



Konferenz der NFA-Geberkantone, FD, Postfach, 8090 Zürich

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zürich, 30. Januar 2015

**Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz):  
Stellungnahme der Konferenz der NFA-Geberkantone**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf

Mit Schreiben vom 19. September 2014 haben Sie die Kantone eingeladen, zur Unternehmenssteuerreform III Stellung zu nehmen.

Die NFA-Geberkantone sind von der Unternehmenssteuerreform III in mehrfacher Hinsicht stark betroffen:

- Der Anteil der Statusgesellschaften ist in den Geberkantonen im Durchschnitt deutlich höher als in den Nehmerkantonen. In den Geberkantonen stehen deshalb im Zuge der Reform besonders grosse Steuereinnahmen auf dem Spiel.
- Falls es nicht gelingt, ausgewogene Lösungen zu finden, werden die Wirtschaftszentren ihre heutigen Zentrumsleistungen und die heutigen hohen Einzahlungen in den NFA nicht mehr finanzieren können.
- Die Gewinne der Unternehmungen sind bereits heute im NFA zu hoch gewichtet, was die Wirtschaftsstandorte über Gebühr belastet. Diese Problematik wird sich mit der Unternehmenssteuerreform III noch verstärken.

Die NFA-Geberkantone erachten die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus aus Gründen der internationalen Akzeptanz als unvermeidbar. Ziel der USR III ist es, die steuerliche Attraktivität der Unternehmensstandortes Schweiz zu erhalten und die Einnahmen zur Finanzierung der staatlichen Tätigkeiten zu sichern. Die Erhaltung der steuerlichen und wirtschaftlichen Attraktivität im internationalen Wettbewerb liegt im Interesse der gesamten Schweiz. Die Massnahmen der Unternehmenssteuerreform III

sollen sich auf diese Zielsetzungen beschränken, um die politische Akzeptanz nicht zu gefährden.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat sich intensiv mit den Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III und insbesondere mit den vertikalen Ausgleichsmassnahmen und den Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich auseinandergesetzt. Wir erlauben uns daher, eine Stellungnahme zu den Fragen 4 und 5 der Vernehmlassung einzureichen und hoffen, dass Sie unsere Überlegungen und Anträge vertieft prüfen werden.

**Zusammengefasst stellen die NFA-Geberkantone folgende Anträge:**

**1) Höhere Beteiligung des Bundes an den vertikalen Ausgleichsmassnahmen**

Die Geberkantone erachten eine Beteiligung des Bundes von deutlich mehr als 50% an den durch die USR III erwarteten Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden als gerechtfertigt. Nicht in der Berechnung der Lastenaufteilung zwischen Bund und Kantonen berücksichtigt wurden die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sowie die Mehrerträge der Gewinnsteuern des Bundes, welche als Folge der kantonalen Gewinnsteuersenkungen entstehen.

**2) Vertikaler Ausgleichsmechanismus über die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer**

Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer als vertikale Ausgleichsmassnahme wird begrüsst. Diese trägt sowohl dem Prinzip der Steuerwettbewerbsneutralität als auch der Betroffenheitsorientierung Rechnung. Eine Pro-Kopf-Verteilung sowie eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erachten wir als verfehlt.

**3) Einführung von zwei Zeta-Faktoren gemäss steuerlicher Ausschöpfbarkeit (keine Unter- und Obergrenze):**

Die Anpassung des Ressourcenausgleichs infolge der USR III ist zwingend. Bereits heute entspricht ein Gewinnsteuerfranken nicht einem Einkommenssteuerfranken. Die Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen aufgrund ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfung im Ressourcenpotenzial wird begrüsst und entspricht einem wichtigen Anliegen der Geberkantone. Untergrenzen für die Zeta-Faktoren sind abzulehnen. Der NFA soll die fiskalischen Realitäten korrekt abbilden.

**4) Vertiefte Analyse der Übergangsprobleme**

In der Vernehmlassungsvorlage wurden die Übergangsprobleme ungenügend dargelegt. Die NFA-Geberkantone fordern eine vertiefte Analyse der Übergangsprob-

leme für die Jahre 2019-2029. Die skizzierten Massnahmen in der Übergangsperiode, namentlich die Fortschreibung der Dotierung des Ressourcenausgleichs gemäss dem nominalen BIP, das Mindestausstattungsziel als Frankenbetrag sowie die Verteilung von Ergänzungsbeiträgen an die ressourcenschwachen Kantone werden in dieser Form abgelehnt. Die mehrfache Absicherung des Besitzstandes der ressourcenschwachen Kantone ist nicht verhältnismässig und verkennt, dass auch beim Ressourcenausgleich die Geberkantone infolge der USR III mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert sein werden.

**5) „Härteausgleich USR III“ zugunsten der betroffenen Geber- und Nehmerkantone**

Kantone, welche als Folge der USR III finanzielle Härten erleiden, sollen temporäre Beiträge für 8-12 Jahre erhalten.

- Da die neue finanzpolitische Realität nach Einführung der USR III erst mit zeitlicher Verzögerung von bis zu 6 Jahren in die Berechnungen des NFA einfließen, kann ein Kanton Einbussen bei den Steuereinnahmen erleiden und muss aufgrund der vergangenen Daten weiterhin hohe Zahlungen in den NFA leisten. Von dieser Problematik sind wegen des hohen Anteils der Statusgesellschaft in erster Linie die Geberkantone betroffen.
- Die Abschaffung der Beta-Faktoren und zu erwartende Wanderbewegungen führen zu Strukturverschiebungen innerhalb der ressourcenstarken und der ressourcenschwachen Kantone. Dadurch können einzelne Kantone aufgrund der inhärenten Solidarhaftung starke Mehrbelastungen erleiden.

Es sind Varianten und Kriterien zu prüfen, um finanzielle Härten von ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen gezielt abfedern zu können.

Ihre konkreten Fragen zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen und zur Anpassung des Ressourcenausgleichs beantworten wir wie folgt:

**Frage 4:**

- ***Sind Sie einverstanden, dass der Bund den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschafft?***

Ja.

Ohne Beteiligung des Bundes müssten die Kosten für die Erhaltung des Steuersubstrats der mobilen Gesellschaften von den Kantonen getragen werden, obwohl der Bund der Hauptprofiteur der steuerpolitischen Massnahmen ist.

– ***Befürworten Sie die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Umfang und Art des Ausgleichs (Ziff. 1.2.4 der Erläuterungen)?***

Umfang des vertikalen Ausgleichs:

Der Bund soll deutlich mehr als die Hälfte der finanziellen Lasten der USR III-Massnahmen tragen. Die Begründung des Bundes zur Opfersymmetrie vermag nicht zu überzeugen. Für die Bestimmung der Ausgleichssumme hat der Bund bei seinen Berechnungen die Einnahmen der Mehrwertsteuer nicht berücksichtigt. Zudem erzielt der Bund Mehrerträge bei den Gewinnsteuern, welche aufgrund der Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze entstehen. Die Senkung der Gewinnsteuersätze reduziert den Steueraufwand der Unternehmen und erhöht die Bemessungsgrundlage für die Gewinnsteuer der direkten Bundessteuer.

Art des vertikalen Ausgleichs:

Wir unterstützen die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Der Verteilmechanismus verschafft allen Kantonen steuerpolitischen Handlungsspielraum. Der Mechanismus ist ein guter Kompromiss, weil er das Prinzip der Steuerwettbewerbsneutralität einhält und tendenziell der unterschiedlichen Betroffenheit der Kantone Rechnung trägt. Eine Verteilung des vertikalen Ausgleichs pro Kopf der Wohnbevölkerung lehnen wir klar ab. Es wäre eine nicht begründbare gleichmässige Verteilung. Die NFA-Geberkantone unterstützen den in der Vernehmlassungsstellungnahme der Finanzdirektorenkonferenz vom 16. Dezember 2014 eingebrachten Antrag, den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf mindestens 21,2% zu erhöhen.

– ***Wäre für Sie ein alternativer Verteilmechanismus denkbar, bei dem eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt?***

Die Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung verletzt das Prinzip der Steuerwettbewerbsneutralität und ist grundsätzlich abzulehnen.

Der Bund soll jedoch seine Mehrerträge bei den Gewinnsteuern, welche als Folge der kantonalen Steuersenkungen entstehen, zurückerstatten. Diese Beiträge können dazu dienen, Übergangsprobleme der besonders betroffenen Kantone zu mildern.

**Frage 5:**

- ***Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird?***

Ja. Die Anpassung ist zwingend.

Im geltenden NFA fliessen die Gewinne der Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus mit einem geringeren Gewicht (Beta-Faktoren) in das Ressourcenpotenzial ein. Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerregimes entfallen die Beta-Faktoren, so dass das Ressourcenpotenzial vor allem der Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus markant höher ausfällt, obwohl sich an den fiskalischen Gegebenheiten, nämlich an der Ausschöpfbarkeit des Steuerpotenzials der juristischen Personen nichts geändert hat. Eine Anpassung im Finanzausgleichssystem ist daher zwingend.

- ***Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des Ressourcenausgleichs?***

Ja.

Einführung von zwei Zeta-Faktoren:

Die Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen aufgrund ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfung trägt der fiskalischen Realität Rechnung und vermag den durch die USR III bedingten Strukturbruch bestmöglich aufzufangen. Die Berechnung der Zeta-Faktoren ist transparent, beruht auf nachvollziehbaren und offiziellen Daten und kann von einzelnen Kantonen kaum beeinflusst werden. Das vorgeschlagene Konzept entspricht zudem einem wichtigen Anliegen der Geberkantone, welches im Rahmen des zweiten Wirksamkeitsberichts 2014 eingebracht wurde. Das Anliegen berücksichtigt die statistische Tatsache, dass ein Einkommenssteuerfranken nicht einem Gewinnsteuerfranken entspricht.

Die Kantone werden zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit ihre Gewinnsteuer wesentlich senken müssen, was erhebliche Steuereinsparungen zur Folge haben wird. Zusätzlich wird das Ressourcenpotenzial einiger Geberkantone deutlich steigen, was eine Erhöhung ihres Beitrags an den Finanzausgleich zur Folge hat. Deshalb fordern die Geberkantone einen „Härteausgleich USR III“ zur Abfederung solcher Auswirkungen im Finanzausgleich.

### Zeitliche Berechnung der Zeta-Faktoren

Gemäss Vernehmlassungsbericht sollen die Zeta-Faktoren etappenweise gemäss Verfügbarkeit der Daten eingeführt werden:

In der Phase II (2023-2025) können erstmals Zeta-Faktoren ermittelt werden. Sie werden rollend eingeführt. Durch die gemischte Verwendung von Zeta- und Beta-Faktoren wird der Strukturbruch geglättet.

In der Phase III (2026-2029) basiert die Berechnung nur auf den Zeta-Faktoren, welche auf einem Durchschnitt von mindestens vier (ab 2026) bis sechs Jahren (ab 2028) beruhen, so dass die Schwankungen im Ressourcenpotential begrenzt werden.

Für die definitive Festlegung nach der Übergangsphase ab 2030 sollen gemäss Vernehmlassungsbericht die Zeta-Faktoren jeweils für eine Vierjahresperiode aufgrund des Durchschnitts der vorangegangenen Finanzierungsperiode festgelegt werden. Die Berechnung der Ausgleichszahlungen könnte dadurch auf Daten beruhen, welche 5-13 Jahre zurückliegen. Um die wirtschaftlichen Realitäten möglichst zeitnah abzubilden, sollte ab 2030 für die Berechnung der Zeta-Faktoren weiterhin ein rollender Durchschnitt für die aktuellsten sechs Bemessungsjahre verwendet werden.

### Unter- und Obergrenze für die Zeta-Faktoren:

Die im Bericht erwähnte mögliche Einführung einer Untergrenze (bzw. Obergrenze) für die Zeta-Faktoren lehnen wir ab. Die Zeta-Faktoren sollen den tatsächlichen wirtschaftlichen und fiskalischen Gegebenheiten entsprechen. Die Festlegung solcher Grenzen würde das Gebot der steuerpolitischen Neutralität des NFA widersprechen. Eine Untergrenze würde tendenziell Kantone mit einem überdurchschnittlichen Anteil juristischen Personen benachteiligen.

In den Simulationen des Bundes wird davon ausgegangen, dass die Gewinnsteuersätze auf durchschnittlich 16% sinken, so dass ein Zeta für die ordentlich besteuerten Gesellschaften von 38,7% resultiert. Es kann heute jedoch nicht abgeschätzt werden, wie stark die Gewinnsteuersätze im Schweizer Durchschnitt fallen und ob die Zeta-Faktoren grösseren Schwankungen unterliegen werden. Es wäre verfehlt, aus rein politischen Überlegungen die Zeta-Faktoren willkürlich festzulegen. Die Simulationen des Bundes zeigen, dass das Konzept mit Zeta-Faktoren den Strukturbruch infolge der Abschaffung der Beta-Faktoren im Vergleich zu anderen geprüften Varianten am besten aufzufangen vermag.

Die im Rahmen der Konferenz der Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren eingebrachte Behauptung, wonach tiefe Zeta-Faktoren den Steuerwettbewerb bei den juristi-

schen Personen verschärfen würden, erachten wir als falsch. Die Massnahmen der USR III werden Auswirkungen auf den Steuerwettbewerb haben. Die Berechnungen im NFA haben allerdings keinen Einfluss auf den Steuerwettbewerb. So erzielt ein einzelner Kanton im NFA keinen Vorteil durch eine Gewinnsteuersatzsenkung, da die Zeta-Faktoren aufgrund der durchschnittlichen Ausschöpfung aller Kantone ermittelt werden. Im Gegenteil. Eine Gewinnsteuersatzsenkung eines Kantons würde zu einem tieferen Zeta-Faktor und damit zu einem tieferen Ressourcenpotenzial aller Kantone führen, wogegen die effektiven Mindereinnahmen der Gewinnsteuersatzsenkung allein vom auslösenden Kanton getragen werden müsste. Analysen im Wirksamkeitsbericht sowie die Analyse von Frank Bodmer (Arbeitspapier: Fehlanreize im Neuen Finanzausgleich, Januar 2014) haben aufgezeigt, dass das System des NFA keine Anreize zu Steuer-senkungen bietet.

***...sowie den vorgeschlagenen Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone (Ziff. 1.2.5 der Erläuterungen)?***

Einen Ergänzungsbeitrag in der vorliegenden Form lehnen wir klar ab. Es soll vielmehr ein befristeter „Härteausgleich USR III“ für ressourcenschwache und ressourcenstarke Kantone geprüft werden, welcher die Übergangsprobleme der von der Reform besonders betroffenen Kantone abfedert. Der Bedarf für Ergänzungsbeiträge zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone kann noch nicht genügend begründet werden.

Der Vernehmlassungsbericht schlägt vor, die ressourcenschwachen Kantone dreifach abzusichern:

1. Die Dotation des Ressourcenausgleichs soll in den Übergangsjahren 2023-2025 gemäss der Entwicklung des nominalen BIP fortgeschrieben werden. Es müsse vermieden werden, dass die infolge der Einführung der Zeta-Faktoren erwartete Reduktion des Ressourcenpotenzials, d.h. des ausschöpfbaren Steuerpotenzials von rund 8%, nicht zu einer entsprechenden Reduktion der Dotierung der Ressourcenausgleichszahlungen führe.
2. Der Bundesrat schlägt ein neues befristetes Mindestausstattungsziel als Frankenbetrag für die Übergangsjahre 2023-2029 vor. Das temporäre Mindestausstattungsziel solle 85% des standardisierten Steuerertrags des Schweizer Durchschnitts vor dem Strukturbruch betragen.
3. Ergänzungsbeiträge, die mit den frei werdenden Mittel aus dem Härteausgleich finanziert würden und 180 Mio. Franken betragen sollen, solle an die ressourcenschwächsten Kantone verteilt werden. Selbst wenn dazu nicht 180 Mio. Franken benötigt werden sollten, um das neue Mindestziel zu erreichen, soll

der ganze Beitrag an die Nehmerkantone verteilt werden. Die Dauer der Auszahlungen der Ergänzungsbeiträge von 7 Jahre wird im Bericht nicht begründet.

Die Auswirkungen der USR III auf den Ressourcenausgleich sind mit sehr hohen Unsicherheiten und unklaren finanziellen Folgen für die Kantone verbunden. Die Simulationen zeigen, dass die ressourcenstarken Kantone von den steuerpolitischen Massnahmen stärker betroffen sind als die ressourcenschwachen Kantone. Es ist nicht verständlich, dass die Ausgleichszahlungen für die ressourcenschwachen Kantone auf dem geltenden Niveau mehrfach abgesichert werden sollen ohne zu berücksichtigen, dass einzelne Geberkantone mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert sein werden. Auch die Geberkantone werden aufgrund der erwarteten Gewinnsteuersatzsenkung tiefere Steuereinnahmen erzielen und folglich ihr geltendes Ausgabenniveau nicht finanzieren können. Die Definition eines neuen Mindestziels als Frankenbetrag auf der Basis des geltenden NFA erscheint nur dann angezeigt, wenn die Dotierung des Ressourcenausgleichs gemäss der aktuellen Fortschreibungsregel festgelegt wird und damit voraussichtlich sinken wird.

Die NFA-Geberkantone fordern daher eine vertiefte Analyse der Übergangsprobleme für die Jahre 2019-2029, welche in der Vernehmlassungsvorlage nur ungenügend analysiert wurden. Es sind Varianten und Kriterien zu prüfen, um finanzielle Härten von ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen abzufedern für die ersten 8-12 Jahre. Zu prüfen sind insbesondere:

- Einführung eines „Härteausgleichs USR III“ für besonders betroffene Kantone: Da die neue finanzpolitische Realität nach Einführung der USR III erst mit zeitlicher Verzögerung von bis zu 6 Jahren in die Berechnungen des NFA einfließen, kann ein Kanton Einbussen bei den Steuereinnahmen erleiden, aber dennoch gleichzeitig aufgrund der vergangenen Daten weiterhin hohe Zahlungen in den NFA leisten müssen. Die Übergangsprobleme beziehen sich insbesondere auf die ersten Jahre nach Einführung der USR III (2019-2023). Es ist aber auch zu erwarten, dass einige Kantone wegen der Steuerausfälle und der Erhöhung ihres Ressourcenpotenzials, die durch die Abschaffung des Beta- und die Einführung der Zeta-Faktoren bedingt ist, vor längerfristigen finanziellen Schwierigkeiten stehen.
- Milderung der Solidarhaftung und Erreichung des Mindestziels: Wird die Dotierung aufgrund des BIP fortgeschrieben, so müssen die ressourcenstarken Kantone solidarisch haften. Die Strukturverschiebungen führen dazu, dass Entlastungen eines Geberkantons durch entsprechende Mehrbelas-



tungen in einem anderen Geberkanton ausgeglichen werden müssen. Auch unter den ressourcenschwachen Kantonen besteht eine Solidarhaftung.

Für die Prüfung unseres Anliegens danken wir Ihnen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Konferenz der NFA-Geberkantone

Regierungsrätin Kanton Zürich

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'U' followed by a series of loops and a final horizontal stroke.

Ursula Gut-Winterberger  
Vorsitzende

Kopie (Postversand):

- Mitglieder der NFA-Geberkonferenz
- Sekretariat FDK
- Sekretariat KdK