

**Motion von Gabriela Ingold, Thomas Löttscher und Leonie Winter
betreffend dringliche Änderung der NFA parallel zur Unternehmenssteuerreform III
(USR III)
(Vorlage Nr. 2398.1 - 14680)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 9. Dezember 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gabriela Ingold, Thomas Löttscher und Leonie Winter haben am 8. Mai 2014 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, sich beim Bund mit aller Vehemenz für eine Revision des NFA parallel zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) einzusetzen.»

Zur Begründung dieses Begehrens wurde ausgeführt, grundsätzlich habe der Finanzausgleichsteil der NFA ein systemisches Problem, das möglichst zusammen mit der USR III einer Lösung bedürfe; nämlich die grosse zeitliche Differenz zwischen den Bemessungs- und Auszahlungszeitpunkten. Die Umsetzung der USR III werde jedoch für den Kanton Zug massive Veränderungen in Bezug auf die Zusammensetzung der Steuererträge sowie auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials für den NFA mit sich bringen. Substantielle Ausfälle bei den Steuereinnahmen seien zu erwarten, während die NFA-Zahlungen infolge der Verschiebung auf der zeitlichen Achse noch drei Jahre auf hohem Niveau bestehen blieben. Gemäss Schlussbericht zur USR III wolle der Bund die Kantone je nach Ausgestaltung der Ersatzmassnahmen für deren Ausfälle finanziell unterstützen. Das Anliegen des Kantons Zug müsse sein, dass die Bundesgelder nicht nach Köpfen, sondern gemäss dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer der juristischen Personen verteilt würden.

An seiner Sitzung vom 22. Mai 2014 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir nehmen zum Begehren von Gabriela Ingold, Thomas Löttscher und Leonie Winter wie folgt Stellung:

1. In Kürze

Die neuen Regelungen des NFA für die 3. Periode greifen bereits ab dem Jahr 2016 und sind momentan in der parlamentarischen Beschlussfassung, die USR III hingegen befindet sich bis Ende Januar 2015 in der Vernehmlassung und zeigt erst ab dem Jahr 2019 (allenfalls 2020) Wirkung. Die beiden Vorhaben weisen also keinen direkten Zusammenhang auf und werden auch separat umgesetzt. Die Abschaffung der privilegierten Steuerstatus als Teil der USR III hat aber Auswirkungen auf den NFA.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Anpassungen am NFA notwendig sind, um Systemfehler zu mildern und das Solidaritätswerk effizienter und gerechter zu gestalten. So ist die steigende Belastung der Geberkantone trotz sinkender Disparitäten zu bremsen, die Problematik der Solidarhaftung ist zu beheben ebenso wie die Benachteiligung der Wirtschaftsstandorte und der städtischen Kantone; auch ist Steuerdumping im interkantonalen Steuerwettbewerb zu vermeiden. Die Geberkantone fordern in diesem Zusammenhang unter anderem eine Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Ausschöp-

fungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen, da die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials bei den juristischen Personen tiefer liegt als bei den natürlichen Personen. Diese Argumente haben wir im Rahmen der Vernehmlassung zum 2. Wirksamkeitsbericht eingegeben.

Nachstehende Ausführungen zeigen, dass die mit der Motion gestellten Forderungen bereits erfüllt sind. Der Kanton Zug hat bereits mehrfach und bei verschiedenen Stellen auf die bestehenden Probleme und Systemfehler hingewiesen: die Positionen des Kantons Zug und der Geberkantone wurden im Wirksamkeitsbericht ausführlich dargestellt. Die geringere Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen wird in der Vorlage zur USR III aufgenommen.

2. Position der Geberkantone

Der nationale Finanzausgleich (NFA) ist ein wichtiger Pfeiler des Föderalismus. Er umfasst neben der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen die Umverteilung von Finanzmitteln zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen mit folgenden Ausgleichsgefässen:

- Vertikaler Ressourcenausgleich: Umverteilung von Bund zu den Kantonen
- Horizontaler Ressourcenausgleich: Umverteilung zwischen den Kantonen
- Lastenausgleich: Beitrag für Sonderlasten
- Härteausgleich: befristeter Beitrag bis 2036

2015 beträgt das Gesamtvolumen des Ressourcenausgleichs 3825 Millionen Franken. Davon finanzieren die ressourcenstarken Kantone 1552 Millionen Franken. Der Lastenausgleich wird vom Bund finanziert und beträgt 726 Millionen Franken.

Die Geberkantone haben folgende Anliegen, welche beim Bund auch bereits deponiert wurden: Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Anpassungen am NFA notwendig sind, um Systemfehler zu mildern und das Solidaritätswerk effizienter und gerechter zu gestalten. Insbesondere sind folgende Mängel zu beheben:

- Die steigende Belastung der Geberkantone trotz sinkender Disparitäten
- Die Problematik der Solidarhaftung
- Die Benachteiligung der Wirtschaftsstandorte und der städtischen Kantone
- Die Vermeidung von Steuerdumping im interkantonalen Steuerwettbewerb

Der Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen zeigt Folgendes auf: Der Bundesrat schlägt in seiner Vernehmlassungsvorlage 2014 eine Kürzung der Dotation des Ressourcenausgleichs für die dritte Finanzierungsperiode 2016–2019 vor. Der Wirksamkeitsbericht stellt eine Überdotierung des Ressourcenausgleichs fest. So erreichte jeder Kanton 2012–2015 zusammen mit den Ressourcenausgleichszahlungen eine Ressourcenausstattung pro Einwohnerin und Einwohner von deutlich über der gesetzlichen Zielgrösse von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts.

Der Kanton Zug hat folgende Stellungnahme abgegeben:

1. Vorschlag Bundesrat: Kürzung der Dotierung des Ressourcenausgleichs

Die Geberkantone unterstützen den Vorschlag des Bundesrats, die Dotation des Ressourcenausgleichs um insgesamt 330 Millionen Franken zu reduzieren. Die Geberkantone werden

durch die Korrektur der Überdotierung um 134 Millionen Franken entlastet. Für den Kanton Zug hätte diese Massnahme eine Entlastung von 27,1 Millionen Franken zur Folge¹.

2. Höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs

Der Wirksamkeitsbericht hat zum dritten Mal gezeigt, dass der soziodemografische Lastenausgleich (SLA) im Vergleich zum geografisch-topografischen Lastenausgleich klar unterdotiert ist. Bei der geltenden gleich hohen Dotierung der beiden Lastenausgleichsgefässe werden die soziodemografischen Sonderlasten deutlich weniger abgegolten als die geografisch-topografischen. Um das Ungleichgewicht zu korrigieren, soll der soziodemografische Lastenausgleich substanziell erhöht werden. Zur teilweisen Kompensation kann der Bund die frei werdenden Mittel aus der geringeren Dotierung des Ressourcenausgleichs und des Härteausgleichs verwenden.

Mit einer solchen einseitigen Aufstockung des SLA erhielten die Geberkantone beinahe 90 Prozent der zusätzlichen Mittel, die in den SLA fliessen würden. Von den Nehmerkantonen würden die Kantone Bern, Neuenburg, Jura und Solothurn profitieren.

3. Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone

Um die Solidarhaftung zu mildern, soll das Parlament den Abschöpfungssatz für die Finanzierungsperiode festlegen, statt wie bisher die Gesamtsumme des Beitrags der Geberkantone. Diese Berechnungsart trägt der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung besser Rechnung. Die Solidarhaftung wird sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerkantone vermindert und die Solidarität zwischen Geber- und Nehmerkantonen gestärkt.

4. Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs

Die Mittel sollen zielgerichteter zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone eingesetzt werden. Diesen werden Beitragszahlungen mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts garantiert. Im Gegenzug sollen Kantone mit einem Ressourcenindex nahe dem Schweizer Durchschnitt (neutrale Zone) weniger Mittel, die schwächsten Kantone mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten.

5. Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage

Wirtschaftsstandorte mit einem hohen Anteil an Unternehmen werden im heutigen System benachteiligt. Die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen war in der zweiten Finanzierungsperiode deutlich tiefer als bei den Einkommen der natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssen daher ab 2016 mit einem Gewichtungsfaktor von 0,7 in das Ressourcenpotenzial einfliessen (vgl. nachfolgend).

6. Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping

Die Geberkantone sind für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb. Nehmerkantone, die ihre Finanzausgleichsmittel dafür verwenden, um im Steuerwettbewerb die Geberkantone zu unterbieten, sollen weniger Ausgleichszahlungen erhalten. Die Auswirkungen dieser Massnahme dürften allerdings eher gering sein, da die Kürzungsmöglichkeiten aufgrund der Zweidrittel-Regelung (Art. 135 Abs. 3 BV) eingeschränkt ist.

7. Härteausgleich

Die Laufzeit des Härteausgleichs soll verkürzt werden.

¹ Siehe «Botschaft zur Festlegung des Ressourcen- und Lastenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019», in: Bundesblatt 2014–2003 vom 3. September 2014, S. 6603, Tabelle 2; <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2014/6579.pdf>

8. Berücksichtigung aller wesentlichen Einnahmen aus Regalien, Konzessionen
Mittelfristig sollen alle wesentlichen Einnahmen der Kantone und Gemeinden aus Regalien und Konzessionen im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden, damit die finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Kantone richtig erfasst wird. Hierbei wären unter anderem die Wasserzinsen zu beachten.

9. Besserer Lastenausgleich der Universitäten
Die Zentrums- und Universitätskantone tragen massgeblich zur Steigerung der Schweizer Wohlfahrt bei. Ihre hohen Kosten sind durch den interkantonalen Lastenausgleich stärker abzugelten. Dadurch könnten die Hochschulkantone unter den Geberkantonen (BS, BL, GE, TI, VD, ZH) entlastet werden.

3. Anpassung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen

Der Ressourcenausgleich wird auf der Grundlage des Ressourcenpotenzials der Kantone ermittelt, welches sich aus dem steuerbaren Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den steuerbaren Gewinnen der juristischen Personen zusammensetzt. Das Ressourcenpotenzial soll die fiskalisch ausschöpfbare Wertschöpfung in einem Kanton wiedergeben.

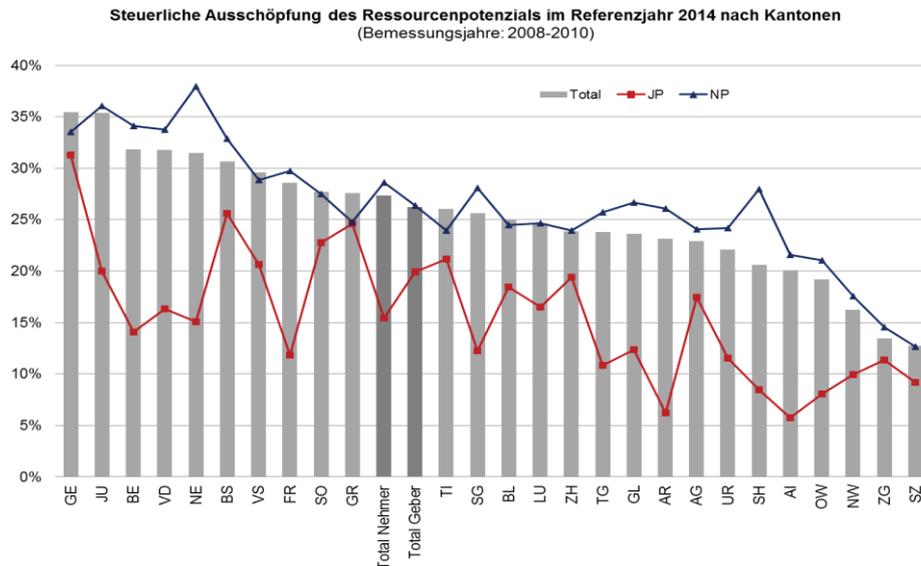
Die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials liegt bei den juristischen Personen tiefer als bei den natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssten mit einem Gewichtungsfaktor von 0,7 in die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage einfließen, damit ein «Gewinnsteuerfranken» einem «Einkommenssteuerfranken» entspricht. Während 2013 aus dem Ressourcenpotenzial der Gewinne der juristischen Personen 20,5 Prozent Steuererträge generiert werden konnten, waren es bei den natürlichen Personen 28,3 Prozent.

Die Eidgenössische Finanzverwaltung 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. 2013 betrug der standardisierte Steuersatz 27,9 Prozent (Art. 5 FiLaV und Anhang 1). Eigene Berechnungen der Geberkantone für den standardisierten Steuersatz 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

Die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials der einzelnen Kantone² zeigt, dass praktisch alle 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 weniger aus als die ressourcenstarken Kantone.



Der Kanton Zug führt folgende Argumente an:

- Systemmangel bei der Erfassung des Ressourcenpotenzials beseitigen:
Das ermittelte Ressourcenpotenzial entspricht immer weniger dem tatsächlichen Steuerpotenzial der einzelnen Kantone. Die Datengrundlagen zeigen, dass in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken entspricht.
- Das Steuerpotenzial der juristischen Personen wird überschätzt:
Eines der Ziele des Finanzausgleichs besteht darin, dass alle Kantone über minimale finanzielle Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Da das Steuerpotenzial der juristischen Personen nicht gleich ausgeschöpft werden kann, wie bei den natürlichen Personen, wird das Steuerpotenzial der juristischen Personen überschätzt. Seit Einführung des NFA 2008 hat sich dies verschärft.
- Die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit führt zu Ungleichbehandlungen der Kantone:
Da der Anteil der Unternehmungen an der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage in den einzelnen Kantonen unterschiedlich hoch ist und die Ausschöpfbarkeit der juristischen Personen geringer ist, werden Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmungen benachteiligt. Zur korrekten Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit der Steuerpotenziale soll eine Korrektur in der nächsten Finanzierungsperiode (2016–2019) vorgenommen werden.

² Im Steuerausschöpfungsindex der einzelnen Kantone sind die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer nicht enthalten. Die Steuerausschöpfung ist daher tiefer als beim standardisierten Steuersatz. Die im Steuerausschöpfungsindex ermittelten Steuereinnahmen enthalten zusätzlich Einnahmen aus Besitz- und Aufwandsteuern (Motorfahrzeugsteuer, Hundesteuer). Da diese Einnahmen in der ASG nicht enthalten sind, kann das Total der Steuerausschöpfung die Ausschöpfungsquoten der JP bzw. NP übersteigen.

Deshalb haben wir folgende Forderung gestellt:

Die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials der juristischen Personen ist heute eine statistische Tatsache. Die Finanzausgleichszahlungen werden aufgrund der Ressourcenpotenziale der einzelnen Kantone ermittelt. Diese sollen die Finanzstärke bzw. das steuerlich ausschöpfbare Potenzial eines Kantons widerspiegeln. Da praktisch alle Kantone aus den Gewinnen der juristischen Personen vergleichsweise weniger Steuereinnahmen generieren, als aus den Einkommen der natürlichen Personen, fordern die Geberkantone, dass die Unternehmensgewinne neu mit einem tieferen Gewicht als die Einkommen der natürlichen Personen in die aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (AGS) einfließen müssen. Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) wird das Ausschöpfungspotenzial der Gewinne der juristischen Personen zusätzlich verändern. Die Auswirkungen der USR III auf die Ausschöpfbarkeit der Unternehmungen mit besonderem Steuerstatus bzw. der Unternehmungen ohne besonderen Steuerstatus sind vertieft zu prüfen. Deshalb beantragten die Geberkantone, die Gewinne der juristischen Personen seien mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage zu gewichten.

4. Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage der Unternehmenssteuerreform III (USR III) vom 19. September 2014: Kantonsanteil an direkter Bundessteuer

Die Grundlagen und Hintergründe zur USR III können dem erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreform III, USR III) vom 19. September 2014 entnommen werden.³

Die finanziellen Lasten der USR III sind nicht bekannt. Entsprechende Schätzungen sind ausserordentlich schwierig: Die finanziellen Auswirkungen hängen davon ab, ob und wie stark die Kantone die ordentliche Gewinnsteuerbelastung senken und wie die Unternehmen auf die steuerlichen Massnahmen reagieren. Beides wiederum hängt wesentlich davon ab, wie sich das internationale steuerliche Umfeld entwickelt. Die Bewegung der Steuerbelastungen in den Konkurrenzstandorten ist jedoch schwierig zu antizipieren, unter anderem auch deshalb, weil sich internationale Standards für die Unternehmensbesteuerung zurzeit äusserst dynamisch entwickeln.

Basierend auf Modellrechnungen wird davon ausgegangen, dass die Kantone die effektive Gewinnsteuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer dBSt) von heute durchschnittlich knapp 22 Prozent auf zwischen 13 Prozent und 20 Prozent senken, so dass ein gewichteter Durchschnittswert von rund 16 Prozent resultiert. Dieses Szenario ist, basierend auf den aktuell verfügbaren Daten, mit Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte von rund 2,2 Milliarden Franken verbunden (Bund: 0,5 Milliarden Franken, Kantone und Gemeinden: 1,8 Milliarden Franken). Die Festlegung des Volumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen vom Bund an die Kantone orientiert sich am Grundsatz der Opfersymmetrie zwischen Bund und Kantonen. Damit für beide Staatsebenen die gleichen Lasten resultieren, braucht es Ausgleichszahlungen des Bundes an die Kantone von 0,65 Milliarden Franken. Rechnet man diesen Betrag mit dem erwarteten Wachstum der Einnahmen der direkten Bundessteuer hoch auf das Jahr 2019 (dem mutmasslichen Jahr der Umsetzung der USR III in den Kantonen), resultiert ein Betrag von rund 1 Milliarde Franken.

³ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36631.pdf>

Heute bleiben 17 Prozent der Gesamteinnahmen der direkten Bundessteuer im Kanton, der sie erhoben hat (als Mindestanteil in Art. 128 Abs. 4 BV festgelegt). Mit der Erhöhung des Kantonsanteils an den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuer um 3,5 Prozentpunkte von heute 17 Prozent auf 20,5 Prozent wird die genannte Milliarde ausgeglichen. Der Kanton Zug könnte dadurch von Ausgleichszahlungen von total 77 372 943 Franken profitieren.

Damit der Ressourcenausgleich die Verfassungsziele des Finanzausgleichs weiterhin erfüllen kann, muss ersterer an die mit der USR III geschaffenen neuen steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden. Die Anpassung des Ressourcenausgleichs soll sich nach Ansicht des Bundesrats auf die Berücksichtigung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial beschränken, denn im Fokus der USR III stehen vorwiegend die Gewinne der juristischen Personen. Am grundsätzlichen Konzept des Ressourcenausgleichs wird dabei festgehalten. Mit der USR III kann aber ein substanzialer Anteil der heute privilegiert besteuerten Erträge trotz gezielter Massnahmen nicht mehr bevorzugt besteuert werden. Die analoge Weiterführung des heutigen Systems, das heisst eine reduzierte Gewichtung nur der privilegiert besteuerten Erträge, würde demnach zu einem deutlichen Anstieg des Ressourcenpotenzials führen. Dies stünde im Widerspruch zur fiskalischen Realität. Deshalb sollen neu sämtliche Gewinne juristischer Personen mit einem reduzierten Gewicht in der durchschnittlichen aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) berücksichtigt werden, und zwar sollen die Gewichte der Unternehmensgewinne aufgrund der effektiven steuerlichen Ausschöpfung ermittelt werden.

Die Erhöhung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer (von 17 Prozent auf 20,5 Prozent) und die Anpassung des Ressourcenausgleichs bewirken eine ausgewogene Verteilung der Lasten zwischen den Staatsebenen und setzen auch nach der USR III den Rahmen für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb. Gewinnsteuereinnahmen von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus sind heute beim Bund rund 50 Prozent höher als bei den Kantonen und ihren Gemeinden. Neben dieser direkten steuerlichen Ausschöpfung sind auch die Steuereinnahmen natürlicher Personen zu berücksichtigen, die von Mitarbeitenden von eben solchen Unternehmen generiert werden. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass Bund und Kantone in vergleichbarem Ausmass von den mobilen Steuerfaktoren profitieren. Es ist daher gerechtfertigt, wenn sich der Bund mindestens zur Hälfte an den gesamten Reformlasten beteiligt. Unter Berücksichtigung dieser Prämisse ist eine Beteiligung des Bundes im Umfang von 1 Milliarde Franken die Mindestgrösse. Es ist zu begrüessen, wenn diese Ausgleichsmassnahme in Form der Erhöhung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent auf mindestens 20,5 Prozent erfolgt.

Verworfen wurde im erläuternden Bericht eine kantonale Verteilung der Mittel des vertikalen Ausgleichs im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Eine zumindest partielle Zuteilung gemäss diesem Verteilschlüssel wäre allenfalls mit Blick auf die ressourcenschwächsten Kantone gerechtfertigt, da sie vom Kantonsanteil der direkten Bundessteuer unterproportional profitieren. Der Bundesrat ist indessen der Ansicht, dass die finanzielle Belastung im Zuge der USR III bei den ressourcenstarken Kantonen gewichtiger ausfallen werde. Zudem werden die ressourcenschwächsten Kantone durch die Gewährung des Ergänzungsbeitrags gezielter unterstützt.

Der geltende Ressourcenausgleich trägt der Tatsache Rechnung, dass die Auslandgewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus steuerlich weniger belastet werden können als normale Gewinne. Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus entfällt die Grundlage für diese Tiefergewichtung. Da nach der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus nur noch unzureichend zwischen mobilen (d. h. steuerlich weniger ausschöpfbaren) und weniger mobilen Gewinnen unterschieden werden kann, sollen neu (wie bereits erwähnt) sämtliche Gewinne juristischer Personen mit einem reduzierten Gewicht in der ASG berücksichtigt werden. Dabei ist

allerdings zu beachten, dass die steuerpolitischen Entscheide eines Kantons (namentlich Gewinnsteuersenkung) keinen direkten Einfluss auf das Ressourcenpotenzial dieses Kantons haben sollen, weil dies mit Fehlanreizen verbunden wäre. Es ist daher zu begrüssen, wenn zur Ermittlung der Gewichtung die durchschnittliche steuerliche Ausschöpfung über alle Kantone verwendet wird.

5. Erklärungen zum Beta- bzw. Zeta-Faktor

Der geltende Ressourcenausgleich zeigt, dass die Auslandsgewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus gemäss Artikel 28 StHG steuerlich weniger belastet werden können als normale Gewinne. So fliessen beispielsweise die Auslandsgewinne der gemischten Gesellschaften heute mit einem Gewicht von 12,5 Prozent (dem sogenannten Beta-Faktor) in das Ressourcenpotenzial ein. Bei den im Vergleich zu den gemischten Gesellschaften weniger bedeutenden Holding- und Domizilgesellschaften werden für die Gewichtung der Auslandsgewinne im Ressourcenpotenzial ebenfalls Beta-Faktoren verwendet (2,7 Prozent bzw. 8,8 Prozent).

Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus entfällt die gesetzliche und datenmässige Grundlage für diese Tiefergewichtung, d. h. die Gewinne der heute unter diese Regelungen fallenden Unternehmen würden nicht mehr mit der Gewichtung der Beta-Faktoren, sondern grundsätzlich zu 100 Prozent und damit wie die Gewinne der ordentlich besteuerten Gesellschaften in das Ressourcenpotenzial einfliessen. Gesamtschweizerisch würde ein Wegfall der Beta-Faktoren *ceteris paribus*, das heisst ohne Systemanpassung und unter der Annahme, dass diese Gesellschaften nicht abwandern, zu einem sprunghaften Anstieg des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials führen.

Von diesem Anstieg wären die Kantone sehr ungleich betroffen, da die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus in einigen wenigen, vor allem ressourcenstarken Kantonen konzentriert sind. In diesen Kantonen erhöhen sich in diesem Fall das Ressourcenpotenzial und der Ressourcenindex massiv, obwohl sich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten nichts ändert. In denjenigen Kantonen, die wenige solche Gesellschaften aufweisen, verändert sich zwar das Ressourcenpotenzial kaum. Da sich aber das schweizerische Mittel erhöht, sinkt der Ressourcenindex in diesen Kantonen. In der Folge würden die Disparitäten zwischen den Kantonen stark zunehmen, und es käme zu grossen Verwerfungen bei den Ressourcenausgleichszahlungen.

Der Bundesrat ist deshalb der Meinung, dass der Ressourcenausgleich an die mit der USR III geschaffenen neuen steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden muss, damit er die Verfassungsziele des Finanzausgleichs weiterhin erfüllen kann und politisch akzeptiert bleibt. Auch sämtliche Kantone haben sich in der Konsultation zum Schlussbericht der Projektorganisation USR III im Grundsatz dafür ausgesprochen.

Die Anpassung des Ressourcenausgleichs soll sich nach Ansicht des Bundesrats auf die Berücksichtigung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial beschränken, denn im Fokus der USR III stehen vorwiegend die Gewinne der juristischen Personen. Die übrigen Elemente des Ressourcenpotenzials werden nicht berührt.

Im heute geltenden System fliessen (wegen der Beta-Faktoren) die steuerbaren Gewinne, verglichen mit den Einkommen natürlicher Personen, im Durchschnitt mit reduziertem Gewicht in die ASG ein. Im Referenzjahr 2014 beispielsweise beträgt die durchschnittliche Gewichtung aller Unternehmensgewinne in der ASG rund 50 Prozent. Diese tiefere Gewichtung widerspiegelt

die Tatsache, dass die Ausschöpfbarkeit von Unternehmensgewinnen im Durchschnitt geringer ist als die der Einkommen natürlicher Personen.

Mit der USR III kann ein substanzieller Anteil der heute privilegiert besteuerten Erträge trotz gezielter Massnahmen nicht mehr bevorzugt besteuert werden. Die analoge Weiterführung des heutigen Systems, das heisst eine reduzierte Gewichtung nur der privilegiert besteuerten Erträge, namentlich Boxenerträge, würde demnach zu einem deutlichen Anstieg des Ressourcenpotenzials führen. Dies stünde im Widerspruch zur fiskalischen Realität: Die eingeschränkte Möglichkeit einer gezielten steuerlichen Privilegierung mobiler Steuerbasen reduziert die Ergiebigkeit der Unternehmensbesteuerung, weil der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bei mobilen Steuerbasen zumindest teilweise nur durch eine allgemeine Gewinnsteuersenkung möglich ist. Das bedeutet, dass die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne generell zurückgeht. Vor diesem Hintergrund sollte die Gewichtung der Gewinne im Ressourcenpotenzial in der Tendenz gegenüber heute eher abnehmen.

Zur Ermittlung der Gewichtung soll die durchschnittliche steuerliche Ausschöpfung über alle Kantone verwendet werden. Sie wird für die Einkommen natürlicher Personen und die Gewinne juristischer Personen separat ermittelt, indem die gesamten jeweiligen Steuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden, inklusive des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, durch die entsprechende Bemessungsgrundlage gemäss direkter Bundessteuer dividiert werden. Der Quotient zwischen der steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen und der steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen natürlicher Personen dient dann als Gewichtungsfaktor für die Gewinne der juristischen Personen in der ASG. Dieser relative Steuerausschöpfungsfaktor wird als Zeta-Faktor bezeichnet. Weil die Unternehmensgewinne steuerlich geringer ausgeschöpft werden als die Einkommen der natürlichen Personen, ist der Zeta-Faktor kleiner als 1.

Das Konzept des Zeta-Faktors soll für Erträge innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox differenziert angewendet werden: Erträge eines Kantons ausserhalb der Box werden mit der durchschnittlichen relativen steuerlichen Ausschöpfung nur dieser Erträge gewichtet. Das Analoge gilt für Erträge innerhalb der Box. Damit werden privilegiert besteuerte Gewinne im Ressourcenpotenzial mit tieferem Gewicht berücksichtigt als ordentlich besteuerte. Damit ist es möglich – ähnlich wie im heutigen System, wenn auch weniger ausgeprägt – im Ressourcenpotenzial der unterschiedlichen Mobilität und damit auch der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit des Gewinnsteuersubstrats Rechnung zu tragen. Mit einem Ausschöpfungsfaktor, der einheitlich auf alle Gewinne angewendet würde, wäre dies nicht der Fall und die Kantone hätten geringeres Interesse daran, mobile Gewinnsteuerbasen zu halten beziehungsweise anzuziehen: Ein zusätzlicher Franken an Gewinnsteuersubstrat würde das Ressourcenpotenzial gleich stark erhöhen, unabhängig davon, ob es sich um mobile oder immobile Gewinnsteuerbasen handelte. Bei der Verwendung von zwei Zeta-Faktoren dürften die Änderungen bei den Ausgleichszahlungen beim Systemwechsel zudem weniger ausgeprägt ausfallen als bei der Verwendung eines einheitlichen Faktors, weil schon im heutigen System eine Differenzierung nach Mobilität erfolgt.

6. Zusammenhang zwischen USR III und NFA; Forderungen des Kantons Zug

Die neuen Regelungen des NFA für die 3. Periode greifen bereits ab dem Jahr 2016 und sind momentan in der parlamentarischen Beschlussfassung, die USR III hingegen befindet sich bis Ende Januar 2015 in der Vernehmlassung und zeigt erst ab dem Jahr 2019 (allenfalls 2020)

Wirkung. Die beiden Vorhaben weisen also keinen direkten Zusammenhang auf und werden auch separat umgesetzt. Der Kanton Zug legt denn auch Wert darauf, dass eine unabhängige Umsetzung der USR III vom NFA erfolgt. Wie aber bereits vorstehend ausgeführt, hat die Abschaffung der privilegierten Steuerstatus als Teil der USR III Auswirkungen auf den NFA. Mit der Umsetzung der USR III werden die Kantone ihr Ressourcenpotenzial bedeutend weniger ausschöpfen können. Um die neuen steuerpolitischen Realitäten abzubilden, ist die durch den Finanzausgleich heute umverteilte Summe substantiell zu reduzieren.

Der Kanton Zug hat bereits mehrfach und bei verschiedenen Stellen auf die vorstehend genannten Punkte aufmerksam gemacht. So hat er mit Schreiben vom 11. März 2014 an die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie an die Eidgenössische Steuerverwaltung und mit Schreiben vom 12. August 2014 an die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) dezidiert auf die erwähnten Probleme hingewiesen.

Insbesondere hat der Kanton Zug auch auf folgenden Fehler im System des NFA hingewiesen: Die Nettoauszahlungen im NFA steigen für den Kanton Zug von 279,5 Millionen oder 2514 Franken pro Kopf (2014) auf 316,6 Millionen oder 2806 Franken pro Kopf. Die Finanzkraft des Kantons Zug steigt bei weitem nicht im gleichen Ausmass wie die Zahlungen in den NFA: Das Ressourcenpotenzial stieg vom Jahr 2014 auf das Jahr 2015 um 10,1 Prozent, während dem der Beitrag in den NFA um 13 Prozent gewachsen ist. Alleine bezogen auf das Jahr 2014 bezahlt der Kanton Zug also im 2015 rund 9 Millionen Franken zu viel.

Vergleicht man die Jahre 2008 und 2015, so ergibt sich ein Betrag von 68 Millionen Franken, den der Kanton Zug zu viel bezahlen muss. Bezogen auf das Wachstum des standardisierten Steuerertrages pro Kopf (von 16 146 Franken [2008] auf 22 250 Franken [2015]) dürfte der NFA-Beitrag des Kantons Zug von 2008 auf 2015 lediglich um 68 Millionen Franken, nämlich von 180 Millionen im Jahr 2008 auf 248 Millionen im Jahr 2015, und nicht um 136 Millionen wachsen.

Aufgrund dieses offensichtlichen Fehlers im System des NFA braucht es dringend Anpassungen. Der Regierungsrat des Kantons Zug forderte deshalb von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren, es sei festzustellen, dass der Kanton Zug 68 Millionen Franken zu viel einzahlen müsse, sowie die Reduzierung der zu zahlenden Summe 2015 um 68 Millionen Franken. Zudem seien die Gewinne der juristischen Personen ab 2015, und nicht erst ab 2016, gemäss ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfbarkeit im Ressourcenpotenzial zu berücksichtigen.

Diese Ausführungen zeigen, dass der Regierungsrat des Kantons Zug das Anliegen der Motion bereits umgesetzt hat.

7. Antrag

Der Regierungsrat sieht die Notwendigkeit einer Revision des NFA, in Bezug auf den Wegfall des Beta-Faktors und unter Einführung zweier Zeta-Faktoren, parallel zur Unternehmenssteuerreform III. Vorstehende Ausführungen zeigen, dass die mit der Motion gestellten Forderungen bereits erfüllt wurden.

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen **beantragen** wir Ihnen deshalb:

Die Motion von Gabriela Ingold, Thomas Lötscher und Leonie Winter vom 8. Mai 2014, Vorlage-Nr. 2398.1 – 14680, sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 9. Dezember 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser