



## Stellungnahme des Kantons Zug

### Beilage: ausgefüllter Fragebogen des EFD betreffend Unternehmenssteuerreform III

Der Regierungsrat des Kantons Zug nimmt zu den Fragen im Fragebogen des EFD vom 19. September 2014 wie folgt Stellung:

1. *Befürworten Sie die steuerpolitische Stossrichtung der USR III, die aus folgenden Elementen besteht (Ziff. 1.2.1 der Erläuterungen)?*
  - *Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen.*
  - *Kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen.*
  - *Weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts.*

Der Kanton Zug **befürwortet die allgemeine steuerpolitische Stossrichtung der USR III** und auch einen Teil der konkret vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen. Diese sollen die Aufrechterhaltung und Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ermöglichen, die internationale Akzeptanz des Steuersystems der Schweiz fördern und der öffentlichen Hand auf allen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) ausreichende Steuereinnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben garantieren.

Die USR III soll sich jedoch noch stärker als vorgeschlagen **auf die wirklich zentralen steuerpolitischen Massnahmen** zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts, unter Berücksichtigung der internationalen Akzeptanz und der finanziellen Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern, **konzentrieren und auf unnötigen Ballast verzichten**.

Konkret **befürwortet** der Kanton Zug

- a. **Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus.**
- b. **Die Einführung einer Lizenzbox.**
- c. **Die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer.**
- d. **Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer.**
- e. **Die Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven.**

Die (übrigen) Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts und die Massnahmen mit geringeren Auswirkungen auf die Attraktivität der Schweiz lehnt der Kanton Zug ab.

Konkret **abgelehnt** werden:

- a. Die Anpassungen bei der Verlustverrechnung
- b. Die Anpassungen beim Beteiligungsabzug.
- c. Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital.
- d. Die Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften.

Die abzulehnenden Massnahmen würden die Komplexität und die Ungewissheiten über die Auswirkungen der Reform erhöhen und den finanziellen Handlungsspielraum von Bund, Kantonen und Gemeinden unnötig einschränken. Insbesondere die gegenseitigen Wechsel- und Kumulationswirkungen aus dem Zusammenspiel der einzelnen Massnahmen und die schwer abschätzbaren dynamischen bzw. planerischen Reaktionen von Unternehmen und Kantonen darauf würden letztlich auf eine unbeherrschbare und unverantwortbare Vorlage hinauslaufen, ganz zu schweigen von der mangelnden politischen Akzeptanz.

Die **Anpassungen bei der Teilbesteuerung** unterstützt der Kanton Zug nur, sofern die Mindestbeteiligungsquote beibehalten wird.

Bei den in der Vorlage ebenfalls genannten **kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen** ist die Ausgangslage in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Ein Teil der Kantone verfügt heute schon über recht vorteilhafte Gewinnsteuersätze im Bereich von etwa 12 Prozent inklusive direkter Bundessteuer. In diesen Kantonen dürfte kaum mehr zusätzlicher Handlungsbedarf bestehen. Andere Kantone haben heute sehr viel höhere Steuersätze, nicht selten im Bereich von 20 Prozent und höher. Bei ihnen wird eine spürbare Gewinnsteuersatzsenkung unerlässlich sein, wenn sie für mobile Unternehmen weiterhin international und interkantonal attraktiv sein wollen. Nicht jeder Kanton kann und muss sich beim Standortwettbewerb um mobile Unternehmen mit der gleichen Intensität beteiligen. Letztlich wird dies jeder Kanton für sich selber zu entscheiden haben, abhängig nicht zuletzt von der lokalen Wirtschaftsstruktur und den finanziellen Möglichkeiten.

Der **Kanton Zug** kennt heute einen ordentlichen Gewinnsteuersatz von rund 14,5 Prozent inklusive Bundessteuer. Da Zug traditionell ein sehr international ausgerichteter Standort ist und viele ertragsstarke mobile oder sogar hochmobile Unternehmen auf seinem Kantonsgebiet hat, wird es für ihn unerlässlich sein, die ordentliche Gewinnsteuer auf ein international kompetitives Niveau von etwa 12 Prozent zu senken (vergleiche dazu die entsprechende Medienmitteilung des Regierungsrats vom 12. Juni 2013). Eine Steuerbelastung von etwa 12 Prozent erscheint mit Blick auf die internationalen Entwicklungen und Diskussionen zweckmässig. 12 Prozent ist attraktiv genug, um im internationalen Standortwettbewerb zur Spitzengruppe der Staaten mit gut ausgebauter Infrastruktur und hoher Rechtssicherheit zu gehören, ohne sich gleichzeitig zur Zielscheibe von Staaten zu machen, die sich wegen ihrer eigenen deutlich höheren Steuerbelastung um die Abwanderung ihrer Unternehmen sorgen. Letztlich wird es notwendig sein, beim Steuersatz eine vernünftige Balance zwischen hoher Standortattraktivität und internationaler Akzeptanz/Rechtssicherheit zu finden.

Für diesen Umbau des Gewinnsteuersystems benötigt der Kanton Zug einen **ausreichenden finanziellen Spielraum**.

2. *Befürworten Sie folgende Massnahmen (Ziff. 1.2.3. der Erläuterungen)?*

- *Abschaffung der kantonalen Steuerstatus.*
- *Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern.*
- *Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer.*

- *Anpassungen bei der Kapitalsteuer.*
- *Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven.*
- *Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital.*
- *Anpassungen bei der Verlustverrechnung;*
- *Anpassungen beim Beteiligungsabzug.*
- *Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften.*
- *Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren.*

Die verschiedenen Massnahmen erscheinen etwas künstlich zusammengewürfelt. Neben Massnahmen, bei denen mit Blick auf die internationale Standortattraktivität und die Rechts- und Planungssicherheit tatsächlich ein echter Handlungsbedarf besteht, finden sich in der Liste diverse Vorschläge, die höchstens lose mit den eigentlichen Kernzielen zusammenhängen.

Der Kanton Zug **befürwortet**

- a. Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus.**
- b. Die Einführung einer Lizenzbox auf Ebene der kantonalen Steuern.**
- c. Die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer.**
- d. Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer.**
- e. Die Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven.**

Nur **teilweise befürwortet** der Kanton Zug die Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren. Er unterstützt zwar die Vorschläge zur Modalität und zur Entlastung beim Teilbesteuerungsverfahren, lehnt jedoch die Aufhebung der Mindestbeteiligungsquote entschieden ab. Für den Fall, dass die Mindestbeteiligungsquote nicht mehr aufrechterhalten werden sollte, beantragt der Kanton Zug den vollumfänglichen Verzicht auf die Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren.

**Abgelehnt** werden:

- a. Die Anpassungen bei der Verlustverrechnung.
- b. Die Anpassungen beim Beteiligungsabzug.
- c. Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital.
- d. Die Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften.

**Zu den Massnahmen im Einzelnen:**

**Abschaffung der kantonalen Steuerstatus:**

**An deren Abschaffung führt angesichts der internationalen Entwicklungen kein Weg vorbei.** Das geltende schweizerische Unternehmenssteuerrecht muss neu ausgerichtet werden, damit sich die in der Schweiz tätigen, international orientierten Unternehmen auch in Zukunft auf eine hohe Rechts- und Planungssicherheit verlassen können. Die Beibehaltung des Status quo ist keine realistische Handlungsoption. Die heutigen Steuerstatus der Schweiz stehen international unter Druck. Langfristige Standortentscheide von Unternehmen zugunsten der Schweiz werden vermehrt von einer ausreichenden Akzeptanz der schweizerischen Regeln auch im Ausland abhängig gemacht.

#### **Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern:**

**Der Kanton Zug unterstützt die Massnahme zur Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern.** Steuerlich privilegierte Lizenzboxen sind heute Bestandteil der Steuerrechtsordnungen mehrerer europäischer Staaten (wie beispielsweise Belgien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich). Es ist noch nicht sicher, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Definition der Lizenzbox den von der OECD geprägten internationalen Standards entspricht. Es besteht indessen kein Grund, auf die Einführung einer Lizenzbox zu verzichten, solange diese in OECD-Staaten angewendet werden. Tendenziell dürfte die Lizenzbox so breit wie möglich zu definieren sein, ohne aber als «schädlich» im Sinne der international akzeptierten Standards qualifiziert zu werden. Aufgrund der anhaltenden internationalen Diskussionen über die Ausgestaltung und Akzeptanz von Lizenzboxen wird es notwendig sein, die USR III-Vorlage bereits im Laufe der parlamentarischen Beratungen kontinuierlich weiter zu entwickeln und an neueste Entwicklungen und Erkenntnisse anzupassen. Für diese weiteren Arbeiten kann und soll sich der Bund wie schon bisher grundsätzlich auf die bewährte Projektorganisation USR III abstützen. Der Kanton Zug als bedeutender Wirtschaftsstandort ist bereit, an diesen Arbeiten in geeigneter Weise mitzuwirken, und erwartet vom Bund, rechtzeitig informiert und miteinbezogen zu werden.

#### **Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer:**

Dem Kanton Zug ist bewusst, dass die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer umstritten ist, gerade auch bei den Kantonen selbst. Er teilt die Sorge, dass ein zu grosszügig bzw. zu offen formulierter Abzug untragbare finanzielle Ausfälle nach sich ziehen und möglicherweise auch zu verstärkter Steueroptimierung seitens der Unternehmen einladen könnte. Dennoch ist der **Kanton Zug der Ansicht, dass man die zinsbereinigte Gewinnsteuer nicht voreilig streichen sollte. Es sollte zusammen mit den Wirtschaftsverbänden und den Spezialistinnen und Spezialisten von Bund und Kantonen weiter nach Lösungen gesucht werden**, welche untragbare finanzielle Ausfälle sowie unerwünschte Mitnahmeeffekte – insbesondere durch steuerplanerische Massnahmen – mittels zielgerichteter Ausführungsbestimmungen auf Verordnungs-, Verfügungs- oder Weisungsebene sachgerecht unterbinden.

#### **Anpassungen bei der Kapitalsteuer:**

**Der Kanton Zug unterstützt die Massnahme zur Anpassung der Kapitalsteuer.** Ziel ist eine reduzierte Besteuerung des Eigenkapitals in Bezug auf Beteiligungen, Immaterialgüterrechte und Darlehen. Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus unterliegen nach bisherigem Recht bei der Kapitalsteuer einem reduzierten Satz. Der geplante Wegfall der Steuerstatus würde ohne Ersatzmassnahme dazu führen, dass diese Gesellschaften inskünftig eine wesentlich höhere Kapitalsteuer entrichten müssten, was gerade bei substanzstarken Gesellschaften (namentlich Holdings und Finanzgesellschaften) zu einer untragbaren Mehrbelastung und somit zu einem Wegzug aus der Schweiz führen könnte. Um dies zu verhindern, sollen die Kantone jenen Teil des Kapitals, der mit Beteiligungen, Immaterialgüterrechten und Darlehen an Konzerngesellschaften im Zusammenhang steht, bei der Kapitalsteuer reduziert besteuern können.

#### **Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven:**

**Der Kanton Zug unterstützt die Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven.** Stille Reserven können auf verschiedene Arten entstehen, so durch Überbewertung von Passiven und Unterbewertung von Aktiven oder zwangsläufig aufgrund handelsrechtlicher Höchstbewertungsvor-

schriften. Bei der Realisierung stellen sie steuerbaren Gewinn dar. Schon heute werden stille Reserven in der Praxis beim Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung in diversen Kantonen steuerneutral aufgedeckt. Diese Praxis wird auch vom Bundesgericht geschützt. Die ausdrückliche Normierung auf Stufe Gesetz soll allfällige noch bestehende Rechtsunsicherheiten beseitigen, dies nicht nur in steuerrechtlicher Hinsicht, sondern auch mit Blick auf die angemessene Berücksichtigung solcher «Sondererträge» und künftiger Abschreibungen für Zwecke des Finanzausgleichs.

**Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital:**

**Der Kanton Zug lehnt die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital zusammen mit dem Gros der anderen Kantone ab.** Diese steuerpolitische Massnahme schränkt den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes unnötig ein. Die Steuerausfälle von 210 Millionen Franken für den Bund stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis, um welche es bei den Kernanliegen der USR III geht. Die USR III soll auf die wirklich zentralen Anliegen fokussiert bleiben und nicht unnötigen Ballast mitschleppen, welcher die Vorlage überlädt und letztlich deren politische Akzeptanz gefährdet.

**Anpassungen bei der Verlustverrechnung:**

**Auch die Anpassungen bei der Verlustverrechnung lehnt der Kanton Zug ab.** Sie gehören nicht wirklich zu den Kernanliegen der USR III, nämlich der Sicherung der internationalen Standortattraktivität der mobilen Steuerbasis und der Erhöhung der Rechts- und Planungssicherheit für in der Schweiz tätige Unternehmen. Aus Sicht der Standortattraktivität ist die Verlustverrechnung so gut wie irrelevant. Muss man davon ausgehen, dass Wirtschaftszyklen zwischen fünf bis acht Jahre dauern, ist auch damit zu rechnen, dass eine fortwährende Verlustverrechnung zu bedeutenden Steuerausfällen führen kann, trotz der Bedingung, dass 20 Prozent des jeweiligen Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen. Dazu kommt, dass der beträchtliche administrative Mehraufwand für die Berechnung der jährlich noch verbleibenden Verlustverrechnung auf unbestimmte Zeit erhöht wird. Die Übernahme von definitiven Verlusten von in- und ausländischen Tochtergesellschaften ist nicht sinnvoll. Sie ist im Vollzug sowohl für die Unternehmen selbst wie auch für die Steuerbehörden höchst problematisch und aufwändig und für das Schweizer Steuersubstrat schädlich.

**Anpassungen beim Beteiligungsabzug:**

**Der Kanton Zug lehnt Anpassungen beim Beteiligungsabzug ab.** Die heute geltende indirekte Freistellung der Beteiligungserträge würde durch eine direkte Freistellung ersetzt. Bei der indirekten Freistellung kann es vorkommen, dass Vorjahresverluste mit Beteiligungserträgen verrechnet werden müssen. Im vorgeschlagenen System wären Beteiligungserträge und Kapitalgewinne auf Beteiligungen nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage und würden somit nicht mehr in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns einfließen. Diese Massnahme hat aber keine zweckdienliche Wirkung hinsichtlich der Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandortes und keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis. Sie muss daher als unnötiger Ballast in der USR III-Vorlage bezeichnet werden. Der Systemwechsel hätte zudem offenbar grosse Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Hand (Steuerausfälle von 166 Millionen bis 216 Millionen Franken für den Bund und von 194 Millionen bis 254 Millionen Franken für die Kantone und Gemeinden). In der Gesamtbetrachtung überwiegen die Zweifel hinsichtlich eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

### **Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften;**

Der Kanton Zug **lehnt die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften mit Nachdruck ab**. Die Massnahme hat keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis, sondern fand lediglich zur Gegenfinanzierung Eingang in die Vorlage. Gerade die finanzielle Ergiebigkeit für die Zukunft erscheint jedoch nach den guten Börsenjahren der vergangenen Jahre und Jahrzehnte und dem nun hohen Ausgangsniveau mehr als fraglich. Sehr negativ fallen auf jeden Fall die unerwünschten zyklischen Verstärkungseffekte auf die öffentlichen Finanzhaushalte ins Gewicht. Oft dürfte es vorkommen, dass Börsenverluste genau dann auftreten und steuerlich in Abzug gebracht werden können, wenn die allgemeine Wirtschaftslage auch sonst schon wenig Grund zur Freude macht und die Steuererträge von Unternehmen und gutverdienenden Arbeitnehmenden unterdurchschnittlich ausfallen. Der Kanton Zug setzt daher lieber auch in Zukunft auf eine stabile und nachhaltig ergiebige Vermögenssteuer, welche bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer politisch unter Druck käme. Hinzu kommt der enorme Deklarations- und Vollzugsaufwand einer Kapitalgewinnsteuer für Steuerpflichtige, Finanzinstitute und Steuerbehörden. In einer Gesamtabwägung überwiegen die Nachteile einer Kapitalgewinnsteuer deren Vorteile bei weitem.

### **Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren:**

Der Kanton Zug unterstützt die Harmonisierung von Modalität und Entlastung beim Teilbesteuerungsverfahren, **er lehnt die Aufhebung der Mindestbeteiligungsquote jedoch klar ab**. In den letzten Jahren sind einzelne Kantone beim Teilbesteuerungsverfahren weit unter eine Entlastung gegangen, die zur Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung notwendig wäre. Eine Korrektur auf Stufe der Bemessungsgrundlage ist deshalb angezeigt. Die Begrenzung der Entlastung auf 30 Prozent trägt der Verminderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei sinkenden Gewinnsteuersätzen angemessenen Rechnung, erst recht bei, aufgrund der USR III, zu erwartenden weniger hohen Gewinnsteuerbelastungen. Gleichzeitig entfällt damit der in einzelnen Kantonen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was zu Mindereinnahmen bei der AHV führt. **Die Beibehaltung der Mindestbeteiligungsquote ist von grosser Tragweite und Wichtigkeit**. Sie reduziert insbesondere den ausserordentlich grossen administrativen Aufwand sowohl für die Steuerpflichtigen wie auch die Steuerbehörden. Zudem trägt sie dazu bei, die finanziellen Ausfälle des gesamten USR III-Pakets in Grenzen zu halten. Bedenken hinsichtlich theoretischer verfassungsrechtlicher Unschärfen haben hinter dieser praktischen Kosten-/Nutzenabwägung mit klarem Ergebnis zurückzutreten.

### *3. Welche anderen steuerlichen Massnahmen schlagen Sie vor?*

**Der Kanton Zug unterstützt die Einführung einer Tonnage Tax.** Im Kanton Zug dürfte eine solche Regelung zwar nur wenig praktische Anwendungsfälle hervorbringen. Es wäre jedoch schade, voreilig darauf zu verzichten, da sich die einschlägigen Wirtschaftsverbände im Bereich «Shipping und Trading» offenbar durchaus Potenzial für die Zukunft versprechen. Eine Tonnage Tax kommt offenbar schon in mehreren Staaten, darunter Grossbritannien, seit vielen Jahren ohne bekannte negative Effekte zum Einsatz. Sie zielt fokussiert auf mobile und ausgeprägt international orientierte Unternehmen ab, also genau auf jenes Segment, das von der Abschaffung der heutigen Steuerstatus nachteilig betroffen ist.

4. *Sind Sie einverstanden, dass der Bund den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschafft? Befürworten Sie die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Umfang und Art des Ausgleichs (Ziff. 1.2.4 der Erläuterungen)? Wäre für Sie ein alternativer Verteilmechanismus denkbar, bei dem eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt?*

Der Bund muss den Grossteil der durch die USR III ausgelösten finanziellen Folgen tragen. Die modellbasierte Schätzung des Umfangs der vertikalen Ausgleichsmassnahmen ist ein Anhaltspunkt dafür. Das Modell enthält naturgemäss jedoch zahlreiche Annahmen. Die Aufteilung der Mehrbelastungen hat sich deshalb nicht an der vorgeschlagenen je hälftigen Aufteilung zwischen Bund und Kantonen, sondern mindestens am verlässlicheren Verhältnis des Gewinsteueraufkommens aus den Statusgesellschaften zwischen Bund und Kantonen von 60 Prozent zu 40 Prozent zu orientieren. Daneben ist auch zu berücksichtigen, dass die privilegierten Gesellschaften und deren Angestellte heute einen markanten Anteil an die Mehrwertsteuer beitragen. **Wir fordern deshalb eine markante Erhöhung des Kantonsanteils an den direkten Bundessteuern. Die von der FDK und der KdK beantragten 21,2 Prozent sind das Minimum.**

**Wir verlangen, dass möglichst aktuelle Daten und Parameter in die Botschaft an die Eidgenössischen Räte einfließen.** Die Auswirkungen der Lizenzbox und der allgemeinen Gewinnsteuerschätzungen werden auf der Basis eines Modells geschätzt. Es liefert eine Grundlage für die Abschätzung der Grössenordnung der Kompensation. Dennoch kann es nicht der gesamten Komplexität der Wirklichkeit Rechnung tragen. Es ist deshalb mit Blick auf die Botschaft und die parlamentarischen Beratungen wenn immer möglich zu aktualisieren.

**Wir unterstützen den Vorschlag, den Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer zu erhöhen. Wir sind mit der Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen gemäss Vorschlag des Bundesrats einverstanden. Einen Ausgleich zur Hälfte nach dem Anteil der Wohnbevölkerung lehnen wir entschieden ab.** Ausschliesslich auf die durch die Abschaffung der Statusgesellschaften am direktesten von der Reform betroffenen Kantone ausgerichtete vertikale Ausgleichsmassnahmen sind kein gangbarer Weg. Der Bund darf keine Steuersenkungen in den Kantonen subventionieren, sondern muss allgemein zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der USR III auf die Kantone beitragen. Die entsprechenden Mittel stehen den Kantonen zweckfrei zur Verfügung. Es steht ihnen offen, in welcher Form sie diese Mittel einsetzen. Ein derartiger vertikaler Ausgleich ist deshalb, und weil er allen Kantonen zugutekommt, tendenziell steuerwettbewerbsneutral. Die Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen nach dem Anteil der Kantone am Ertrag der direkten Bundessteuer sichert den Bezug zu den bisherigen und künftigen Anstrengungen der Kantone, ihr Steuersubstrat zu sichern. Andere Verteilungskriterien trügen diesem Bezug nicht Rechnung und stellten einen neuen Fremdkörper bei der Verteilung der Kantonsanteile dar, die sich seit 2008 ausschliesslich nach dem Aufkommen in den Kantonen richtet.

**Wir fordern, dass die Mehrerträge der Gewinnsteuereinnahmen des Bundes, welche infolge von kantonalen Steuersenkungen entstehen, temporär an jene Kantone zurückerstattet werden, welche ihre Gewinnsteuersätze senken mussten.** Kantonale Gewinnsteuersenkungen senken den Steueraufwand der Unternehmen und erhöhen damit die Bemessungsgrundlage für die Gewinnsteuer bei der direkten Bundessteuer. Deren Satz bleibt unverändert,

was zu höheren Gewinnsteuereinnahmen des Bundes führt. Diese Mehrerträge sind temporär denjenigen Kantonen zurückzuerstatten, aus denen die Mehrerträge stammen und die ihre Gewinnsteuersätze senken mussten.

**Wir lehnen eine abgestufte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer ab. Die ganze Erhöhung muss mit dem Inkrafttreten der USR III erfolgen.** Die Ungewissheit über die USR III reduziert die Rechts- und Planungssicherheit. Einige Unternehmen haben bereits beschlossen, Investitionen und Arbeitsplatzschaffungen einzufrieren. Dies wird sich vor dem Inkrafttreten der USR III negativ auf die Steuereinnahmen der Kantone auswirken. Die Zeitplanungen der Kantone für die Anpassung ihrer Steuersysteme sind nicht bekannt. Diese könnten schneller notwendig werden als vom Bundesrat vorgesehen. So besteht die Gefahr, dass die vertikalen Ausgleichsmassnahmen aufgrund einer abgestuften Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer zu spät wirksam werden. Die Kantone werden durch die Staffelung in ihrer Steuerhoheit eingeengt. Sie müssen möglichst souverän unter Berücksichtigung ihrer sehr unterschiedlichen Ausgangslagen entscheiden können, wie und wann sie welche Massnahmen als erforderlich erachten.

**Wir lehnen einen alternativen Verteilmechanismus ab, bei dem die Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt.** Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen haben unabhängig von der kantonalen Gewinnsteuerbelastung oder deren individuellen Veränderungen zu erfolgen. Die kantonale Steuerautonomie ist auch im Hinblick auf die Rückverteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen zu beachten. Konkrete steuerpolitische Entscheide der Kantone sollen keinen direkten Einfluss auf die Ausgleichsmassnahmen haben. Entsprechende Fehlanreize konnten im Rahmen der NFA eliminiert werden. Diese Errungenschaft gilt es zu wahren.

5. *Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird? Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des Ressourcenausgleichs sowie den vorgeschlagenen Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone (Ziff. 1.2.5 der Erläuterungen)?*

**Wir fordern die Anpassung des Ressourcenausgleichs.** Sie ist unabdingbar, um eine bedeutende Veränderung des Ressourcenpotenzials (je nach Kanton nach oben oder unten) zu vermeiden, obwohl sich die wirtschaftlichen Grundlagen nicht geändert haben. Über eine Anpassung des Finanzausgleichsystems muss es möglich sein, die durch die USR III verursachten technischen Probleme zu lösen. Ohne eine Anpassung des Finanzausgleichsystems würde die Abschaffung der Beta-Faktoren nach der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus zu erheblichen Veränderungen beim Ressourcenpotenzial führen. Das Finanzausgleichssystem muss der geringeren steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen Rechnung tragen.

**Wir fordern die Einführung von zwei Zeta-Faktoren. Es sei zu prüfen, ob wegen der Einführung einer Tonnage Tax ein dritter Zeta-Faktor notwendig ist.** Zwei Zeta-Faktoren werden berechnet, um die relative steuerliche Ausschöpfung der Erträge innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox zu berücksichtigen. Sollte die relative Ausschöpfung der Erträge, die der Tonnage Tax unterliegen, wesentlich von den übrigen Ausschöpfungen abweichen, müsste ein dritter Zeta-Faktor eingeführt werden. Das Konzept der Zeta-Faktoren besitzt den Vorteil der Einfach-



heit. Im Übrigen kann kein Kanton seine Ausgleichszahlungen durch eine Manipulation seines Steuersystems beeinflussen. Die Simulationen des Bundes zeigen, dass eine sehr starke Veränderung der Steuersätze nur geringe finanzielle Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs hätte. Mit der Einführung der Zeta-Faktoren kann auch das Versprechen von Bund und Nehmerkantonen, die unterschiedlichen steuerlichen Ausschöpfungsmöglichkeiten bei den natürlichen und juristischen Personen in der Berechnung der Ressourcenstärke zu berücksichtigen, eingelöst werden.

**Wir lehnen die Einführung von Untergrenzen entschieden ab**, da Untergrenzen der Berücksichtigung der relativen Ausschöpfung widersprechen. Es ist nicht richtig, dass fallende Zeta-Faktoren es für Kantone attraktiv machen, die Gewinnsteuern noch weiter zu senken. Die Simulationen des Bundes zeigen, dass eine sehr starke Veränderung der Steuersätze eines Kantons nur geringe finanzielle Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs hätte, da für die Berechnungen immer auf einen Durchschnittswert abgestellt wird.

**Die Einführung von temporären Ergänzungsbeiträgen in erster Linie für die ressourcenschwächsten Kantone lehnen wir aus solidarischen Gründen nicht ab.** Wir erinnern daran, dass nach Auslaufen der Ergänzungsbeiträge die frei werdenden Bundesmittel an den Härteausgleich weiterhin, gemäss der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen vom 9. November 2010, kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden. Die temporären Ergänzungsbeiträge sollen zusammen mit dem Härtefallfonds umgesetzt werden. Es soll eine Lösung gesucht werden, um die Auswirkungen der USR III für ressourcenschwache und ressourcenstarke Kantone auf angemessene Weise abzufedern.

**Wir verlangen, dass die Fachgruppen Qualitätssicherung und Wirksamkeitsbericht in die Überarbeitung der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV, SR 613.21) miteinbezogen werden.** Die USR III wird in dem Zeitraum, in dem die Berechnung nach der alten (Beta-Faktoren) und neuen (Zeta-Faktoren) Berechnungsmethode erfolgt, sehr grosse Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial haben.

**Das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren für die Festlegung der Dotationen und den Ausgleich übermässiger Belastungen in der Übergangszeit ist aufgrund der effektiven Auswirkungen laufend vertieft zu prüfen und allenfalls anzupassen.** Die effektive Wirkung der Anpassungen im Ressourcenausgleich muss laufend und vertieft untersucht werden. Es gilt, einen Strukturbruch beim Ressourcenausgleich zu vermeiden. Wir sind noch nicht davon überzeugt, dass das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen in den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) zweckmässig ist.

**Wir unterstützen grundsätzlich die Anpassung der Berechnung des Ressourcenausgleichs zur Berücksichtigung der stillen Reserven, die für die Berechnung der Bemessungsgrundlage auf kantonaler Ebene relevant ist. Die rechtlichen und technischen Aspekte werden im Zuge der Erarbeitung der Botschaft geprüft werden.** Der Zusatzbericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) «Berücksichtigung der Aufdeckung stiller Reserven im Ressourcenpotenzial» vom 11. November 2014 legt diese Problematik dar und schätzt die möglichen finanziellen Konsequenzen ein. Das Ressourcenpotenzial der betroffenen Kantone muss einerseits die Besteuerung der Reserven beim Systemwechsel und andererseits die Abschreibung der aufgedeckten stillen Reserven berücksichtigen. Da die kantonalen Steuersta-

tus nur bei der kantonalen Gewinnbesteuerung angewendet werden, betreffen die Aufdeckung und Abschreibung stiller Reserven nur die kantonale Ebene. Für die Bestimmung des Ressourcenpotenzials ist hingegen in der Regel die Bemessungsgrundlage gemäss direkter Bundessteuer massgebend. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung von Zeta-Faktoren berücksichtigt somit die Abschreibung aufgedeckter stiller Reserven bei der Festlegung des Ressourcenpotenzials nicht direkt. Demzufolge fallen die steuerbaren Gewinne gemäss direkter Bundessteuer (insbesondere in Kantonen mit vielen Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus) in einer Übergangsphase höher aus als gemäss kantonaler Steuerbemessung.

**Wir unterstützen den Vorschlag des Kantons Waadt. Es soll ein Härtefallfonds im Umfang von 333 Millionen Franken für die Periode 2023 bis 2035 geschaffen werden, damit der tatsächlichen Entwicklung des Ressourcenpotenzials Rechnung getragen werden kann.** Die Auswirkungen der USR III auf den Ressourcenausgleich sollen für eine Übergangszeit abgedeckt werden. Mit dem Härtefallfonds sollen diejenigen 15 Kantone begünstigt werden, die gemäss den Berechnungen des Bundes mit dem neuen System benachteiligt werden. Ziel muss es sein, dass nach der Einführung der USR III kein Kanton im Nationalen Finanzausgleich (NFA) als Verlierer dasteht. Die temporären Ergänzungsbeiträge sollen zusammen mit dem Härtefallfonds umgesetzt werden. Es soll eine Lösung gesucht werden, um die Auswirkungen der USR III für ressourcenschwache und ressourcenstarke Kantone auf angemessene Weise abzufedern.

6. *Befürworten Sie das vom Bundesrat unterbreitete Konzept zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene (Ziff. 1.2.6 der Erläuterungen)? Welche anderen Massnahmen zur Kompensation der Reformlasten schlagen Sie vor?*

**Wir verlangen, dass die ausgabenseitigen Massnahmen zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene nicht zu einer Lastenabwälzung auf die Kantone führen.**

Abschliessend unterstreichen wir mit Nachdruck, dass die Umsetzung der USR III bei den kantonalen Vollzugsbehörden, namentlich den kantonalen Steuerverwaltungen, einen enormen Ausbau des Fachwissens und der personellen Kapazitäten erfordert. Weitere internationale Entwicklungen (wie beispielsweise die Einführung des spontanen und automatischen Informationsaustausches sowie die Umsetzung des BEPS-Projekts der OECD) verstärken diese besorgniserregende Entwicklung noch zusätzlich. Wird die USR III in der von uns vorgeschlagenen Form umgesetzt, so liegt der Schwerpunkt der politischen und finanziellen Risiken ganz eindeutig auf Seiten der Kantone, die allgemeine Gewinnsteuersenkungen finanziell verkraften und politisch durchsetzen sowie den kantonsinternen Ausgleich mit den Gemeinden noch finden müssen. Umso gerechtfertigter sind unsere Forderungen bezüglich Kompensation durch den Bund und Abwehr von Lastenabwälzungen. Wir ersuchen Sie dringend, diese Forderungen ernst zu nehmen und unserer Stellungnahme bei der Auswertung der Vernehmlassung das gebührende Gewicht beizumessen.

Regierungsratsbeschluss vom 20. Januar 2015

FD FDS 6 / 68 / 71496