

Positionspapier Steuer- und Finanzpolitik

## Erfolgsrelevante Rahmenbedingungen für den Kanton Zug



## Inhaltsverzeichnis

I. Vorwort: Erfolgsrelevante Rahmenbedingungen für den Kanton Zug .....	3
1. Was gut für Zug ist, ist gut für die Schweiz .....	3
2. Internationaler Standortwettbewerb bedingt optimale Rahmenbedingungen.....	3
3. Erfolgsmodell Zug unter Druck.....	3
4. Steuerföderalismus beibehalten, gleich lange Spiesse wie das Ausland.....	3
II. Situation im Kanton Zug und Ziele der FDP.Die Liberalen Zug.....	4
1. Zug und die Schweiz.....	4
2. Ursachen des Zuger Wohlstandes .....	4
3. Strategie der FDP.Die Liberalen Zug .....	5
4. Folgerungen.....	5
III. Unternehmenssteuerreform III (USR III).....	6
1. Analyse: Drei Problemfelder .....	6
2. Verhältnis zum Ausland und zur Europäischen Union im Speziellen: .....	6
3. Verhältnis innerhalb der Schweiz.....	6
4. Steuersatzsenkung für die Unternehmenssteuer .....	6
5. Geforderte Massnahmen .....	7
6. Begründung .....	7
IV. Revisionen NFA.....	10
1. Systemische Probleme .....	10
2. Notventil beim USR III-Übergang.....	10
3. Relativierung der Dominanz der Nehmerkantone .....	10
4. Unerlässliche erste „Gross-Reform“ der NFA schon jetzt .....	11
5. Obergrenze .....	11
6. Abschöpfungsgrade der Ressourcenpotentiale der Unternehmen nur zu zwei Dritteln .....	11
7. Abschaffung der Solidarhaft der Geberkantone .....	12
8. Ausgabeverhalten der Nehmerkantone .....	12
9. Fixierung der prozentualen Anteile der Geberkantone an den vertikalen Ressourcenausgleichszahlungen des Bundes.....	12
V. Kontakt.....	12

## **I. Vorwort: Erfolgsrelevante Rahmenbedingungen für den Kanton Zug**

Der Kanton Zug hat Erfolg. Der Schlüssel zu diesem Erfolg setzt sich aus verschiedenen Faktoren zusammen: Die Nähe zu Zürich, die sehr gute Verkehrsanbindung und staatliche Infrastruktur, ein vorhandenes Wachstumspotenzial, eine dienstleistungsorientierte Verwaltung, eine solide Finanzpolitik, ein mildes Steuerklima usw. Keiner dieser Faktoren vermag alleine zum Erfolg führen. Nur im Zusammenspiel funktioniert das Räderwerk. Davon profitieren die Bewohnerinnen und Bewohner, Arbeitnehmende, die von ausserhalb kommen, aber auch alle Kantone und der Bund.

### **1. Was gut für Zug ist, ist gut für die Schweiz**

Der Kanton Zug erwirtschaftete 2011 mit über CHF 125'000.- nach Genf den zweithöchsten pro Kopf-Beitrag am BIP.<sup>1</sup> Der Erfolg lässt sich auch an den Finanzausgleichszahlungen zwischen den Kantonen und dem Bund ablesen: 2013 zahlte der Kanton Zug pro Kopf rund CHF 2'500.- und damit den weitaus höchsten Betrag ein. Die effektive Summe, die der Kanton Zug bezahlte, ist mit rund CHF 275 Millionen nach Zürich die Zweitgrösste.<sup>2</sup> Der Nutzen des Zuger Erfolgs für die gesamte Eidgenossenschaft ist nicht von der Hand zu weisen. Kurzum, was gut ist für Zug, ist gut für die Schweiz.

### **2. Internationaler Standortwettbewerb bedingt optimale Rahmenbedingungen**

Das Gleichgewicht zwischen den Faktoren, die einen Standortvorteil ausmachen, ist labil. All die Unternehmen, die in den letzten Jahren im Kanton Zug ihre Zelte aufgeschlagen haben, sind mitsamt ihren Mitarbeitenden hochmobil. Wenn in London, Singapur, Delaware oder Dubai die Rahmenbedingungen besser erscheinen, werden sie, wie zuvor, einen Standortwechsel prüfen. Zug hat sich dafür entschieden, im internationalen Standortwettbewerb mitzuhalten. Dafür müssen die Rahmenbedingungen ständig überprüft und angepasst werden.

### **3. Erfolgsmodell Zug unter Druck**

Doch das Erfolgsmodell Zug steht unter Druck. Die Ursachen hierfür werden teilweise von aussen an unser Land herangetragen, teilweise sind sie eidgenössischen Ursprungs. Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) hat der Bund ein Vorhaben aufgegleist, das die Position der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb insgesamt stärken soll. Mit dieser Reform will der Bundesrat aufgrund des massiven Drucks des Auslandes aber auch unser Steuersystem auf internationale Akzeptanz trimmen. Angedacht ist eine Gleichbehandlung der heute kantonal geregelten in- und ausländischen Erträge von Holding- und Verwaltungsgesellschaften. Der Bundesrat riskiert aus Konzilianz gegenüber dem Ausland eine deutliche Schwächung ausgerechnet eines der stärksten Zugpferde der Schweizer Volkswirtschaft.

### **4. Steuerföderalismus beibehalten, gleich lange Spiesse wie das Ausland**

Klar ist, dass der Kanton Zug viele der Rahmenbedingungen nicht selber bestimmen kann. Es braucht einen gesamtschweizerischen Konsens, dass die Schweizer Volkswirtschaft Erfolgszentren braucht, die im internationalen Standortwettbewerb mithalten können. Sodann sind Massnahmen notwendig, mit dem Ziel, die Attraktivität für international tätige Unternehmen beizubehalten und die Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen zu stärken. Um die auch für die Schweiz wichtige Standortattraktivität des Kantons Zug zu erhalten und Unternehmen wie auch natürlichen Personen eine Planungssicherheit zu garantieren, hat die FDP.Die Liberalen Zug durch eine Task Force ein entsprechendes Wirtschaftspapier ausarbeiten lassen. Dieses verlangt u.a. eine Beibehaltung des Steuerföderalismus im Inland und gleich lange Spiesse gegenüber dem Ausland.

Die FDP.Die Liberalen Zug sind überzeugt, mit den von ihnen erarbeiteten Vorschläge die Auswirkungen der USR III auffangen zu können und mittelfristig die positiven Rahmenbedingungen für natürliche Personen und Unternehmen zu sichern – sei es für traditionelle Schweizer Unternehmen, Start-Ups, neuzugezogene internationale Unternehmen oder für solche, die die Schweiz als Standort evaluieren.

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik, Bruttoinlandprodukt (BIP) nach Grossregion und Kanton im Jahr 2011.

<sup>2</sup> Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich 2013. Der effektive Betrag für das Jahr 2014 wurde mit rund CHF 280 Millionen veranschlagt.

## II. Situation im Kanton Zug und Ziele der FDP. Die Liberalen Zug

### 1. Zug und die Schweiz

Oft sagen Zahlen mehr als tausend Worte. Deshalb möchte ich, um Ihnen zu zeigen, warum Zug in der Schweiz etwas Besonderes ist, einige wenige Zahlen zu nennen:

- 1.1 Beim NFA-Ressourcenpotential wird errechnet - für alle Kantone nach den gleichen Prinzipien ermittelt -, wie viel Einkommen der natürlichen Personen (nach Sozialabzügen) und wie viel Gewinne der Unternehmen theoretisch besteuert werden könnten.

Nimmt man für den Durchschnitt des so ermittelten Ressourcenpotentials 100 an, ergibt sich - an 6 Kantonen dargestellt - folgendes Bild:

Zug:	240 %
Basel-Stadt:	150 %
Genf:	134 %
Zürich:	124 %
Uri:	77 %
Wallis:	70 %

- 1.2 Drei weitere Zahlen zeigen, was Zug für die Schweiz steuerlich bedeutet. Im Kanton Zug werden folgende Steuereinnahmen geleistet (Zahlen 2012):

Für die Bundessteuer CHF 1.7 Mia.

Für die Kantonssteuer CHF 0.6 Mia.

Für die Gemeindesteuern CHF 0.5 Mia.

(Von der Bundessteuer erhält der Kanton Zug einen Anteil von 17 %, also etwas weniger als CHF 300 Mio.)

### 2. Ursachen des Zuger Wohlstandes

Der Zuger Erfolg beruht nicht auf Zufälligkeit, die Grundlage ist eine klare Zusage an den Steuerwettbewerb und das Wachstum. Regierung und Behörden (vor allem die Steuerbehörden) haben dies über Jahrzehnte positiv unterstützt und eine Organisation aufgebaut, die effizient und pragmatisch Themen der Wirtschaft lösen konnten. Die Schweiz und insbesondere die Nehmerkantone sollten dies weiter akzeptieren, da Zug aufgrund jahrzehntelanger Erfahrung ideal aufgestellt ist als ein Wachstumsmotor für die Schweiz zu wirken. Mit der aktuellen Unsicherheit und dem Druck gewisser politischer Kräfte ein gesundes Wachstum zu unterbinden, ist Zug ein Porsche, der nur bis zum zweiten Gang gefahren wird.

Die Hauptpfeiler des Zuger Erfolgs sind:

- a) Idealer wirtschaftlicher Mix. Cluster mit internationalen Grossunternehmen aus Handel und Industrie und starken technisch hochqualifizierten KMU's, international tätigen Finanzfirmen und weiteren Dienstleistungsunternehmen.
- b) Hohe wirtschaftliche Wertschöpfung pro Kopf der ansässigen Grossunternehmen (teilweise privilegiert besteuert)
- c) Überproportionaler Know-how-Bedarf führt zur Ansiedlung qualifizierter Mitarbeiter
- d) Innovatives Steuergesetz und tiefe Steuerbelastung von juristischen und natürlichen Personen ...
- e) ... führt zu Wohnsitz von Personen mit hohem Einkommen und Vermögen
- f) Effiziente und kooperative Verwaltung
- g) Nähe zu den Zentren Zürich und Luzern mit guter verkehrstechnischer Anbindung

### 3. Strategie der FDP.Die Liberalen Zug

Die FDP.Die Liberalen wollen den Wohlstand der Zukunft sichern und nicht den Status quo über die Runden retten. Abwanderung geschieht langsam und verdeckt und somit auch der Verlust an Wohlstand und Arbeitsplätzen. Die Zukunft der Schweiz liegt in der innovativen Gesellschaft eingebettet in einer starken Wirtschaft. Ein Hauptziel muss die Sicherung von Forschung, Entwicklung und Innovation in der Schweiz sein. Neue steuerliche Vorteile sollen dieses Ziel unterstützen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen. Zug muss an einer gesunden Wachstumsstrategie festhalten und umliegende Kantone in diese miteinbeziehen (Metropolitan Area). Der NFA darf das Wachstum der starken Geberkantone wie Zug nicht negativ beeinflussen (dies würde in einem gesamtschweizerischen Schaden resultieren). Deshalb setzt die FDP.Die Liberalen in ihrer Strategie v.a. auf folgende Punkte:

- a) Weiterhin starke internationale Präsenz der Zuger Wirtschaft, fokussiert auf Branchencluster mit starker Präsenz in Kanton und Region (Pharma/Medical Devices, ICT, Rohstoffe, Finanz u.a.)
- b) Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen für Unternehmen mit hoher Wertschöpfung und starker Innovationsfähigkeit
- c) Stärkung der bereits bestehenden Branchencluster zur Erzielung optimaler Netzwerkeffekte
- d) Weiterführung einer innovativen Wirtschafts- und Steuerpolitik und somit Schaffung einer für die Wirtschaft unabdingbaren Rechts- und Planungssicherheit
- e) Sicherung auch des zukünftigen Wohlstands der Bevölkerung
- f) Unterstützung aller Wirtschaftsbereiche bezüglich deren Reputation. Kampf gegen das Links-Grün-moraline Bashing

### 4. Folgerungen

- a) Steuerliche Optimal-Behandlung all der Unternehmensarten, die ein hohes Know-how voraussetzen und so hoch attraktive und hoch entlohnte Arbeitsplätze schaffen
- b) Förderung von Forschung und Entwicklung und Innovationen in allen Bereichen
- c) Kampf um Verständnis dafür, dass Zug seinen internationalen Spitzenplatz beibehalten will und dies in hohem Mass auch im Interesse der Schweiz liegt. Deshalb Widerstand gegen nationale Vorkehren, die das internationale Geschäft von Zug erschweren, ja behindern
- d) Kampf gegen die Einführung neuer Steuerarten (Erbchaftssteuer, Kapitalgewinnsteuer u.a.), welche das Unternehmertum und die Standortattraktivität schwächen
- e) Kampf gegen das Bashing von international agierenden Unternehmen sowie Vertrauen in deren Selbstverantwortung zur Respektierung allgemein anerkannter internationaler Standards
- f) Engagement für eine weitsichtige, langfristige Raumplanung, die das zukünftige Wachstum antizipiert
- g) Bemühen um Koalitionen mit anderen Kantonen, die bereit sind, das Engagement Zugs für einen bedeutenden Platz im internationalen Wirtschaftsgeschehen zu unterstützen.

Um die Ziele und die sich daraus ergebenden Folgerungen für unseren zukünftigen Wohlstand im Kanton wie auch in der Schweiz zu sichern, müssen im finanz- und steuerpolitischen Bereich für die beiden in den nächsten Jahre entscheidenden Schwergewichtsthemen rechtzeitig Lösungen gefunden werden. Dies nicht nur im Interesse des Kantons Zug, sondern auch im Interesse der Schweiz, für die Zug ein wichtiger Wachstumsmotor ist:

- **USR III**
- **NFA**

### **III. Unternehmenssteuerreform III (USR III)**

#### **1. Analyse: Drei Problemfelder**

- a) Verunsicherung wegen Wegfall der steuerlichen Privilegierung vieler bedeutender Unternehmen
- b) Drohender Wegzug bedeutender Steuerzahler sowohl bei den Unternehmen wie bei den natürlichen Personen
- c) Abnehmender Föderalismus im Steuerbereich und wirtschaftsferne der Eidgenössischen Steuerverwaltung

#### **2. Verhältnis zum Ausland und zur Europäischen Union im Speziellen:**

- a) Wir anerkennen die Forderungen des Auslandes, wonach die Gleichbehandlung von in- und ausländischen Erträgen gefordert wird (Verhinderung von Ring-Fencing).
- b) Wir verlangen jedoch gleich lange Spiesse für alle Staaten.
- c) Solange in der Europäischen Union gewisse Steuergestaltungsmassnahmen angewendet werden, (z.B. IP-Box), erachten wir diese auch für unsere Steuergesetze als praktikabel bzw. anwendbar.
- d) Wir lehnen einen vorauseilenden Gehorsam der Schweiz gegenüber dem Ausland deshalb entschieden ab.

#### **3. Verhältnis innerhalb der Schweiz**

- a) Von den Regimegesellschaften hat der Bund bislang in hohem Masse profitiert.
- b) Der Kanton Zug ist als einziger Kanton finanziell in der Lage, die im Schlussbericht zur Unternehmenssteuerreform III geforderte Steuerbelastung von 12 – 14 % zu erreichen.
- c) Der Ansatz, alle Kantone auf diese Steuerbelastung zu bringen, ist Utopie und nicht finanzierbar.
- d) Eine Gleichmacherei ist deshalb abzulehnen. Der Föderalismus hat einen grossen Einfluss auf das Erfolgsmodell Schweiz. Wir lassen es nicht zu, dass interne Kräfte am eigenen Ast sägen.
- e) Es muss mit allen Mitteln verhindert werden, dass der Kanton Zug aus Gründen einer möglichen höheren NFA-Belastung nicht daran interessiert ist, den Standort und die Wirtschaft zu fördern.
- f) Die Unternehmenssteuerreform III steht in einem kausalen Zusammenhang mit dem NFA. Wir fordern deshalb, dass die Reform des NFA gleichzeitig zu derjenigen der Unternehmenssteuerreform III erfolgt. Mehr dazu wird unter Punkt IV durch Rolf Schweizer ausgeführt.
- g) Die Fähigkeit, sich immer wieder neu zu definieren, hat der Schweiz in der Vergangenheit durch manche Krise geholfen. So ist es auch nun wieder an der Zeit, die Kräfte zu bündeln und zukunftsorientierte Lösungen zu finden, damit einzelne Standorte der Schweiz international kompetitiv bleiben.

#### **4. Steuersatzsenkung für die Unternehmenssteuer**

- a) Anzustreben ist eine im internationalen Verhältnis hoch kompetitive Steuerbelastung - sowohl aus nationaler wie vor allem aus internationaler Sicht betrachtet.
- b) Diese Steuerbelastung wird einerseits durch den Steuersatz, andererseits durch die verschiedenen nachfolgend beschriebenen steuerlichen Massnahmen bestimmt.
- c) Eine isolierte Ausrichtung auf einen Steuersatz von 12 %, wie dies die Finanzdirektion des Kantons Zug vorschlägt, ist wenig sportlich und nur dann verantwortbar, wenn die nachstehend erwähnten Massnahmen sich als so ergiebig erweisen, dass die sich ergebende Gesamtsteuerbelastung den Anforderungen gemäss lit. a entspricht.

## 5. Geforderte Massnahmen

Der Bericht des Steuerungsorgans wird positiv zur Kenntnis genommen. Folgende Elemente werden unterstützt und zur Umsetzung empfohlen:

- a) Breite Lizenzbox (Outputförderung) mit indirekter Berechnungsmethode auf kantonaler Ebene
- b) Steuerliche Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsförderungsaktivitäten (Inputförderung) für die direkten Kantons- und Bundessteuern
- c) Aktivierung der stillen Reserven und des Goodwills und anschliessende Abschreibung von Aktiven beim Wechsel des Steuerstatus und beim Zuzug für die direkten Kantons- und Bundessteuern
- d) Abschaffung - zumindest aber massive Senkung der Kapitalsteuer auf kantonaler Ebene (wie das die FDP. Die Liberalen Fraktion des Kantons Zug bereits mit einer Motion gefordert hat)
- e) Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf dem Eigenkapital für die direkten Kantons- und Bundessteuern
- f) Einführung eines Tonnage-Tax-Systems für die direkten Kantons- und Bundessteuern
- g) Anpassung des Systems der pauschalen Steueranrechnung
- h) Abschaffung der Emissionsabgaben auf Eigenkapital
- i) Einführung eines Zahlstellensystems bei der Verrechnungssteuer

Zudem wollen wir folgende Massnahmen zur Umsetzung empfehlen:

- j) Beschränkung der Kognitionsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen bei Beschwerden der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)
- k) Keine Bundesaufsicht über die Kantone im Steuerbereich im Rahmen ihrer Kompetenzen
- l) Verteilung der Anteile an der Bundessteuer im Verhältnis der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer der juristischen Personen

## 6. Begründung

(Buchstaben der Begründung beziehen sich auf die geforderten Massnahmen.)

- a) Primär sind steuerliche Massnahmen anzustreben, die gezielt zukünftigen Wohlstand in der Schweiz fördern.  
+
- b) Massnahmen müssen sich demnach auf die steuerliche Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeiten ausrichten. In diesem Bereich sollten die Massnahmen international kompetitiv sein, um im internationalen Wettbewerb vorne dabei sein und den Schweizer Wettbewerbsnachteil der hohen Kosten kompensieren zu können. Eine breite Lizenzbox kombiniert mit einer Inputförderung macht Zug attraktiv für das Verbleiben und den Zuzug von Unternehmen mit Immaterialgüterrechten, Know-how-intensivem Personal und hilft auch den innovativen Schweizer KMU's. Die teure Schweiz muss sich in Zukunft noch stärker auf dieses Segment ausrichten, um ihren Wohlstand erhalten zu können. Dies gilt insbesondere auch für Zug. Nur so nämlich sind der Erfolg und das Lohnniveau auch nachgelagerter Dienstleistungs- und Produktionsbetriebe wie auch hochqualifizierte öffentliche Institutionen gesichert. Die aus dem Wegfall der Steuerprivilegien frei werdenden Mittel sollen gezielt für diese Zwecke reinvestiert werden.

Der internationale Druck auf die Schweiz und die Dauer der Umsetzung der USR III schafft bei den steuerzahlenden Unternehmen Verunsicherung. Deshalb wäre eine gemäss Nidwalden-Konzept vorzeitige Einführung zu begrüssen, sofern dies mit der Revision der NFA kombiniert wird.

Siehe auch Motion der Fraktion der FDP. Die Liberalen 08.3853 und Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates 10.3894.

- c) Die privilegierten Gesellschaften verlieren ihren steuerlichen Status. Das kann teilweise durch die von uns vorgeschlagenen Massnahmen neutralisiert werden. Das Aktivieren von stillen Reserven und Goodwill (in der Steuerbilanz) und deren nachfolgende Abschreibung reduziert den steuerbaren Gewinn, also die Bemessungsgrundlage für Gesellschaften, die nicht mehr von den neuen Massnahmen profitieren können. Dies ist sachgerecht, weil diese stillen Reserven und Goodwill auch unter dem Regime der privilegierten Besteuerung gebildet wurden. Beim Zuzug wurden diese im Ausland gebildet, weshalb auch in einem solchen Fall die Aktivierung gerechtfertigt ist. Konkret bedeutet dies eine Korrektur in der Steuerbilanz für die Zwecke der direkten Kantonssteuern in Fall der Aufhebung der kantonalen Steuerprivilegien und für die Zwecke der direkten Bundessteuern im Falle der Aufhebung der Gewinnausscheidung für Prinzipal-Gesellschaften. Beim Zuzug schliesslich ergibt sich eine Korrektur für beide Steuerebenen.
- d) Mit der Abschaffung der Steuerprivilegien fallen auch die tieferen Kapitalsteuersätze weg. Ferner führen die Massnahmen c) und e) zu einem höheren Kapital, was grundsätzlich erwünscht ist. Die Kapitalsteuer hat jedoch investitionshemmende Wirkung. Eine Abschaffung oder zumindest eine substantielle Reduktion der Kapitalsteuerbelastung ist somit unumgänglich. Es bestünde auch die Möglichkeit für drei spezifische Aktivenkategorien (Beteiligungen, Immaterialgüterrechte und Aktivdarlehen) eine Teilfreistellung vorzusehen, was einer gezielten Ersatzmassnahme für die tieferen Kapitalsteuersätze der Privilegien gleich käme. Im Steuerharmonisierungsgesetz ist die Abschaffung der Kapitalsteuer deshalb als fakultativ zu erklären.
- e) Wir befürworten einen Schutzzinsabzug auf dem gesamten Eigenkapital. Diese Massnahme hat investitionsfördernde Wirkung und Unternehmen würden dadurch mit mehr Eigenkapital ausgestattet und krisenresistenter. Es muss dabei sichergestellt werden, dass im Resultat der Zinsertrag, der bis anhin beim Holdingprivileg oder beim „Finance Branch“-Regime einer privilegierten Besteuerung unterlag, mit dem Schutzzinsabzug einer vergleichbaren Steuerbelastung ausgesetzt ist. Durch diese Massnahme ist zu erwarten, dass die von Schweizer Konzernen ins Ausland ausgelagerte Treasury-/Finanzfunktionen wieder zurück in die Schweiz verlegt würden, was zu mehr Steuereinnahmen führen würde. Der Schutzzinsabzug soll für die direkten Kantons- und Bundessteuern Anwendung finden.
- f) Das international akzeptierte System der „Tonnage-Tax“ ist sowohl für die direkten Kantons- als auch für die direkten Bundessteuern vorzusehen. Dies kann Handelsfirmen im Rohstoffbereich veranlassen, ihre Transporte durch eigene Shipping-Gesellschaft zu besorgen, respektive diese Aktivitäten in die Schweiz zu verlegen. Ihre Steuer auf dem Gewinn würde so für den Transportanteil von Handelsgeschäften reduziert. Weiter könnte Zug auch ganz allgemein für Shipping-Gesellschaften interessant werden. Mit dieser Massnahme könnte die Schweiz ihre Rolle im internationalen Seegeschäft noch weiter ausbauen, ohne Einnahmehausfälle im Bereich der Steuern zu riskieren. Zudem würden die Handelsunternehmen, welche bereits ihre Shipping-Tätigkeiten in der Schweiz halten, durch die Einführung dieser Massnahme steuerlich entlastet, was der steuerlichen Mehrbelastung durch den Wegfall der Steuerprivilegien zum Teil entgegenwirken kann. Dies könnte auch dazu führen, dass eine allgemeine Steuersatzsenkung, die den Staatshaushalt unbestritten am stärksten belasten würde, schliesslich geringer ausfallen könnte.
- g) Diese Massnahme wird insbesondere von der Wirtschaft, aber auch bereits durch eine Motion des FDP-NR Pelli, gefordert. Das Steueranrechnungssystem der Schweiz ist im internationalen Vergleich schlecht und führt regelmässig nicht zu einer Vollarrechnung der ausländischen Quellensteuer, sodass es zu effektiven Doppelbesteuerungen kommt. Dieser steuerliche Nachteil schwächt die Standortattraktivität und führt zu einer Mehrbelastung der Schweizer Wirtschaft, was die Abwanderungsgefahr verstärkt.

- h) Zug soll auf Bundesebene dahin wirken, dass die Emissionsabgabe auf Eigenkapital abgeschafft wird. Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital hat eine investitionshemmende Wirkung. Deren Abschaffung führt zu einer stärkeren Eigenkapitalausstattung der Schweizer Unternehmen. Wir wollen in der Schweiz Unternehmen mit guter solider Eigenkapitalbasis, die krisenresistent sind.
- i) Zug soll auf Bundesebene dahin wirken, dass die Verrechnungssteuer in ein Zahlstellensteuersystem überführt wird. Die Verrechnungssteuer soll auf ihren ursprünglichen Sicherungszweck reduziert werden. Zahlungen (Dividenden und Zinsen) an Ausländer sollten demnach grundsätzlich nicht mehr der Verrechnungssteuer unterliegen. Verrechnungssteuer auf gruppeninternen Dividenden schaden der Standortattraktivität. Die heutige Praxis führt im Grunde zur Tatsache, dass die Kantone den Standort durch ihre kantonalen Steuerregime attraktiv machen, diese Attraktivität aber durch den Bund bzw. die Verrechnungssteuer torpediert und/oder wieder zunichte gemacht wird.
- j) Nebst gesetzlichen Regelungen spielt für die Ermittlung der steuerlichen Ermessungsgrundlagen die Rechtsanwendung eine zentrale Rolle. Die Verwaltungspraxis ist deshalb mitentscheidend dafür, ob ein Kanton für ein Verbleiben oder einen Zuzug internationaler Firmen attraktiv ist oder nicht. Der Bund negierte dieses föderale Element zunehmend, so beispielsweise mit Beschwerden der ESTV. Der Bund beschneidet dadurch die im DBG und StHG gesetzlich verankerten Kompetenzen der Kantone. Wie in anderen Bereichen - zum Beispiel im Anwendungsbereich der staatsrechtlichen Beschwerden - rechtfertigt sich, die Kognitionsbefugnis von Rechtsmittelinstanzen zu beschränken, indem beispielsweise Beschwerden nur gutgeheissen werden können, wenn eine kantonale Einschätzungspraxis offensichtlich unrichtig ist oder der kantonale Ermessensbereich krass überschritten wird. Eine dadurch bewirkte Relativierung der „Ängste vor Bern“ ist Voraussetzung dafür, dass die Tendenz der Kantonalen Steuerverwaltung wieder vermehrt darin zu bestehen hat, nicht vorab die Interessen des Fiskus, sondern zumindest gleichberechtigt auch die Interessen der Steuerzahler in ihre Beurteilungen einzubeziehen. Sofern gewünscht, soll die Kantonale Steuerverwaltung überdies bereit sein, steuerliche Anfragen weiterhin mit einem formellen Ruling zu beantworten, welches für die Steuerbehörden von Bund und Kanton sowie selbstredend auch für die Unternehmungen verbindlich ist. Dies schafft Rechtssicherheit.
- k) Der Föderalismus und unser liberales Gedankengut sprechen grundsätzlich und eindeutig gegen eine weitere Aufsichtsbehörde. Die Anwendung des kantonalen Steuergesetzes und die Umsetzung des StHG ist ausschliesslich Sache der Kantone. Ferner muss der Steuerpflichtige wieder Vertrauen in Rechtsauskünfte der zuständigen Behörden haben können. Gemäss Gesetz sind die kantonalen Veranlagungsbehörden auch zuständig für die Veranlagung der direkten Bundessteuern. Somit sind sie auch zuständig, verbindliche Rechtsauskünfte (Steuerrulings) für die Zwecke der direkten Bundessteuern zu erteilen. Steuerpflichtige müssen sich auf verbindliche Auskünfte der Behörden verlassen können. Erteilte und genehmigte Steuerrulings dürfen, sofern sich der Sachverhalt lückenlos und korrekt darstellt und keine offizielle Praxis- oder Gesetzesänderung erfolgt ist, nicht mehr widerrufen werden.
- l) Der Bund will die Kantone je nach Ausgestaltung der Massnahmen finanziell unterstützen. Das für Zug wohl wichtigste Anliegen muss sein, dass die vom Bund so verteilten (möglicherweise) CHF 500 Mio. nicht nach Köpfen, sondern gemäss dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer der juristischen Personen verteilt werden. Das entspricht der Logik, dass der Bund die Ausfälle bei den Einnahmen der kantonalen Unternehmenssteuern kompensieren will und dies korrekterweise durch einen höheren Anteil an der Bundessteuer zu erfolgen hat.

## IV. Revisionen NFA

### 1. Systemische Probleme

Der Finanzausgleichsteil der NFA hat zwei systemische Probleme, die möglichst zusammen mit der USR III einer Lösung bedürfen, nämlich einerseits die zeitliche Nichtkongruenz zwischen den Bemessungs- und Auszahlungszeitpunkten der NFA-Zahlungen und andererseits die politische Unmöglichkeit, für Geberkantonefreundliche Änderungen der NFA Mehrheiten finden zu können.

### 2. Notventil beim USR III-Übergang

Nehmen wir an, die USR III trete 2018 in Kraft. Für 2018 aber basieren die NFA-Zahlungen auf den finanziellen Gegebenheiten, wie sie durchschnittlich in den Jahren 2014, 2015 und 2016 bestanden. Die USR III kann - insbesondere auch für den Kanton Zug - unter Umständen sogar massive Einbrüche bei den Steuereinnahmen bewirken. Die NFA-Gesetzgebung muss deshalb für solche Fälle ein Notventil vorsehen. Das kann beispielsweise darin bestehen, dass der Bundesrat die NFA-Zahlungen der betroffenen Kantone und damit auch des Kantons Zug kürzen müsste und anstelle des Durchschnittes der Jahre 2012, 2013 und 2014 für die Bestimmung eines fiktiven Ressourcenpotentials (für die Bemessungen der NFA-Zahlungen für 2018) die kantonalen Budgets der betroffenen Kantone für das Jahr 2018 massgebend wären. Beim Vorliegen der Rechnung 2018 könnte, falls diese massiv höher als das Budget abschliessen würde, immer noch eine Korrektur erfolgen. Als Notventil denkbar ist auch eine Obergrenze, wie sie nachstehend in Ziff. 5. vorgeschlagen wird.

### 3. Relativierung der Dominanz der Nehmerkantone

Fakt ist, dass bei allen den NFA betreffenden Abstimmungen im Parlament die Vertreter der Geber- und der Nehmerkantone je geschlossen abstimmen. Grund hierfür ist, dass ein Parlamentarier, der nicht für die Anliegen seines jeweiligen Kantons stimmt, politisch erledigt wäre. Heute gibt es 7.5 Geber- und 15.5 Nehmerkantone. Die Geberkantone müssten also fünf Nehmerkantone auf ihre Seite ziehen können, damit auch Anliegen der Geberkantone Berücksichtigung finden. Dafür sei folgender Mechanismus vorgeschlagen:

Der Bundesrat berechnet die NFA-Zahlungen für die Folgejahre entsprechend dem jeweils geltenden „normalen“ Berechnungssystem, dies alljährlich bis zum Beispiel Ende April. Das Parlament kann nun bis zum Jahresende einen solchen Antrag des Bundesrates abändern, indem er die NFA-Zahlungen der fünf ressourcenschwächsten Kantone erhöht und für sie alle gleich(-wertig) festlegt. Im Umfange des dadurch bewirkten Zahlungsbedarfes für diese fünf Kantone senkt er die Zahlungen an die restlichen ressourcenschwachen Kantone, dies zum Beispiel so, dass er für die obersten ressourcenschwachen Kantone von NFA-Auszahlungen absieht oder die Zahlungen der - nicht zu den fünf ressourcenschwächsten gehörenden - ressourcenschwachen Kantone senkt.

Die Zahlungen der Geberkantone bleiben (vorbehältlich anderer Regelungen in einer künftigen NFA-Gesetzgebung) unverändert. (Aufgrund der Entwicklung sind unseres Erachtens die Dotationen der NFA schon jetzt, zumindest aber sehr bald, zu hoch. Grob geschätzt dürfte die gesamte Überdotation bei 300 bis 400 Mio. liegen. Zwei Drittel davon, also 120 bis 160 Mio., würden auf die Geberkantone entfallen).

Im Parlament nun können die Parlamentarier der Geberkantone die vorumschriebene Privilegierung der fünf ressourcenschwächsten Kantone davon abhängig machen, dass gleichzeitig - also in der gleichen parlamentarischen Beratung - gewisse, von ihnen vorgeschlagene Korrekturen, welche die Geberkantone als opportun erachten, beschlossen werden. Die fünf ressourcenschwächsten Kantone werden solchen Änderungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zustimmen, wäre dies doch Voraussetzung dafür, dass sie (gegenüber dem Bundesratsvorschlag) höhere NFA-Zahlungen erhalten.

Das vorumschriebene Prozedere (also die Festlegung der NFA-Zahlen für das Folgejahr) müsste alle Jahre erfolgen. Dies kann durchaus zur Folge haben, dass für die NFA-Zahlungen generell gewisse Unstabilitäten resultieren. Dies würde die Kantone zwingen, bei ihrer Finanzpolitik in Varianten zu denken. Durch geeignete Massnahmen - zum Beispiel Rückstellungen - kann dafür gesorgt werden, dass solche Instabilitäten sich in Grenzen halten. Unstabilitäten als Folge von Bundesalimentierungen geschehen ja auch anderweitig, so zum Beispiel bei den Ausschüttungen der Nationalbank.

#### **4. Unerlässliche erste „Gross-Reform“ der NFA schon jetzt**

Nicht nur wegen der beiden vorerwähnten Belange muss eine Totalrevision der NFA in einem grösseren Umfang gemacht werden als offenbar vorgesehen, nämlich schon vor oder spätestens mit der Unternehmenssteuerreform III. Eine solche Teilrevision hat nebst dem, was an sich vorgesehen ist, zusätzlich zu den vorerwähnten zwei Anliegen (Ziff. 2. und 3.) folgende Belange zu enthalten:

#### **5. Obergrenze**

Für den Kanton Zug ist eine Obergrenze wichtig, ja - unter Umständen - sogar existenziell. Eine solche kann nun durchaus auch staatspolitisch determiniert sein und sich aus der Einbettung der Kantone in nationale Finanzströme ergeben. Damit ist folgendes gemeint:

Die Kantone sind an den Bundessteuer-Einnahmen qua Bundesgesetz zu 17 % beteiligt. Mit einem anderen Bundesgesetz - nämlich der NFA - diesen Anteil wieder völlig abzuschöpfen, ist stossend und staatspolitisch fragwürdig. Zumindest ein kleiner Anteil sollte einem Kanton verbleiben, dies nicht zuletzt auch deshalb, weil die Kantone die Bundessteuer ja zu veranlagen haben und das Inkasso besorgen. Deshalb wird vorgeschlagen, dass vom 17%-igen Anteil der Kantone an der Bundessteuer maximal deren 15% via NFA abgeschöpft werden dürfen. Diese 15% im Übrigen auch dann, wenn die Kantonsanteile an der Bundessteuer wegen der Kompensation der Steuerausfälle als Folge der USR III über 17% hinaus erhöht würden.

Gerade für Zug wäre dies auch deshalb richtig, weil die von seinen Bewohnern und seinen Unternehmen geleisteten Bundessteuereinnahmen fast das Dreifache der Kantonssteuereinnahmen ausmachen. Insbesondere die Volatilität der Bundessteuereinnahmen, welche die Unternehmen erbringen, ist gross. Wegen der Zeitverzögerung zwischen Bemessung und Festlegung der NFA-Zahlungen könnte ein Sinken der Unternehmenssteuern für Zug sich verheerend auswirken. Die vorgeschlagene Obergrenze würde einen solchen Effekt zumindest mindern.

Eine solche Obergrenze wäre zudem einfach zu berechnen. Im Jahre 2014 hätte der Zuger NFA-Beitrag so berechnet CHF 240 Mio. und nicht CHF 270 Mio. betragen.

Die Notwendigkeit einer Obergrenze ergibt sich auch aus einer Grafik, die im Bericht des aus je vier Vertretern des Bundes und der Kantone bestehenden Steuerorganes betreffend die USR III auf Seite 59 abgedruckt ist. Diese Grafik zeigt, was beim NFA geschehen würde, wenn neu die USR III bei in den Kantonen gleichbleibenden Unternehmensstrukturen gelten würde. Die Belastung Zugs würde massiv zunehmen. Wenn eine enge Lizenzbox eingeführt würde, hätte der Kanton Zug rund 35 Mio. mehr in den NFA einzubehalten. Würde eine breite Box eingeführt, wären dies sogar fast CHF 80 Mio. Auch diese Fakten zeigen, dass eine umfassende - auch den Kanton Zug einigermaßen berücksichtigende - grössere NFA-Reform zwingend nötig ist, dies spätestens zusammen mit der USR III.

#### **6. Abschöpfungsgrade der Ressourcenpotentiale der Unternehmen nur zu zwei Dritteln**

Vereinfachend kann gesagt werden, dass das Ressourcenpotential der natürlichen Personen die Summe aller steuerbaren Einkommen ist, wie wir sie jeweils am Schluss unserer Steuererklärung deklarieren. Ergänzend berücksichtigt wird zudem in geringem Umfang auch das deklarierte Vermögen. Das Ressourcenpotential der Unternehmen ist die Summe deren steuerbaren Gewinne.

Nun wissen wir alle, dass der durchschnittliche Prozentsatz - also der Steuersatz - für die Besteuerung der natürlichen Personen im Durchschnitt höher ist als derjenige, welcher bei der Besteuerung der Unternehmen Anwendung findet. Dies bedeutet, dass die steuerliche Ausschöpfungsmöglichkeit der Einkommen der natürlichen Personen und der Gewinne der juristischen Personen unterschiedlich sein muss. Bei der Besteuerung der natürlichen Personen ist er grösser als bei der Besteuerung der Unternehmen. Die FDP Zug meint deshalb, dass beim NFA die Ressourcenpotentiale der Unternehmen nur zu zwei Dritteln zu berücksichtigen ist. Dies ist für Zug von Vorteil. Weil nämlich bei uns die Steuern der Unternehmen eine überproportional grössere Rolle spielen als anderswo, dürfte ein Ausschöpfungsgrad des Ressourcenpotentials der Unternehmen nur im Umfange von zwei Dritteln die Zuger NFA-Beiträge moderat senken.

## **7. Abschaffung der Solidarhaft der Geberkantone**

Heute bilden die Geberkantone eine Art Schicksalsgemeinschaft, indem sie zusammen den Nehmerkantonen bestimmte Beiträge zu leisten haben. Wird nun innerhalb dieser Schicksalsgemeinschaft ein Kanton „ärmer“ und werden damit seine NFA-Beiträge kleiner, müssen für die resultierende Differenz die anderen Geberkantone aufkommen. Dies ist selbst dann der Fall, wenn sie selbst keinen Rappen wohlhabender geworden sind. Diese Solidarhaftung muss abgeschafft werden.

### **Ausgabeverhalten der Nehmerkantone**

Die FDP Zug hat für die ressourcenschwächsten Kantone viel Verständnis. Das zeigen auch unsere Vorschläge. Wir anerkennen deshalb den Nehmerkantonen gegenüber eine Bringschuld. Umgekehrt glauben wir, dass die Nehmerkantone ebenfalls eine Bringschuld haben und zwar eine solche, die für die Akzeptanz des NFA auch emotional wichtig und notwendig ist. Konkret ist damit gemeint, dass das Ausgabeverhalten der Nehmerkantone nicht provozieren und nicht den Eindruck erwecken darf, gar nicht daran interessiert zu sein, ihre Finanzhaushalts-Position verbessern zu wollen. Damit dem nicht so ist, hat unser Nationalrat Bruno Pezzatti eine diesen Aspekt aufgreifende Motion eingereicht. Im Interesse der Kohärenz unseres Landes sind seine Anliegen ernst zu nehmen und der Bund - aber auch die Nehmerkantone - tun gut daran, die Bedenken von Nationalrat Pezzatti nicht auf die leichte Schulter zu nehmen und die NFA-Prinzipien nicht zu überstrapazieren. Das Haushaltsverhalten der Kantone und moderate Regeln hierfür dürfen deshalb kein NFA-Tabu sein. Sie können sogar notwendig sein, um den nationalen Zusammenhalt emotional nicht zu gefährden.

## **8. Ausgabeverhalten der Nehmerkantone**

Die FDP hat für die Ressourcenschwächsten Kantone viel Verständnis. Das zeigen auch unsere Vorschläge. Wir anerkennen deshalb den Nehmerkantonen gegenüber ein Bringschuld. Umgekehrt glauben wir, dass die Nehmerkantone ebenfalls eine Bringschuld haben und zwar eine solche, welche für die Akzeptanz der des NFA auch emotional wichtig und notwendig ist. Konkret ist damit gemeint, dass das Ausgabeverhalten der Nehmerkantone nicht provozieren und nicht den Eindruck erwecken darf, gar nicht daran interessiert zu sein, ihre Finanzhaushaltsposition verbessern zu wollen. Damit dem nicht so ist, hat unser Nationalrat Bruno Pezzatti eine diesen Aspekt aufgreifende Motion eingereicht. Im Interesse der Kohärenz unseres Landes sind diese Anliegen ernst zu nehmen und der Bund – aber auch die Nehmerkantone – tun gut daran, die Bedenken in dieser Motion nicht auf die leichte Schulter zu nehmen und die NFA-Prinzipien nicht zu überstrapazieren. Das Haushaltsverhalten der Kantone und moderate Regeln hierfür dürfen deshalb kein NFA-Tabu sein. Sie können sogar notwendig sein, um den nationalen Zusammenhalt emotional nicht zu gefährden.

## **9. Fixierung der prozentualen Anteile der Geberkantone an den vertikalen Ressourcenausgleichszahlungen des Bundes**

Die Verfassung sieht vor, dass die (horizontalen) Beiträge der Geberkantone an den Ressourcenausgleich mindestens zwei Drittel des (vertikalen) NFA-Beitrages des Bundes zu betragen haben. Heute wird dieses Verhältnis nahezu erreicht. Es gab jedoch schon andere Zeiten. Zur Absicherung der Geberkantone, dass der Bund sein Engagement nicht zu ihren Lasten reduziert, ist im NFA-Gesetz neu ausdrücklich vorzusehen, dass der verfassungsmässige Mindestanteil der Geberkantone zum Regelanteil wird, somit also genau zwei Drittel des Bundesanteils (und nicht mehr) beträgt.

## **V. Kontakt**

Gabriela Ingold, Leiterin Arbeitsgruppe Steuern+Finanzen, 079 340 31 57

Rolf Schweiger, alt-Ständerat, 041 728 73 73

Jürg Strub, Präsident, 079 693 95 16

Andi Heizmann, Kommunikationschef, 078 614 33 66

21. Februar 2014 (Version 22. Mai 2014)