

Beschluss Nr. 875/2015

Schwyz, 15. September 2015 / ah

NFA-Gerechtigkeit bei Grundstück-Vermögenswerten der Kantone

Beantwortung des Postulats P 3/15

1. Wortlaut des Postulats

Am 23. März 2015 haben Kantonsrat Markus Ming und vier Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

„Die Vermögenswerte der Liegenschaften bilden einen Anteil am NFA-Ressourcenpotenzial. Diese Liegenschaftswerte werden in den einzelnen Kantonen nach den jeweiligen kantonalen Steuergesetzen festgelegt und beim steuerbaren Vermögen angerechnet. Es ist daher von grosser Bedeutung, nach welchen Bewertungsmethoden die Kantone diese Anrechnung vornehmen.

Grundsätzlich sind gemäss Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) die Kantone angehalten, die Vermögen zum Verkehrswert anzurechnen. Vergleicht man aber die Bewertungsmodelle der Kantone, so kann festgestellt werden, dass diese gerade bei der Bewertung von Grundstücken sehr unterschiedlich sind. Im Zusammenhang mit der NFA-Ressourcenermittlung sind diese Unterschiede der Kantone jedoch zu hinterfragen.

Auf der aktuell geltenden Repartitionstabelle der Schweizer Steuerkonferenz (SSK) sind die sehr grossen Differenzen zwischen den Kantonen sichtbar (vgl. SSK Kreisschreiben Nr. 22). Diese Tabelle wird für die jährliche Verteilung von Schulden und Schuldzinsen bei Steuerpflichtigen, welche mehrere Steuerdomizile in unterschiedlichen Kantonen haben, als Ausgleichung der unterschiedlichen Grundstückwertniveaus benötigt. Es kann festgestellt werden, dass einzelne Kantone bewusst diese Grundstückswerte tief halten, unter anderem um keine NFA-Nachteile zu erfahren. Jüngstes Beispiel ist hier der Kanton Obwalden, welcher bewusst die Grundstückswerte tief halten will.

Es geht nicht an, dass einzelne Kantone bewusst StHG-widrig die Vermögenswerte von Grundstücken wegen der NFA-Bemessung tief halten. Die Kantone, welche sich gemäss den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes verhalten, sollen geschützt werden und dürfen auf keinen Fall

einen Nachteil bei der NFA-Berechnung des Ressourcenpotenzials erfahren. Darum sind die Grundlagen für die Berechnung des NFA-Ressourcenpotenzials so zu ändern, dass bei der Anrechnung der Grundstücke die Rechtsgleichheit zwischen den Kantonen gewahrt ist.

Wir fordern daher den Regierungsrat auf, sich aktiv dafür einzusetzen, dass bei allen Kantonen die Grundstücke nach den gleichen Bewertungsgrundsätzen am massgebenden NFA-Ressourcenpotenzial angerechnet werden. Falls erforderlich bzw. möglich, ist eine entsprechende Standesinitiative einzureichen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Der nationale Finanzausgleich (NFA) und die damit einhergehende neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind auf den 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Hauptziele des Finanzausgleichs sind die Verminderung der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit sowie die Steigerung der finanziellen Autonomie und der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Kantone. Der Ressourcenausgleich bildet neben dem Lasten- und Härteausgleich einen der drei Ausgleichsgefässe des NFA und ist im Hinblick auf die Mittelausstattung am höchsten dotiert. Er wird aufgrund der Ressourcenpotenziale der Kantone ermittelt. Das Ressourcenpotenzial soll die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone abbilden und entspricht dem Wert seiner fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen. Es stellt die bedeutendste Bemessungsgrundlage für den kantonalen Beitrag an den NFA dar. Das Ressourcenpotenzial setzt sich hauptsächlich zusammen aus dem steuerbaren Einkommen der natürlichen Personen und den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, SR 642.11, DBG, und dem Reinvermögen der natürlichen Personen (Art. 3 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, SR 613.2, FiLaG). Der horizontale Ressourcenausgleich findet über einen Mitteltransfer von den Kantonen mit einem hohen Ressourcenpotenzial (Geberkantone) an Kantone mit einem geringen Ressourcenpotenzial (Nehmerkantone) statt. Über den vertikalen Ressourcenausgleich erhalten diese Kantone zudem Mittel vom Bund. Der Bundesrat legt dem Parlament alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des NFA vor. Der zweite Wirksamkeitsbericht für die Periode 2012–2015 wurde im März 2014 präsentiert. Danach wurde die angestrebte und vom Gesetz vorgegebene Pro-Kopf-Ressourcenausstattung von mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts von 2012–2014 in allen Kantonen übertroffen. Aus diesem Grund hatte der Bundesrat für die Periode 2016–2019 eine Reduktion der Beiträge der Geberkantone an den Ressourcenausgleich im Umfang von insgesamt 134 Mio. Franken beantragt. Die eidgenössischen Räte haben am 19. Juni 2015 indessen lediglich eine Kürzung um insgesamt 67 Mio. Franken beschlossen.

2.2 Der Kanton Schwyz gehört aufgrund seines hohen Ressourcenpotenzials zur Gruppe der Geberkantone (bisher neben BL, BS, GE, NW, SH, TI, VD, ZG und ZH; BL und SH werden neu zu Nehmerkantonen). Seine Zahlung in den NFA-Ressourcenausgleich wird für das Jahr 2016 181 Mio. Franken betragen, was seit 2008 (48 Mio. Franken) eine Steigerung von 133 Mio. Franken bzw. 377% bedeutet. Diese Entwicklung belastet den schwyzerischen Staatshaushalt in erheblicher Weise, zumal auch in naher Zukunft kaum mit einer Trendumkehr gerechnet werden kann. Nach einem rapiden Abbau des Eigenkapitals droht nun eine Haushaltsfinanzierung durch erhöhte Schuldenaufnahme. Neben kantonsinternen Sanierungsmassnahmen (Ausgabenkürzungen und Steuererhöhung) setzt sich der Regierungsrat schon seit längerer Zeit für Korrekturen am System des NFA ein, unter anderem als Mitglied der Konferenz der NFA-Geberkantone. Die aktuellsten Forderungen umfassen unter anderen:

- Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs mittels Ergreifung des Kantonsreferendums gegen den Entscheid des National- und Ständerates vom 19. Juni 2015;
- Einführung eines Alternativmodells (Verminderung der Solidarhaftung, Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs mit der Einführung einer „neutralen Zone“: keine Mittel für Kantone mit einem Ressourcenpotenzial von über 90% vor dem Ausgleich);
- Berücksichtigung der Gewinne der juristischen Personen gemäss ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfbarkeit im Ressourcenpotenzial;
- Aufhebung des Härteausgleichs oder zumindest frühzeitiger und rascherer Abbau der Transferzahlungen.

2.3 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 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007, SR 613.21, FiLaV). Massgeblich ist das mit dem Gewichtungsfaktor Alpha multiplizierte Reinvermögen der steuerpflichtigen Personen (Art. 12 Abs. 1 FiLaV). Die Gewichtung dient dazu, eine Addition des Vermögens (Bestandesgrösse) mit dem Einkommen der natürlichen Personen und dem Gewinn der juristischen Personen (Flussgrössen) zu ermöglichen. Der Gewichtungsfaktor Alpha wurde für die NFA-Periode 2012–2015 auf 0.8% festgelegt und für die Periode 2016–2019 auf 1.5% erhöht. Der Anteil der Liegenschaften-Nettosteuerwerte (Steuerwerte abzüglich Hypotheken, Annahme Belehnung zu 70% des Steuerwertes) macht am gesamten NFA-Ressourcenpotenzial des Kantons Schwyz 1.8% aus (massgebendes Vermögen total: rund 1.276 Mrd. Franken; dessen Anteil am Ressourcenpotenzial: 15.8%; massgebende Liegenschaften-Nettosteuerwerte abzüglich Belehnung: rund 144 Mio. Franken; gerechnet mit Alphafaktor per 2016 von 1.5%). Es ist nicht bekannt, wie hoch der Anteil der Immobilien am Reinvermögen der anderen Kantone ist, da dieser im Rahmen des NFA nicht gesondert erhoben wird.

2.4 Für den Einfluss des Vermögens auf das Ressourcenpotenzial und den allfälligen NFA-Beitrag eines Kantons spielt nicht nur der vom Bundesrecht vorgegebene Berechnungs- und Gewichtungsmechanismus eine Rolle, sondern auch die von den Kantonen für steuerliche Zwecke vorgenommenen Vermögensbewertungen. Das Steuerharmonisierungsrecht schreibt den Kantonen eine Vermögensbewertung zum Verkehrswert vor, wobei der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann (Art. 14 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990, SR 642.14, StHG). Die vom Grundsatz der Verkehrswertbewertung zulässigen Ausnahmen sind in Art. 14 Abs. 2 und 3 StHG abschliessend aufgezählt (land- und forstwirtschaftliche Grundstücke, immaterielle Güter und bewegliches Vermögen des Geschäftsvermögens). Nach welchen Regeln der Verkehrswert zu ermitteln ist, schreibt das StHG den Kantonen indessen nicht vor. Ebenso wenig wird die angemessene Berücksichtigung des Ertragswertes von Bundesrechts wegen näher geregelt. Den Kantonen steht daher ein weiter Ermessensspielraum offen. In jedem Fall dürfen kantonale Bewertungsvorschriften nicht zu einer systematischen und erheblichen Über- beziehungsweise Unterbewertung im Hinblick auf den Verkehrswert führen (BGE 112 Ia 244).

2.5 Da die Liegenschaftsbewertungen in den Kantonen unterschiedlich sind, gibt es die Repartitionsfaktoren, welche für die Steuerveranlagung im interkantonalen Verhältnis (Steuerpflichtiger besitzt in mehreren Kantonen Grundeigentum) zur Anwendung kommen. Diese Bewertungsungleichheiten werden durch Verwendung eines Repartitionsfaktors in einem gewissen Ausmass auszugleichen versucht. Der Kanton Schwyz hat den Grundsatz der Verkehrswertbewertung explizit in § 13 Abs. 1 des Gesetzes über die steueramtliche Schätzung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke vom 24. November 2004, SRSZ 172.230, verankert, wonach für solche Grundstücke der Verkehrswert als Vermögenssteuerwert gilt. Der Verkehrswert entspricht dem unter normalen Verhältnissen erzielbaren Kaufpreis. Der Vermögenssteuerwert wird in einer selbstständig anfechtbaren Schätzungsverfügung festgelegt.

2.6 Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass 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 die Auswirkung potenzieller Unterbewertungen von Liegenschaften auf die NFA-Beiträge sehr gering. So hat bereits der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Stadler Nr. 12.3675 vom 11. September 2012 (Faire Erfassung von Grundstückswerten beim Ressourcenindex gemäss NFA) festgehalten, dass der Anteil des massgebenden Vermögens im Ressourcenpotenzial im Durchschnitt lediglich 4% betrage, so dass eine Veränderung des Reinvermögens kaum Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen hätte. Aus diesem Grund sei im zweiten Wirksamkeitsbericht nicht vorgesehen, auf die Bewertung der Grundstückswerte vertieft einzugehen. Wie erwähnt beträgt der Anteil der Liegenschafts-Nettosteuerwerte im Kanton Schwyz 1.8% am Schwyzer NFA-Ressourcenpotenzial (vgl. Ziffer 2.3). Im Weiteren stellen sich auch bei den übrigen NFA-relevanten Vermögenspositionen heikle Bewertungsfragen, z.B. bei den Wertschriften ohne Kurswert.

2.7 Der Regierungsrat hat schon mehrfach betont, dass er sich zum NFA als Solidaritätswerk zwischen Kantonen und Bund bekennt. Er fordert die oftmals von den Geberkantonen verlangte Solidarität indessen auch von der Nehmerseite. Er setzt sich daher auch inskünftig für ein faires und ausgewogenes Ausgleichssystem ein. Vor diesem Hintergrund beurteilt er das Grundanliegen der Postulanten als berechtigt und nachvollziehbar. Gleichwohl ist von einer Standesinitiative insbesondere wegen des zu geringen Einflusses der Liegenschaftsbewertungen auf das NFA-Ressourcenpotenzial bzw. auf die NFA-Ausgleichszahlungen abzusehen. Für ein solches Anliegen fehlte auch die politische Durchsetzbarkeit (Mehrheit der Nehmerkantone), zumal für die Überprüfung der kantonalen Liegenschaftswerte womöglich ein eigentliches NFA-Controlling durch eine unabhängige Instanz geschaffen werden müsste. Aus diesen Gründen ist das Anliegen im Kontext anderer, mehr ins Gewicht fallender Systemkorrekturen vorzubringen. So hat sich der Regierungsrat beispielsweise bereits in seiner Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2012–2015 – neben zahlreichen anderen Korrekturvorschlägen – auch für eine verstärkte kantonale Harmonisierung der Liegenschaftsbewertungen im NFA-Ressourcenpotenzial ausgesprochen und das der Eidgenössischen Finanzverwaltung entsprechend mitgeteilt.

2.8 Aus diesen Gründen ist das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Steuerverwaltung; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

