



**Interpellation von Gabriela Ingold, Thomas Lötscher und Leonie Winter
betreffend Positionierung des Kantons Zug zur Unternehmenssteuerreform (USR III)
(Vorlage Nr. 2397.1 - 14679)**

Antwort des Regierungsrats
vom 2. Dezember 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Gabriela Ingold, Thomas Lötscher und Leonie Winter haben am 8. Mai 2014 eine Interpellation betreffend «Positionierung des Kantons Zug zur Unternehmenssteuerreform (USR III)» eingereicht. Die von den Interpellanten gestellten Fragen beantworten wir wie folgt:

1. Beantwortung der Fragen

Frage 1:

Wie beurteilt die Regierung des Kantons Zug die Wichtigkeit des interkantonalen und des internationalen Steuerwettbewerbes für den Kanton Zug sowie für die Schweiz?

Als Urprinzip des Marktes ist Wettbewerb die Triebfeder für Innovation, für Erneuerung und Streben zum Besseren und das unter möglichst optimalen, ökonomischen Bedingungen. Dieses Grundprinzip gilt auch für die öffentlichen Haushalte. So sind die einzelnen Gemeinwesen unter Druck, die öffentlichen Dienstleistungen in Qualität, Quantität und Kosten möglichst optimal anzubieten. Ist der Wettbewerb zwischen den Gemeinwesen nicht existent, fehlt auch ein verlässlicher Referenzwert für die Güte der öffentlichen Dienstleistungen und somit auch der Druck zur Optimierung resp. Erneuerung.

Dieser Wettbewerbsdruck zwischen den Gemeinwesen prägt sich am stärksten im Bereich der Finanz- und Steuerpolitik aus. Diese ist ein tragender Pfeiler des Wohlergehens eines Standorts. Einerseits werden die vorhandenen Mittel möglichst optimal auf die mehrheitsfähigen Bedürfnisse verteilt und andererseits kann die Standortattraktivität als Lebens- und Wirtschaftsraum unmittelbar und lokal stark beeinflusst werden. Dies gilt für Zug innerhalb der Schweiz und für die Schweiz im internationalen Wettstreit in gleicher Weise.

Frage 2:

Wie will der Kanton Zug die zukünftige Attraktivität für ausländische Ansiedlungen sicherstellen, und welches sind die vermutlichen Hauptzielmärkte für Ansiedlungsprojekte nach Zug für die nächsten 5 bis 10 Jahre?

Es muss Zug und der Schweiz gelingen, die Steuerreform so zu gestalten, dass die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die internationale Akzeptanz des Steuersystems und die Finanzierbarkeit der öffentlichen Hand gewährleistet werden können. Diese drei Ziele gilt es in den internationalen Verhandlungen im Rahmen der OECD stets im Auge zu behalten und im nationalen Umfeld umzusetzen. Im nationalen Kontext führen die bisher bekannt gewordenen Reformideen zu einer starken Annäherung der Steuersätze bei Unternehmergewinnen. Die dabei entstehenden Einnahmeausfälle sollen über finanzielle Ausgleichs zwischen Bund und Kanton

stattfinden. Insofern ist der ressourcenstarke Kanton Zug doppelt gefordert, um die oben skizzierten drei Ziele selber erreichen zu können.

Wirtschaftscluster wie beispielsweise der Rohstoffmarkt, der Immobilienmarkt oder die Chemiebranche sind über eine Zeitspanne von fünf bis zehn Jahre heutzutage nicht mehr so stabil wie früher. Insofern ist eine Fixierung auf einzelne Märkte nicht mehr das Gebot des zukünftigen Erfolgs. Wichtig ist, dass der Kanton Zug weiterhin als Standort für eine stark differenzierte Wirtschaft global attraktiv bleibt. Dies ist langfristig der beste Garant für eine nachhaltige Prosperität. Folglich ist der Kanton Zug gut beraten, die allgemeinen Rahmenbedingungen weiter zu optimieren.

Frage 3:

Wie steht die Zuger Regierung zu einer geforderten Bundesaufsicht über die Umsetzung des Steuerharmonisierungsgesetzes? Wäre diese mit dem Föderalismus zu vereinbaren?

Dem Regierungsrat ist bekannt, dass Forderungen nach einer Ergänzung bzw. Vertiefung der Bundesaufsicht für kantonale und gemeindliche Steuern schon seit vielen Jahren in unregelmässigen Abständen eingebracht oder erneuert werden. Im Kern gehen diese Diskussionen auf das Jahr 2001 zurück, in welchem die achtjährige Übergangsfrist zur Anpassung der kantonalen Steuergesetzgebungen an das 1993 in Kraft getretene Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) abgelaufen ist. Seit 2001 müssen die kantonalen Steuergesetzgebungen und die Praxis der Steuerbehörden im Einklang mit den bundesrechtlichen und somit übergeordnet verbindlichen formellen Vorgaben des StHG stehen. Auch der Kanton Zug hat seine Steuergesetzgebung per 2001 mittels einer Totalrevision des Steuergesetzes (StG, BGS 632.1) und der darauf aufbauenden Steuerverordnung (Vo zum StG, BGS 632.11) umfassend angepasst.

Das StHG enthält keine expliziten Bestimmungen, welche es dem Bund mit griffigen Instrumenten erlauben würden, für eine einheitliche gesetzgeberische Umsetzung und einen einheitlichen Vollzug des StHG in den Kantonen zu sorgen. Dies sorgt immer wieder für Kritik und gelegentlich auch für Vorstösse auf eidgenössischer Ebene: Die Meinungen darüber, ob es sich tatsächlich um ein echtes Problem mit einer praktisch bedeutsamen «Kontroll- und Durchsetzungslücke» oder eher um ein rein subjektiv gefühltes theoretisches Problem handelt, gehen jedoch weit auseinander. Ebenso weit auseinander gehen die Ideen, wie man eine Aufsicht über die Umsetzung des StHG konkret ausgestalten könnte. Zahlreich und nicht minder unumstritten sind auch die Versuche, aus mehr oder weniger vage formulierten Bestimmungen der Bundesverfassung und anderer Bundeserlasse indirekt eine verschärfte Bundesaufsicht herzu-leiten.

Bereits im Jahr 2004 erstellte eine von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung des damaligen Walliser Finanzdirektors einen umfangreichen Bericht betreffend «Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung». Der vollständige Bericht wurde im April 2005 vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben¹ und kann auch heute noch auf der Website des Bundes eingesehen werden.² Die Expertenkommission empfahl damals die Einsetzung einer Kontrollkommission, welche als Fachgremium paritätisch vom

¹ <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/?lang=de&msg-id=39>

² <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00571/00751/index.html?lang=de>

Bund und den Kantonen bestellt werden sollte. Da in der Vernehmlassung viele Vorbehalte angemeldet wurden, beschloss der Bundesrat im Juni 2006, auf weitere Schritte zu verzichten.³

Im Frühling 2008 folgte ein zweiter Bericht «Um- und Durchsetzung der formellen Steuerharmonisierung» einer neuen Expertenkommission, welche vom Zuger Finanzdirektor präsiert wurde. Auch dieser Bericht wurde publiziert.⁴ Dabei sollte den Bedenken, die im Vernehmlassungsverfahren von 2005 geäussert worden waren, Rechnung getragen werden, ohne das Festhalten am Konzept der Kontrollkommission aus den Augen zu verlieren. Die FDK hat den Bericht im Mai 2008 genehmigt und das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) ersucht, eine Vorlage auszuarbeiten, um die Durchsetzungs- und Aufsichtslücke im Bereich der formellen Steuerharmonisierung zu schliessen.⁵ Das EFD blieb jedoch bei seiner zurückhaltenden Haltung und sah sich darin bestätigt, als im Sommer 2010 ein analoger Vorstoss auf eidgenössischer Ebene im Nationalrat mit 101 zu 44 Stimmen abgelehnt wurde, weil befürchtet wurde, dass die Steuerhoheit der Kantone unterlaufen werde, es zu einer materiellen Steuerharmonisierung komme und der Steuerwettbewerb leide.⁶

Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung und insbesondere der geplanten Unternehmenssteuerreform III (USR III) hat die genannte Diskussion wieder an Intensität gewonnen. Es wird befürchtet, dass die Kantone bei der gesetzgeberischen Umsetzung oder beim praktischen Vollzug der USR III unterschiedliche Massstäbe anwenden könnten, um sich dadurch einen Vorteil im Standortwettbewerb zu sichern. Aus dem Kreise kantonaler Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie von ihnen beigezogener Fachpersonen wurde daher jüngst ange-regt, eine Ergänzung und Vertiefung der Aufsicht erneut anzugehen. Die Vorarbeiten sind al-lerdings noch recht vage. Die Meinungen gehen wie schon bei früheren Anläufen weit ausei-inander. Ob und in welcher Form daraus tatsächlich einmal ein Gesetzgebungsprojekt werden wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt noch nicht zuverlässig abschätzen. Der Regierungsrat würde sich zu gegebener Zeit mit einer allfälligen Vorlage befassen.

Frage 4:

Was unternimmt die Regierung gegenüber dem rufschädigenden Widerruf von Steuervorbescheiden (Rulings) durch die Bundesaufsicht über die Bundessteuer?

Alle kantonalen Steuerbehörden, also auch die Zuger Steuerverwaltung, sind auf schriftliche Anfrage hin bereit, steuerliche Fragen zu konkreten Sachverhalten schriftlich zu beantworten, also in einem sogenannten steuerlichen Vorbescheid («Ruling») schriftlich festzuhalten. Als typischen Anwendungsfall eines solchen Vorbescheids kann man etwa eine geplante Fusion zweier Unternehmen mit den sich daraus ergebenden steuerlichen Folgen nennen.

Vorbescheide haben nichts mit Steuererleichterungen («Tax Holidays») zu tun, für welche im Kanton Zug ausschliesslich der Regierungsrat zuständig wäre. Im Kanton Zug wurden im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen noch nie Steuererleichterungen gewährt. In Vorbescheiden der Steuerverwaltung werden auch nie anderweitige Sonderkonditionen abweichend von gesetzlichen Bestimmungen eingeräumt.

³ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=5566>

⁴ http://www.fdk-cdf.ch/080509_kk_schlussber_fdkjv_def_d.pdf

⁵ http://www.fdk-cdf.ch/pressemitteilung_090508_dt.pdf

⁶ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093738

Zuständig für die Beurteilung steuerlicher Fragen und somit die Ausstellung von Vorbescheiden betreffend Einkommens- und Vermögenssteuern für natürliche Personen (Privatpersonen) sowie Gewinn- und Kapitalsteuern für juristische Personen (Unternehmen) ist in allen Kantonen die kantonale Steuerverwaltung oder allenfalls eine gemeindliche Steuerbehörde, und zwar nicht nur für die Kantons- und Gemeindesteuern, sondern auch für die direkte Bundessteuer. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat nur – aber immerhin – ein Aufsichtsrecht über die kantonalen Steuerbehörden im Bereich der direkten Bundessteuer (Art. 103 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer, DBG, SR 642.11). Stösst die ESTV im Rahmen ihrer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit auf einen kantonalen Vorbescheid, mit dem sie aus Sicht der direkten Bundessteuer nicht einverstanden ist, kann sie diesen Vorbescheid bemängeln und nötigenfalls «widerrufen», indem sie der betroffenen Privatperson oder dem betroffenen Unternehmen mitteilt, dass sie nicht einverstanden sei. Dies hat dann zur Folge, dass sich die betroffene Person oder das Unternehmen ab dem Zeitpunkt des Widerrufs nicht mehr auf den Vorbescheid verlassen kann, dass also der sogenannte «Gutgläubensschutz» nicht länger gilt.

In der Praxis kommt es selten vor, dass die ESTV einen kantonalen Vorbescheid für die Zwecke der direkten Bundessteuer widerruft. Der weitaus grösste Teil der Vorbescheide gibt zu keinerlei Diskussionen Anlass. Aber es kann vorkommen, dass eine kantonale Steuerverwaltung unbewusst oder in seltenen Fällen sogar bewusst von der Praxisauffassung der ESTV abweicht. Bei vielen steuerlichen Anwendungsfragen besteht noch keine gerichtlich geklärte Praxis, weil ein Sachverhalt neu ist und in der vorliegenden Form bisher nie steuerlich zu beurteilen war.

In den meisten Fällen kann nach einem erstem «Widerruf» eine einvernehmliche Lösung zwischen der betroffenen Privatperson oder dem Unternehmen und der ESTV und der kantonalen Steuerverwaltung gefunden werden. Meist geht es nur um geringfügige Anpassungen in einem ansonsten unbestrittenen umfangreichen Vorbescheid. Und meistens gewährt die ESTV eine angemessene Übergangsfrist, um bestehende Strukturen und offene Fragen zu bereinigen. Es kann aber auch vorkommen, dass sich die Beteiligten tatsächlich nicht einigen. Für solche Fälle bestehen klar definierte und bewährte Verfahrenswege und Zuständigkeiten, welche letztlich auf eine unabhängige gerichtliche Beurteilung hinauslaufen, im Kanton Zug zuerst durch das Verwaltungsgericht und anschliessend das Bundesgericht.

Im oben erwähnten Beispiel einer geplanten Fusion zweier Unternehmen steht es den Unternehmen frei, die Fusion trotz widerrufenem Vorbescheid durchzuführen und sich dabei auf die Steuerfolgen gemäss kantonaalem Vorbescheid zu verlassen. Allerdings müssen sich die Unternehmen bewusst sein, dass die ESTV gegen die spätere Bundessteuer-Veranlagung durch die kantonale Steuerverwaltung Beschwerde zuerst ans Verwaltungsgericht und später ans Bundesgericht einreichen kann, ohne dass sich die Unternehmen auf den Gutgläubensschutz berufen können. Entscheiden die Gerichte zugunsten der ESTV, müssen die Unternehmen die nachteiligen Bundessteuerfolgen tragen. Entscheiden die Gerichte zugunsten der Unternehmen, sind die Steuerfolgen so, wie sie im ursprünglichen kantonalen Vorbescheid bestätigt wurden. Alle von einem Widerruf betroffenen Privatpersonen oder Unternehmen werden jeweils im Zeitpunkt des Widerrufs auf die Folgen und die sich daraus ergebenden Risiken aufmerksam gemacht. Es liegt dann an ihnen, frei zu entscheiden, ob sie den geplanten Sachverhalt (also z. B. die Fusion) auch ohne Gutgläubensschutz und mit dem Risiko von nachteiligen Steuerfolgen verwirklichen oder darauf verzichten wollen. Die abschliessende Zuständigkeit zur Beurteilung der Steuerfolgen liegt letztlich – wie gesetzlich vorgesehen – bei den Gerichten.

Die ESTV übt ihr Aufsichtsrecht von Bundesrechts wegen nach eigenem Ermessen aus. Der Regierungsrat hat keine rechtlichen Möglichkeiten, direkt auf die Praxis der ESTV einzuwirken. Er ist davon überzeugt, dass sich die kantonale Steuerverwaltung im Rahmen ihrer Möglichkeiten in einer konstruktiven Weise dafür einsetzt, dass die ESTV bei ihrer aufsichtsrechtlichen Tätigkeit auf berechnigte Interessen und Anliegen von Zuger Privatpersonen und Unternehmen angemessen eingeht.

Frage 5:

Welche Ersatzmassnahmen der bisherigen kantonalen Steuerstati sind aus Sicht der Regierung auf Bundes- und Kantonsebene zu ergreifen und wie versucht sie diese auf beiden Ebenen durchzusetzen, um die interkantonale und internationale Steuerwettbewerbsfähigkeit sicherzustellen?

Bund und Kantone haben am 21. September 2012 eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt, um das Schweizer Unternehmenssteuersystem im Spannungsfeld von Wettbewerbsfähigkeit, Finanzierung der Staatsausgaben und internationaler Akzeptanz zu reformieren.⁷ Unter der politischen Federführung eines Steuerungsorgans wurden die steuer- und finanzpolitischen Stossrichtungen einer nächsten Unternehmenssteuerreform, der sogenannten Unternehmenssteuerreform III (USR III), erarbeitet. Der ausführliche Zwischenbericht vom 11. Dezember 2013 ist auf der Website des Bundes einsehbar.⁸ Dabei wurden unter anderem eine Lizenzbox und eine zinsbereinigte Gewinnsteuer als denkbare Ersatzmassnahmen für die bisherigen kantonalen Steuerstatus zur Diskussion gestellt.

Im Frühling 2014 hat der Bund eine Anhörung bei den Kantonen zu den im Zwischenbericht erwähnten Massnahmen durchgeführt. Die Stellungnahme des Zuger Regierungsrats an den Bund datiert vom 11. März 2014 und wurde zusammen mit dem ausgefüllten Fragebogen auf der Website des Kantons Zug publiziert.⁹ Mittels Medienmitteilung, die ebenfalls auf der Website des Kantons eingesehen werden kann, wurde zudem auch die Öffentlichkeit über die Haltung des Regierungsrats informiert.¹⁰ Der Regierungsrat befürwortete weitere Vertiefungsarbeiten zu verschiedenen steuerlichen Massnahmen und betonte insbesondere die Notwendigkeit, die Ausgestaltung von denkbaren Boxen weiter zu konkretisieren. Der vollständige Anhörungsbericht mit den Eingaben aller Kantone wurde am 30. April 2014 auf der Website des Bundes publiziert¹¹.

Am 22. September 2014 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur USR III eröffnet. Die vollständigen Unterlagen sind auf der Website des Bundes publiziert.¹² Der Zuger Regierungsrat hat nun wie alle anderen Adressatinnen und -adressaten bis am 31. Januar 2015 Zeit, sich vernehmen zu lassen. Der Regierungsrat wird im Januar 2015, im Hinblick auf seine Vernehmlassungsantwort an den Bund, erneut über seine Haltung zur USR III und somit auch zu allfälligen Ersatzmassnahmen für die wegfallenden kantonalen Steuerstatus beraten.

⁷ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=46084>

⁸ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=51519>

⁹ <http://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/konsultation-zu-den-massnahmen-zur-staerkung-der-steuerlichen-wettbewerbsfaehigkeit-unternehmenssteuerreform-iii>

¹⁰ <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/aktuell/medienmitteilung-unternehmenssteuerreform-iii>

¹¹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=52818>

¹² <http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?lang=de&msg-id=54566>

*Frage 6:**Welche Rolle spielt dabei der Gewinnsteuertarif?*

Am 12. Juni 2013 hat der Regierungsrat mittels Medienmitteilung¹³ bekannt gegeben, dass er bei der Umsetzung der USR III einen Umbau des Zuger Unternehmenssteuerrechts mit einem einheitlichen Gewinnsteuersatz von etwa 12 % für Kantons-, Gemeinde- und direkte Bundessteuern anstrebt. An dieser Absicht hat sich seither nichts geändert.

Ein Teil der bisher privilegiert besteuerten Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften wird nach der Abschaffung der Steuerstatus eine moderate steuerliche Mehrbelastung in Kauf nehmen müssen. Dafür werden Unternehmen, die bisher der ordentlichen Gewinnsteuer von aktuell etwa 14,6 % unterliegen, von der massvollen Senkung auf rund 12 % profitieren können.

Die Mehr- und Mindereinnahmen aus dem Umbau des Unternehmenssteuerrechts sollen sich im Kanton Zug ungefähr ausgleichen, d. h. das Steueraufkommen aller Unternehmen zusammen soll nachher in etwa gleich hoch sein wie heute.

Eine Steuerbelastung von etwa 12 % erscheint auch mit Blick auf die internationalen Entwicklungen und Diskussionen zweckmässig. 12 % 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 Sorgen um die Abwanderung ihrer Unternehmen machen. Letztlich wird es notwendig sein, beim Steuersatz eine vernünftige Balance zwischen hoher Standortattraktivität und internationaler Akzeptanz/Rechtssicherheit zu finden.

*Frage 7:**Wie beurteilt die Zuger Regierung einen möglichen Ausgleich von Steuerausfällen durch Bundesgelder und wie wäre in diesem Zusammenhang die NFA anzupassen?*Grundsätzliche Ausführungen

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) entnommen werden.¹⁴

Betreffend die finanziellen Lasten der USR III bestehen viele Unsicherheiten und Unwägbarkeiten; entsprechende Schätzungen sind 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 steht in Zusammenhang, wie sich das internationale steuerliche Umfeld entwickelt. Die Bewegung der Steuerbelastungen in den Konkurrenzstandorten ist jedoch schwierig zu antizipieren, unter anderem

¹³ <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/aktuell/angekuenndigte-unternehmenssteuerreform-iii>

¹⁴ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36631.pdf>

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 % auf zwischen 13 % und 20 % senken, so dass ein gewichteter Durchschnittswert von rund 16 % 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.

Heute bleiben 17 % 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 % auf 20,5 % kann die genannte Milliarde ausgeglichen werden. 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 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, würde demnach zu einem deutlichen Anstieg des Ressourcenpotentials 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. Dieser relative Steuerausschöpfungsfaktor wird als Zeta-Faktor bezeichnet.

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.

Beantwortung der Fragen

Die Erhöhung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer (von 17 % auf 20.5 %) 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 % 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 % auf mindestens 20.5 % erfolgt.

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 fordern, dass zur Ermittlung der Gewichtung die durchschnittliche steuerliche Ausschöpfung über alle Kantone verwendet wird.

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, müssen neu die Unternehmensgewinne mit einem tieferen Gewicht als die Einkommen der natürlichen Personen in die ASG einfließen. Die USR III wird das Ausschöpfungspotenzial der Gewinne der juristischen Personen zusätzlich verändern. Die Auswirkungen der USR III auf die Ausschöpfbarkeit der Unternehmen mit besonderem Steuerstatus bzw. der Unternehmen ohne besonderen Steuerstatus sind vertieft zu prüfen. Die Geberkantone beantragen deshalb, dass die Gewinne der juristischen Personen im bisherigen System mit einem Faktor von 0.7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet werden.

Mit Einführung der zwei Zeta-Faktoren sowie der durchschnittlichen Ausschöpfung wird die Forderung des Kantons Zug sowie der übrigen Geberkantone erfüllt.

Eine vertiefte Stellungnahme wird der Regierungsrat im Rahmen der Vernehmlassung zur USR III abgeben.

Frage 8:

Hat die Regierung Szenarien entwickelt, wie einer Abwanderung von Unternehmungen entgegen zu treten ist?

Die beste Strategie gegen Abwanderung sind der Erhalt und der weitere Ausbau der allgemeinen Rahmenbedingungen, insbesondere Infrastruktur, Sicherheit, Verkehrswege (Erreichbarkeit der Arbeitsplätze), (Weiter-)Bildungsangebote, Gesundheitsversorgung, Steuern. Entsprechend sind Investitionen auch in Phasen von Entlastungsprogrammen immer wieder auf die zukünftige Attraktivität des Standorts hin zu überprüfen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass der Kanton und seine Exponentinnen und Exponenten und Institutionen, nicht zuletzt auch die Kontaktstelle Wirtschaft als «one-stop-shop» für Anliegen der ansässigen Firmen, nahe an den Bedürfnissen der Unternehmen sind und deren Herausforderungen und Problemstellungen kennen, bündeln und in den politischen Prozess einbringen. Dies dient nicht nur der Prosperität und dem Wohlbefinden der ansässigen Firmen, es ist gleichzeitig auch die effektivste Methode der Standortpromotion. Zufriedene Firmen sind die wirkungsvollsten Promotorinnen des eigenen Standorts.

Frage 9:

Ist der Regierungsrat der Meinung, dass die Landesregierung die Interessen des Wirtschaftsstandortes Schweiz gegenüber dem Ausland ausreichend stark verteidigt oder wird er diesbezügliche Forderungen stellen?

Zur internationalen Attraktivität des Standorts Schweiz tragen viele Elemente bei. Wichtig sind die Marktzutritte zu internationalen Märkten. Dabei spielen Freihandelsabkommen und bilaterale Verträge eine entscheidende Rolle. Aufgrund der ökonomisch herausragenden Stellung für die Schweiz ist der privilegierte Marktzugang zum EU-Binnenmarkt sehr entscheidend für die internationale Attraktivität der Schweiz und damit direkt mitentscheidend für den Wohlstand der Schweiz. Eine internationale Unternehmung kommt nicht primär wegen eines Markts von acht Millionen Konsumentinnen und Konsumenten in die Schweiz, sondern weil die Schweiz ein idealer, wettbewerbsstarker Hub für den EU-Markt ist. Insofern sind die Interessen des Wirtschaftsstandorts Schweiz vielgestaltig und müssen an unterschiedlichsten Orten verteidigt und verbessert werden. Letztlich kann sich die Schweiz bei der globalisierten Weltwirtschaft, wovon sie stark profitiert, globalen Standards nicht entziehen. Jeder Wirtschaftsstandort braucht im Grossen und Ganzen die Akzeptanz der internationalen Staatengemeinschaft. Dies gilt insbesondere für das zukünftige Steuersystem, welches im Rahmen der OECD und deren Programm «Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)» neue Leitplanken vorgesetzt erhält. Deshalb ist es wichtig, dass die Schweiz sich diesen globalen Trends (nicht nur Europa) proaktiv stellt und die eigenen Interessen und Ideen frühzeitig einfließen lässt. Dies ist richtigerweise die Maxime der momentanen, bundesrätlichen Strategie.

2. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 2. Dezember 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser