



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Vorsteherin EFD
Bernerhof
3003 Bern

Zug, 19. Mai 2015 ek

Anhörung zu den Änderungen der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) per 1. Januar 2016 beziehungsweise 1. Januar 2017; Anhörungsantwort des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 23. April 2015 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Anhörungsverfahren zu den Änderungen der Verordnung vom 7. November 2007 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) per 1. Januar 2016 beziehungsweise 1. Januar 2017 eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis 29. Mai 2015 eingeladen.

Zu den geplanten Änderungen der Verordnung stellen wir folgende

Anträge:

1. Die Präzisierung der Definition der Wohnbevölkerung pro Kopf der Einwohnerinnen und Einwohner für die Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken und der ressourcen-schwachen Kantone seien in das FiLaV wie vorgeschlagen aufzunehmen.
2. Der Faktor Alpha sei für die Vierjahresperiode 2016–2019 wie vorgeschlagen anzupassen, sofern auch die Gewichtung bei den juristischen Personen angepasst wird.
3. Der Faktor Beta sei für die Vierjahresperiode 2016–2019 wie vorgeschlagen anzupassen.
4. Die Übergangsbestimmungen von Art. 54 FiLaV seien wie vorgeschlagen unverändert ins definitive Recht zu übernehmen.
5. Zur Vereinfachung der Verordnung seien die Anhänge 1.2, 11, 13.2 und 14.3. wie vorgeschlagen aufzuheben.
6. Das Konzept zur Berechnungsmethode des Armutsindikators sei wie vorgeschlagen anzupassen.

7. Die Gewinne der juristischen Personen seien ab 1. Januar 2016 mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage zu gewichten.

Begründung:

Hinweis: Die Anhörung zu den Finanzausgleichszahlen 2016 ist nicht Bestandteil der vorliegenden Anhörung zur Änderung des FiLaV. Sie erfolgt in einer separaten Anhörung und wird zwischen Juli und August 2015 stattfinden.

Per 1. Januar 2016 in Kraft tretende Änderungen

Zu 1: Definition der Wohnbevölkerung

Die Berechnung des Ressourcenpotenzials stellt unter anderem auf die Wohnbevölkerung der Kantone ab. Bis anhin wurde in Art. 3 FiLaV der Begriff der mittleren Wohnbevölkerung verwendet. Technisch präziser ist der Begriff der mittleren ständigen und nichtständigen Wohnbevölkerung. Die Neudefinition wurde bereits in einer früheren Anhörung vorgeschlagen und ist auf Zustimmung gestossen. Die Anpassung von Art. 3 FiLaV sowie den Anhängen 8.1, 8.3, 9.1 und 9.3 wird deshalb begrüsst.

Zu 2: Berechnung des Faktors Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019

Der Faktor Alpha wird jeweils für eine Vierjahresperiode festgelegt. Er ist in Art. 13 FiLaV und in der Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 näher präzisiert. Für die Vierjahresperiode 2016–2019 sollen, nebst der Aktualisierung des Datenmaterials, zwei Anpassungen für die Berechnung des Faktors Alpha vorgenommen werden.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 Bst. b. FiLaV ist für die Berechnung des Faktors Alpha auf die Renditen der Aktien und der selbst genutzten Immobilien abzustellen. Ab der dritten Vierjahresperiode wird die Rendite der Aktien und Immobilien nicht mehr wie bisher anhand des arithmetischen, sondern neu mit dem geometrischen Mittel bestimmt. Die Analysen für den zweiten Wirksamkeitsbericht haben ergeben, dass das arithmetische Mittel zu Verzerrungen bei der Berechnung führen kann, weshalb die Rendite mit dem geometrischen Mittel erstellt werden sollte.

Bisher flossen nur die Einfamilienhäuser in die Berechnung des Faktors Alpha ein. Systematisch korrekter wäre auch der Einbezug der Eigentumswohnungen. Ab der dritten Vierjahresperiode (2016–2019) soll die Berechnung der Immobilienrendite auf dem Preisindex der Einfamilienhäuser (4–6 Zimmer) und der Eigentumswohnungen (2– 5 Zimmer) beruhen. Die verwendete einfache und transparente Gewichtung von je 50 Prozent entspricht auch den publizierten Daten von Wüest & Partner.

In der Vernehmlassung zum zweiten Wirksamkeitsbericht befürworteten die Kantone die Anpassungen des Faktors Alpha. Die beiden Anpassungen sind sachgerecht und deshalb zu begrüssen.

Unter Berücksichtigung der aktuellen empirischen Daten resultiert für die dritte Vierjahresperiode ein Faktor Alpha von 1,5 Prozent (1. VJP: 1,2 Prozent; 2. VJP: 0,8 Prozent). Der Faktor Alpha steigt also von 0,8 Prozent (in der zweiten Vierjahresperiode) auf 1,5 Prozent (in der dritten Vierjahresperiode). Alleine diese Steigerung hat eine Erhöhung der Dotierung für die Geberkantone von 67 Millionen Franken für das Referenzjahr 2015 (letzte vorhandene Daten) zur Folge (Bemessungsbasis: 2009, 2010, 2011). Die Berechnung der Erhöhung nur des Faktors Alpha erfolgte in den drei Bemessungsjahren von 0,8 Prozent auf 1,5 Prozent unter unveränderter Belassung aller anderen Daten (statische Betrachtungsweise). Dies bewirkt eine Erhöhung der Einzahlungen aller Geberkantone von 1,552 Milliarden Franken um 67 Millionen Franken auf 1,619 Milliarden Franken. Die Einzahlungen des Kantons Zug würden sich dadurch von 315 Millionen auf 325 Millionen Franken erhöhen (Differenz: 10 Millionen Franken).

Deshalb befürwortet der Kanton Zug die Anpassung des Faktors Alpha nur, wenn auch die Gewichtung bei den juristischen Personen angepasst wird.

Zu 3: Berechnung des Faktors Beta für die Vierjahresperiode 2016–2019

Der Faktor Beta wird jeweils für eine Vierjahresperiode festgelegt. Er ist in Art. 19 f. FiLaV und in der Weisung des EFD vom 19. Dezember 2008 näher präzisiert. Die Berechnungsmethode ist unverändert gegenüber der ersten und zweiten Vierjahresperiode. Es wurden einzig die aktuellsten Daten verwendet.

Für die Bestimmung der neuen Betafaktoren für die Vierjahresperiode 2016–2019 sind gemäss Art. 19 Abs. 3 FiLaV die Bemessungsjahre 2006–2011 relevant. Unter Berücksichtigung dieser Daten ergeben sich ab dem Referenzjahr 2016 die folgenden Betafaktoren:

	Betafaktor ab 2016			Betafaktor alt
	Basis	Zuschlag	Total	
Holdingsgesellschaft	0,0 %	2,6 %	2,6 %	2,7 %
Domizilgesellschaft	8,9 %	2,4 %	11,3 %	8,8 %
Gemischte Gesellschaft	10,0 %	2,3 %	12,3 %	12,5 %

Der Kanton Zug hat dazu keine Bemerkungen.

Zu 4: Überführung der Übergangsbestimmungen ins definitive Recht

Diese Anpassung bildet die Realität ab. Art. 54 FiLaV betrifft den Fall, dass für eine privilegierte Gesellschaft bis zum Extraktionsdatum keine definitive Veranlagung vorliegt, und umschreibt

die Voraussetzungen, unter welchen die Steuerdaten einer solchen Gesellschaft dennoch nur mit dem Faktor Beta in die ASG einfließen. Der Artikel ist in der Praxis auf allgemeine Akzeptanz und weite Verbreitung gestossen und ist in der Anwendung problemlos. Gerade bei grossen Gesellschaften können zum Zeitpunkt der Datenextraktion noch Verfahren (z. B. laufende Rechtsmittelverfahren, Buchprüfungen ESTV) hängig sein oder es liegen einfach noch nicht alle Unterlagen aus dem Ausland vor. Deshalb ist eine definitive Veranlagung – ohne Verschulden der Kantone – noch nicht möglich. Da es sich dabei meist um Unternehmen mit grossem Reingewinn handelt, ist für die Kantone nicht unerheblich, ob deren Auslandgewinne bei Ressourcenpotenzial zu 100 Prozent oder lediglich zu 2,6 bis 12,3 Prozent berücksichtigt werden. Zudem wird mit der Berücksichtigung der aktuellsten Daten eine bessere Datenqualität im Nationalen Finanzausgleich (NFA) erreicht.

Deshalb besteht ein grosses Interesse der allermeisten Kantone daran, die Übergangslösung von Art. 54 FiLaV in die Absätze 5 und 6 des Art. 19 FiLaV zu überführen und so ins definitive Recht zu übernehmen. Die Anpassung wurde im Kapitel 7 des zweiten Wirksamkeitsberichts dargelegt und bei der Vernehmlassung von den Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen angenommen. Der Kanton Zug begrüsst diese Überführung.

Zu 5: Vereinfachung der Verordnung

Die Anhänge 1.2, 11, 13.2 und 14.3 zur FiLaV sollen aufgehoben werden. Sie enthalten die Lastenindizes und die massgebenden Sonderlasten der Lastenausgleichsinstrumente (GLA, SLA-AC und SLA-F). Diese Daten werden nicht einfach nicht mehr berücksichtigt, sondern sie bleiben auf der Webseite «Zahlen» des Finanzausgleichs im Excel-Format öffentlich zugänglich. Mit dem Verzicht auf die Übertragung vom Excel-Format in die jeweiligen Anhänge wird schlicht die Quelle für mögliche Übertragungsfehler vermieden. Der Kanton Zug ist mit der vorgeschlagenen Vereinfachung einverstanden.

Per 1. Januar 2017 in Kraft tretende Änderungen

Zu 6: Anpassung des Armutsindikators; Aufhebung von Art. 34 Abs. 2 und 3 FiLaV und Einführung von Art. 34a FiLaV

Der Armutsindikator ist ein Teilindikator des soziodemographischen Lastenausgleichs (SLA) des NFA. Aufgabe des Armutsindikators ist es, die Armutslasten der Kantone zu messen. Im Sinne der kontinuierlichen Qualitätsoptimierung wird das Bundesamt für Statistik (BFS) bei der Sozialhilfestatistik Konsolidierungsmassnahmen vornehmen, welche auf den Armutsindikator konkrete Auswirkungen haben werden.

Für den NFA ergeben sich daraus zwei Anpassungen. Erstens wird die Definition der Sozialhilfe im weiteren Sinn präzisiert, was die interkantonale Vergleichbarkeit optimiert. In einigen Kantonen hat dies zur Folge, dass die für die Statistik relevanten Sozialleistungsportfolios

angepasst werden. Zweitens soll ein Fehlanreiz in der Grundstruktur des Armutsindikators behoben werden. Bis anhin hätte einem Kanton mehr aus dem SLA A–C (A–C = massgebende Sonderlasten aufgrund der Bevölkerungsstruktur; es sind folgende Teilindikatoren der Bevölkerungsstruktur: SLA A = Armutsindikator; SLA B = Altersstruktur; SLA C = Ausländerintegration) zufließen können, als er für die Sozialleistung ausgab, wenn ein geringer Sozialleistungsbeitrag einer möglichst breiten Bevölkerungsgruppe zugeflossen wäre. Zur Behebung dieses Fehlanreizes schlägt das BFS vor, beim Armutsindikator eine Teilgewichtung einzuführen, bei der nebst den Empfängerzahlen auch die Ausgaben der Kantone für die einzelnen Sozialleistungen berücksichtigt werden.

Von den Auswirkungen dieser zwei Anpassungen sind primär die Kantone Basel-Stadt, Basel-Land, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Solothurn, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich betroffen. Aufgrund der Harmonisierung der Alimentenbevorschussungen verändert sich der Armutsindikator aber auch bei fast allen anderen Kantonen im Promillebereich. Im Endresultat bleiben nur die Armutsindikatoren der Kantone Freiburg und Zug unverändert.

Der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) wurden die Konsolidierungsmassnahmen sowie die damit verbundenen statistischen und finanziellen Auswirkungen auf den SLA aufgezeigt. Der Vorstand der SODK anerkennt den Handlungsbedarf und ist mit sämtlichen Elementen des Änderungsvorhabens einverstanden.

Die Anpassungen werden ab dem Berechnungsjahr 2014 berücksichtigt und greifen somit erstmals im Referenzjahr 2017 des Finanzausgleichs.

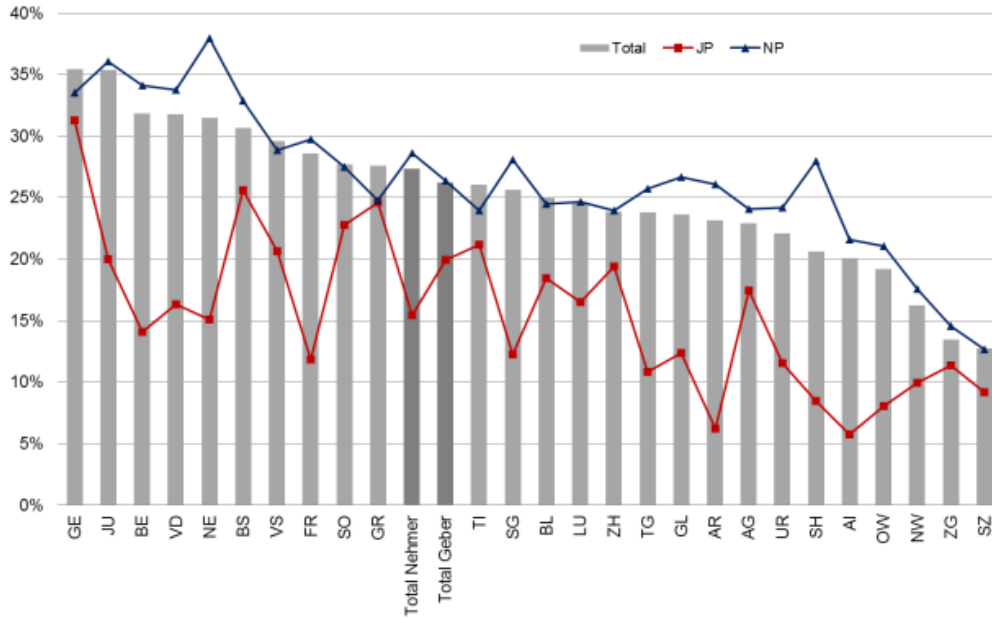
Der Kanton Zug hat dazu keine Bemerkungen.

Zu 7: Weitere Bemerkungen: Berücksichtigung der tieferen Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen

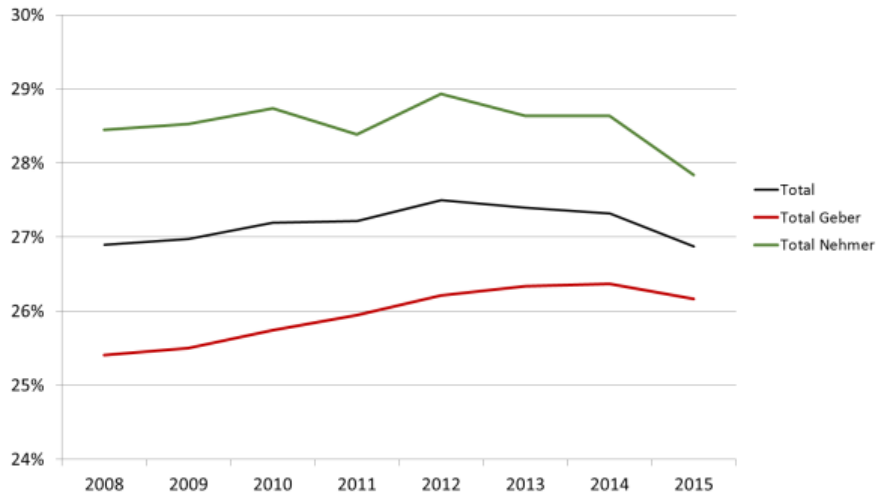
Der Bundesrat liefert im Wirksamkeitsbericht keine überzeugende Antwort darauf, weshalb die Gewichtung der Gewinne der Unternehmungen nicht bereits vor der USR III umgesetzt werden kann.

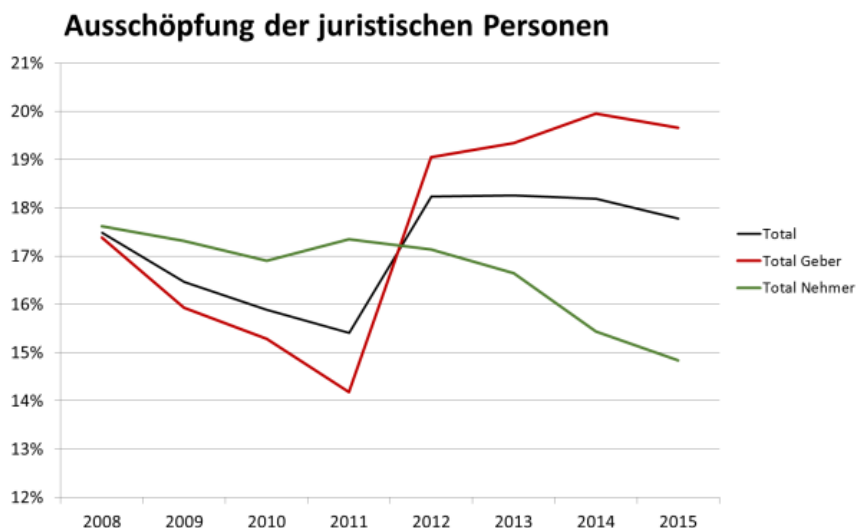
Die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der einzelnen Kantone zeigt, dass alle (bis auf einen) Kantone das Ressourcenpotenzial der natürlichen Personen stärker ausschöpfen als jenes der juristischen Personen. Dabei schöpfen die ressourcenschwachen Kantone das Ressourcenpotenzial ihrer Unternehmungen im Vergleich zu den natürlichen Personen markant weniger aus als die ressourcenstarken Kantone:

Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials im Referenzjahr 2014 nach Kantonen
(Bemessungsjahre: 2008-2010)



Ausschöpfung der natürlichen Personen





Die Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials liegt bei den juristischen Personen tiefer als bei den natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssten mit einem Gewichtungsfaktor von 0,7 in die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage einfließen, damit ein «Gewinnsteuerfranken» einem «Einkommenssteuerfranken» entspricht. Während aus dem Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen 2014 20,7 Prozent Steuererträge generiert werden konnten, waren es bei den natürlichen Personen 28,2 Prozent.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) ermittelt jährlich den standardisierten Steuersatz, indem die Summe der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer durch das Ressourcenpotenzial der Schweiz dividiert werden. 2014 betrug der standardisierte Steuersatz 28 Prozent (FiLaV Art. 5 und Anhang 1). Eigene Berechnungen für den standardisierten Steuersatzes für juristische bzw. natürliche Personen ergeben folgende Ergebnisse:

Standardisierte Steuersätze	Berechnung	2013	2014
Standardisierter Steuersatz Total	Steuerertrag*/Ressourcenpotenzial CH	27,9 %	28,0 %
Standardisierter Steuersatz der natürliche Personen (NP)	Steuererträge NP/Ressourcenpotenzial NP	28,3 %	28,2 %
Standardisierter Steuersatz der juristische Personen (JP)	Steuererträge JP/Ressourcenpotenzial JP	20,5 %	20,7 %

* Die Steuererträge enthalten die Steuereinnahmen der natürlichen Personen (Finanzstatistik der EFV, Code 400), der juristischen Personen (Finanzstatistik, Code 401), die übrigen Steuererträge (Code 402, 403) sowie die Kantonsanteile von 17 % an der Direkten Bundessteuer.

Gerade weil sich die tiefere Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen bereits in den letzten Finanzierungsperioden unabhängig von zukünftigen Reformen gezeigt hat, ist eine Anpassung notwendig. Dies gilt umso mehr, als eine tiefere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen den Übergang zu den Anpassungen im Rahmen der USR III glätten und

somit erleichtern würde. Wird die geltende Gewichtung fortgeführt, so wird das Steuerpotenzial derjenigen Kantone, welche über einen überdurchschnittlichen Anteil an juristischen Personen verfügen, weiterhin überschätzt. Betroffen bzw. benachteiligt sind insbesondere die ressourcenstarken Kantone und Wachstumslokomotiven der Schweiz. Der Kanton Zug ist davon besonders betroffen.

Es gibt keine stichhaltigen Argumente, die Berücksichtigung der tieferen Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen abzulehnen. Im Grundsatz wurde die Forderung vom Bundesrat bereits anerkannt.

Der Kanton Zug beantragt deshalb mit Nachdruck, dass die Gewinne der juristischen Personen per 1. Januar 2016 mit einem Gewichtungsfaktor 0,7 statt wie bisher 1,0 in die aggregierte Bemessungsgrundlage einfließen. Die vorstehenden Ausführungen sind statistisch belegt. Folglich wäre die Anpassung eine technische Nachführung wie beim Faktor Alpha. Wir machen deshalb unsere Zusage beim Faktor Alpha von der Anpassung in diesem Bereich abhängig.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Zug, 19. Mai 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Beilage:
Fragebogen ausgefüllt

Kopie an:

- finanzausgleich@efv.admin.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion
- Kantonale Steuerverwaltung