

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 20. Mai 2015

### **546. Änderung der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) (Anhörung)**

#### **1. Ausgangslage**

Die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) muss gemäss Art. 5 des Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) für die dritte Vierjahresperiode (2016–2019) angepasst werden, da die Alpha- und Betafaktoren gemäss Art. 13 bzw. Art. 19 FiLaV auf der Grundlage der Daten der vergangenen vier Jahre neu zu ermitteln sind. Der Alpha-Faktor beeinflusst die massgebenden Vermögen der natürlichen Personen (vgl. Ziffer 2). Der Beta-Faktor ist für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage der juristischen Personen mit kantonalem Status massgebend (vgl. Ziffer 3). Zusätzlich schlägt die Fachgruppe Qualitätssicherung, die gemäss Art. 44 FiLaV für die Qualitätssicherung der Berechnungsgrundlagen zuständig ist, Präzisierungen, Korrekturen und Vereinfachungen in der FiLaV vor.

Die meisten Änderungen der FiLaV haben ab dem Referenzjahr 2016 Einfluss auf die Dotierung des Ressourcenausgleichs sowie auf die Ressourcenausgleichszahlungen der Kantone. Nur die Änderung des Armutsindikators wird sich erst auf die Lastenausgleichsbeiträge ab dem Referenzjahr 2017 auswirken.

#### **2. Antworten auf den Fragebogen der Eidgenössischen Finanzverwaltung**

Folgende Analysen und Anträge zur Änderung der FiLaV sind zu beurteilen und gemäss Fragebogen des Bundes zu beantworten:

##### ***1) Definition der Bevölkerung (Art. 3, Anhänge 8.1 und 8.3 sowie 9.1 und 9.3)***

Die Bevölkerungsstatistik wurde als Folge der Umstellung der Volkszählung geändert, die sich erstmals in den Berechnungsgrundlagen für die Ressourcenausgleichszahlungen 2015 auswirkte. Auf Empfehlung der Fachgruppe Qualitätssicherung beantragte die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) im Rahmen der letztjährigen Anhörung zu den Finanzausgleichszahlungen 2015, die Bevölkerungsdefinition in Art. 3 FiLaV zu präzisieren. Der Begriff «mittlere Wohnbevölkerung» soll im Sinne von «mittlerer ständiger und nichtständiger Wohnbevölkerung» präzisiert werden, da die seit 2008 in den Berechnungen des Ressourcen- und Lastenaus-

gleichs verwendete Bevölkerungsdefinition ebenfalls die ständige und die nicht ständige Wohnbevölkerung enthielt. Neu wird im Unterschied zu früher jedoch der Mittelwert nicht aufgrund der Monatsendbestände, sondern aus dem Mittelwert des Jahresanfangs- und Jahresendbestandes ermittelt.

Aus Sicht des Kantons Zürich ist die geforderte Präzisierung der Bevölkerungsdefinition unbestritten. Methodisch ist die vorgenommene Präzisierung jedoch fragwürdig. Für die NFA-Ausgleichszahlungen ist das Ressourcenpotenzial pro Kopf massgebend. Werden die Einkommen der Ende Jahr anwesenden Beschäftigten gewertet, wie wenn diese das ganze Jahr anwesend wären, wird dadurch das Ressourcenpotenzial der touristischen Bergkantone pro Kopf zu niedrig ausgewiesen, wodurch sie mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Aus Sicht des Kantons Zürich ist es zwingend, dass die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs das ausschöpfbare Steuerpotenzial pro Kopf möglichst wahrheitsgetreu erfassen. Die Frage der Definition der massgebenden Bevölkerung und der korrekten Ermittlung soll daher im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts detailliert untersucht und analysiert werden.

## **2) Faktor Alpha (Art. 13 und Anhang 4 FiLaV)**

Neben dem Einkommen der natürlichen Personen bildet auch das Vermögen Bestandteil der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) und damit des Ressourcenpotenzials der Kantone. Da das Einkommen eine Flussgrösse ist, das Vermögen jedoch eine Bestandesgrösse, bildet nicht der Vermögensstand, sondern die erwartete Vermögensrendite Bestandteil der ASG. Weil Zins- und Dividendeneinkünfte bereits in den Einkommen der natürlichen Personen enthalten sind, beschränkt sich die Vermögensrendite auf die Wertsteigerung des Vermögens, die mit einem für alle Kantone einheitlichen Faktor Alpha ermittelt wird.

Grundlage für die Berechnung der dem Faktor Alpha zugrunde liegenden Wertsteigerung auf Wertschriften und Immobilien wie auch für die Zusammensetzung der Vermögen auf die beiden Anlagekategorien bilden offizielle Statistiken der Schweizerischen Nationalbank und für die Berechnung der Dividendenrendite offizielle Börsen-Performance-Indices.

Gemäss Art. 13 Abs. 4 ist der Faktor Alpha jeweils für eine Vierjahresperiode, gegenwärtig für die NFA-Referenzjahre 2016–2019, festzulegen. Er betrug für die erste Vierjahresperiode 2008–2011 1,2%, verminderte sich für die zweite Vierjahresperiode 2012–2015 auf 0,8% und erhöht sich für die dritte Vierjahresperiode auf 1,5%. Diese Erhöhung führt in allen Kantonen fast zu einer Verdoppelung des massgebenden Vermögens in der ASG und folglich auch zu einem entsprechenden Anstieg des Ressourcenpotenzials. Sie wird auch die Einzahlungen des Kantons Zürich

in den Ressourcenausgleich erhöhen. Diese können aber wegen der Abhängigkeit von den Entwicklungen in den übrigen Geberkantonen erst bei Vorliegen der Grundlagen zur Anhörung der Kantone zu den Ausgleichszahlungen des NFA-Referenzjahres 2016 gegen Ende Juni 2015 beziffert werden. Der Anteil des massgebenden Vermögens am Ressourcenpotenzial des Kantons Zürich betrug im NFA-Referenzjahr 2015 aber nur 3,6%.

Die Anpassung des Faktors Alpha wird zum Anlass genommen, zwei konzeptionelle Verbesserungen anzubringen: Wie bei Renditeberechnungen in der Finanzbranche üblich, wird die durchschnittliche Rendite nicht mehr nach dem arithmetischen, sondern nach dem geometrischen Mittel ermittelt. Ferner werden für die Berechnung der Immobilienrendite neben den Einfamilienhäusern neu auch Eigentumswohnungen einbezogen.

Die Berechnung des Faktors Alpha ist in der FiLaV klar geregelt. Die konzeptionellen Änderungen wurden von der Fachgruppe Qualitätssicherung (Art. 44 FiLaV) gutgeheissen. Den Änderungen kann aus der Sicht des Kantons Zürich zugestimmt werden.

### **3) Faktoren Beta (Anhang 6, Art. 19 und 20 FiLaV)**

Neben dem Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sind auch die Gewinne der juristischen Personen Bestandteil der ASG und damit des Ressourcenpotenzials. Der geringeren Ausschöpfbarkeit der Gewinne von Gesellschaften, welche die Voraussetzungen der Besteuerung als Holding-, Domicil- oder gemischte Gesellschaft erfüllen, wird mit den für alle Kantone gleichen Faktoren Beta Rechnung getragen. Gestützt auf Anhang 6 von Art. 19 und 20 FiLaV sind auch diese Faktoren jeweils in Vierjahresperioden auf der Grundlage der tatsächlichen Ausschöpfung anzupassen. Wie die Ausgleichszahlungen selbst können die Kantone die Ermittlung der Beta-Faktoren durch die eidgenössische Steuerverwaltung nicht kontrollieren, da sie keine Kenntnis von der tatsächlichen Ausschöpfung der übrigen Kantone haben.

Im Gegensatz zum Faktor Alpha ist die zahlenmässige Anpassung nicht mit konzeptionellen Änderungen verbunden. Die Fachgruppe Qualitätssicherung hat die neuen Betafaktoren für die Vierjahresperiode 2016–2019 zur Kenntnis genommen.

Die Entwicklung der Beta-Faktoren stellt sich wie folgt dar:

	Vierjahresperiode		
	2008–2011	2012–2015	2016–2019
Holdinggesellschaft	2,4%	2,7%	2,6%
Domicilgesellschaft	7,3%	8,8%	11,3%
Gemischte Gesellschaft	17,0%	12,5%	12,3%

Da der Anteil der Gewinne von Holding-, Domizil- oder gemischten Gesellschaft am Ressourcenpotenzial des Kantons Zürich im NFA-Referenzjahr 2015 nur 1,0% beträgt, dürfte die Auswirkung der Anpassung auf die Einzahlungen des Kantons Zürich in den Ressourcenausgleich, die auch von den Entwicklungen in den übrigen Geberkantonen abhängt, äusserst gering sein.

**4) Provisorische Angaben (Art. 19 Abs. 5 und 6 und Aufhebung von Art. 54 FiLaV)**

Gemäss Art. 54 FiLaV können die Reingewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften auch dann vermindert mit dem Faktor Beta gemeldet und in das Ressourcenpotenzial einbezogen werden, wenn die Veranlagungen noch nicht definitiv sind und die provisorischen Angaben im Vergleich zu den definitiven Veranlagungen in gleichwertiger Qualität vorhanden sind. Dies ist dann der Fall, wenn die Spartenrechnung, mit der das inlands- und auslandsbezogene Ergebnis getrennt wird, auch in provisorischen Veranlagungen vorhanden ist. Andernfalls fliesst auch das auslandsbezogene Ergebnis zusammen mit dem inlandsbezogenen Ergebnis zu 100% in das Ressourcenpotenzial ein. Dadurch ist ein Anreiz gesetzt, qualitativ korrekte Daten zu liefern.

Für den Kanton Zug war die definitive Veranlagung dieser Gesellschaften innerhalb der gesetzten Meldefrist bei Einführung des Ressourcenausgleichs 2008 nur schwerlich zu verwirklichen. Deshalb wurde während einer Übergangsfrist bis zum NFA-Bemessungsjahr 2013 eine Ausnahmeregelung getroffen, die jedoch für alle Kantone gilt (vgl. Erläuternder Bericht zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich [FiLaV], Seite 12). Sie kommt in der Praxis heute noch für Gesellschaften zum Tragen, deren Veranlagungen wegen komplexer Verhältnisse im Zeitpunkt der Datenextraktion noch nicht abgeschlossen werden konnten. Die Fachgruppe Qualitätssicherung lässt sich jährlich über den Stand der Veranlagungen der Gesellschaften mit und ohne kantonalen Steuerstatus und – wenn nötig – über die Gründe von Veranlagungsverzögerungen orientieren.

Diese Regelung, die heute allgemein anerkannt ist und im zweiten Wirksamkeitsbericht vorgeschlagen worden ist, soll ins definitive Recht übergeführt werden. Sie ermöglicht auch dem Kanton Zürich, die auslandsbezogenen Reingewinne in komplexen Fällen mit Veranlagungsverzögerung mit dem Faktor Beta zu melden, wenn die Spartenrechnung im Meldezeitpunkt vorliegt.

**5) Vereinfachung der Verordnung (Anhang 1.2, Anhang 11, Anhang 13.2 und Anhang 14.3)**

Die Vereinfachung betrifft die Streichung einzelner Datenanhänge in der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV). Da die Datenanhänge auf der Internetseite der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) einfach zugänglich sind, erscheint die Streichung verwaltungsökonomisch sinnvoll. Aus Sicht des Kantons Zürich kann der Streichung zugestimmt werden.

**6) Armutsindikator (Art. 34 Abs. 2 und 3 und neuer Art. 34a)**

Das Bundesamt für Statistik hat im Sinne einer Qualitätsverbesserung Änderungen zur Ermittlung der Sozialhilfestatistik vorgeschlagen, die Auswirkungen auf den Armutsindikator haben. Mit dem Teilindikator «Armut» werden die Armutslasten der Kantone ermittelt, die für die Abgeltung der Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur aus dem soziodemografischen Lastenausgleich massgebend sind.

Im neuen Art. 34a FiLaV wird die Definition der Sozialhilfe präzisiert und harmonisiert. Dadurch soll die interkantonale Vergleichbarkeit verbessert und Fehlanreize vermieden werden. Massgebend bleiben unverändert die Leistungen der Sozialhilfe im weiteren Sinne, d. h. bedarfsorientierte Geldleistungen, sofern sie personen- bzw. haushaltsbezogen gewährt werden und in der Statistik der Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger gemäss Statistikerhebungsverordnung aufgeführt sind. Für die Messung der Armutslasten waren schon immer die Anzahl der mit Sozialleistungen unterstützten Personen und nicht die Ausgaben für Sozialleistungen massgebend. Dies verhindert, dass sozialpolitisch ineffiziente Ausgabensteigerungen mit dem Lastenausgleich abgegolten werden. Am Empfängerkonzept wird grundsätzlich festgehalten. Neu sollen gemäss Art. 34a Abs. 2 Kleinstleistungen an eine breit definierte Personengruppe, die den Armutsindikator erhöhen, mit einem tieferen Gewichtungsfaktor berücksichtigt werden. Der Gewichtungsfaktor schwankt je nach Sozialleistung und hängt von einem finanziellen Grenzwert ab. Dies stellt sicher, dass eine finanzielle Überkompensation durch den SLA verhindert wird.

Die vorgeschlagenen Änderungen am Armutsindikator sind in erster Linie technischer Art und wurden vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) gutgeheissen. Die Änderungen werden sich erst auf die Lastenausgleichszahlungen ab 2017 auswirken.

Die Korrekturen verbessern die Berechnung des Armutsindikators zur korrekten Abgeltung der Sonderlasten, wodurch Fehlanreize bei der Ausgestaltung der bedarfsorientierten Sozialleistungen vermieden werden können, was zu begrüßen ist. Der Armutsindikator des Kantons Zürich steigt infolge der Korrektur für 2015 von 4,9% auf 5,3% und liegt dadurch leicht über dem Schweizer Durchschnitt von 5,2%. Der Kanton Zürich wird gemäss Simulationen des Bundes für das Referenzjahr 2015 leicht höhere Leistungen aus dem soziodemografischen Lastenausgleich gemäss Bevölkerungsstruktur erhalten. Die Zahlungen aus dem soziodemografischen Lastenausgleich gemäss Bevölkerungsstruktur nehmen in der Folge um gut 2 Mio. Franken auf fast 5 Mio. Franken zu.

**7) Weitere Bemerkungen zur Anpassung der FiLaV für die dritte Vierjahresperiode 2016–2019**

Der Kanton Zürich und die Konferenz der NFA-Geberkantone haben im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht Vorschläge zur Verbesserung der Berechnungen des Finanzausgleichssystems eingebracht, die nicht für die dritte Finanzierungsperiode berücksichtigt wurden. Aus Sicht des Kantons Zürich bleibt die Verbesserung des Finanzausgleichssystems zur korrekten und fairen Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen bzw. der Abgeltung von Sonderlasten ein sehr wichtiges Anliegen und eine Daueraufgabe. Der Kanton Zürich erwartet, dass Mängel am Finanzausgleichssystem im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts 2018 geprüft und Massnahmen zur Verbesserung in der vierten Finanzierungsperiode ab 2020 umgesetzt werden. Von besonderer Bedeutung sind

- die Prüfung des alternativen Berechnungsmodells, das die bestehende Solidarhaftung unter der Gruppe der ressourcenstarken bzw. der ressourcenschwachen Kantone mildern würde,
- die im Vergleich zur tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfbarkeit zu hohe Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen ohne Sonderstatus im Ressourcenpotenzial,
- die Nichtberücksichtigung wichtiger Einnahmequellen im Ressourcenpotenzial wie beispielsweise die Wasserzinsen sowie
- die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs SLA, um die im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten ungenügende Abgeltung des SLA zu korrigieren.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Eidgenössische Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich, Monbijoustrasse 118, 3003 Bern; auch per E-Mail an [finanzausgleich@efv.admin.ch](mailto:finanzausgleich@efv.admin.ch)):

Mit Schreiben vom 23. April 2015 haben Sie uns eingeladen, zu den Änderungen der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV) Stellung zu nehmen. Die dazu gestellten Fragen gemäss Fragebogen beantworten wir wie folgt:

**Fragen an die Kantone zu den Änderungen der Finanz- und Lastenausgleichsverordnung (FiLaV)**

***Per 1. Januar 2016 in Kraft tretende Änderungen***

**Definition der Bevölkerung**

***Art. 3, Anhänge 8.1 und 8.3 sowie 9.1 und 9.3***

- 1 Sind Sie mit der Präzisierung der Definition der Bevölkerung pro Kopf der Einwohnerinnen und Einwohner für die Berechnung des Ressourcenpotenzials, für die Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken Kantone und für die Berechnung der Beiträge an die ressourcenschwachen Kantone einverstanden?

Aus unserer Sicht ist die geforderte Präzisierung der Bevölkerungsdefinition unbestritten. Methodisch ist die vorgenommene Präzisierung jedoch fragwürdig. Für die NFA-Ausgleichszahlungen ist das Ressourcenpotenzial pro Kopf massgebend. Werden die Einkommen der Ende Jahr anwesenden Beschäftigten gewertet, als wenn diese das ganze Jahr anwesend wären, wird dadurch das Ressourcenpotenzial der touristischen Bergkantone pro Kopf zu niedrig ausgewiesen, wodurch sie mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten. Wir erachten es als zwingend, dass die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs das ausschöpfbare Steuerpotenzial pro Kopf möglichst wahrheitsgetreu erfassen. Die Frage der Definition der massgebenden Bevölkerung und der korrekten Ermittlung soll daher im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts detailliert untersucht und analysiert werden.

### **Faktor Alpha**

#### Art. 13 und sein Anhang 4

- 2 Haben Sie Bemerkungen zum Faktor Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019?

Wir haben keine Bemerkungen zum Faktor Alpha für die Vierjahresperiode 2016–2019.

### **Faktoren Beta**

#### Anhang 6 (Art. 19 und 20)

- 3 Haben Sie Bemerkungen zu den Faktoren Beta für die Vierjahresperiode 2016–2019?

Wir haben keine Bemerkungen zum Faktor Beta für die Vierjahresperiode 2016–2019.

### **Provisorische Angaben**

#### Art. 19 Abs. 5 und 6 und Aufhebung von Art. 54

- 4 Sind Sie mit der Überführung der Übergangsbestimmungen von Artikel 54 in definitives Recht in Artikel 19 Absätze 5 und 6 gemäss dem von den Kantonen, Parteien und interessierten Kreisen bei der Vernehmlassung zum zweiten Wirksamkeitsbericht begrüsst Vorschlag des Bundesrates einverstanden?

Wir sind mit der Überführung der Übergangsbestimmungen von Art. 54 in definitives Recht einverstanden.

### **Vereinfachung der Verordnung**

#### Anhang 1.2, Anhang 11, Anhang 13.2 und Anhang 14.3

- 5 Sind Sie mit der Vereinfachung der Verordnung einverstanden, welche mit der Aufhebung der Anhänge 1.2, 11, 13.2 und 14.3 einhergeht?

Ja. Da die Datenanhänge auf der Internetseite der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) einfach zugänglich sind, ist die Streichung verwaltungsökonomisch sinnvoll.

### ***Per 1. Januar 2017 in Kraft tretende Änderungen***

#### **Armutsindikator**

##### Art. 34 Abs. 2 und 3 und neuer Art. 34a

- 6 Sind Sie mit der vom Bundesamt für Statistik aufgrund der Empfehlungen der Eidg. Finanzkontrolle vorgeschlagenen Anpassung des Konzepts und der Berechnungsmethode für den Armutsindikator einverstanden?

Ja. Die Korrekturen verbessern die Berechnung des Armutsindikators zur korrekten Abgeltung der Sonderlasten, wodurch Fehlanreize bei der Ausgestaltung der bedarfsorientierten Sozialleistungen vermieden werden können, was wir begrüßen.

#### **Weitere Bemerkungen**

- 7 Haben Sie weitere Bemerkungen zur Anpassung der FiLaV für die dritte Vierjahresperiode 2016–2019?

Der Kanton Zürich und die Konferenz der NFA-Geberkantone haben im Rahmen der Vernehmlassung zum Wirksamkeitsbericht Vorschläge zur Verbesserung der Berechnungen des Finanzausgleichssystems eingebracht, die nicht für die dritte Finanzierungsperiode berücksichtigt wurden. Aus unserer Sicht bleibt die Verbesserung des Finanzausgleichssystems zur korrekten und fairen Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen bzw. der Abgeltung von Sonderlasten ein sehr wichtiges Anliegen und eine Daueraufgabe. Wir erwarten, dass Mängel am Finanzausgleichssystem im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts 2018 geprüft und Massnahmen zur Verbesserung in der vierten Finanzierungsperiode ab 2020 umgesetzt werden. Von besonderer Bedeutung sind

- die Prüfung des alternativen Berechnungsmodells, das die bestehende Solidarhaftung unter der Gruppe der ressourcenstarken bzw. der ressourcenschwachen Kantone mildern würde,
- die im Vergleich zur tatsächlichen steuerlichen Ausschöpfbarkeit zu hohe Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen ohne Sonderstatus im Ressourcenpotenzial,
- die Nichtberücksichtigung wichtiger Einnahmequellen im Ressourcenpotenzial wie beispielsweise die Wasserzinsen sowie
- die Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs (SLA), um die im Vergleich zu den geografisch-topografischen Sonderlasten ungenügende Abgeltung des SLA zu korrigieren.

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**