



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Standesinitiative für eine NFA-Anpassung im Bereich der aggregierten
Steuerbemessungsgrundlage
(Vorlage Nr. 2430.1 - 14759)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 7. Juli 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine NFA-Anpassung im Bereich der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage vom 12. September 2014 (Vorlage Nr. 2430.1 - 14759). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	1
2.	Motion	1
3.	Zum Verfahren der Standesinitiative	2
4.	Beurteilung	2
5.	Antrag.....	5

1. In Kürze

Die mit der Motion gestellten Forderungen sind bereits erfüllt. 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 Unternehmenssteuerreform III (USR III) aufgenommen.

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 Ausschöpfungsmöglichkeiten bei natürlichen und juristischen Personen, da die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials bei den juristischen Personen tiefer liegt als bei den natürlichen Personen. Diese Argumente hat der Kanton Zug im Rahmen der Vernehmlassung zum 2. Wirksamkeitsbericht eingegeben.

2. Motion

Die CVP-Fraktion beauftragte mit ihrer Motion vom 12. September 2014 den Regierungsrat, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen, die fordern soll, dass der NFA so angepasst

werde, dass die Gewinne der juristischen Personen mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet würden.

Zur Begründung wurde angeführt, die Anpassung basiere auf der unbestrittenen statistischen Tatsache, dass die Ausschöpfbarkeit des Ressourcenpotenzials bei den juristischen Personen tiefer sei als bei den natürlichen Personen. Mit der vorliegend geforderten Anpassung würde die Belastung um rund 37 Millionen Franken pro Jahr sinken.

An seiner Sitzung vom 25. September 2014 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

3. Zum Verfahren der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Verfahren für Standesinitiativen wird durch das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) geregelt. Seit einer Änderung des ParlG vom 21. Juni 2013 (in Kraft seit 25. November 2013) können Standesinitiativen nur noch in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden. Eine Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 ParlG).

Standesinitiativen unterliegen sodann einer Vorprüfung. Danach wird einer Initiative Folge gegeben, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird. Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig (Art. 116 Abs. 3 ParlG). Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an. Wird der Initiative Folge gegeben, wird sie einem der Räte zur Erstbehandlung zugewiesen (Art. 117 Abs. 1 ParlG). Die zuständige Kommission arbeitet einen Erlassentwurf zuhanden des Rates aus (Art. 117 Abs. 2 i.V.m. Art. 111 ParlG).

Damit eine Standesinitiative erfolgreich ist, muss sie somit mehrere institutionelle Hürden überwinden. Kommt es dennoch zur Ausarbeitung und Verabschiedung eines Erlassentwurfs durch die Bundesversammlung, geht dem ein lange dauerndes Verfahren voraus. Anders als bei Volksinitiativen ist eine Volksabstimmung über den Gegenstand einer Standesinitiative nicht zwingend. Zu beachten ist zudem, dass je nach der Regelungsstufe ein Erlassentwurf dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Das Verfahren für eine Standesinitiative ist somit aufwändig und der Ausgang unklar. Das dürfte erklären, weshalb Standesinitiativen in der Praxis anzahlmässig eine untergeordnete Rolle spielen.

4. Beurteilung

4.1. Mit der von der Motionärin verlangten Standesinitiative soll erreicht werden, dass das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) so geändert wird, dass die Gewinne der juristischen Personen mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet werden.

Alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, können Inhalt der Standesinitiative sein (vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, N 953).

Der Regierungsrat beurteilt das vorliegende Begehren wie folgt:

4.2. 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.

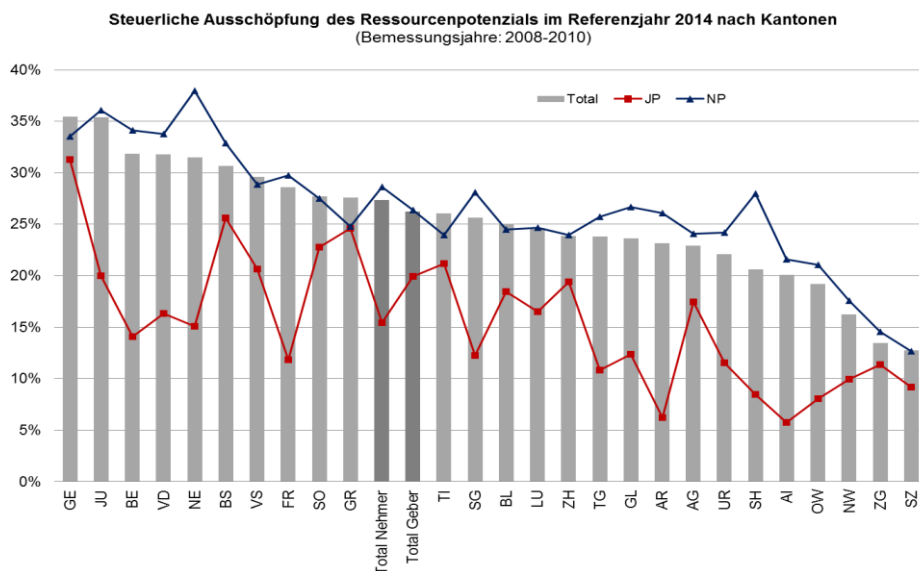
Die Eidgenössische Finanzverwaltung ermittelt jährlich den standardisierten Steuersatz, indem die Summe der Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden und der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer durch das Ressourcenpotenzial der Schweiz dividiert werden. 2013 betrug der standardisierte Steuersatz 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 Kantone¹ 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.

¹ 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.



Wir halten das Folgende fest:

- 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 dasjenige der 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.

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.

4.3. Wie vorstehende Ausführungen zeigen, haben alle Geberkantone gemeinsam bereits gefordert, was die Motion erreichen will. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Motion bezüglich der Gewichtung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben und bezüglich der Einreichung einer Standesinitiative nicht erheblich zu erklären sei.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine NFA-Anpassung im Bereich der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage vom 12. September 2014 (Vorlage Nr. 2430.1 - 14759) sei

- bezüglich der Gewichtung der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- bezüglich der Einreichung einer Standesinitiative nicht erheblich zu erklären.

Zug, 7. Juli 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser