

Beschluss Nr. 959/2018  
Schwyz, 18. Dezember 2018 / ju

NFA-Gerechtigkeit bei Grundstück-Vermögenswerten der Kantone  
Bericht an den Kantonsrat zum Postulat P 3/15

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Postulat P 3/15

Am 23. März 2015 haben Kantonsrat Markus Ming und vier Mitunterzeichnende das Postulat P 3/15 eingereicht und damit den Regierungsrat aufgefordert, sich aktiv dafür einzusetzen, dass bei allen Kantonen die Grundstücke nach den gleichen Bewertungsgrundsätzen am massgebenden NFA-Ressourcenpotenzial angerechnet werden. Von den Postulanten wurde angemerkt, dass es nicht angeht, wenn einzelne Kantone wegen der NFA-Bemessung bewusst die Grundstückswerte tief halten. Die Kantone, welche sich gemäss den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes verhalten, sollen geschützt werden und dürfen keinen Nachteil bei der NFA-Berechnung des Ressourcenausgleichs erfahren. Darum seien die Grundlagen für die Berechnung des NFA-Ressourcenpotenzials so zu ändern, dass bei der Anrechnung der Grundstücke die Rechtsgleichheit zwischen den Kantonen gewahrt ist. Der Regierungsrat wurde von den Postulanten aufgefordert, sich aktiv dafür einzusetzen, dass bei allen Kantonen die Grundstücke nach den gleichen Bewertungsgrundsätzen am massgebenden NFA-Ressourcenpotenzial angerechnet werden.

### 1.2 Antwort des Regierungsrates und Behandlung im Kantonsrat

Mit Beschluss Nr. 875 vom 15. September 2015 wurde dem Kantonsrat beantragt, das Postulat als nicht erheblich zu erklären. Begründet wurde dies im Wesentlichen damit, dass das Grundanliegen der Postulanten zwar als berechtigt und nachvollziehbar angesehen wurde, jedoch die Möglichkeiten der politischen Durchsetzbarkeit des Anliegens der Postulanten beschränkt sind. Es gilt ferner zu beachten, dass die Liegenschaftsbewertungen einen sehr geringen Einfluss auf das NFA-Ressourcenpotenzial bzw. auf die NFA-Ausgleichszahlungen ausüben, weil der Anteil des massgebenden Vermögens im Ressourcenpotenzial im Durchschnitt lediglich 4% beträgt. Zudem müsste auch das Nutzen-Aufwand-Verhältnis für eine allfällige Überprüfung der kantonalen Liegenschaftsbewertung beachtet werden, weil dazu ein eigentliches NFA-Controlling durch eine unabhängige Instanz geschaffen werden müsste. Das Anliegen sollte daher im Kontext anderer, mehr ins Gewicht fallender Systemkorrekturen am Ressourcenausgleich vorgebracht bzw. direkt in den entsprechenden fachtechnischen Arbeitsgruppen des Bundes eingebracht werden.

Der Kantonsrat erklärte das Postulat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2015 mit 62 zu 26 Stimmen erheblich. Gemäss den Voten der sich zum Geschäft äussernden Kantonsräte ging es vorab um eine Signalwirkung, auch wenn man zur Kenntnis genommen hat, dass das Anliegen aufgenommen wurde und sich der Kanton Schwyz bei den Fachgremien des Bundes dazu aktiv einbringt. Aufgrund der im Jahr 2016 startenden Arbeiten zum dritten NFA-Wirksamkeitsbericht 2016–2019 (NFA-Wibe) wurde mit dem Jahresbericht 2016 eine Fristerstreckung für die Beantwortung bis Ende 2018 beantragt. Die Erstreckung wurde gemäss §56a der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977 (GO-KR, SRSZ 142.110) abgenommen.

### 1.3 Fachtechnische Arbeiten auf Bundesebene

Die Forderung des Postulats wurde in den Arbeiten zum NFA-Wibe 2016–2019 von den Vertretern der ressourcenstarken Kantone (Kanton Basel-Stadt und Kanton Schwyz) in der Fachgruppe des Eidgenössischen Finanzdepartements eingebracht. Die Fachgruppe hat dabei die Handlungsoptionen für die Berücksichtigung der Vermögen im Ressourcenausgleich erörtert und für die Problematik einen Lösungsvorschlag erarbeitet, welcher in das Gesamtpaket zur Optimierung des Ressourcenausgleichs integriert wurde. Basierend auf den Ergebnissen des NFA-Wibe und der Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2) verabschiedete der Bundesrat Ende September 2018 die Botschaft zum NFA-Reformpaket zuhanden der eidgenössischen Räte.

## 2. Anpassungen der Berücksichtigung der Vermögen im NFA-Wirksamkeitsbericht 2016–2019

### 2.1 Berücksichtigung der Vermögen mittels dem Faktor Alpha

Immobilien fliessen als Teil der Vermögenskomponente in die Berechnung des Ressourcenpotenzials ein. Das für den Ressourcenausgleich massgebende Vermögen entspricht jedoch nicht dem Vermögensbestand, sondern nur dem Vermögenszuwachs. Dieser wird ermittelt, indem das Reinvermögen mit dem sogenannten Faktor Alpha multipliziert wird, welcher die durchschnittliche prozentuale Wertsteigerung des Reinvermögens abbildet. Der Faktor Alpha wird alle vier Jahre neu berechnet (Art. 13 Abs. 4 Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007, FiLaV, SR 613.21). Die Gewichtung mit dem Faktor Alpha dient dazu, eine Addition des Vermögens (Bestandesgrösse) mit dem Einkommen der natürlichen Personen (Flussgrösse) zu ermöglichen. Das Vermögen der natürlichen Personen findet als gewichtetes Reinvermögen und ohne Aufschlüsselung in Vermögenseinzelpositionen Eingang in die Berechnung des Ressourcenpotenzials eines Kantons (Art. 3 Abs. 1 und 2 FiLaG; Art. 11 Abs. 1 FiLaV).

### 2.2 Bisherige Methode zur Berechnung des Faktors Alpha

Grundlage für die Berechnung des Faktors Alpha sind die durchschnittlichen Anteile am Reinvermögen der letzten verfügbaren vier Jahre sowie die Wertsteigerung auf Wertschriften und Immobilien der letzten 20 Jahre (Art. 13 Abs. 2 FiLaV). Als Datengrundlage dienen offizielle Statistiken der Schweizerischen Nationalbank und für die Berechnung der Dividendenrendite offizielle Börsen-Performance-Indices.

Obwohl bei der Berechnung langjährige Durchschnittswerte verwendet werden, unterlag der Faktor Alpha bei der Neuberechnung in der zweiten und dritten NFA-Vierjahresperiode starken Schwankungen. So wurde in der ersten Vierjahresperiode von 2008–2011 ein Alpha von 1.2%, in der zweiten Vierjahresperiode von 2012–2015 ein Alpha von 0.8% und in der aktuellen Periode von 2016–2019 ein Faktor Alpha von 1.5% ausgewiesen. Da der Anteil der Vermögen am Ressourcenpotenzial von Kanton zu Kanton variiert, führten die grösseren Anpassungen des Alpha-

Faktors zu wesentlichen Veränderungen des Ressourcenpotenzials und hatten damit auch Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Interpellation Stadler Nr. 12.3675 „Faire Erfassung von Grundstückswerten beim Ressourcenindex gemäss NFA“ vom September 2012 deutlich gemacht, dass er die Autonomie der Kantone bei der Bewertung von Aktiven hochhalten und sich nicht direkt in die Kantonshaushalte einmischen wolle. Eine eigentliche Harmonisierung der Vermögenswerte von Grundstücken oder auch der Bewertung von anderen NFA relevanten Vermögenspositionen stand somit nicht im Vordergrund. Die Veränderung des Reinvermögens hat ausserdem einen zu geringen Einfluss auf das Ressourcenpotenzial, als dass sie wesentliche Auswirkungen auf die jährlichen NFA-Zahlungen haben könnte. Aus diesem Grund wurde in den fachtechnischen Arbeiten für den NFA-Wibe auf ein vertieftes Eingehen mit Bezug auf die kantonale Bewertung der Grundstückswerte verzichtet. Was hingegen vertieft im NFA-Wibe betrachtet wurde, war die Berechnung des oben erwähnten Faktors Alpha, da dieser als Multiplikator einen viel gewichtigeren Einfluss auf die NFA-Beiträge hat.

### 2.3 Neue Berechnung des Faktors Alpha

Zielsetzung der Neuberechnung war es, einerseits die relativ starken Schwankungen des Alpha Faktors zu reduzieren und andererseits die Vermögen möglichst gemäss ihrer fiskalpolitischen Realität im Ressourcenausgleich abzubilden.

Im Rahmen der Anpassungen des Ressourcenausgleichs an die Unternehmenssteuerreform III bzw. später die Steuervorlage und AHV-Finanzierung werden die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial mit den sogenannten Zeta-Faktoren gewichtet. Diese zeigen wie die Gewinne der juristischen Personen steuerlich ausgeschöpft werden. Die Idee der Gewichtung auf Basis der steuerlichen Ausschöpfung kann auch für die Vermögen angewendet werden. Die steuerliche Ausschöpfung der Vermögen, d.h. der Quotient aus den Vermögenssteuererträgen der Kantone und der Gemeinden und der steuerbaren Vermögen, wird in Relation gesetzt zur steuerlichen Ausschöpfung der natürlichen Personen. Die Vermögen fliessen nach dieser Methode entsprechend der effektiven durchschnittlichen Besteuerung in den Kantonen in das Ressourcenpotenzial ein.

Laut Berechnungen im NFA-Wibe würde der neue Faktor Alpha ab 2020 so zwischen 1.4% und 1.7% zu liegen kommen. Dies wirkt sich stabilisierend auf das System aus. Durch den Vorschlag des Bundesrates wird die Kalkulation des Faktor Alphas zudem vereinfacht. Dadurch, dass die durchschnittliche steuerliche Ausschöpfbarkeit über sämtliche Kantone als Berechnungsgrundlage dient, fällt die Selbstbeeinflussung einzelner Kantone relativ gering aus. Kein Kanton ist in der Lage, das gesamtschweizerische Mittel massgeblich zu beeinflussen.

### 3. Würdigung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Postulatsantwort vom September 2015 anerkannt, dass nicht ausgeschlossen werden kann, wenn gewisse Kantone in Ausschöpfung oder gar Überschreitung ihres harmonisierungsrechtlichen Ermessensspielraumes ihre Liegenschaftswerte gerade auch im Hinblick auf ihr NFA-Ressourcenpotenzial bewusst auf tiefem Niveau festlegen bzw. belassen. Die Bewertungsunterschiede kommen auch in den unterschiedlichen Repartitionsfaktoren zum Ausdruck. Gleichwohl ist – wie dies auch der Bundesrat bestätigt – die Auswirkung solcher potenzieller Unterbewertungen von Liegenschaften auf die NFA-Zahlungen sehr gering. Aus übergeordneter politischer Sicht stützt der Regierungsrat die Stellungnahme des Bundesrates, dass dieser die Autonomie der Kantone hochhält und sich nicht direkt in die Bewertung der Aktiven durch die Kantone einmischt.

Der Kanton Schwyz hat als Vertreter der ressourcenstarken Kantone die Liegenschaftsbewertung der Kantone unter dem Thema der Berücksichtigung der Vermögen im Ressourcenpotenzial in die Fachgruppe des Bundes eingebracht und dabei an der nun vorliegenden Anpassung der Berechnungsmethodik des Alpha Faktors mitgewirkt. Die Lösung ist für den Kanton Schwyz vorteilhaft, weil ohne diese Anpassung der Berechnungsmethodik damit zu rechnen wäre, dass der Faktor Alpha für die nächste NFA-Periode noch einmal zunehmen würde. Simulationen der Arbeitsgruppe der NFA-Geberkantone gehen unter der alten Methodik von einem Alpha-Faktor von über 2% aus. Dies hätte eine entsprechende Erhöhung der Vermögen im Ressourcenausgleich zur Folge und damit auch höhere Ausgleichszahlungen für den Kanton Schwyz. Im Jahr 2015 hat die damalige Erhöhung des Alpha-Faktors von 0.8% auf 1.5% die aus der Neudotierung resultierende Reduktion der NFA-Zahlungen für den Kanton Schwyz von rund 7 Mio. Franken gleich wieder zunichte gemacht. Solche Auswirkungen können mit der neuen Berechnungsmethodik weitgehend vermieden werden.

Der Regierungsrat unterstützt die neue Methodik vorab auch deshalb, weil mit dem Konzept der steuerlichen Ausschöpfung die fiskalpolitische Realität bei den Vermögen adäquat abgebildet wird.

#### 4. Weiteres Vorgehen

Die Umstellung auf die Berechnung des Faktors Alpha aufgrund der steuerlichen Ausschöpfung verlangt eine Anpassung von Art. 3 Abs. 3 FiLaG. Als zuständiger Erstrat behandelte und unterstützte der Ständerat in der Wintersession 2018 die Vorlage zur Änderung des FiLaG. Im Vorfeld beriet sich die zuständige Finanzkommission des Ständerates im Oktober 2018 und stimmte dem NFA-Reformpaket zu. Gemäss aktuellem Zeitplan wird die Finanzkommission des Nationalrates im Februar 2019 das Geschäft beraten. In der Frühlingssession 2019 erfolgt die Behandlung im Nationalrat. Nach der Differenzbereinigung und der Schlussabstimmung sollen die Anpassungen des gesamten NFA-Reformpakets in der Sommersession 2019 verabschiedet werden.

Sobald die Gesetzesgrundlage zum Finanz- und Lastenausgleich vom Parlament angepasst wurde, können in der zweiten Hälfte 2019 die entsprechenden Anpassungen der FiLaV erfolgen. Damit der Faktor Alpha ab dem Jahr 2020 jährlich aufgrund der steuerlichen Ausschöpfung der Vermögen berechnet werden kann, muss Art. 13 FiLaV angepasst werden. Um zufällige jährliche Schwankungen in den Daten zu reduzieren soll gemäss NFA-Wibe ein Durchschnitt von sechs Bemessungsjahren verwendet werden. Im Jahr 2020 würden somit die Jahre 2011–2016 als Datengrundlage für die steuerliche Ausschöpfung der Vermögen dienen. Die detaillierte Berechnung des Faktors Alpha wird von der Eidgenössischen Finanzverwaltung in den in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 zu erarbeitenden technischen Unterlagen zur nächsten NFA-Finanzierungsperiode dokumentiert werden. Der Bundesrat sieht vor, dass das NFA-Reformpaket auf den 1. Januar 2020 in Kraft tritt.

#### Beschluss des Regierungsrates

1. Das Postulat P 3/15 gilt gemäss § 53 Abs. 3 GO-KR als erledigt.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Staatskanzlei; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Finanzkontrolle; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber