



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
**Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV**

---

## **Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stär- kung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstand- orts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)**

vom 19. September 2014

---

---

## Übersicht

*Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) soll die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz im internationalen Umfeld gestärkt werden. Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen steuerpolitischen Massnahmen stellen dafür ein ausgewogenes Gesamtpaket dar, das zudem sicherstellt, dass die Unternehmen auch in Zukunft einen substantziellen Beitrag an die Finanzierung der Staatsaufgaben leisten. Die finanzpolitischen Massnahmen bewirken eine adäquate Verteilung der Lasten zwischen den Staatsebenen und geben auch nach der USR III den Rahmen für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb.*

### *Ausgangslage*

*Der Bundesrat hatte das EFD bereits im November 2008 beauftragt, eine Vorlage für die USR III zu erarbeiten. Die darin vorgesehenen Reformelemente reichten allerdings nicht aus, um die internationale Akzeptanz des Schweizer Unternehmenssteuersystems wieder herzustellen. Deshalb hatte der Bundesrat im Frühling 2012 das EFD beauftragt (BRB vom 1. Juni 2012), in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Konsultation der interessierten Wirtschaftskreise seine Arbeiten zur Vorlage von Massnahmen im Bereich des Unternehmenssteuerrechts fortzuführen.*

*In der Folge hatte das EFD gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) eine paritätische Projektorganisation eingesetzt. Ihr Auftrag war es, Vorschläge im Spannungsfeld zwischen steuerlicher Standortattraktivität, finanzieller Ergiebigkeit und internationaler Akzeptanz zu erarbeiten.*

*Die Projektorganisation hatte daraufhin eine Strategie für die USR III entwickelt und verschiedene steuerliche Massnahmen zur Einführung oder zur weiteren Prüfung vorgeschlagen. Sie hatte zudem festgehalten, dass die finanziellen Auswirkungen der Reform mittels vertikalen Ausgleichsmassnahmen ausgewogen zwischen den Staatsebenen verteilt werden sollen. Zudem prüfte und empfahl sie Massnahmen im Bereich des bestehenden Ressourcenausgleichs und der Gegenfinanzierung auf Bundesebene.*

### *Inhalt der Vorlage*

*Mit der vorliegenden Reform sollen drei Ziele erreicht werden: die Gewährleistung einer weiterhin kompetitiven Unternehmenssteuerbelastung, die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz sowie die Sicherung der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden. Zwischen diesen Zielen bestehen teilweise gewichtige Konflikte. So stehen bspw. hoch kompetitive Steuerregimes regelmässig in einem Spannungsfeld mit internationalen Bestrebungen zur Einschränkung der Steuerplanungsmöglichkeiten der Unternehmen. Umgekehrt sind allgemeine Gewinnsteuersatzsenkungen, bis zu einem gewissen Grad problemlos mit internationalen Standards vereinbar, führen aber zu erheblichen Mindereinnahmen und sind insofern weniger zielgerichtet als spezielle Regelungen für mobile Erträge.*

---

*Um dieser Ausgangslage in einem sehr dynamischen internationalen Umfeld gerecht zu werden, erweist sich die strategische steuerpolitische Stossrichtung bestehend aus den drei Elementen:*

- *Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die internationalen Standards entsprechen,*
- *kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen,*
- *weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts,*

*als zielführend. Sie bietet insbesondere auch Gewähr, im Hinblick auf die künftigen internationalen Entwicklungen flexibel agieren zu können, indem die einzelnen Elemente gegebenenfalls stärker oder schwächer gewichtet werden können. Nicht vermeiden lässt sich, dass die konkreten Massnahmen zur Umsetzung der Strategie periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen.*

*Die vorgeschlagene Lizenzbox sowie das Modell einer zinsbereinigten Gewinnsteuer tragen dem Umstand Rechnung, dass bestimmte unternehmerische Tätigkeiten im internationalen Vergleich einer niedrigen Besteuerung unterliegen. Die beiden Massnahmen sollen es der Schweiz erlauben, in diesem Wettbewerb weiterhin mithalten zu können.*

*Die Massnahmen zur Stärkung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts stehen nicht in einem technischen Zusammenhang mit den Entwicklungen auf internationaler Ebene. Sie beinhalten sowohl steuerentlastende wie auch –belastende Elemente. Sie sollen das Unternehmenssteuerrecht weiterentwickeln, indem bestehende Unter- und Überbesteuerungen beseitigt werden. Damit verbunden sind ein Abbau von Fehlanreizen, eine Vereinfachung des Steuersystems und eine Erhöhung der Rechtssicherheit.*

*Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen stellen ein ausgewogenes Gesamtpaket dar, das die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz für die kommenden Jahre stärkt und gleichzeitig auch sicherstellt, dass die Unternehmen weiterhin einen substanziellen Beitrag an die Finanzierung der Staatsaufgaben leisten. Von entscheidender Bedeutung werden indes auch die steuerpolitischen Entscheide der Kantone sein. Der Bundesrat respektiert deren verfassungsrechtlich garantierte Autonomie, insbesondere mit Bezug auf die Festsetzung der Steuertarife. Mit der USR III soll der Bund aber einen Rahmen setzen, der den Kantonen eine bestmögliche Ausgangslage für die Wahl ihrer steuerpolitischen Strategie eröffnet. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen und die Anpassung des Ressourcenausgleichs leisten in dieser Hinsicht ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Reform: Sie bewirken eine ausgewogene Verteilung der Lasten zwischen den Staatsebenen und geben auch nach der USR III den Rahmen für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>7</b>
1.1 Ausgangslage	7
1.1.1 Internationale Entwicklungen	7
1.1.1.1 Jüngere Entwicklungen in der OECD	8
1.1.1.2 Diskussionen mit der EU	9
1.1.1.3 Entwicklungen in der EU	11
1.1.2 Geltendes Steuerrecht	11
1.1.2.1 Kantonale Steuerstatus	12
1.1.2.2 Prinzipalbesteuerung	13
1.1.2.3 Swiss Finance Branch	13
1.1.2.4 Beteiligungsabzug	13
1.1.2.5 Steuererleichterungen	14
1.1.3 Internationaler Rechtsvergleich	14
1.1.4 Finanzpolitische Bedeutung der Unternehmenssteuern	17
1.1.5 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften	19
1.1.6 Bisherige Arbeiten	20
1.1.6.1 Projektorganisation USR III	20
1.1.6.2 Bericht und Empfehlungen der Projektorganisation	20
1.1.6.3 Konsultationsergebnis	22
1.2 Grundsätzliche Ausrichtung der Reform	23
1.2.1 Ziele der Reform	23
1.2.2 Überblick über die einzelnen Reformelemente	25
1.2.3 Steuerpolitische Massnahmen	26
1.2.3.1 Abschaffung der kantonalen Steuerstatus	26
1.2.3.2 Lizenzbox	26
1.2.3.3 Zinsbereinigte Gewinnsteuer	29
1.2.3.4 Anpassungen bei der Kapitalsteuer	33
1.2.3.5 Aufdeckung stiller Reserven	33
1.2.3.6 Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	34
1.2.3.7 Anpassungen bei der Verlustverrechnung	35
1.2.3.8 Anpassungen beim Beteiligungsabzug	35
1.2.3.9 Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	36
1.2.3.10 Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren	37
1.2.4 Vertikale Ausgleichsmassnahmen	38
1.2.4.1 Umfang des vertikalen Ausgleichs	38
1.2.4.2 Ausgestaltung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen	44
1.2.4.3 Evaluation der vertikalen Ausgleichsmassnahmen	48
1.2.5 Anpassung des Ressourcenausgleichs	50
1.2.5.1 Anpassungsbedarf und Vorgaben	50
1.2.5.2 Neue Gewichtung der Unternehmensgewinne (Zeta-Faktoren)	51
1.2.5.3 Wirkung	54
1.2.5.4 Übergangsperiode	55
1.2.6 Gegenfinanzierung auf Bundesebene	62
1.2.6.1 Einnahmenseitige Massnahmen	63
1.2.6.2 Aufbau von strukturellen Überschüssen	63

1.2.6.3	Umgang mit Unsicherheit	65
1.3	Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	66
1.3.1	Gesamtpaket der steuerpolitischen Massnahmen	66
1.3.2	Zur Standortrelevanz der einzelnen steuerpolitischen Massnahmen	66
1.3.3	Vertikale Ausgleichsmassnahmen	67
1.3.4	Anpassung des Ressourcenausgleichs	69
1.3.5	Gegenfinanzierung auf Bundesebene	71
1.4	Umsetzung	76
1.5	Parlamentarische Vorstösse	76
1.6	Andere standortrelevante Steuerreformvorhaben	77
1.6.1	Reform der Verrechnungssteuer	77
1.6.2	Pa.Iv. 09.503 Fraktion RL «Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen»	79
<b>2</b>	<b>Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs</b>	<b>79</b>
2.1	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer	79
2.2	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden	89
2.3	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer	93
2.4	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben	93
2.5	Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)	93
<b>3</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>96</b>
3.1	Referenzszenario	96
3.1.1	Stabile rechtliche generieren instabile tatsächliche Rahmenbedingungen	96
3.1.2	Verschlechterte tatsächliche Rahmenbedingungen im Referenzszenario	97
3.1.3	Der volkswirtschaftliche und finanzielle Nutzen der Statusgesellschaften im Status quo	97
3.1.4	Abschätzung der finanziellen Auswirkungen im Referenzszenario	99
3.2	Finanzielle Auswirkungen der USR III	100
3.2.1	Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen	100
3.2.1.1	Lizenzbox und Aufdeckung stiller Reserven	100
3.2.1.2	Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital	101
3.2.1.3	Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	102
3.2.1.4	Anpassungen bei der Kapitalsteuer	103
3.2.1.5	Anpassungen beim Beteiligungsabzug und unbeschränkte Verlustverrechnung	103
3.2.1.6	Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	104
3.2.1.7	Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	104
3.2.1.8	Qualität der Schätzungen	104
3.2.2	Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	106

3.2.3	Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	109
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	110
3.3.1	Zielorientierte Steuerpolitik	110
3.3.2	Auswirkungen auf das Standortziel	111
3.3.2.1	Abschaffung Steuerstatus, Prinzipalgesellschaften und Swiss Finance Branch	111
3.3.2.2	Einführung Lizenzbox	111
3.3.2.3	Aufdeckung stiller Reserven	111
3.3.2.4	Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital	112
3.3.2.5	Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital	113
3.3.2.6	Anpassungen beim Beteiligungsabzug und unbeschränkte Verlustverrechnung	113
3.3.2.7	Kantonale Gewinnsteuersenkungen	115
3.3.2.8	Übrige Massnahmen	115
3.3.3	Auswirkungen auf das Effizienzziel	115
3.3.3.1	Niedrige Steuerlast auf Grenzinvestitionen	115
3.3.3.2	Entscheidungsneutrale Besteuerung	117
3.4	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz und mit internationalen Empfehlungen	122
3.4.1	Allgemeine Bemerkungen	122
3.4.2	Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 (FHA)	123
3.4.3	Empfehlungen der OECD – BEPS-Aktionsplan	124
3.4.4	Dialog über die Unternehmensbesteuerung mit der EU	129
3.4.5	Steuerpolitische Prinzipien der EU	129
3.4.5.1	Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung	129
3.4.5.2	Verbot staatlicher Beihilfen	130
3.4.6	Prüfung der Lizenzbox	130
3.4.6.1	BEPS-Aktionsplan	130
3.4.6.2	Steuerpolitische Prinzipien der EU	131
3.4.7	Prüfung der zinsbereinigten Gewinnsteuer	131
3.4.7.1	BEPS-Aktionsplan	132
3.4.7.2	Steuerpolitische Prinzipien der EU	132
3.4.8	Prüfung der Aufdeckung stiller Reserven	133
3.4.9	Prüfung der Anpassungen beim Beteiligungsabzug	133
3.5	Zweckmässigkeit im Vollzug	133
<b>4</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>135</b>
4.1	Verfassungsmässigkeit	135
4.1.1	Allgemeines	135
4.1.2	Steuerharmonisierung	135
4.2	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	135
<b>Titel</b>	<b>Rechtstext (Entwurf)</b>	<b>99</b>

# Erläuternder Bericht

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Internationale Entwicklungen

Die Unternehmensbesteuerung steht seit Mitte der 2000er Jahre im Brennpunkt des Interesses, jedoch haben die Initiativen insbesondere der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development), der G20 (Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer) und der Europäischen Union (EU) in den letzten zwei Jahren deutlich an Dynamik gewonnen. Als bedeutendstes und umfassendstes Projekt ist der Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS – Base Erosion and Profit Shifting) der OECD zu erwähnen. Im Kern wollen die Staaten den Handlungsspielraum multinationaler Unternehmen im Bereich Unternehmensbesteuerung begrenzen und die Ausreizung bestehender Schwachstellen im internationalen Steuerwesen einschränken. Besonders im Visier stehen Erträge aus mobilen Faktoren und damit verbundene Steuerplanungsmöglichkeiten, welche das Besteuerungssubstrat der Staaten aushöhlen und zu sehr geringen Steuerbelastungen von Unternehmensgewinnen führen können. Diese Entwicklungen wirken sich auch auf die schweizerische Steuerpolitik und die internationale Akzeptanz der Schweizer Unternehmensbesteuerung aus.

#### *Exkurs: Erträge aus mobilen Faktoren*

Ist der Standort, an dem ein einzelnes Unternehmen oder ein Konzern seinen Gewinn erzielt nicht von vornherein festgelegt, so ist die Gewinnsteuerbasis, d.h. die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer als Differenz zwischen den Erträgen und den Aufwendungen, gebietskörperschaftsübergreifend mobil. Diese Mobilität kann ein Unternehmen als Ganzes oder bestimmte Unternehmensfunktionen innerhalb eines Konzernverbundes betreffen. Im ersten Fall legt ein Unternehmen fest, an welchem von mehreren potenziellen Standorten es sich ansiedelt. Im zweiten Fall entscheidet ein Konzern, der aus mehreren, in verschiedenen Gebietskörperschaften angesiedelten Gesellschaften besteht, in welcher Konzerngesellschaft er zentrale Unternehmensfunktionen erbringt.

Unternehmen oder Unternehmensfunktionen können nach Massgabe der internationalen Mobilität der Steuerbasis grob einem von vier Segmenten zugewiesen werden.

Das erste Segment umfasst die immobilien Unternehmen. Für sie stellt sich die Standortfrage nicht, da sie von vornherein gegeben ist. Dies ist etwa dann der Fall, wenn wegen des für das Geschäftsmodell erforderlichen unmittelbaren Kundenkontaktes eine Präsenz direkt vor Ort unabdingbar ist. Beispiele dafür sind das lokal tätige Gewerbe, aber auch die lokal tätigen Niederlassungen von Grossunternehmen im Detailhandel, im Retail-Banking oder im Versicherungsgeschäft für private und gewerbliche Kunden. Ebenfalls als immobil anzusehen sind Unternehmen, welche standortgebundene natürliche Ressourcen ausbeuten. Dazu gehören z.B. Bergbauunternehmen oder Wasserkraftwerke. Voraussetzung für ihre Immobilität ist aber, dass ihre Kosten unter Einschluss der marktgerechten Verzinsung des gebundenen Eigenkapitals unterhalb des Marktpreises für ihre Produkte liegen, so dass die Unter-

nehmen überdurchschnittlich rentabel operieren und eine ökonomische Rente erwirtschaften. Grenzanbieter, d.h. Anbieter, deren Erlös gerade die Produktionskosten deckt, sind in diesen Märkten demgegenüber als mobil anzusehen.

Aufgrund des fehlenden Steuerwettbewerbs lassen sich bei solchen Unternehmen an sich hohe Steuerbelastungen durchsetzen. Da in der Schweiz neben dem internationalen auch noch der kleinräumigere Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen spielt, existieren im Segment der international immobilen Unternehmen, auch Gesellschaften, die zwar nicht international, dafür aber interkantonal mobil sind. Dieser Umstand beschränkt den Freiraum der Kantone zur Steuerfestsetzung.

Die übrigen drei Segmente umfassen Unternehmen oder Unternehmensaktivitäten, bei denen sich grundsätzlich die Frage stellt, wo sie angesiedelt werden sollen. Beim Standortentscheid spielen dabei verschiedene Faktoren für die Standortgüte eine Rolle, die steuerlicher oder nicht-steuerlicher Natur sein können.<sup>1</sup> Die drei Segmente können voneinander nach dem Ausmass abgegrenzt werden, in dem die steuerlichen Faktoren den Ausschlag für den Standortentscheid geben.

Im zweiten Segment finden sich die wenig mobilen Unternehmen und Unternehmensaktivitäten. Hier spielen steuerliche Aspekte zwar eine Rolle, die nicht-steuerlichen Standortfaktoren fallen aber wesentlich stärker ins Gewicht. Zwischen den einzelnen Standorten besteht eine monopolistische Konkurrenz, die sich durch das Bündel der gegebenen oder auch politisch bewusst gestalteten Standortfaktoren der jeweiligen Gebietskörperschaften ergibt.

Im dritten Segment sind die mobilen Unternehmen und Unternehmensaktivitäten angesiedelt. Die steuerlichen Gesichtspunkte wiegen hier stärker als im zweiten Segment, dennoch bleiben gewisse nicht-steuerliche Standortfaktoren relevant. Das Bündel der Standortfaktoren, das die besteuernenden Gebietskörperschaften offerieren können, um mobile Unternehmen anzuziehen, ist homogener als im zweiten Segment. Der Preis- bzw. Steuerwettbewerb ist schärfer und die Zahl der Gebietskörperschaften, welche dieses Segment bedienen, ist niedriger. Die Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften weist daher die Struktur eines Oligopols auf.

Die hochmobilen Unternehmen und Unternehmensaktivitäten befinden sich im vierten Segment. Die nicht-steuerlichen Standortfaktoren treten hier zurück, so dass die steuerlichen Aspekte (nahezu) das einzige Kriterium für die Standortwahl darstellen.

### **1.1.1.1 Jüngere Entwicklungen in der OECD**

Unter Einfluss der G20 hat die OECD beschlossen, die Gewinnverkürzung und die Gewinnverlagerung zu bekämpfen. Am 19. Juli 2013 publizierte die OECD den

<sup>1</sup> Wichtige nicht-steuerliche Standortfaktoren sind:

- Zentrale Lage mit vorzüglicher internationaler Verkehrsanbindung;
- ausgebaute Infrastruktur;
- gutes Bildungssystem;
- Mehrsprachigkeit;
- exzellenter Forschungsstandort;
- bestehende Technologiecluster;
- hohe Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte;
- flexibler Arbeitsmarkt;
- leistungsfähiges Bankensystem;
- hohe Lebensqualität;
- politische Stabilität und sozialer Friede.

BEPS-Aktionsplan. Dieser wurde am 20. Juli 2013 von den Finanzministern und Notenbankgouverneuren und am 13. September 2013 von den Staats- und Regierungschefs der G20 unterstützt. Mit dem fünfzehn Aktionen umfassenden Plan soll insbesondere erreicht werden, dass Gewinne am Ort der tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit besteuert, aggressive Steuerplanungen unterbunden und die internationale Nichtbesteuerung vermieden werden. Die verschiedenen Arbeitsgruppen, in denen sich die Schweiz aktiv beteiligt, haben im Herbst 2013 ihre Tätigkeit aufgenommen. Erste Resultate, unter Einschluss von Empfehlungen zum Erlass oder zur Anpassung von Rechtssätzen und Praxen wurden im Juni 2014 vom Fiskalkomitee der OECD genehmigt und von der OECD am 16. September 2014 publiziert. Bis Ende 2015 sollen die Arbeiten an der Konkretisierung der Aktionen abgeschlossen sein. Danach sollen die Ergebnisse umgesetzt werden.

Im November 2012 begann das OECD-Forum über schädliche Steuerpraktiken (FHTP – Forum on Harmful Tax Practices) mit der Prüfung von identifizierten Regimes. Darunter finden sich insbesondere die Lizenzboxen zahlreicher europäischer Staaten und sechs Schweizer Regimes<sup>2</sup>, die im Wesentlichen auch Gegenstand von Diskussionen mit der EU bilden.

Es zeichnet sich ab, dass zumindest die drei kantonalen Steuerstatus und eine Bundessteuerpraxis von der OECD als schädlich beurteilt werden.

Das FHTP befasst sich auch mit den Anforderungen an die wirtschaftliche Substanz, die einer privilegierten Besteuerung durch ein Steuerregime zugrunde liegen muss. Basierend auf den zu erarbeitenden Kriterien sollen die Regimes der Mitgliedstaaten – in erster Linie die Lizenzboxen – beurteilt werden. Das Forum erarbeitet ausserdem einen Rahmen für den obligatorischen spontanen Informationsaustausch über Rulings, die im Zusammenhang mit Steuerregimes erteilt werden. Ein Bericht über die laufenden Arbeiten des FHTP wurde im Juni 2014 vom Fiskalkomitee der OECD genehmigt und von der OECD am 16. September 2014 veröffentlicht. Der BEPS-Aktionsplan sieht darüber hinaus weitere Schritte vor, namentlich die Definition einer Strategie für den Einbezug weiterer Staaten sowie die Möglichkeit einer Anpassung oder Ergänzung des geltenden Regelwerks von 1998 zu schädlichen Steuerpraktiken bis 2015.

### **1.1.1.2 Diskussionen mit der EU**

Seit 2005 belastet die Kontroverse um die Unternehmensbesteuerung die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU. Im Jahre 2007 fällte die Europäische Kommission (EU-Kommission) einen unilateralen Entscheid, wonach die kantonalen Unternehmenssteuerregimes inkompatibel mit der Beihilfebestimmung des Freihandelsabkommens Schweiz-EU von 1972 seien. Die Schweiz qualifizierte diesen Entscheid stets als unbegründet. Eine Lösung des Konflikts scheiterte 2009.

Bei den von der EU als schädlicher Steuerwettbewerb kritisierten Besteuerungsmodellen für Unternehmen in der Schweiz handelt es sich um i) Domizilgesellschaften, ii) Gemischte Gesellschaften, iii) Holdinggesellschaften, iv) Beteiligungsabzug, v)

<sup>2</sup> Das FHTP untersucht gegenwärtig die folgenden schweizerischen Steuerregimes: i) Domizilgesellschaften, ii) Gemischte Gesellschaften, iii) Holdinggesellschaften, iv) sogenannte „Prinzipalstrukturen“, v) Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik und vi) Lizenzbox des Kantons Nidwalden.

Finanzbetriebsstätten, vi) sogenannte „Prinzipalstrukturen“ und vii) Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik<sup>3</sup>.

Im Juni 2010 schlug die EU der Schweiz vor, einen Dialog über den sogenannten Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung (nachfolgend Verhaltenskodex) zu führen. Dieser Verhaltenskodex stellt ein politisches Instrument innerhalb der EU dar, mit dem sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichten, den schädlichen Wettbewerb im Bereich der Unternehmensbesteuerung zu bekämpfen. Im Visier sind Steuerbestimmungen und Steuerpraktiken, die zu einer deutlich niedrigeren Effektivbesteuerung führen, als dies im betreffenden Mitgliedstaat üblich ist. Die Schweiz hält ausdrücklich an ihrer Souveränität und an einem ausgewogenen Steuerwettbewerb fest und lehnt eine Verpflichtung auf das EU-interne Instrument des Verhaltenskodex ab. Die Schweiz war aber bereit, mit der EU Gespräche über strittige Fragen zu führen. In diesem Rahmen wurden verzerrende Steuerregimes besprochen, insbesondere solche, die Aspekte einer privilegierten Besteuerung von Einkünften aus ausländischer Quelle (sog. Ring-Fencing) aufweisen. Auch Gegenmassnahmen der EU-Mitgliedstaaten bildeten Gegenstand der Diskussionen. Nach Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen und der Kantone hat der Bundesrat am 4. Juli 2012 ein Mandat für den Dialog über die Unternehmensbesteuerung mit der EU verabschiedet. Darin hat er folgende drei Zielsetzungen bestimmt:

- Die Wahrung und Weiterentwicklung der steuerlichen Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz;
- Die Förderung der internationalen Akzeptanz der schweizerischen Steuerordnung;
- Die Sicherstellung ausreichender Einnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden zur Finanzierung staatlicher Tätigkeiten.

In zahlreichen technischen und politischen Gesprächen mit den zuständigen Dienststellen der EU-Kommission konnte die Schweiz beharrlich ihren Standpunkt vertreten und im Mai und im November 2013 ihre Haltung in der Gruppe zum Verhaltenskodex (CoC-Gruppe – Code of Conduct Group) den EU-Mitgliedstaaten darlegen. Gemäss dem damals vorliegenden Vorschlag hätte sich der Bundesrat verpflichtet, innerhalb kurzer Fristen fünf Steuerregimes<sup>4</sup> abzuschaffen und allfällige Massnahmen so zu gestalten, dass sie allgemein anerkannten internationalen Standards der OECD entsprechen. Im Gegenzug sollten die Mitgliedstaaten ihre gegen die schweizerischen Regimes ergriffenen Gegenmassnahmen aufgeben und darauf verzichten, während der Umsetzungszeit neue Gegenmassnahmen einzuführen (sogenannte Standstill-Klausel). Die Mitgliedstaaten anerkannten die erzielten grossen Fortschritte, brachten aber Vorbehalte, insbesondere im Zusammenhang mit dem von der Schweiz verlangten Verzicht auf neue Gegenmassnahmen, an. In der Sitzung vom 10. Dezember 2013 hat der Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN-Rat) die EU-Kommission aufgefordert, den Dialog mit der Schweiz fortzusetzen und bis Ende Juni 2014 abzuschliessen. In zahlreichen Gesprächen einigten sich die Delegierten im Verlauf der ersten Hälfte des Jahres 2014 auf einen gemeinsamen Text ohne Standstill-Klausel und ohne Fristen für die Umsetzung der Schweizer Unternehmenssteuerreform. Darin wird die Absicht des Bundesrates festgehalten,

<sup>3</sup> Die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik sind Gegenstand technischer Gespräche zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung und der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission.

<sup>4</sup> Dabei handelt es sich um: i) Domizilgesellschaften, ii) Gemischte Gesellschaften, iii) Holdinggesellschaften, iv) sogenannte „Prinzipalstrukturen“ und v) Finanzbetriebsstätten.

die fünf kantonalen Steuerregimes im Rahmen der USR III abzuschaffen und neu geschaffene Massnahmen an den internationalen Standards der OECD auszurichten. Demgegenüber sollen Gegenmassnahmen von EU-Mitgliedstaaten gegen ein Regime beseitigt werden, sobald dieses abgeschaffen worden ist. Der Rat der EU stimmte dem Text am 20. Juni 2014 zu. Der Bundesrat gab selben tags den Auftrag zur Paraphierung. Am 1. Juli 2014 wurde der gemeinsame Text paraphiert. Der Bundesrat wird noch über die Unterzeichnung entscheiden.

### **1.1.1.3 Entwicklungen in der EU**

Der ECOFIN-Rat beauftragte an seiner Sitzung vom 10. Dezember 2013 die CoC-Gruppe, sämtliche Lizenzboxen in der EU zu überprüfen, auch diejenigen, die bereits früher überprüft worden waren. Die Gruppe soll sicherstellen, dass alle Lizenzboxen dem Gleichbehandlungsprinzip entsprechen und auch die internationalen Entwicklungen berücksichtigen, namentlich das Projekt BEPS der OECD.

Steuermassnahmen können gemäss EU-Recht auch unzulässige staatliche Beihilfen darstellen. Für die Beurteilung ist primär die EU und nicht die Mitgliedstaaten zuständig und die EU-Kommission verfügt in diesem Bereich über weitgehende Kompetenzen. Innerhalb der EU werden regelmässig beihilferechtliche Untersuchungen von Steuerpraktiken der EU-Mitgliedstaaten durchgeführt. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission - zusätzlich zu den Arbeiten der CoC-Gruppe - Nachforschungen aufgenommen, ob Lizenzboxen unzulässige staatliche Beihilfen darstellen könnten. Weiter hat die EU-Kommission<sup>5</sup> am 11. Juni 2014 vertiefte Ermittlungen im Zusammenhang mit der Rulingpraxis von Mitgliedstaaten in drei spezifischen Fällen eröffnet, ob die Entscheidungen der Steuerbehörden bezüglich Unternehmensbesteuerung den EU-Regeln über staatliche Beihilfen entsprechen.

### **1.1.2 Geltendes Steuerrecht**

Die Gewinnsteuern sind die bedeutendste Steuerart für den Unternehmensstandort. In der Schweiz werden sie auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden erhoben. Während die Bemessung des steuerbaren Gewinns im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG)<sup>6</sup> weitgehend vereinheitlicht wurde, können die Kantone die Höhe des Gewinnsteuersatzes frei bestimmen. Die effektive Steuerbelastung auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden variiert zwischen ca. 12% und 24%.

Die Ermittlung des steuerbaren Gewinns beruht auf dem sogenannten "Massgeblichkeitsprinzip". Gemäss diesem Prinzip entspricht der steuerbare Gewinn grundsätzlich dem gemäss Handelsrecht ermittelten Gewinn. Vorbehalten bleiben explizite, in den Steuergesetzen festgeschriebene Korrektornormen. Ein grundlegender Vorteil des Massgeblichkeitsprinzips ist, dass die Ermittlung des steuerbaren Gewinns und damit die Steuererklärung im Vergleich zu anderen Staaten administrativ äusserst einfach sind.

Für Unternehmen sind, beispielsweise bei Standort- oder Investitionsentscheiden, auch weitere Steuerarten von Bedeutung, namentlich die Einkommenssteuern natür-

<sup>5</sup> IP/14/663.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990, SR 642.14.

licher Personen sowie "Nebensteuern" wie die Verrechnungssteuer und Stempelabgaben auf Bundesebene und die Kapitalsteuer auf kantonaler Ebene.

### **1.1.2.1 Kantonale Steuerstatus**

Eine wichtige Ausnahme vom Massgeblichkeitsprinzip stellen die drei kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften dar. Diese sind in Artikel 28 StHG geregelt. Sie betreffen ausschliesslich die Ebene der kantonalen Steuern und sind für alle Kantone verbindlich. Bei der direkten Bundessteuer folgt die Besteuerung den ordentlichen Regeln, wie sie auch für alle übrigen Gesellschaften gelten.

Holdinggesellschaften zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Hauptaktivität im langfristigen Halten und Verwalten von Beteiligungen besteht. Sie üben in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit aus. Sie entrichten auf kantonaler Ebene keine Gewinnsteuer, ausser auf Erträgen aus schweizerischem Grundeigentum. Verwaltungsgesellschaften üben in der Schweiz entweder gar keine Geschäftstätigkeit aus und nehmen nur Verwaltungsfunktionen wahr oder ihre Geschäftstätigkeit in der Schweiz ist lediglich von untergeordneter Bedeutung. Erstere werden auch als Domizilgesellschaften, letztere als gemischte Gesellschaften bezeichnet. Diese Verwaltungsgesellschaften entrichten auf kantonaler Ebene eine reduzierte Gewinnsteuer.

Ziel dieser kantonalen Steuerstatus ist es in erster Linie, für bestimmte mobile Aktivitäten eine Steuerbelastung anzubieten, die sich als international konkurrenzfähig erweist. Die effektive Steuerbelastung beträgt je nach Konstellation zwischen 7.8% und ca. 12%. Typische Aktivitäten, die sich in diesen Unternehmen abspielen, sind das Halten von Beteiligungen, Konzernzentralenfunktionen, konzerninterne Dienstleistungen, Finanzierungsaktivitäten, Tätigkeiten im Bereich von Immaterialgütern sowie internationaler Grosshandel.

Die kantonalen Steuerstatus ermöglichen es sämtlichen Kantonen – auch denjenigen, die einen vergleichsweise hohen Gewinnsteuersatz kennen – im internationalen Wettbewerb um solche Unternehmen mithalten zu können. Gleichzeitig wird der interkantonale Steuerwettbewerb gedämpft, indem die Belastungsunterschiede für die Statusgesellschaften zwischen den Kantonen vergleichsweise gering ausfallen.

Die kantonalen Steuerstatus stehen international unter starkem Druck und werden mit der vorliegenden Reform abgeschafft. Diese Abschaffung hat bei der direkten Bundessteuer keine Auswirkungen. Hingegen hat der Verlust eines kantonalen Steuerstatus grundlegende Auswirkungen bei den Kantons- und Gemeindesteuern. Er bewirkt, dass die davon betroffenen Gesellschaften neu der ordentlichen Besteuerung unterliegen. Als Folge davon entsteht eine latente Gewinnsteuerlast auf den in diesen Unternehmen vorhandenen stillen Reserven. Werden diese stillen Reserven zu einem späteren Zeitpunkt realisiert, führt dies zu den entsprechenden Steuerfolgen, d.h. zu einer Besteuerung in der Höhe des ordentlichen kantonalen Gewinnsteuersatzes.

Solche Fälle eines Übergangs von der privilegierten zur ordentlichen Besteuerung gibt es bereits im geltenden Recht. Aus steuersystematischen Gründen ist es gerechtfertigt, stille Reserven, die während der Dauer einer steuerlichen Privilegierung eines Unternehmens gebildet wurden bzw. entstanden sind, anlässlich des Statuswechsels zur ordentlichen Besteuerung aufzudecken und als versteuerte stille Reserven in der kantonalen Steuerbilanz geltend zu machen. Dabei ergeben sich Steuerfolgen im Umfang der bereits bisher steuerbaren Quote. Die Aufdeckung hat in der

letzten Steuerperiode, in welcher das Unternehmen einen Steuerstatus besitzt, zu erfolgen. Die Bewertung der stillen Reserven hat nach den allgemein anerkannten Bewertungsregeln zu erfolgen. Die so aufgedeckten stillen Reserven können in den Folgejahren steuerwirksam abgeschrieben werden. Diese steuerliche Behandlung der stillen Reserven wird auch vom Bundesgericht geschützt, sofern spiegelbildlich allfällige Verluste, die unter den kantonalen Steuerstatus entstanden sind, unberücksichtigt bleiben.

### **1.1.2.2 Prinzipalbesteuerung**

International tätige Konzerne fassen ihre Strukturen oft in grösseren Einheiten zusammen und zentralisieren die Funktionen, Verantwortlichkeiten und Risiken innerhalb des Konzerns nach Produktgruppen oder Märkten in einer Prinzipalgesellschaft. Befindet sich diese Prinzipalgesellschaft in der Schweiz, so wird gestützt auf eine publizierte Praxis<sup>7</sup> der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zur direkten Bundessteuer eine vorteilhafte Steuerauscheidung im Verhältnis zur im Ausland befindlichen Vertriebsgesellschaft vorgenommen. Der so ins Ausland ausgeschiedene Ertrag wird dort unter Umständen steuerlich nicht erfasst. Bei den kantonalen Steuern werden Prinzipalgesellschaften grösstenteils als gemischte Gesellschaften besteuert. Im Ergebnis resultiert eine effektive Gewinnsteuerbelastung von rund 5%.

### **1.1.2.3 Swiss Finance Branch**

Eine weitere Besonderheit stellt die Swiss Finance Branch dar. Hier wird der Finanzgesellschaft mit Sitz im Ausland ein Nutzungsentgelt für das der schweizerischen Betriebsstätte zur Verfügung gestellte Kapital zugestanden. Diese Behandlung stützt sich auf eine unveröffentlichte Praxis der ESTV und der kantonalen Steuerbehörden. Sie bewirkt eine effektive Gewinnsteuerbelastung von rund 2-3%.

### **1.1.2.4 Beteiligungsabzug**

Der Beteiligungsabzug (Art. 69f. des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990<sup>8</sup> über die direkte Bundessteuer [DBG], Art. 28 Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> StHG) dient dazu, Mehrfachbelastungen im Konzernverhältnis zu vermeiden. Diese steuerlich unerwünschten Mehrfachbelastungen entstehen, wenn eine Tochtergesellschaft eine bereits als Gewinn versteuerte Dividende an ihre Muttergesellschaft ausschüttet, diese die Dividende als Ertrag versteuern muss und die Dividende sodann an ihre Anteilseigner weiterleitet, welche diese ebenfalls als Einkommen versteuern müssen. Der Beteiligungsabzug setzt in diesem Beispiel auf Stufe der Muttergesellschaft an und bewirkt dort eine reduzierte Gewinnsteuer.

Im geltenden Recht wird der Steuerbetrag im Verhältnis des Nettobeteiligungsertrages zum gesamten Reingewinn ermässigt. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der indirekten Freistellung von Beteiligungserträgen.

Das Konzept des Beteiligungsabzugs, die Beseitigung der Mehrfachbelastung, ist international anerkannt.

<sup>7</sup> Kreisschreiben Nr. 8 der ESTV, Internationale Steuerauscheidung von Principal-Gesellschaften.

<sup>8</sup> SR 642.11

### **1.1.2.5 Steuererleichterungen**

Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen können auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene gewährt werden. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit wird dabei einer Neugründung gleichgestellt.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene können die Kantone gemäss StHG Steuererleichterungen für maximal zehn Jahre für Unternehmen vorsehen, die dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen.

Auf Bundesebene bestimmt das Gesetz über die Regionalpolitik<sup>9</sup> den Anwendungsbereich der Steuererleichterungen. Solche können für Vorhaben gewährt werden, die eine Reihe von Anforderungen erfüllen, namentlich wenn neue Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende neu ausgerichtet werden, wenn das Vorhaben in strukturschwachen Regionen umgesetzt wird und wenn der betreffende Kanton ebenfalls eine Steuererleichterung gewährt.<sup>10</sup>

### **1.1.3 Internationaler Rechtsvergleich**

Mit der USR III soll der Standort Schweiz im internationalen Wettbewerb gestärkt werden. Deshalb ist es unerlässlich, die Steuerbelastungen in den Konkurrenzstandorten zu kennen.

<sup>9</sup> Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006, SR 901.0.

<sup>10</sup> Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz haben einen gemeinsamen Prozess zur konzeptionellen Weiterentwicklung der Neuen Regionalpolitik angestossen und einen Grundlagenbericht ausarbeiten lassen. Die Erkenntnisse aus diesem Bericht sollen in die Botschaft über die Standortförderung 2016-19 einfließen, welche im Jahr 2015 der Bundesversammlung vorgelegt werden soll.

*Tabelle 1: Statutarische Gewinnsteuerbelastung in Prozent für ordentlich besteuerte Gesellschaften im Jahr 2014 in verschiedenen Ländern:*

Land	Satz	Land	Satz	Land	Satz
Bulgarien	10.00	Finnland	20.00	Kanada	26.50
<b>Schweiz, Minimum, Meggen LU</b>	<b>11.48</b>	Kroatien	20.00	Norwegen	27.00
Irland	12.50	Russland	20.00	Neuseeland	28.00
Liechtenstein	12.50	Estland	21.00	Luxemburg	29.22
Zypern	12.50	Grossbritannien	21.00	Deutschland	29.58
Lettland	15.00	Schweden	22.00	Australien	30.00
Litauen	15.00	Slowakei	22.00	Spanien	30.00
Rumänien	16.00	Portugal	23.00	Italien	31.40
Hongkong	16.50	Korea, Republik	24.20	Frankreich	33.33
		<b>Schweiz, Maximum, diverse Gemeinden GE</b>	<b>24.43</b>	Belgien	33.99
Singapur	17.00	Dänemark	24.50	Malta	35.00
Slowenien	17.00	Niederlande	25.00	Japan	35.64
Polen	19.00	Österreich	25.00	USA	40.00
Tschechien	19.00	Griechenland	26.00		
Ungarn	19.00				
Quelle: KPMG					

Die obige Tabelle 1 zeigt, dass die Schweiz bezüglich der statutarischen Gewinnsteuerbelastung insgesamt sehr gut positioniert ist. Die statutarischen Steuersätze sind im internationalen Steuerwettbewerb indes nur von beschränkter Aussagekraft und spielen nur im grenzüberschreitenden Verhältnis eine Rolle. Für die Unternehmen sind insbesondere die effektiven Steuersätze von grosser Bedeutung, welche nicht nur den statutarischen Steuersatz, sondern auch die Festlegung der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer sowie die Belastung durch Nebensteuern (z.B. Kapitalsteuer, Emissionsabgabe) berücksichtigen. Die effektive Durchschnittsteuerbelastung ist massgebend für die Entscheide der Konzerne, an welchem Standort sie eine Gesellschaft oder Betriebsstätte ansiedeln.

*Tabelle 2: Durchschnittliche effektive Steuerbelastung für ordentlich besteuerte Unternehmen (in %) in den Kantonshauptorten oder dem ökonomischen Hauptort eines Landes im Jahr 2013:*

Standort	Satz	Standort	Satz	Standort	Satz
Hongkong	9.9%	<b>SG</b>	<b>14.4%</b>	Kopenhagen	22.1%
<b>AR</b>	<b>10.0%</b>	Ljubljana	15.1%	Wien	22.4%
<b>NW</b>	<b>10.1%</b>	Singapur	15.6%	Peking	23.3%
<b>LU</b>	<b>10.2%</b>	Prag	16.2%	London	23.8%
<b>OW</b>	<b>10.8%</b>	Warschau	17.0%	Mailand	24.6%
<b>SZ</b>	<b>11.3%</b>	<b>BE</b>	<b>17.2%</b>	Brüssel	24.7%
<b>UR</b>	<b>11.9%</b>	<b>ZH</b>	<b>17.5%</b>	Luxemburg	24.8%
<b>ZG</b>	<b>12.2%</b>	Budapest	18.9%	Oslo	25.7%
<b>GL</b>	<b>13.0%</b>	Stockholm	18.9%	München	29.3%

<b>GR</b>	<b>13.1%</b>	<b>BS</b>	<b>19.6%</b>	Madrid	31.2%
<b>TG</b>	<b>13.2%</b>	Bratislava	19.7%	Paris	32.5%
<b>SH</b>	<b>13.5%</b>	Amsterdam	20.9%	New York	41.1%
Dublin	14.1%	Helsinki	21.7%		
Quelle: ZEW / BAK Basel					

Auch bei der effektiven Steuerbelastung nehmen einige Kantone im internationalen Wettbewerb eine Spitzenposition ein (vgl. Tabelle 2). Nebst der ordentlichen Steuerbelastung spielen im internationalen Steuerwettbewerb aber auch die gezielte Nutzung unterschiedlicher Steuersysteme durch global tätige Unternehmen sowie Sonderregelungen für mobile Erträge eine grosse Rolle.

Im ersten Fall wird mittels Steuerplanung versucht, Konzernaktivitäten so zu strukturieren, dass eine internationale Nichtbesteuerung resultiert. Ein Beispiel hierfür ist der Fall, dass Konzerngesellschaften Lizenzgebühren an ein verbundenes Unternehmen bezahlen, das keiner Steuerbelastung unterliegt. Das verbundene Unternehmen schüttet diese Lizenzzerträge als Dividende an die Muttergesellschaft aus. Bei der Muttergesellschaft werden Dividendenerträge nicht besteuert.

Bei den Sonderregelungen für mobile Erträge ist es oftmals so, dass diese in den betreffenden Ländern nicht im Gesetz geregelt sind, sondern mittels so genannter Rulings<sup>11</sup> direkt mit den einzelnen Unternehmen vereinbart werden. Dieser Umstand verunmöglicht eine nachvollzieh- und überprüfbare Darstellung dieser Sonderregelungen. Klar belegbar ist, dass das Grundmodell einer zinsbereinigten Gewinnsteuer in Belgien und im Fürstentum Liechtenstein angewendet wird. Weiter sind auch die verschiedenen Lizenzboxen in EU-Staaten relativ gut dokumentiert (vgl. Tabelle 3).

<sup>11</sup> Die OECD definiert den Begriff „Ruling“ wie folgt: „jeder durch eine Steuerbehörde an einen spezifischen Steuerzahler oder eine Gruppe von spezifischen Steuerzahlern gerichtete Rat, jede solche Information oder jede solche Handlung, welche die steuerliche Situation dieser Personen betrifft und worauf diese sich verlassen können“.

Tabelle 3: Verschiedene Modelle von Lizenzboxen in ausgewählten Staaten

	Belgien	Liechtenstein	Luxemburg	Niederlande	Spanien	UK
<b>Privilegierte IPs</b>	Keine besondere Definition / Bezug auf OECD Frascati Manual mit Einschränkungen	Patente, Marken, Muster, Designs, Software	Patente, Marken, Software, Domainnamen, Modelle, Zeichnungen	Patente und andere IP, welche ein „Dutch R&D Certificate“ haben	Patente, Modelle, Pläne, Formeln, Verfahren	Patente und diverse ergänzende Schutzzertifikate
<b>Effektive Steuerbelastung</b>	6.8%	2.5%	5.84%	5%	15%	10%
<b>Behandlung des Aufwands im Zusammenhang mit F&amp;E</b>	Der Aufwand ist entweder sogleich voll abziehbar oder kann über drei Jahre abgeschrieben werden	Der Aufwand reduziert die privilegierten Erträge in der Box	Der Aufwand reduziert die privilegierten Erträge in der Box	Der Aufwand reduziert die privilegierten Erträge in der Box	Der Aufwand ist voll absetzbar	Residualbesteuerung (siehe Ziffer 1.2.3.2)
<b>Auch zugekaufte IPs?</b>	Ja, sofern in Belgien weiterentwickelt	Ja	Ja, ausgenommen Gruppengesellschaften	Ja, sofern in den Niederlanden weiterentwickelt	Nein	Ja, sofern in UK weiterentwickelt
<b>Eigennutzung des IP?</b>	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Begünstigte Rechtsformen</b>	Alle Unternehmen und BS	Alle Unternehmen	Juristische Personen	Alle Unternehmen	Alle Unternehmen und BS	Alle Gesellschaften sowie selbständig Erwerbende

Eigene Darstellung unter Zuhilfenahme folgender Artikel: PIETER VAN DEN BERGHE / PATRICK L. KELLEY, New Patent Deduction in Belgium: A Powerful Incentive, Bulletin for international taxation, August / September 2008, S. 374ff.; UK, Finance Act 2012, Chapter 14; EDUARD SPORKEN / EDWIN GOMMERS, The Patents Box: Approved and Implemented in the Netherlands, International transferpricing journal, Mai/Juni 2007, S. 198ff.; FRANK MUNTENDAM / JOSE CHIARELLA, New Luxembourg Tax Regime for Intellectual Property Income, European Taxation, Mai 2008, S. 223ff.; JEANINE BLUMER / GÜNTER SCHÄUBLE, IP-Box in Nidwalden – Ein Steilpass für andere Kantone und den Bund, ST 10/10, S. 711ff.; THOMAS HOSP / MATTHIAS LANGER, Standortvorteil Liechtenstein: Welche Chancen bietet Liechtenstein ab 2011 dem internationalen Investor?, StR 7-8/2011, S. 550ff.; KPMG, R&D incentives and services Adding value across Europe, Middle East and Africa (EMEA), November 2012; EUROPEAN COMMISSION, State aid N 480/2007 - Spain – The reduction of tax from intangible assets, C(2008)467 final; CLAUDIA PRENDINA DUTLER, IP-Boxen in Europa Ein Blick über die Grenze auf die europäischen Entwicklungen bei der Besteuerung von Immaterialgüterrechten, FStR 2013/2, S. 135ff.

### 1.1.4 Finanzpolitische Bedeutung der Unternehmenssteuern

Das heutige System der Unternehmensbesteuerung ist mit Blick auf die Ergiebigkeit von grosser Bedeutung. Sowohl auf Kantons- und Gemeinde- als auch auf Bundesebene leisten die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der Staatstätigkeit.

Tabelle 4: Geschätzte jährliche Gewinnsteuereinnahmen und Anteile der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus an den jährlichen Gewinnsteuereinnahmen der

*Kantone und ihrer Gemeinden inkl. Kantonsanteil direkte Bundessteuer (dBSt) juristische Personen, Durchschnitt 2008-2010 (in Millionen Franken):*

	A Ordentlich besteuerte Gesellschaf- ten (Mio. Fr.)	B Statusgesell- schaften nach Art. 28 StHG (Mio. Fr.)	A+B Total (Mio. Fr.)	C Anteil ordentlich besteuerte Gesell- schaften	D Anteil Statusge- sellschaften nach Art. 28 StHG
ZH	1'830.4	148.6	1'979.0	92.5%	7.5%
BE	677.8	54.3	732.1	92.6%	7.4%
LU	249.2	35.8	285.1	87.4%	12.6%
UR	16.2	0.4	16.6	97.5%	2.5%
SZ	64.3	26.2	90.5	71.1%	28.9%
OW	15.5	0.8	16.4	95.0%	5.0%
NW	16.9	3.4	20.3	83.1%	16.9%
GL	16.9	2.8	19.7	85.8%	14.2%
ZG	224.6	233.7	458.3	49.0%	51.0%
FR	162.6	28.5	191.2	85.1%	14.9%
SO	255.0	5.6	260.6	97.9%	2.1%
BS	331.5	455.6	787.1	42.1%	57.9%
BL	145.2	90.9	236.2	61.5%	38.5%
SH	56.2	43.0	99.2	56.6%	43.4%
AR	20.5	1.3	21.8	93.8%	6.2%
AI	4.8	0.9	5.7	84.8%	15.2%
SG	355.3	32.2	387.5	91.7%	8.3%
GR	175.7	10.1	185.7	94.6%	5.4%
AG	610.9	8.3	619.2	98.7%	1.3%
TG	106.8	2.6	109.4	97.6%	2.4%
TI	419.9	137.5	557.4	75.3%	24.7%
VD	708.2	284.4	992.6	71.4%	28.6%
VS	196.3	1.5	197.8	99.3%	0.7%
NE	151.0	65.5	216.5	69.8%	30.2%
GE	902.2	416.9	1'319.1	68.4%	31.6%
JU	48.3	4.4	52.7	91.7%	8.3%
CH	7'762.2	2'095.1	9'857.3	78.9%	21.1%

Diese Zahlen umfassen nur die direkten Auswirkungen auf die Gewinnsteuereinnahmen. Hinzu kommen indirekte und induzierte Effekte (z.B. bei Gewinnsteuereinnahmen von Zulieferbetrieben oder Einkommenssteuern von Angestellten, vgl. Ziff. 3.1).

Ferner spielen die kantonalen Steuerstatus bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials im Rahmen des geltenden nationalen Finanzausgleichs eine bedeutende Rolle (vgl. dazu im Detail Ziff. 1.2.3).

Die Einnahmen des Bundes (direkte Bundessteuer) von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus betragen im Durchschnitt der Jahre 2008-2010 insgesamt rund 3,6

Milliarden Franken (inkl. Kantonsanteil). Dies entspricht beinahe 50% der gesamten Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung.

Diese Zahlen zeigen, dass die USR III nicht nur aus steuer- sondern auch aus finanzpolitischer Sicht von grosser Bedeutung ist. Angesichts der internationalen Entwicklungen ist die Beibehaltung des Status quo keine realistische Handlungsoption; die abnehmende Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen würde zu einer Erosion der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit führen, und die Ergiebigkeit der Unternehmensbesteuerung würde deutlich beeinträchtigt. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die Auswirkungen der USR III nicht nur mit dem heutigen Zustand zu vergleichen, sondern auch mit einem Szenario ohne Reform. (vgl. hierzu die Ausführungen in Ziffer 3.1).

### 1.1.5 Volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften

Die folgende Tabelle gibt einen Hinweis auf die volkswirtschaftliche Bedeutung der Statusgesellschaften. Bedeutend ist ihr Anteil am Steueraufkommen mit 48.3% beim Bund und 21.1% bei den Kantonen und Gemeinden. Ebenfalls sehr gewichtig ist ihr geschätzter Anteil an den Forschungs- und Entwicklungsausgaben mit 44.8%. Dieser Anteil umfasst sowohl zum grösseren Teil die in diesen Gesellschaften selbst getätigten (intramuros) als auch zu einem kleineren Teil die bei Dritten in Auftrag gegebene (extramuros) Forschung- und Entwicklung. Der Anteil der Statusgesellschaften am Personalaufwand und damit an der Beschäftigung erscheint auf den ersten Blick mit 4.3% weniger bedeutsam. Immerhin deutet diese Zahl auf eine direkte Beschäftigtenzahl im Bereich von 150'000 bis 180'000 hin. Zu berücksichtigen ist auch, dass Statusgesellschaften oft in einen Konzernverbund eingebettet sind, was dank den attraktiven Standortbedingungen auch zu Wertschöpfung und Beschäftigung in ordentlich besteuerten Konzerngesellschaften im Inland beiträgt. Schliesslich lösen die Statusgesellschaften auch via ihre ordentlich besteuerten Zulieferer und über die Konsumausgaben ihrer Beschäftigten indirekte und induzierte Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte aus.

*Tabelle 5: Geschätzte Anteile der Gesellschaften nach Steuerstatus an den Steuereinnahmen, dem Personalaufwand und den Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Durchschnitt 2008-2010:*

	A Ordentlich besteuerte Gesellschaften	B Statusgesellschaften nach Art. 28 StHG
Steuereinnahmen		
- Bund	51.7%	48.3%
- Kantone und Gemeinden	78.9%	21.1%
Personalaufwand	95.7%	4.3%
Forschungs- und Entwicklungsaufwand (intra- und extramuros)	55.2%	44.8%
Quelle: ESTV		

## 1.1.6 Bisherige Arbeiten

### 1.1.6.1 Projektorganisation USR III

Der Bundesrat hatte das EFD bereits im November 2008 beauftragt, eine Vorlage für die USR III zu erarbeiten. Die darin vorgesehenen Reformelemente reichten allerdings nicht aus, um die internationale Akzeptanz des Schweizer Unternehmenssteuersystems wieder herzustellen. Deshalb hat der Bundesrat das EFD im Juni 2012 beauftragt, in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Konsultation der interessierten Wirtschaftskreise seine Arbeiten zur Vorlage von Massnahmen im Bereich des Unternehmenssteuerrechts fortzuführen.

In der Folge hat das EFD gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) eine paritätische Projektorganisation eingesetzt. Deren Auftrag war es, Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung zu erarbeiten, welche eine möglichst optimale Positionierung im Spannungsfeld zwischen steuerlicher Standortattraktivität, finanzieller Ergiebigkeit und internationaler Akzeptanz ermöglichen.

Die Projektorganisation hat daraufhin eine Strategie für die USR III entwickelt und verschiedene steuerliche Massnahmen zur Einführung oder zur weiteren Prüfung vorgeschlagen. Sie hat zudem festgehalten, dass die finanziellen Auswirkungen der Reform mittels vertikalen Ausgleichsmassnahmen ausgewogen zwischen den Staatsebenen verteilt werden sollen. Zudem prüfte und empfiehlt sie Massnahmen im Bereich des bestehenden Ressourcenausgleichs und der Gegenfinanzierung auf Bundesebene.

Der Bundesrat hat vom Bericht der Projektorganisation mit Beschluss vom 18. Dezember 2013 Kenntnis genommen und das EFD beauftragt, auf dieser Grundlage eine Konsultation in den Kantonen durchzuführen.

Mit Beschluss vom 30. April 2014 hat der Bundesrat vom Ergebnis der Konsultation in den Kantonen zum Bericht der Projektorganisation Kenntnis genommen.

### 1.1.6.2 Bericht und Empfehlungen der Projektorganisation

Im Bericht der Projektorganisation wird festgehalten, dass die Unternehmensbesteuerung gegenwärtig einen Brennpunkt des internationalen politischen Interesses darstellt. Besonders im Fokus stehen die internationale Nichtbesteuerung und die Verschiebung mobilen Kapitals. Länder mit Steuerregimes nach dem Muster „no or low taxation“ werden von der OECD und auch der EU angegriffen. Die Schweiz kommt deshalb für ihre kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil und gemischte Gesellschaften, die Prinzipalbesteuerung und die Praxis der Finanzbetriebsstätten (Swiss Finance Branch) unter Druck. Insbesondere die kantonalen Steuerstatus haben jedoch heute eine *grosse finanzielle und volkswirtschaftliche Bedeutung* für den Bund und viele Kantone. Sollten aufgrund mangelnder internationaler Akzeptanz die kantonalen Steuerstatus abgeschafft werden müssen, wäre dies mit einer Einschränkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und einer Verschärfung des interkantonalen Steuerwettbewerbs verbunden. Im Weiteren würde ein substanzieller Verlust von Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen drohen. Deshalb hält es die Projektorganisation für unumgänglich, dass eine allfällige Abschaffung der kantonalen Steuerstatus und weiterer Praxisregelungen *mit gezielten Massnahmen kompensiert* wird. Sie spricht sich deshalb für eine *steuerpolitische Stossrichtung* aus, die aus drei Elementen besteht:

- Einführung von neuen Regelungen für bestimmte mobile Erträge;
- kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen;
- Abbau bestimmter Steuerlasten zur allgemeinen Stärkung der Standortattraktivität.

Neue Regelungen für mobile Erträge sollen dabei kumulativ den folgenden Kriterien genügen:

- Sie entsprechen allgemein anerkannten internationalen Standards der OECD und enthalten insbesondere keine Elemente eines ring-fencings und zielen nicht auf eine internationale Nichtbesteuerung ab;
- Sie sind steuersystematisch begründbar oder orientieren sich an Regelungen, die nachweislich auch in einem Mitgliedstaat der OECD angewendet werden. Zur Absicherung der Akzeptanz ist zudem die Steuerpolitik der EU im Auge zu behalten.

Gestützt auf die genannten Kriterien hatte die Projektorganisation in ihrem Bericht verschiedene mögliche Regelungen geprüft und schlägt die Einführung einer Lizenzbox auf Ebene der kantonalen Steuern vor, die sich an einer Lösung orientiert, die sich bereits in einem Mitgliedsstaat der OECD erfolgreich in Anwendung befindet. Zudem schlägt sie vor, das Modell einer zinsbereinigten Gewinnsteuer mit Beschränkung des Schutzzinsabzuges auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital weiter zu prüfen.

Diese Regelungen für mobile Erträge sollen es der Schweiz ermöglichen, für einen substanziellen Teil der mobilen Erträge weiterhin steuerlich attraktiv zu sein. Die Projektorganisation war sich bewusst, dass neue Regelungen im Licht der dynamischen internationalen Entwicklungen gegebenenfalls überprüft werden müssen. Sie war aber gleichzeitig der Auffassung, dass ein Verzicht auf solche Regelungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht zielführend wäre. Zudem sprach sich die Projektorganisation dafür aus, das erreichte Mass an formeller Harmonisierung der direkten Steuern zu erhalten.

Als weiteres Element sollen die Kantone auf das Instrument von Gewinnsteuersatzsenkungen zurückgreifen, soweit sie dies für erforderlich halten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dabei gilt: je enger die neuen Regelungen ausgestaltet werden, desto mehr Gewicht erhält das Element der kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen. Der diesbezügliche Entscheid liegt in der kantonalen Autonomie.

Zwecks Stärkung der Standortattraktivität soll im Weiteren ein Abbau von Steuerlasten geprüft werden. Dabei stehen insbesondere die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie Anpassungen bei der kantonalen Kapitalsteuer zur Diskussion.

Die Projektorganisation war der Ansicht, dass die finanziellen Lasten der Reform ausgewogen verteilt werden sollen: Der Bund soll den Kantonen mit *vertikalen Ausgleichsmassnahmen* finanzpolitischen Spielraum verschaffen, damit die mit den kantonalen Gewinnsteuersenkungen verbundenen Mindereinnahmen abgedeckt werden. Dadurch kann verhindert werden, dass Kantone, welche die finanziellen Lasten der Reform aus eigener Kraft nicht tragen können, an Standortattraktivität einbüßen und damit auch bedeutende Steuereinnahmen des Bundes verloren gehen.

In welchem Umfang sich der Bund mit vertikalen Ausgleichsmassnahmen beteiligen soll, hängt von der Ausgestaltung der steuerpolitischen Massnahmen ab: Je enger die neuen Regelungen gefasst werden bzw. je mehr die kantonalen Gewinnsteuern für

den Erhalt mobiler Gewinnsteuerbasen gesenkt werden müssen, desto höher wird tendenziell die Beteiligung des Bundes über vertikale Ausgleichsmassnahmen ausfallen. Allerdings war die Projektorganisation der Auffassung, dass die Kantone einen vergleichbaren eigenen Beitrag beim Tragen der finanziellen Lasten zu leisten haben. Bei der konkreten Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass die steuerpolitische Autonomie nicht untergraben und dass der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen nicht beeinträchtigt wird. In Frage kommen insbesondere direkte Ausgleichsmassnahmen in Form erhöhter Anteile der Kantone an Bundeseinnahmen oder indirekte Ausgleichsmassnahmen durch steuerliche Entlastungen für Unternehmen auf Bundesebene.

Der bestehende *Finanzausgleich* soll auch unter neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ermöglichen. Im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung werden Anpassungen am System des Ressourcenausgleichs erforderlich sein, um die neuen steuerpolitischen Realitäten abzubilden. Die Projektorganisation empfahl, dass im Ressourcenpotenzial neu sämtliche Unternehmensgewinne gemäss ihrer steuerlichen Ausschöpfbarkeit gewichtet werden sollen. Obwohl damit die kantonalen Unterschiede der finanziellen Leistungsfähigkeit besser abgebildet werden als bei einer blossen Adaption des heutigen Systems der Beta-Faktoren, wird diese Anpassung kaum ohne Änderungen bei den kantonalen Ausgleichszahlungen möglich sein.

Bund und Kantone werden die Mehrbelastungen infolge der USR III kompensieren müssen, damit sie kein Ungleichgewicht in den Finanzhaushalten bewirken. Auf Bundesebene sollen bei der *Gegenfinanzierung* die folgenden Grundsätze gelten:

- Die Frage der Gegenfinanzierung muss integraler Bestandteil der USR III sein.
- Falls die USR III zu grossen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt führt, muss die Gegenfinanzierung auch substanzielle einnahmenseitige Elemente aufweisen.
- Ausgabenseitige Kompensationen sollen nicht mit grundlegenden Struktur-reformen vermischt werden oder durch Lastenabwälzungen auf die Kantone erfolgen.

Das ordentliche schweizerische Gesetzgebungsverfahren eröffnet Bund und Kantone aufgrund seiner Dauer die Möglichkeit, die Gegenfinanzierung frühzeitig anzugehen. Damit kann die Notwendigkeit von eigentlichen Sparschnitten bei der Inkraftsetzung der Reform reduziert werden.

### **1.1.6.3 Konsultationsergebnis**

Die von der Projektorganisation vorgeschlagenen steuerpolitischen Massnahmen werden von den Kantonen grundsätzlich begrüsst. Sämtliche an der Konsultation teilnehmenden Kantone sind insbesondere damit einverstanden, dass aufgrund der internationalen Entwicklungen die Schweiz die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften abschafft. Die Mehrheit der Kantone glaubt auch, dass die vorgestellten steuerpolitischen Massnahmen geeignet sind, die steuerliche Attraktivität der Schweiz im geänderten internationalen Kontext zu festigen. Nach der Mehrheit der Kantone ist eine Boxenlösung vertieft zu prüfen und rasch einzuführen. Dabei soll auch die Einführung einer Lizenzbox auf Bundesebene geprüft werden. Für einige Kantone sind einzig Senkungen der kantonalen Ge-

winnsteuersätze eine wirksame Massnahme zum Erhalt der Standortattraktivität. Als ebenfalls prioritäre Massnahme beurteilen die Kantone die Aufdeckung der stillen Reserven. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer wurde von den Kantonen kritisch beurteilt. Im Vordergrund stehen Befürchtungen, dass die Massnahme zu hohe Mitnahmeeffekte generiert und die internationale Akzeptanz ungewiss ist. Ebenso bezweifelt eine Mehrheit der Kantone den Nutzen der Anpassungen beim Beteiligungsabzug. Die weiteren steuerpolitischen Massnahmen (Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, Umbau der Verrechnungssteuer, Erleichterungen bei der Kapitalsteuer, Tonnage-Tax, pauschale Steueranrechnung) sind für die grosse Mehrheit der Kantone nicht prioritär.

Die Kantone befürworten grundsätzlich, dass der Bund ihnen mit vertikalen Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Senkung des Gewinnsteuertarifs verschafft. Hinsichtlich der konkreten Form des Ausgleichs zeigt die Konsultation auf, dass eine Anpassung der Einnahmenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen bevorzugt wird.

Die Notwendigkeit, den nationalen Finanzausgleich im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung anzupassen, wird von allen Kantonen anerkannt. Eine Mehrheit der Kantone verlangt aber die Prüfung von anderen Modellen als die im Bericht vorgeschlagene Gewichtung gemäss der relativen steuerlichen Ausschöpfung.

Mit den im Schlussbericht postulierten Grundsätzen zur Gegenfinanzierung sind alle Kantone, die eine Stellungnahme eingereicht haben, einverstanden. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wird von einer Mehrheit der Kantone abgelehnt; hingegen wird die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften von einer Mehrheit als prüfenswert beurteilt.

## **1.2 Grundsätzliche Ausrichtung der Reform**

### **1.2.1 Ziele der Reform**

Die in Ziffer 1.1.1 genannten internationalen Entwicklungen, namentlich auf Stufe OECD und G20, prägen die Ausgangslage für die USR III wie folgt:

- Die OECD strebt die Entwicklung neuer bzw. die Aktualisierung bestehender internationaler Standards für die Unternehmensbesteuerung an. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung gewisser Standards den Mitgliedstaaten nicht in das eigene Belieben gestellt wird, sondern dass die OECD mit Suktors der G20 die Einhaltung durchsetzen wird, analog zu den Standards im Bereich des Informationsaustauschs. Der Spielraum für den nationalen Gesetzgeber wird damit eingeschränkt werden – nicht nur, aber auch in der Schweiz.
- Mit der Lancierung des Projekts BEPS hat auf internationaler Ebene die OECD die Führung übernommen. Die von der EU entwickelten Kriterien im Bereich der Unternehmensbesteuerung haben daher für das Nicht-EU-Mitglied Schweiz vorerst an Bedeutung verloren.
- Unverändert wichtig für die Schweiz bleibt aber das bilaterale Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten, namentlich zu den Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien.
- BEPS zielt insgesamt auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ab, indem Steuerregimes – verstanden in einem weiten Sinne – eingeschränkt

werden sollen. Eine solche Entwicklung hätte zur Folge, dass der allgemeine Gewinnsteuersatz eine höhere Bedeutung für den internationalen Standortwettbewerb erlangt, als dies heute der Fall ist. Gleichzeitig eröffnet sich finanzpolitischer Spielraum für die Staaten, diesen Gewinnsteuersatz zu senken. Eine solche Entwicklung ist für den Standort Schweiz grundsätzlich als positiv zu werten, da die Schweiz bereits heute insgesamt tiefe Steuersätze aufweist und in diesem Wettbewerb über die Steuersätze gut aufgestellt ist. Allerdings würde sich ein Druck auf Kantone mit vergleichsweise hohem Steuersatz ergeben.

- Für den Standort Schweiz schädlich wären hingegen Bestrebungen, den Wettbewerb über die Steuersätze einzuschränken. Die Schweiz sollte es vermeiden, solchen Bestrebungen Vorschub zu leisten, indem die gesetzlichen Steuersätze auf einem ähnlichen Niveau gehalten werden wie in wichtigen Konkurrenzstandorten (z.B. 12.5%) und nicht unter einen solchen Benchmark gesenkt werden.
- Die konkreten technischen Ergebnisse aus BEPS sind derzeit noch offen. Sie lassen sich gegenwärtig nur schwerlich antizipieren. Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse etappenweise veröffentlicht und Teilergebnisse erst im Rahmen der Botschaft des Bundesrates an das Parlament bzw. im Rahmen der parlamentarischen Beratungen berücksichtigt werden können.
- Auch nach Erreichen der angekündigten Meilensteine im Projekt BEPS bis Ende 2015 werden die Arbeiten der OECD im Bereich der Unternehmensbesteuerung weitergehen. Die Schweiz muss sich daher darauf einstellen, dass weitere Reformen der Unternehmensbesteuerung erforderlich sein werden, um den internationalen Entwicklungen Rechnung zu tragen.

Trotz der genannten Unsicherheiten in den internationalen Entwicklungen muss die Schweiz gewisse steuerliche Regelungen ändern bzw. abschaffen, da diese bereits heute international nicht mehr akzeptiert werden. Ohne solche Anpassungen dürfte die Schweiz vermehrt Gegenmassnahmen ausgesetzt sein, was sich negativ auf den Standort Schweiz auswirkt.

Ziel der USR III ist es, mit geeigneten Anpassungen den Standort Schweiz zu stärken. Um dieses Ziel zu erreichen, sollen die Massnahmen der USR III drei Teilziele beachten:

- Kompetitive Steuerbelastung,
- internationale Akzeptanz und
- finanzielle Ergiebigkeit.

Im Bereich der Unternehmensbesteuerung, namentlich für mobile Erträge (insbesondere Zinserträge sowie Erträge aus Immaterialgüterrechten), herrscht nach wie vor ein intensiver internationaler Steuerwettbewerb. Unter anderem finden sich in mehreren EU-Staaten Sonderregelungen für diese mobilen Erträge, die zu Steuerbelastungen von zwischen ca. 2% und 10% führen. Diese Sonderregelungen stossen in der Öffentlichkeit jedoch, wie ausgeführt, zunehmend auf Kritik und es ist unklar, ob und – falls ja – welche dieser Sonderregelungen in Zukunft noch Bestand haben werden. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat eine steuerpolitische Stossrichtung vor, wie sie von der gemeinsamen Projektorganisation Bund/Kantone entwickelt worden ist und die aus folgenden Elementen besteht:

- Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen;
- kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen;
- weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts.

### 1.2.2 Überblick über die einzelnen Reformelemente

Ausgangspunkt der USR III bildet die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus. Gemäss der definierten Stossrichtung werden sodann neue Regelungen für mobile Erträge vorgeschlagen, die den internationalen Standards entsprechen, namentlich die Einführung einer Lizenzbox auf kantonaler Ebene und eine zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital. Zudem sollen Anpassungen bei der kantonalen Kapitalsteuer vorgenommen werden.

Die kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen sind formell nicht Teil der vorliegenden Reform, da der Entscheid über die Höhe der kantonalen Gewinnsteuersätze in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegt. Indirekt spielen sie im Reformpaket aber dennoch eine Rolle: Die Reduktion der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung bewirkt in den betroffenen Kantonen kurz- bis mittelfristig einen Rückgang der Fiskaleinkünfte (wobei sich langfristig auch positive Auswirkungen ergeben dürften). Da der Bund vom Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit fiskalisch ebenfalls profitiert, soll er den Kantonen durch vertikale Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Handlungsspielraum verschaffen. Dadurch beteiligt er sich an den Lasten der Reform und gewährleistet Opfersymmetrie zwischen den Staatsebenen. Der Bundesrat geht aber davon aus, dass sich die Kantone bei ihren Gewinnsteuersatzsenkungen massvoll verhalten werden.

Das dritte Element der Stossrichtung, die Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts, dient der Vereinheitlichung und Vervollständigung bestehender Regeln, der Beseitigung steuersystematisch falscher Folgen bestimmter bestehender Regelungen und der Ausgewogenheit der Steuerbelastung im Bereich der Kapitaleinkünfte. Es werden sowohl steuerbelastende wie auch –entlastende Massnahmen zur Einführung vorgeschlagen:

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

Die Anpassung der Unternehmensbesteuerung wirkt sich in finanzieller Hinsicht auf die Beziehungen zwischen den Kantonen aus: Um die neuen reformbedingten steuerpolitischen Realitäten abzubilden, sind Anpassungen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials nötig.

Die genannten Reformelemente führen zu einer erheblichen Belastung des Bundeshaushalts. Die zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendigen Massnahmen zur Gegenfinanzierung müssen daher rechtzeitig eingeleitet werden.

Die Wirkungszusammenhänge verdeutlichen den Charakter der USR III als integrales steuer- und finanzpolitisches Gesamtpaket.

## **1.2.3 Steuerpolitische Massnahmen**

### **1.2.3.1 Abschaffung der kantonalen Steuerstatus**

Die kantonalen Steuerstatus werden international nicht mehr akzeptiert. Das führt zu Rechts- und Planungsunsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen in der Schweiz und gefährdet nicht zuletzt auch die Attraktivität der Schweiz im internationalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen. Deshalb soll zukünftig auf diese Regelungen verzichtet werden.

Ebenso sollen die Praxisregelungen zur speziellen Ausscheidung bei Prinzipalgesellschaften und zur Swiss Finance Branch angepasst bzw. aufgehoben werden. Da diese Anpassungen keiner gesetzlichen Änderungen bedürfen, sind sie formell nicht Bestandteil dieser Reform, sollen aber zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Reform vorgenommen werden.

Mit der Abschaffung dieser Regelungen geht ein Wettbewerbsverlust einher, der, wie ausgeführt, durch andere Massnahmen, die den internationalen Standards entsprechen, kompensiert werden soll. Das Steueraufkommen der kantonalen Steuerstatus beträgt für die direkte Bundessteuer im Durchschnitt der Jahre 2008-2010 rund 3.0 Milliarden Franken (resp. vor Abzug Kantonsanteil rund 3.6 Milliarden Franken), bei Gesamteinnahmen – einschliesslich der ordentlich besteuerten Gesellschaften – von 6.3 Milliarden Franken (inkl. Kantonsanteil rund 7.5 Milliarden Franken). Darin enthalten sind die geschätzten Steueraufkommen der Prinzipalgesellschaften von rund 440 Millionen Franken inkl. Kantonsanteil und der Swiss Finance Branch von rund 180 Millionen Franken inkl. Kantonsanteil. Dieses Steueraufkommen wäre gefährdet, würden die heutigen Regelungen ersatzlos abgeschafft, wenn diese Gesellschaften an Konkurrenzstandorten von attraktiveren steuerlichen Regelungen profitieren können. Hinzu kommen weitere Effekte, namentlich die Einkommenssteuer der Mitarbeitenden sowie die indirekten Effekte auf andere Unternehmen (Finanzplatz, Zulieferbetriebe usw.).

### **1.2.3.2 Lizenzbox**

Mittels einer Lizenzbox werden Erträge aus Immaterialgüterrechten von den übrigen Erträgen eines Unternehmens getrennt und reduziert besteuert, sie kommen mithin in eine spezielle „Box“. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der so genannten Outputförderung im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation (F&E&I).

Bei der konkreten Ausgestaltung einer Lizenzbox besteht aus technischer Sicht ein erheblicher Spielraum. Das nachfolgend vorgeschlagene Modell einer Lizenzbox orientiert sich an einer in einem EU-Mitgliedstaat zurzeit erfolgreich in Anwendung stehenden Box. Allerdings ist zu bemerken, dass insbesondere in der OECD im Rahmen des BEPS-Projekts derzeit neue Kriterien für derartige Boxen definiert werden. Die Arbeiten konzentrieren sich vor allem auf erhöhte Substanzanforderungen (siehe Ziffer 3.4.6.1), die sicherstellen sollen, dass Erträge nicht willkürlich von Hochsteuer- in Tiefsteuerländer verschoben werden können. Diese Arbeiten sind derzeit noch nicht abgeschlossen. Daher ist nicht auszuschliessen, dass, sobald die in der OECD erarbeiteten Kriterien feststehen, am hier präsentierten Modell Änderungen vorgenommen werden müssen.

Die schweizerische Lizenzbox soll auf kantonaler Ebene obligatorisch eingeführt werden. Die Beschränkung auf die kantonale Ebene hat verschiedene Gründe. Zum Einen ist die Lizenzbox eine Massnahme für die Besteuerung mobiler Faktoren, wie die ebenfalls nur auf kantonaler Ebene bislang bestehenden Steuerstatus. Damit zusammenhängend führt die Beschränkung auf die kantonale Ebene dazu, dass die darunter fallenden Unternehmen in etwa derselben Steuerbelastung unterliegen wie bisher. Zum Anderen kann mit dieser Beschränkung erreicht werden, dass die Steuerbelastung auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde kumuliert mindestens ca. 10% beträgt, was aus Sicht der internationalen Akzeptanz eine angemessene Steuerbelastung sicherstellt und auch mit den Steuerbelastungen in Konkurrenzstandorten und in den heutigen Statusgesellschaften vergleichbar ist. Hinzu kommen die finanzpolitischen Restriktionen des Bundes: Mit der Einführung einer Lizenzbox auf Bundesebene würden die vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Ziffer 1.2.4) für die Kantone entsprechend den Mindereinnahmen des Bundes geringer ausfallen.

Die vorgeschlagene Lizenzbox orientiert sich an folgenden Eckwerten:

(a) *Steuersubjekt*: Die Lizenzbox kann von juristischen Personen in Anspruch genommen werden, die Eigentümer oder Nutzniesser eines qualifizierenden Immaterialgüterrechts sind. Darüber hinaus sollen auch juristische Personen, die über eine ausschliessliche Lizenz am qualifizierenden Immaterialgüterrecht verfügen, von der Box profitieren können. Die Ausschliesslichkeit der Lizenz bezieht sich mindestens auf das Gebiet der Schweiz.

(b) *Qualifizierende Immaterialgüterrechte*: Patente, ergänzende Schutzzertifikate, eine ausschliessliche Lizenz an einem Patent und der so genannte Erstanmelderschutz gemäss Artikel 12 des Heilmittelgesetzes<sup>12</sup> können für die Lizenzbox qualifizieren. Für die Zeit, in der ein Patent angemeldet aber noch nicht erteilt ist, kann das Unternehmen nicht von der Box profitieren. Bereits rechtskräftige Veranlagungen werden aber revidiert, sobald das Patent erteilt worden ist.

(c) *Substanzanforderungen*: Gewisse Substanzanforderungen sollen vorausgesetzt werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die schweizerische Lizenzbox den geltenden internationalen Anforderungen genügt. Es wird deshalb verlangt, dass die Gesellschaft, die von der Box profitieren will, einen massgeblichen Beitrag zur Entwicklung oder Weiterentwicklung der dem Immaterialgüterrecht zugrundeliegenden Erfindung geleistet hat. Bei Konzerngesellschaften gilt auch die Kontrolle über die Entwicklung des Patents als massgeblicher Beitrag und bei Nutzniessung oder einer ausschliesslichen Lizenz die Zugehörigkeit zum Konzern, der den massgeblichen Beitrag leistet.

(d) *Berechnung des relevanten Ertrages*: Der zu privilegierende Ertrag soll nach der so genannten Residualmethode berechnet werden. Die Funktionsweise dieser Methode ist die folgende:

*Schritt 1*

Vom gesamten Gewinn vor Steuern einer juristischen Person werden alle mit der Finanzierung des Unternehmens zusammenhängenden Erträge und Kosten abgezogen (Beispiel Dividenden, Zinsen etc.).

*Schritt 2*

Alle Erträge und Kosten, die nicht auf Lizenzen oder auf einem Verkauf eines Produkts / einer Dienstleistung mit qualifizierendem Immaterialgüterrecht beruhen, werden ausgeschieden und unterliegen der ordentlichen Besteuerung.

#### *Schritt 3 a*

Alle in der Erfolgsrechnung gebuchten Lizenzeinnahmen von Dritten sowie von Nahestehenden, welche dem Drittvergleich standhalten, fallen zu 100% in die Lizenzbox. Ebenso fallen alle mit den Lizenzeinnahmen zusammenhängenden Kosten wie F&E, Abschreibungen usw. zu 100% in die Lizenzbox.

#### *Schritt 3 b*

Der Systematik der Residualmethode folgend müssen in Schritt 3b die Gewinne aus Routinefunktionen und Markenentgelten heraus gerechnet werden. Routinefunktionen üben z.B. Lohnfertiger, Kommissionäre und andere Low-Risk-Vertreiber sowie Dienstleistungsgesellschaften aus. Unter Markenentgelt wird derjenige Teil des Kaufpreises eines Produkts verstanden, der für die Marke bezahlt wird.

Der verbleibende Betrag entspricht dem Boxenerfolg.

(e) *Höhe der Entlastung*: Die Entlastung soll auf Stufe Bemessungsgrundlage ansetzen. Es dürfen allerdings höchstens 80% des Boxenerfolgs von der Bemessungsgrundlage ausgenommen werden. Damit werden allfällige Ungenauigkeiten in der Berechnungsmethode berücksichtigt und eine Mindestbesteuerung der Erträge aus Immaterialgüterrechten sichergestellt. Die Kantone können die Entlastung weiter mindern, sollte im Einzelfall der auf das qualifizierende Immaterialgüterrecht entfallende Anteil am Ertrag geringer sein.

Sollten die von der OECD definierten Kriterien zu einer massiven Einschränkung der Lizenzboxen führen, stellt sich die Frage, ob die Einführung eines zusätzlichen Abzugs für F&E&I-Aufwände (so genannte Inputförderung) sinnvoll wäre.<sup>13</sup> Heute können Unternehmen ihren Aufwand aus F&E&I vollumfänglich steuerlich in Abzug bringen. Im Recht der direkten Bundessteuer besteht zusätzlich die Möglichkeit, Rückstellungen für künftige F&E-Aufträge an Dritte von bis zu 10% des steuerbaren Gewinns und max. 1 Million Franken zu bilden, was zu einem Zins- und Liquiditätsvorteil führt. Die Mehrheit der OECD-Staaten bietet ihren Unternehmen heute schon derartige steuerliche Förderungen an, bspw. über eine erhöhte Abzugsfähigkeit des F&E-Aufwands oder in Form von Steuergutschriften. Mit der vorgeschlagenen Lizenzbox wird allerdings ein Modell präsentiert, das international kompetitiv ist für Einnahmen aus Immaterialgüterrechten. Eine zusätzliche Entlastung über den Aufwand wäre mit hohen Mindereinnahmen verbunden und ist aus Standortsicht zum jetzigen Zeitpunkt nicht nötig.

#### ***Exkurs: Steuerliche Förderung von F&E&I über die Inputseite***

Eine steuerliche Förderung von F&E&I kann statt am Output auch am Input ansetzen. Dabei kann zwischen verschiedenen Fördersystemen unterschieden werden. Erstens lässt sich jene in eine volumenbasierte oder inkrementelle Förderung untergliedern. Eine volumenbasierte Förderung begünstigt den Bestand an F&E&I-Aufwendungen, während eine inkrementelle oder aufwuchsbasierte Förderung

<sup>13</sup> Der Bundesrat ist mit Postulat 10.3894 und Motion 08.3853 beauftragt worden, die Auswirkungen steuerlicher Fördermassnahmen im Bereich Forschung und Entwicklung zu prüfen.

lediglich die Veränderung der F&E&I-Aufwendungen in Bezug zu einer Referenzperiode fördert. Zweitens kann eine Förderung an der Bemessungsgrundlage ansetzen, beispielsweise über eine erhöhte Abzugsfähigkeit von F&E&I-Aufwendungen, oder aber über eine Reduktion der Steuerschuld („Steuergutschrift“). Schliesslich muss festgelegt werden, ob im Verlustfall eine Auszahlung eingeräumt werden soll. Im Folgenden wird eine Bestandsförderung in Form einer erhöhten Abzugsfähigkeit des F&E&I-Aufwands in Höhe von 150% betrachtet. Die spezifischen Vor- und Nachteile sind allerdings bei einer Steuergutschrift ähnlich.

Eine Inputförderung von F&E&I kann ein Marktversagen beheben, wenn dieses durch Spillover-Effekte hervorgerufen wird. Wenn ein Unternehmen neue Produkte entwickelt, kann es nur dann Gewinne realisieren, wenn nicht andere Wirtschaftssubjekte die Technologie imitieren. Für diese ist die Nachahmung der Innovation vorteilhaft, da sie die Entwicklungskosten für die Innovation nicht zu tragen hätten. Da das innovierende Unternehmen nicht berücksichtigt, dass auch andere Unternehmen (oder Haushalte) die Innovation nutzen könnten, kommt es tendenziell zu einer Unterversorgung mit F&E&I und ein korrigierender Eingriff des Staates wäre folglich geboten. Darüber hinaus kann eine Inputförderung auch die Standortattraktivität erhöhen, da zuziehende F&E&I-betreibende Unternehmen von der Förderung profitieren würden.

Ein weiterer Vorteil einer Inputförderung ist deren breite Anwendung in den OECD-Staaten. Dies fördert die internationale Akzeptanz des Instruments.

Eine Inputförderung über die Bemessungsgrundlage wäre allerdings mit administrativen Kosten verbunden. Die meisten OECD-Staaten orientieren sich bei der Abgrenzung des F&E&I-Aufwands von nicht förderungswürdigen Aufwand am „OECD Frascati Manual“. Eine trennscharfe Unterscheidung dürfte im konkreten Einzelfall mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden sein.

Bei einer Abzugsfähigkeit des F&E&I-Aufwands von 150% entspräche der Steuervorteil bei einem Durchschnittssteuersatz von rund 20% etwa 10 Rappen pro Franken Aufwand. Die Intramuros F&E&I-Aufwendungen der Schweizer Unternehmen betragen 2012 rund 13 Milliarden Franken. Das Instrument würde somit zu Steuerausfällen von bis zu 1.3 Milliarden Franken führen, wenn nur ordentlich besteuerte Gesellschaften F&E&I betreiben würden. Da ein nicht unerheblicher Anteil der F&E&I-Aufwendungen bei Statusgesellschaften anfällt, dürften die Mindereinnahmen bei einer statischen Betrachtung bei etwa 1 Milliarde Franken liegen (ca. 330 Millionen Franken beim Bund und 670 Millionen Franken bei den Kantonen).

### **1.2.3.3 Zinsbereinigte Gewinnsteuer**

Bei der klassischen Gewinnsteuer können die Fremdkapitalzinsen als geschäftsmässig begründeter Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer<sup>14</sup> erweitert den Abzug der Finanzierungskosten über den bestehenden Abzug für Zinsen auf Fremdkapital hinaus, indem

<sup>14</sup> In der deutschsprachigen ökonomischen Literatur spricht man von der „zinsbereinigten Gewinnsteuer“, während im angelsächsischen Raum der Ausdruck „allowance for corporate equity“ (ACE) verwendet wird. Im Steuerberater-Schrifttum findet sich in Anlehnung an die belgische Terminologie oft auch die Umschreibungen „déduction des intérêts notionnels“, „notional interest deduction“.

zusätzlich auch kalkulatorische Zinsen auf dem Eigenkapital<sup>15</sup> von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.<sup>16</sup>

## Grundmodell

Im Grundmodell, wie es in Belgien oder dem Fürstentum Liechtenstein angewendet wird, bildet das gesamte Eigenkapital als Summe der Aktiven abzüglich des Fremdkapitals (einschliesslich der Rückstellungen) oder äquivalent als Summe aus dem Grund- oder Stammkapital, den Reserven aus Kapitaleinlagen und den übrigen Reserven, welche aus thesaurierten Gewinnen geäufnet und gegebenenfalls durch Verluste bzw. Verlustvorträge und eigene Kapitalanteile gemindert werden, den Ausgangspunkt für die Ermittlung des schutzzinsabzugsberechtigten Eigenkapitals. Davon sind verschiedene Korrekturposten abzuziehen:

- Beteiligungen an Kapitalgesellschaften müssen das massgebliche Eigenkapital mindern, wenn die Beteiligungserträge und die Gewinne aus der Veräusserung einer solchen Beteiligung beim haltenden Unternehmen steuerfrei bleiben. Diese Anpassung ist notwendig, um Mehrfachbegünstigungen (Kaskadeneffekte) auszuschliessen, da in Höhe der Beteiligungsbuchwerte bereits Eigenkapital bei den Tochterunternehmen zum Abzug der kalkulatorischen Verzinsung berechtigt hat.
- Steuersystematisch korrekt erscheint auch der Abzug des Nettovermögens in Form von im Ausland gelegenen Immobilien oder Betriebsstätten, da die Gewinne daraus im Ausland besteuert werden. Die Regelung ist neutral im Hinblick darauf, ob im ausländischen Staat ein inländisches Unternehmen oder ein in diesem ausländischen Staat ansässiges Unternehmen in eine Betriebsstätte oder eine Immobilie investiert.<sup>17</sup>
- Beim Korrekturposten der nicht betriebsnotwendigen Aktiven handelt es sich um eine Missbrauchsvorschrift. Sie soll verhindern, dass Privatanleger eine von ihnen beherrschte Kapitalgesellschaft nutzen, um weitgehend steuerfreie Kapitalerträge zu erzielen.
- Weitere Modifikationen sind bei unterjährigen Eigenkapitalveränderungen sowie bei Verlusten erforderlich.

Bleibt der statutarische Steuersatz unverändert, entstehen durch die Zinsbereinigung der Gewinnsteuer Mindereinnahmen, deren Ausmass von der Höhe des Schutzzinssatzes abhängt. Bei einem Schutzzinssatz von 3% werden diese bei der direkten Bundessteuer auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2008-2010 auf knapp 1 Milliarde Franken geschätzt. Kantone und Gemeinden hätten bei unveränderten statuari-

<sup>15</sup> Investiert ein Unternehmen sein Eigenkapital in Anlagevermögen, kann es dieses Kapital nicht auf dem Kapitalmarkt anlegen und erzielt dadurch keinen Zinsertrag. Weil es auf die zinsabwerfende Kapitalmarktinvestition verzichtet, entstehen ihm sogenannte Opportunitätskosten in Form des entgangenen Erlöses. Die Höhe dieser Kosten wird mittels eines kalkulatorischen Zinsfusses ermittelt.

<sup>16</sup> Der kalkulatorische Zinsabzug auf dem Eigenkapital wird auch als Schutzverzinsung, Normalverzinsung oder Standardverzinsung des Eigenkapitals bezeichnet. Irreführend ist demgegenüber der Ausdruck „Abzug fiktiver Zinsen“, der auf eine unzulängliche Übersetzung des Terms „notional interest deduction“ zurückgeht.

<sup>17</sup> Der Abzug widerspricht aber der Niederlassungsfreiheit gemäss Art. 49 AEUV im EU-Recht.

schen Steuersätzen auf den kantonalen Gewinnsteuern mit Mindereinnahmen in Höhe von 1.15 Milliarden Franken CHF zu rechnen.<sup>18</sup>

Bleibt der statutarische Steuersatz unverändert, vermindert sich infolge der Zinsbereinigung die durchschnittliche effektive Steuerbelastung, was sich positiv auf die Standortattraktivität auswirkt. Zugleich sinkt die effektive Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene auf null, wodurch das Investitionsvolumen der ansässigen Unternehmen nicht mehr beeinträchtigt wird, wenn die Investoren nicht der Einkommenssteuer unterliegen. Zudem sichert die Zinsbereinigung Finanzierungsneutralität auf Stufe Unternehmen und Gewinnbesteuerung.

### **Modell mit Beschränkung des Schutzzinsabzuges auf überdurchschnittlich hohes Eigenkapital**

Das Grundmodell der zinsbereinigten Gewinnsteuer schränkt das für den Schutzzinsabzug qualifizierende Eigenkapital nur mittels dieser steuersystematisch begründeten Korrekturen ein und verursacht bei unverändertem statutarischen Steuersatz grosse Mindereinnahmen. Es wird vorliegend als zu weit angelegt verworfen. Stattdessen wird vorgeschlagen, den Schutzzinsabzug auf überdurchschnittlich hohes Eigenkapital zu beschränken. Dabei wird der kalkulatorische Eigenkapitalzinsabzug nur auf jenem Betrag des Eigenkapitals gewährt, welcher eine angemessen definierte durchschnittliche Eigenfinanzierung überschreitet.

In der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung der zinsbereinigten Gewinnsteuer soll der Schutzzinsabzug nur auf jenem Betrag des Eigenkapitals, der eine angemessen definierte durchschnittliche Eigenfinanzierung überschreitet, gewährt werden. Die Angemessenheit bestimmt sich im Einzelfall durch die unterschiedlichen Risiken der jeweiligen Aktiven einer Gesellschaft. Zu diesem Zweck wird das Eigenkapital in zwei Komponenten aufgespalten, nämlich in das Kerneigenkapital und in das Sicherheitseigenkapital:

- Das Kerneigenkapital eines Unternehmens ist das Eigenkapital, welches ein Unternehmen für seine Geschäftstätigkeit langfristig benötigt. Die Berechnung des Kerneigenkapitals erfolgt auf der Basis der Gewinnsteuerwerte verschiedener Kategorien von Aktiven. Je nachdem, wie hoch die Kerneigenkapitalquoten je Aktivenkategorie angesetzt werden, resultieren unterschiedlich strenge Anforderungen an das Kerneigenkapital einer Gesellschaft.
- Jener Teil des Eigenkapitals, welcher den Betrag des Kerneigenkapitals gegebenenfalls übersteigt, gilt als Sicherheitseigenkapital. Auf dem Sicherheitseigenkapital wird ein Schutzzinsabzug gewährt. Durch den Schutzzinsabzug begünstigt werden soll somit nur die aufgrund der Risiken der Aktiven als angemessen definierte überdurchschnittliche Eigenfinanzierung, d.h. das Sicherheitseigenkapital.

Die Begrenzung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinsabzugs fusst auf der Grundidee, dass eine steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital nur insoweit erforderlich ist, als Eigen- und Fremdkapital im Rahmen der Kapitalstrukturgestaltung von Unternehmen effektiv substituierbare Finanzierungsquellen darstellen.

<sup>18</sup> Diese Mindereinnahmen könnten ganz oder teilweise kompensiert werden, indem der statutarische Steuersatz angehoben würde. Bei der direkten Bundesteuer würde dies jedoch eine Änderung von Art. 128 BV bedingen.

Demzufolge qualifiziert das betriebswirtschaftlich unabdingbare Kerneigenkapital eines Unternehmens nicht für einen Schutzzinsabzug.

Die Bemessung der Höhe des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes kann nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen, nämlich nach dem Effizienz- oder dem Standortziel.

Unter dem Effizienzziel sollte der Schutzzinssatz so festgelegt werden, dass die Steuer die Höhe der von den Investoren geforderten (erwarteten) Mindestrentabilität nicht beeinflusst und damit die Investitionsentscheidung nicht verzerrt. Dazu muss der kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz demjenigen Satz entsprechen, zu dem die Eigenkapitalgeber die Steuerersparnis aus den künftigen Schutzzinsabzügen der Gesellschaft diskontieren. Dieser Diskontsatz hängt vom Grad des Risikos der Steuerersparnisse ab. Diese sind vollständig sicher, wenn eine vollständige Verlustverrechnung erfolgt. Dies ist der Fall, wenn Verluste entweder ein Steuerguthaben auslösen, das in Form einer Steuergutschrift ausbezahlt wird, oder wenn die Gesellschaften ihre Verluste zeitlich unbeschränkt vortragen können, wobei die Verlustvorträge verzinst werden und die Eigenkapitalgeber für allfällig im Liquidations- oder Konkursfall verbleibende ungenutzte Verlustvorträge eine Steuergutschrift erhalten. Da unter diesen Bedingungen kein Risiko besteht, werden die Eigenkapitalgeber die Steuerersparnis aus der Zinsbereinigung mit dem risikofreien Zinssatz diskontieren. Es ist dann hinreichend, den Schutzzinssatz auf dem Eigenkapital gleich dem risikofreien Zinssatz zu setzen, der mit dem Zinssatz auf kurzfristigen Staatspapieren approximiert werden kann.

In der Realität ist eine solche in Barwertbetrachtung symmetrische steuerliche Behandlung der Gewinne und Verluste nicht gegeben, da keine vollständige Verlustverrechnung gewährt wird. Verluste können gemäss diesem Reformvorschlag (siehe Ziff. 1.2.3.7) zwar künftig zeitlich unbeschränkt vorgetragen werden (gelten des Recht: 7 Jahre), doch bleiben die Verlustvorträge unverzinst. Überdies fallen Verlustvorträge, die im Zeitpunkt des Ausscheidens aus der Steuerpflicht infolge Liquidation oder Insolvenz noch bestehen, ins Leere. Es besteht im Hinblick auf die Zinsbereinigung daher ein Risiko. Dieses Risiko variiert zwischen den einzelnen Unternehmen – je nachdem, wie stark sie von den Beschränkungen bei der Verlustverrechnung betroffen sind.

Somit vermag die unvollständige Verlustverrechnung einen gewissen Aufschlag des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes über den risikofreien Zinssatz zu rechtfertigen. Dieser Aufschlag soll jedoch lediglich das Risiko abdecken, dass künftige kalkulatorische Eigenkapitalzinsabzüge nicht vollumfänglich zum Tragen kommen, nicht jedoch die grössere Ungewissheit über die unterliegenden künftigen Erträge des Projektes für die Eigenkapitalgeber.

Der kalkulatorische Eigenkapitalzinssatz sollte nicht über mehrere Jahre konstant bleiben, sondern laufend an die Marktentwicklungen angepasst werden. Um Einflüsse von Interessengruppen bei der Festlegung zu vermeiden, sollte die Anpassung regelgebunden erfolgen. Als Richtgrösse für den kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatz kommt die Rendite langfristiger Bundesanleihen mit einem Aufschlag von maximal 50 Basispunkten oder die durchschnittliche Rendite auf schweizerischen Industrieanleihen in Frage.

Demgegenüber steht unter dem Standortziel im Vordergrund, dass die Konzernfinanzierung zu international wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz heraus erfolgen kann. Eine zinsbereinigte Gewinnsteuer müsste daher die Zinsmarge für konzerninterne Darlehen (einschliesslich konzerninternes Leasing und Factoring

gemäss heutiger Praxis der Swiss Finance Branch) im Rahmen der internationalen Benchmarks veranschlagen.

Die Zinsmargen, welche bei der konzerninternen Darlehensvergabe auftreten, variieren nach Typ und Standort der Konzerngesellschaften. Im typischen Fall sind sie niedrig, so dass auch ein kalkulatorischer Eigenkapitalzins, der sich nach dem Effizienzkriterium am risikofreien Zinssatz orientiert und lediglich einen geringen Aufschlag darauf enthält, kompetitiv ist. Bei typischen weltweit tätigen Unternehmen, welche Konzerngesellschaften mit grösseren Risiken – z.B. in Emerging-Markets-Standorten oder in Entwicklungsländern – haben, kann die Risikoprämie jedoch beträchtlich sein. Hier ist ein kalkulatorischer Eigenkapitalzinssatz, der sich am risikolosen Zinssatz orientiert, wohl nicht genügend wettbewerbsfähig.

Konkret wird vorgeschlagen, die Höhe des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes auf das Effizienzziel auszurichten. Er soll sich auf Grundlage der Rendite zehnjähriger Bundesanleihen mit einem Aufschlag von 50 Basispunkten bestimmen, wobei ein Mindestzinssatz von 2 Prozent gelten soll. Mit der Mindestzinssatzregelung sollen Marktfriktionen aufgefangen werden, die sich – wie derzeit der Fall – temporär in einem überdurchschnittlichen Zinsabschlag des Bundes gegenüber den Finanzierungsbedingungen des Privatsektors auf dem Kapitalmarkt ausdrücken.

Aufgrund der Zinsbereinigung kann ein steuerbarer Verlust entstehen oder ein Verlust vor Zinsbereinigung weiter erhöht werden. Die so entstandenen Verluste können in vollem Umfang vorgetragen werden.

#### **1.2.3.4 Anpassungen bei der Kapitalsteuer**

Anlässlich der Ankündigung der USR III im Dezember 2008 hatte der Bundesrat auch eine Massnahme im Bereich der kantonalen Kapitalsteuer in Aussicht gestellt. Die Kantone sollten die Möglichkeit erhalten, auf die Erhebung derselben verzichten zu können. Dieser Vorschlag wurde sowohl von der Projektorganisation wie auch vom grössten Teil der angefragten Kantone negativ beurteilt, da er für die Kantone mit sehr hohen Kosten verbunden ist.

Zu beachten ist aber, dass Gesellschaften, die bei der Gewinnsteuer einem kantonalen Steuerstatus unterstehen, im bisherigen Recht ebenfalls von einem reduzierten Satz bei der Kapitalsteuer profitieren. Um Attraktivitätseinbussen zu vermeiden, sollen die Kantone neu das Eigenkapital, das im Zusammenhang mit Beteiligungen, Immaterialgüterrechten und Darlehen an Konzerngesellschaften steht, auch bei der Kapitalsteuer reduziert besteuern können.

Die Massnahme soll vorwiegend dazu dienen, die heutige Kompetitivität der Kapitalsteuer zu erhalten.

#### **1.2.3.5 Aufdeckung stiller Reserven**

Unternehmen verfügen regelmässig über stille Reserven. Diese entstehen entweder durch eine Unterbewertung der Aktiven oder durch eine Überbewertung der Passiven. Sie können unter anderem zwangsläufig, aufgrund handelsrechtlicher Höchstbewertungsvorschriften der Aktiven, oder aber willkürlich, aufgrund handelsrechtlich zulässiger übermässiger Abschreibungen oder Rückstellungen entstehen. Im Falle einer Realisierung, beispielsweise durch Verkauf des betreffenden Aktivums, stellen sie grundsätzlich steuerbaren Gewinn dar.

Es stellt sich die Frage, wie stille Reserven einer juristischen Person bei Veränderung der Steuerpflicht behandelt werden sollen. In den Kantonen bestehen teilweise gesetzliche Grundlagen und Praxen zur Aufdeckung stiller Reserven beim Eintritt in eine privilegierte Besteuerung und es ist eine weitverbreitete Praxis, stille Reserven beim Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung steuerneutral aufzudecken. Diese Praxis wurde auch vom Bundesgericht geschützt. Zudem wird auf Stufe Bund und Kantone im Falle des Wegzugs von Unternehmen ebenfalls über die stillen Reserven abgerechnet. Im Rahmen der vorliegenden Reform sollen alle gleichgelagerten Fälle für Bund und Kantone einheitlich geregelt werden. Aus steuersystematischer Sicht ist es richtig, nur diejenigen Erträge vollumfänglich zu besteuern, die auf Wertzuwachs entfallen, der während der Dauer einer ordentlichen Steuerpflicht in der Schweiz entstanden ist. Hingegen sollte die Besteuerung tiefer ausfallen bzw. entfallen, soweit es um einen Wertzuwachs geht, der auf eine Periode privilegierter Besteuerung oder fehlender Steuerpflicht entfällt. Dies kann sichergestellt werden, indem im Zeitpunkt des Wechsels der Steuerpflicht eine Aufdeckung der vorhandenen stillen Reserven erfolgt. Eine solche Aufdeckung zu Lasten des Steuerpflichtigen wird, wie ausgeführt, bereits im geltenden Recht beim Wegzug einer Gesellschaft vorgenommen. So können stille Reserven, die während einer ordentlichen Steuerpflicht in der Schweiz entstanden sind, auch tatsächlich besteuert werden. Spiegelbildlich dazu soll neu auch eine Aufdeckung zu Gunsten des Steuerpflichtigen bei Zuzug stattfinden. Vor dem Zuzug hat in der Schweiz keine Steuerpflicht bestanden, deshalb sollen die vor dem Zuzug gebildeten stillen Reserven auch nicht der schweizerischen Gewinnsteuer unterstellt werden. Zu diesem Zweck werden die stillen Reserven im Zeitpunkt des Zuzugs aufgedeckt und können in den Folgejahren gewinnsteuerwirksam abgeschrieben werden. Die gleichen Grundsätze sollen auch beim Ein- oder Austritt in/aus eine(r) privilegierten Besteuerung, bei Beginn und Ende einer subjektiven Steuerbefreiung und bei der Umwandlung einer Anstalt in eine juristische Person und umgekehrt zur Anwendung gelangen.

Stille Reserven, einschliesslich des selbst geschaffenen Goodwills (Unternehmensmehrwert), können somit neu bei Beginn der Steuerpflicht steuerneutral in der Steuerbilanz aufgedeckt werden. Stille Reserven, die auf den einzelnen Aktiven aufgedeckt werden, können gemäss den Abschreibungssätzen im Merkblatt A<sup>19</sup> abgeschrieben werden. Der in der Steuerbilanz ausgewiesene Goodwill muss jedoch innert höchstens zehn Jahren linear abgeschrieben werden. Soweit aus den Abschreibungen des Goodwills im laufenden Geschäftsjahr Verluste entstehen, können diese nicht vorgetragen werden, sondern verfallen endgültig.

Die Massnahme ist mit Bezug auf die Kompetitivität ausgewogen, da sie sowohl zu Gunsten wie auch zu Lasten der Steuerpflichtigen angewendet wird.

### **1.2.3.6 Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Mit der vorliegenden Reform soll die Emissionsabgabe auf Eigenkapital abgeschafft werden.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Die ESTV hat gestützt auf Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a, 28 und 62 DBG Merkblätter für verschiedene Arten von Unternehmen herausgegeben, die die zulässigen Abschreibungssätze definieren.

<sup>20</sup> Die parl. Iv. 09.503 „Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen“ verlangt ebenfalls die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Der Bundesrat hat die Massnahme in seiner Stellungnahme (BBl 2013 1107, 1111) befürwortet und vorgeschlagen, sie im Rahmen der USR III umzusetzen.

Die Massnahme wirkt sich auf alle Gesellschaften, die neues Eigenkapital begeben, positiv aus, da sie die effektive Gewinnsteuerbelastung auf der Beteiligungsfinanzierung senkt. Dies gilt namentlich für zuziehende Gesellschaften mit sehr grossem Kapital und für Konzernzentralen, aber auch für bereits im Inland ansässige Unternehmen mit grossen Investitionsvorhaben. Sie trägt überdies zur Verbesserung der Finanzierungsneutralität bei, da die Eigenkapitalfinanzierung nicht mehr zusätzlich mit der Emissionsabgabe belastet ist.

### **1.2.3.7 Anpassungen bei der Verlustverrechnung**

Im geltenden Recht können Verluste aus sieben der Steuerperiode vorangegangenen Geschäftsjahren abgezogen werden. Bleiben nach diesen sieben Jahren noch Verlustvorträge übrig, verfallen diese endgültig. Das kann, über die Lebensdauer eines Unternehmens gesehen, zu Überbesteuerungen und zu einer unterschiedlichen Behandlung von Unternehmen, die einmalig einen sehr hohen Verlust generieren und Unternehmen, die über verschiedene Steuerperioden kleinere Verluste generieren, führen. Deshalb soll diese zeitliche Beschränkung mit der vorliegenden Reform aufgehoben werden. Verlustvorträge können neu zeitlich unbeschränkt vorgetragen werden. Damit wird dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstärkt Rechnung getragen.

Die Steuereinnahmen sollen geglättet werden, indem vorgeschrieben wird, dass jährlich jeweils 20% des Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen. Daraus ergeben sich zwei Folgen:

- In Gewinnsituationen entrichtet ein Unternehmen neu stets Gewinnsteuern;
- Die Geltendmachung des Verlustvortrags verlängert sich.

Die Massnahme hat mit Blick auf die Standortattraktivität keine relevanten Auswirkungen.

### **1.2.3.8 Anpassungen beim Beteiligungsabzug**

Aus Sicht der Steuersystematik hat die heutige indirekte Freistellung der Beteiligungserträge negative Auswirkungen. So kann es vorkommen, dass Vorjahresverluste mit Beteiligungserträgen verrechnet werden müssen, oder dass nicht mehr begründete Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen voll besteuert werden. Mit der USR III soll deshalb ein Wechsel zur direkten Freistellung inkl. Ausdehnung auf Streubesitz eingeführt werden. Im geplanten System sind Beteiligungserträge und Kapitalgewinne aus Beteiligungen nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage, sie fliessen mithin nicht mehr in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns ein. Die anteiligen Finanzierungs- und Verwaltungsaufwendungen sollen unberücksichtigt bleiben. Damit können die oben erwähnten negativen Folgen beseitigt werden.

Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen werden sich im neuen System nicht mehr auf die Höhe des steuerbaren Gewinns auswirken, da sich umgekehrt auch die Erträge und Gewinne aus Beteiligungen nicht mehr auswirken. Auch Verluste auf Beteiligungen sind steuerlich nicht mehr wirksam. Im Zusammenhang mit einer – wie bis anhin – zeitlichen Beschränkung der Verlustverrechnung kann das dazu führen, dass unter Umständen ein Verlust weder auf Ebene der Muttergesellschaft noch auf Ebene der Tochtergesellschaft geltend gemacht werden könnte.

Diese negative Folge ist ein zusätzlicher Grund, die zeitliche Beschränkung bei der Verlustverrechnung aufzuheben (siehe vorherige Massnahme). Damit wird sichergestellt, dass definitive Verluste von Tochtergesellschaften, auf Ebene der Muttergesellschaft geltend gemacht werden können.

Im Zusammenhang mit den Banken ist zu beachten, dass die Ausdehnung des Beteiligungsabzugs auf Streubesitz zur Folge hätte, dass bei diesen das Ergebnis einer Geschäftssparte (Erfolg aus Handelsgeschäft) direkt freigestellt und somit ein Teil der Geschäftstätigkeit nicht mehr besteuert würde. Deshalb wird eine Ausnahme für Banken bei der direkten Freistellung von Kapitalerträgen und -gewinnen auf Streubesitz eingeführt, die diese ungewollte Auswirkung verhindert.

### **1.2.3.9 Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften**

Im geltenden Recht sind private Kapitalgewinne, mit Ausnahme der kantonalen Grundstückgewinnsteuer, von der Einkommenssteuer befreit. Neu soll dieser Grundsatz eingeschränkt werden, indem Kapitalgewinne auf Wertschriften der Einkommenssteuer unterliegen. Umgekehrt können Kapitalverluste neu mit Kapitalgewinnen verrechnet und vorgetragen werden.

Die Bemessung aller steuerbaren Erträge aus Wertschriften erfolgt nach dem objektiven Herkunftsprinzip. Das bedeutet, dass die Differenz zwischen dem Veräusserungserlös und den Gestehungskosten der Wertschriften besteuert wird. Liquidationsüberschüsse aus Beteiligungsrechten werden neu wie Veräusserungserlöse behandelt.

Bei der Bemessung der steuerbaren Kapitalgewinne muss unterschieden werden zwischen Kapitalgewinnen aus Beteiligungsrechten und Kapitalgewinnen aus den übrigen Wertschriften. Erstere werden entsprechend dem Teilbesteuerungsverfahren (siehe nächste Massnahme) zu 70%, letztere in vollem Umfang in die Bemessung einbezogen. Werden Kapitalgewinne im Rahmen von kollektiven Kapitalanlagen ausgeschüttet, muss diese Unterscheidung ebenfalls vorgenommen werden, indem die Kapitalgewinne aus Beteiligungen und aus übrigen Wertschriften über einen separaten Coupon ausgeschüttet werden. Die Veräusserung der Anteile an kollektiven Kapitalanlagen unterliegt ebenfalls der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften.

Die Massnahme bewirkt insofern eine substanzielle Vereinfachung des Steuerrechts als verschiedene Tatbestände, die in Zusammenhang mit der Abgrenzung zwischen steuerbaren Einkünften und steuerfreien Kapitalgewinnen stehen, ersatzlos aufgehoben werden können. Es handelt sich dabei um folgende Tatbestände: Transponierung, direkte Teilliquidation, indirekte Teilliquidation, Mantelhandel, Rückkauf eigener Aktien über die 2. Handelslinie, Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung (IUP), Veräusserungssperrfrist bei der Umwandlung einer Personenunternehmung in eine Kapitalgesellschaft sowie Quasiwertschriftenhandel. Der Wegfall all dieser in der Praxis mit schwierigen Abgrenzungsfragen behafteten Tatbestände führt zu einer erhöhten Rechtssicherheit. Umgekehrt führt die Kapitalgewinnsteuer zu einem zusätzlichen Erhebungsaufwand.

Im Weiteren mildert die Massnahme die mit der Einführung des Kapitaleinlageprinzips verbundenen Mindereinnahmen. Werden zukünftig Kapitaleinlagereserven von der Gesellschaft zurück bezahlt, mindert dies die Gestehungskosten der Beteiligung beim Anteilseigner. Dies führt im Zeitpunkt des Verkaufs der Beteiligung dazu, dass sich der steuerbare Gewinn aus dem Verkauf entsprechend vergrössert. Daher er-

scheint die steuerfreie Rückzahlung von Kapitaleinlagereserven nunmehr sachlich gerechtfertigt.

Auf die Attraktivität der Unternehmensbesteuerung hat die Massnahme keine Auswirkungen.

### **1.2.3.10 Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren**

Das Teilbesteuerungsverfahren wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eingeführt und trat auf Bundesebene am 1. Januar 2009 in Kraft. Im StHG steht es den Kantonen frei, ob und – falls ja – mit welchen Modalitäten sie die Teilbesteuerung einführen wollen. Die Kantone können namentlich wählen, ob sie eine Entlastung auf Stufe Bemessungsgrundlage oder Steuersatz einführen wollen und wie hoch die Entlastung ausfällt. Sinn und Zweck des Teilbesteuerungsverfahrens ist die Verminderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, welche entsteht, wenn eine Dividende zuerst auf Stufe Gesellschaft mit der Gewinnsteuer und anschliessend auf Stufe Anteilseigner mit der Einkommenssteuer erfasst wird. Das geltende Recht sieht dabei eine Mindestbeteiligungsquote von 10% vor. Bei der direkten Bundessteuer beträgt die Entlastung 40%, wenn die Anteile im Privatvermögen gehalten werden und 50%, wenn sie im Geschäftsvermögen gehalten werden.

Mit der USR III sollen gewisse Änderungen an diesem System vorgenommen werden. Einerseits soll die Mindestbeteiligungsquote wegfallen und das Teilbesteuerungsverfahren auf Genussscheine ausgeweitet werden, da die oben genannte wirtschaftliche Doppelbelastung auch in diesen Fällen zum Tragen kommt. Was die Mindestbeteiligungsquote anbelangt, hat sich auch das Bundesgericht in diesem Sinne geäussert und festgestellt, dass kein Grund erkennbar sei, der es rechtfertigen würde, die Dividende eines kleinen Teilhabers höher zu besteuern als diejenige eines grossen Anteilseigners. Ein solches Vorgehen verstosse gegen das verfassungsrechtliche Prinzip der Belastungsgleichheit.<sup>21</sup> Andererseits soll die Entlastung auf Stufe Bund und Kantone auf 30% begrenzt werden, da die Gewinnsteuerbelastung in den letzten Jahren tendenziell gesunken ist (und im Zuge der USR III wohl weiter sinken wird) und da die wirtschaftliche Doppelbelastung mit den geltenden Entlastungen in einzelnen Kantonen überkompensiert wird. Zudem entfällt damit der in einzelnen Kantonen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was Mindereinnahmen bei der AHV verhindert.

Auf die Attraktivität der Unternehmensbesteuerung hat die Massnahme keine Auswirkungen.

<sup>21</sup> BGE 136 I 65, E. 5.5.

## 1.2.4 Vertikale Ausgleichsmassnahmen

Die steuerpolitische Ausrichtung der Reform bezweckt, einen Teil der mobilen Gewinnsteuerbasen mittels einer Lizenzbox weiterhin privilegiert zu besteuern. Für gewisse mobile Erträge, insbesondere Grosshandelserträge, gibt es jedoch aufgrund mangelnder internationaler Akzeptanz keine gezielte steuerpolitische Lösung. Die entsprechenden, von der Box nicht abgedeckten Gewinne, werden nach dem Wegfall der kantonalen Steuerstatus ordentlich besteuert.

Der Verbleib dieser Gesellschaften in der Schweiz ist unter anderem auch von der allgemeinen Steuerbelastung abhängig. Diese wird bestimmt durch den Gewinnsteuersatz der direkten Bundessteuer und denjenigen des jeweiligen Kantons. Weil die Gewinnsteuerbelastung auf Bundesebene unverändert bleibt, werden einige Kantone ihre ordentliche Gewinnsteuerbelastung reduzieren müssen, damit sie für diese Art mobiler Gewinnsteuerbasen weiterhin international kompetitiv bleiben und eine Abwanderung verhindern können.

Die damit verbundenen Mindereinnahmen fallen bei den Kantonen (und deren Gemeinden) an. Das Gewinnsteueraufkommen des Bundes hingegen bleibt – unter der Annahme ausbleibender Abwanderung – unverändert. Ohne bundesseitige Beteiligung an den kantonalen Mindereinnahmen wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen den beiden Staatsebenen asymmetrisch verteilt; zwar würden sowohl Bund *und* Kantone vom Erhalt mobiler Gewinnsteuerbasen profitieren, die Kosten des Erhalts der internationalen Kompetitivität würden aber lediglich durch die Kantone getragen.

Deshalb sieht die steuerpolitische Stossrichtung der USR III vor, dass der Bund den Kantonen durch vertikale Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Handlungsspielraum verschafft, damit diese in der Lage sind, die ordentliche Unternehmenssteuerbelastung zu senken. Da die mit der Senkung der Gewinnsteuerbelastung verbundenen Einnahmefälle von Kantonen und Gemeinden dauerhafter Natur sind, sollen die vertikalen Ausgleichsmassnahmen ebenfalls dauerhaft sein.

Bei der Ausgestaltung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen stellen sich zwei Fragen:

- *Gesamtvolumen:* Wie hoch soll der vertikale Ausgleich dotiert werden?
- *Art des Ausgleichs:* Wie soll das Gesamtvolumen auf die Kantone verteilt werden?

Diese beiden Aspekte werden in den folgenden zwei Unterkapiteln separat behandelt.

### 1.2.4.1 Umfang des vertikalen Ausgleichs

#### Gewährleistung von Opfersymmetrie

Bei der Festlegung des Umfangs des vertikalen Ausgleichs steht die Frage im Zentrum, in welchem Ausmass die Staatsebenen fiskalisch von den heutigen steuerlichen Regelungen für mobile Unternehmensaktivitäten (namentlich den kantonalen Steuerstatus) profitieren. Wie unter Ziffer 1.1.4 gezeigt wurde, sind die Gewinnsteuereinnahmen von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus beim Bund rund 50% höher als bei den Kantonen und ihren Gemeinden (unter Berücksichtigung des Kantonsanteils an der dBSt).

Neben dieser direkten steuerlichen Ausschöpfung sind aber auch jene Steuereinnahmen zu berücksichtigen, die durch die Besteuerung der Einkommen der Mitarbeitenden von Unternehmen mit mobilen Gewinnsteuerbasen generiert werden. Diese induzierten Effekte sind zwar schwierig quantifizierbar, aber die aggregierten Steuereinnahmen lassen erkennen, dass die Kantone und ihre Gemeinden hier von den Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus stärker profitieren als der Bund.<sup>22</sup>

Somit haben Bund *und* Kantone einen erheblichen fiskalischen Nutzen von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus. Eine im Auftrag des Kantons Genf verfasste Studie der Universität Lausanne<sup>23</sup> deutet darauf hin, dass – unter Berücksichtigung der Besteuerung der Statusgesellschaften und deren Angestellten – beide Staatsebenen in vergleichbarem Ausmass profitieren. Obwohl sich die Studienergebnisse nicht unmittelbar auf eine gesamtschweizerische Betrachtung übertragen lassen, kann davon ausgegangen werden, dass die Annahme einer Nutzensymmetrie plausibel ist.

Weil Bund und Kantone in vergleichbarem Ausmass von den mobilen Steuerbasen profitieren, ist der Bundesrat der Ansicht, dass sich die Bemessung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen am Grundsatz der Opfersymmetrie orientieren soll und der Bund sich zur Hälfte an den gesamten Reformlasten beteiligt.

### **Gewinnsteuersenkung in den Kantonen**

Um den Kantonen Planungssicherheit zu geben, muss der Umfang der vertikalen Ausgleichsmassnahmen im Voraus festgelegt werden. Die grundsätzliche Schwierigkeit dabei besteht aber darin, dass die finanziellen Lasten der Reform *ex ante* nicht bekannt sind. Entsprechende Schätzungen sind ausserordentlich 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 hängt wesentlich davon ab, wie sich das internationale steuerliche Umfeld entwickelt. Die Bewegung der Steuerbelastungen in den Konkurrenzstandorten ist jedoch schwierig zu antizipieren, unter anderem auch deshalb, weil sich internationale Standards für die Unternehmensbesteuerung zur Zeit äusserst dynamisch entwickeln. Wegen dieser Ungewissheiten müssen die vertikalen Ausgleichsmassnahmen aufgrund von Annahmen festgelegt werden.

Im Mittelpunkt steht die Frage, in welchem Ausmass die Kantone ihre ordentliche Gewinnsteuerbelastung senken werden, um das mobile Steuersubstrat halten zu können. Damit verbunden sind Mindereinnahmen bei den bisher ordentlich besteuerten Unternehmen. Aufgrund der Mobilität der heute privilegiert besteuerten Unternehmen fallen Mindereinnahmen jedoch auch dann an, wenn sich ein Kanton für einen Verzicht auf Steuersenkungen entscheidet. Mit Blick auf die Ergiebigkeit stehen die Kantone somit vor einem Dilemma: Sowohl die Durchführung als auch der Verzicht auf Steuersenkungen führt tendenziell zu Mindereinnahmen.

<sup>22</sup> Die aggregierten direkten Steuern von natürlichen Personen von Kantonen und Gemeinden sind rund 5 Mal höher als jene des Bundes.

<sup>23</sup> Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise, 2012.

Wie ausgeprägt dieses Dilemma ist, hängt von der Steuerbelastung ordentlich besteuert Gewinne und vom Anteil der privilegiert besteuerten Gewinne an der gesamten Gewinnsteuerbasis im Status quo ab:

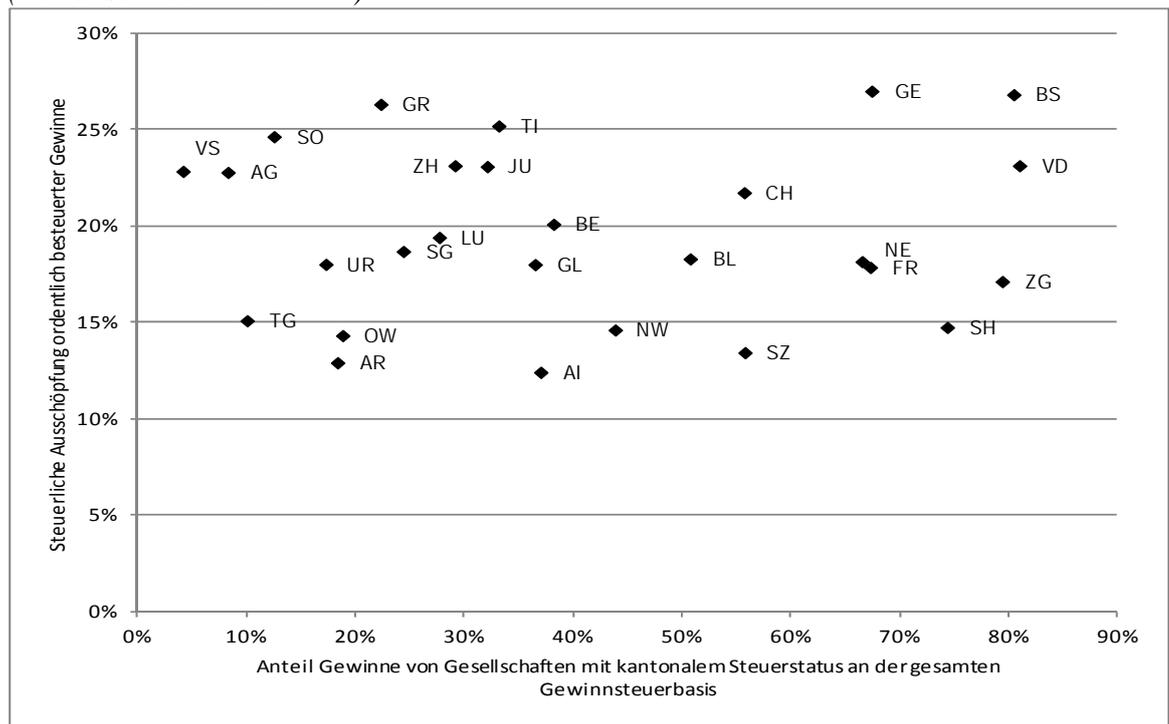
- Je höher der ordentliche Gewinnsteuersatz in einem Kanton ist, desto grösser ist tendenziell das erforderliche Ausmass der Steuersenkung. Je stärker die Reduktion der Gewinnsteuerbelastung ausfällt, desto höher sind die Mindereinnahmen, die entstehen, weil die vormalig ordentlich besteuerten Gewinne ebenfalls mit dem neuen, tieferen Steuersatz besteuert werden. Entsprechend sind Hochsteuerkantone (*ceteris paribus*) mit höheren Mindereinnahmen konfrontiert, wenn sie ihre Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau senken.

Senkt ein Kanton mit hohem Gewinnsteuersatz die Steuerbelastung nicht, führt der Wegfall der kantonalen Steuerstatus zu einer starken Erhöhung der Steuerbelastung für die betroffenen Unternehmungen und entsprechend zu einer stärkeren Abwanderung. Sind die ordentlichen Gewinnsteuersätze hingegen tief, kommt es bei einer Abschaffung der steuerlichen Privilegierung zwar auch zu Abwanderungen und entsprechenden Mindereinnahmen, sie fallen aber geringer aus als in einem Hochsteuerkanton.

- Mit steigendem Anteil privilegiert besteuerten Gewinnsteuersubstrats am gesamten Gewinnsteuersubstrat fallen einerseits die Mindereinnahmen bei ausbleibender Steuersenkung grösser aus (und umgekehrt). Andererseits entstehen tiefere Mindereinnahmen bei einer Gewinnsteuerreduktion aufgrund des kleineren Mitnahmeeffekts der bisher ordentlich besteuerten Gewinnsteuerbasen (und umgekehrt).

Abbildung 1 zeigt die Ausgangslage der einzelnen Kantone in Bezug auf diese zwei Bestimmungsfaktoren. Als Mass für die (effektive) Gewinnsteuerbelastung wird die steuerliche Ausschöpfung ordentlicher Gewinne (d.h. Gewinnsteuereinnahmen, dividiert durch die entsprechende Bemessungsgrundlage) verwendet. Dabei ist die steuerliche Belastung durch die direkte Bundessteuer mit berücksichtigt. Die verwendeten Daten finden sich im Anhang 1.

Abbildung 1: Ausgangslage der Kantone bezüglich ordentlicher Gewinnsteuerbelastung und Anteil der Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus (Durchschnitt 2008-2010)



Im Wesentlichen ist es die Summe der individuellen steuerpolitischen Entscheidungen der Kantone, welche die finanziellen Auswirkungen und damit den Umfang der vertikalen Ausgleichsmassnahmen bestimmen. Die optimale steuerpolitische Reaktion auf die neuen Rahmenbedingungen ist jedoch für jeden Kanton individuell verschieden; es existiert keine steuerpolitische Strategie, welche für alle Kantone gleichermassen vorteilhaft ist.

Aufgrund der kantonalen Steuerautonomie wird jeder Kanton das oben erwähnte Dilemma selber lösen. Er wird autonom darüber entscheiden, ob und wie stark er die ordentliche Gewinnsteuerbelastung senkt. Um das Volumen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen festzulegen, muss der Bund mit einem Modell versuchen, das Ausmass der kantonalen Steuersenkungen abzuschätzen. Dabei wird unterstellt, dass sich die Kantone in Bezug auf die Ergiebigkeit optimal verhalten. Diese Verhaltensannahme orientiert sich – in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der USR III – daran, das Unternehmenssteuersystem im Spannungsfeld zwischen internationaler Akzeptanz, steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit und Ergiebigkeit optimal zu positionieren. Konkret wird also angenommen, dass die Kantone das eingangs erwähnte Dilemma optimal lösen. Das heisst, dass die Kosten für den Erhalt der internationalen steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit für die Gesamtheit von Bund, Kantonen und Gemeinden nicht höher sein dürfen als die des Verzichts auf eine international kompetitive Steuerbelastung. Das Modell verzichtet darauf, die Politik der einzelnen Kantone darzustellen. Es gibt nur Angaben über aggregierte bzw. durchschnittliche Werte auf nationaler Ebene.

### Annahmen für die Festlegung der vertikalen Ausgleichssumme

Basierend auf der durchschnittlichen, gesamtschweizerischen Gewinnsteuerbelastung und gestützt auf die Prämisse, dass sich die Kantone punkto Ergiebigkeit opti-

mal verhalten, können die finanziellen Auswirkungen der kantonalen steuerpolitischen Entscheide – und damit der notwendige Umfang des vertikalen Ausgleichs – anhand eines Modells hergeleitet werden. Eine detaillierte Beschreibung dieses Modells findet sich im Anhang 2.

Basierend auf diesen Modellrechnungen wird davon ausgegangen, dass die Kantone die effektive Gewinnsteuerbelastung (inkl. dBSt) von heute durchschnittlich knapp 22% auf zwischen 13% und 20% senken, so dass ein gewichteter Durchschnittswert von rund 16% resultiert. Bei diesen Berechnungen wird auch berücksichtigt, dass rund ein Drittel der Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus dank der Einführung der Lizenzbox weiterhin privilegiert besteuert wird. Zudem wird berücksichtigt, dass Steuersenkungen in einzelnen Kantonen mit dem Ziel, international kompetitiv zu bleiben, im *nationalen* Steuerwettbewerb den Druck auf die Gewinnsteuersätze in den anderen Kantonen erhöhen.

Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, die neu eingeführten steuerrechtlichen Regelungen sowie die kantonalen Gewinnsteuersenkungen dürften beim Gewinnsteuersubstrat zwei gegenläufig dynamische Effekte auslösen: Zum einen muss – wie oben beschrieben – damit gerechnet werden, dass gewisse mobile Erträge ins Ausland abwandern, insbesondere aus Hochsteuernkantonen, die ihre Gewinnsteuerbelastung nicht stark senken. Andererseits haben die neuen Regelungen sowie die Gewinnsteuersenkungen positive Auswirkungen in Form von Zuwanderungen oder Wachstumsimpulsen beim heute ordentlich besteuerten Substrat. Es ist davon auszugehen, dass Bund und Kantone – wie oben dargelegt – etwa gleich stark von diesen positiven Effekten profitieren; somit können sie mit Blick auf die Verteilung der Lasten der USR III zwischen Bund und Kantonen vernachlässigt werden. Bezüglich den finanziellen Auswirkungen der Reform auf den Bund (vgl. Ziffer 3.2) wird indessen davon ausgegangen, dass sich die Mindereinnahmen aufgrund von Abwanderungen und die Mehreinnahmen durch die positiven dynamischen Effekte die Waage halten.

Basierend auf den aktuell verfügbaren Daten (Durchschnitt 2008-2010) ist das oben skizzierte Szenario mit Mindereinnahmen der öffentlichen Haushalte von rund 2,2 Milliarden Franken verbunden (Bund: 0,5 Mrd., Kantone und Gemeinden: 1,8 Mrd.). Dabei sind – im Falle einer Abwanderung von mobilen Steuerbasen aus einem Kanton – erstens die oben erwähnten induzierten (negativen) Auswirkungen bei anderen Steuereinnahmen berücksichtigt und zweitens eine teilweise Verlagerung der mobilen Erträge innerhalb der Schweiz (in Kantone, welche ihre Steuern auf ein international kompetitives Niveau senken). Ferner wird von einem Mitnahmeeffekt bei der Einführung der Lizenzbox ausgegangen, d.h. ein gewisser Anteil der heute ordentlich besteuerten Erträge wird neu privilegiert besteuert (rund 5%).

Unter Ausklammerung von positiven dynamischen Effekten (da sie annahmegemäss auf Bund und Kantone symmetrisch wirken) entstehen beim Bund Mindereinnahmen, weil angenommen wird, dass trotz den steuerlichen Massnahmen ein Teil der mobilen Erträge ins Ausland abwandert.

Wie oben dargelegt, orientiert sich die Festlegung des Volumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen 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: Ausgehend von den gesamten Mindereinnahmen von 2,2 Milliarden ist eine symmetrische Verteilung dann gegeben, wenn Bund und Kantone (und ihre Gemeinden) je Lasten von 1,1 Milliarden tragen: Mit einem vertikalen Ausgleich des Bundes im

Umfang von 0,65 Milliarden erhöht sich die Last des Bundes von 0,5 auf 1,1 Milliarden, während sich diejenige von Kantonen und Gemeinden von 1,8 auf 1,1 Milliarden reduziert.

Die Summe von 0,65 Milliarden wurde basierend auf den Daten 2008-2010 ermittelt. 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.

### **Ausgewogenheit des steuerpolitischen Gesamtpakets**

Die Herleitung des Gesamtvolumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen ist auf die finanziellen Auswirkungen der kantonalen Gewinnsteuersenkungen in Ergänzung der Lizenzbox fokussiert. Bei der Gewährleistung von Opfersymmetrie zwischen den Staatsebenen sind aber auch die finanziellen Auswirkungen der übrigen steuerpolitischen Reformelemente zu berücksichtigen. Ins Gewicht fallen dabei die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital, die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften, die Anpassungen beim Beteiligungsabzug und beim Teilbesteuerungsverfahren sowie die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital.

Soweit sich diese Reformelemente quantifizieren lassen, bewirken sie beim Bund Netto-Mindereinnahmen zwischen 500 und 550 Millionen. Bei Kantonen und Gemeinden belaufen sich die finanziellen Auswirkungen auf zwischen -20 und +40 Millionen. Dabei ist berücksichtigt, dass die Kantone mit einem Anteil von 17% an der direkten Bundessteuer partizipieren. Gegenüber dem Status quo belasten diese Bestandteile der USR III den Bund also rund 500 Millionen stärker als Kantone und Gemeinden.

Hauptgrund für die geringere Belastung auf kantonaler Ebene ist die Einführung der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften; sie bringt den Kantonen geschätzte Mehreinnahmen von gut 800 Millionen, dem Bund rund 300 Millionen. Zudem führt die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital nur beim Bund zu Mindereinnahmen (200 Mio.). Umgekehrt fallen die Mindereinnahmen der zinsbereinigten Gewinnsteuer bei den Kantonen höher aus als beim Bund (rund 350 Millionen bzw. 250 Millionen Franken). Die Details zu den finanziellen Auswirkungen finden sich unter Ziffer 3.2.

Bei dieser Gegenüberstellung ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer der Status quo bzgl. der finanziellen Auswirkungen nicht die korrekte Referenz ist. Denn bei einem Verzicht auf dieses Reformelement muss davon ausgegangen werden, dass die Finanzierungsaktivitäten international tätiger Unternehmen ins Ausland verlagert würden, weil für diese hochmobilen Tätigkeiten keine international kompetitive Steuerbelastung mehr geboten werden könnte. Die im Status quo daraus generierten Steuereinnahmen von rund 400 Millionen würden also wegfallen. Weil Finanzierungsaktivitäten hauptsächlich in den kantonalen Steuerstatus der Holdinggesellschaft fallen, würden diese Mindereinnahmen schwergewichtig auf Bundesebene anfallen. Verglichen mit diesem Referenzszenario sind die Nettolasten des hier unterbreiteten Gesamtpakets zwischen den Staatsebenen also in etwa ausgeglichen.

Zu beachten ist allerdings, dass bei der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus die stillen Reserven steuersystematisch aufgedeckt werden, die in den Folgejahren steuerwirksam abgeschrieben werden können. Die Abschreibungen dieser stillen Reserven reduzieren die Gewinnsteuer und damit die Steuerbelastung. Wenn die gesamten steuersystematisch aufgedeckten stillen Reserven abgeschrieben worden sind, wird die ordentliche Steuerbelastung im jeweiligen Kanton voll spürbar (vgl. Ziffer 1.1.2). Somit besteht nach Ansicht des Bundesrates keine Notwendigkeit, den Kantonen schon ab dem Zeitpunkt der Umsetzung der Reform den vertikalen Ausgleich im vollen Umfang zu gewähren. Stattdessen sollen die Ausgleichsmassnahmen gestaffelt über vier Jahre eingeführt werden.

Die oben skizzierte Ermittlung des Volumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen orientiert sich an den finanziellen Lasten des Bundes einerseits und der Kantone und ihrer Gemeinden andererseits. Wie die Lasten der Reform innerhalb eines Kantons zwischen kantonaler und kommunaler Ebene verteilt sind, ist von den spezifischen steuerlichen Gegebenheiten (und allenfalls von den innerkantonalen Finanzausgleichssystemen) abhängig. Eine allgemeine Aussage, wie auch innerhalb der Kantone Opfersymmetrie zwischen den Staatsebenen erreicht werden kann (etwa durch eine Partizipation der Gemeinden an den vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes an die Kantone), lässt sich somit nicht machen. Die Kantone werden zu prüfen haben, ob im Zuge der USR III Anpassungen an den innerkantonalen Finanzausgleichssystemen vorzunehmen sind.

Innerhalb des gesamten Reformpakets stellen die vertikalen Ausgleichsmassnahmen die grösste finanzielle Belastung für den Bund dar. Um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können, muss der Bund diese Mehrbelastung anderweitig kompensieren. Neben der Gewährleistung von Opfersymmetrie zwischen den Staatsebenen müssen also auch die finanzpolitischen Restriktionen des Bundes beachtet werden (vgl. dazu auch Ziff. 1.2.6).

#### **1.2.4.2 Ausgestaltung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen**

##### **Betroffenheitsorientierung vs. Steuerwettbewerbsneutralität**

Zusätzlich zum Volumen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen muss festgelegt werden, *wie* die oben bestimmte Summe auf die Kantone verteilt werden soll. Dabei bewegt sich der Bund in einem grundsätzlichen Spannungsfeld: Soll sich der vertikale Ausgleich auf die von der Steuerreform direkt betroffenen Kantone ausrichten («*Betroffenheitsorientierung*»)? Oder sollen es die Ausgleichsmassnahmen grundsätzlich allen Kantonen ermöglichen, ihre Position im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb zu behaupten oder sogar zu verbessern («*Steuerwettbewerbsneutralität*»)?

Betroffenheitsorientierung impliziert eine Fokussierung auf «Problemkantone», d.h. auf jene Kantone, die durch die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus unmittelbar unter finanziellen Druck geraten. Steuerwettbewerbsneutralität hingegen bedeutet, dass die vertikalen Ausgleichsmassnahmen nicht ungleich lange Spiesse schaffen dürfen und spricht eher für eine breite Verteilung der Mittel.

Nach Ansicht des Bundesrates ist eine reine Betroffenheitsorientierung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen kein gangbarer Weg. Dies würde nämlich implizieren, dass der Bund in ausgewählten Kantonen Steuersenkungen subventioniert, was im Widerspruch zur kantonalen Steuerautonomie stünde.

Ausserdem muss es einem Kanton offen stehen, wie er seine Standortattraktivität erhalten oder verbessern will. Neben der Senkung der Unternehmenssteuerbelastung kann dies beispielsweise auch durch eine Senkung der Einkommenssteuerbelastung oder durch erhöhte Investitionen in Infrastruktur geschehen. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat vor, die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes als nicht-zweckgebundene Transfers an die Kantone auszugestalten.

### **Erhöhung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer**

Der Prämisse, dass der Ausgleich der Reformlasten die Autonomie der Kantone nicht einschränken darf, kann durch eine Anpassung der Einnahmenteilung bestmöglich Rechnung getragen werden. Die entsprechenden Mittel stehen den Kantonen zweckfrei zur Verfügung, und es steht ihnen offen, in welcher Form sie diese Mittel einsetzen. Zudem ist ein derartiger vertikaler Ausgleich tendenziell steuerwettbewerbsneutral, weil er allen Kantonen zugutekommt und die Kantone generell und langfristig für die verminderte steuerliche Ausschöpfbarkeit von Unternehmensgewinnen kompensiert werden.

Für den Bundesrat im Vordergrund steht eine stärkere Beteiligung der Kantone an der direkten Bundessteuer. Diese Steuer wird von den Kantonen vereinnahmt und dem Bund abgeliefert. Durch eine stärkere Beteiligung der Kantone dürfte auch der Anreiz steigen, das entsprechende Substrat durch Massnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Heute bleiben 17 Prozent der Gesamteinnahmen der direkten Bundessteuer im Kanton, der sie erhoben hat. Dieser Kantonsanteil ist in der Bundesverfassung (Art. 128 Abs. 4 BV) als Mindestanteil festgelegt; eine Erhöhung des Kantonsanteils ist somit auf Gesetzesebene möglich.

Eine Erhöhung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer kann auf zwei Arten erfolgen:

- *Erhöhung des Kantonsanteils an den Einnahmen der dBSt juristischer Personen*

Weil infolge der Reform bei den Einnahmen von juristischen Personen die stärksten finanziellen Auswirkungen auf die Kantone zu erwarten sind, ist eine naheliegende Massnahme die Erhöhung des Kantonsanteils der dBSt-Einnahmen von juristischen Personen, d.h. der Anteil an der von einem Kanton vereinnahmten dBSt von juristischen Personen, welche der jeweilige Kanton zurückbehalten kann, wird erhöht. Die Erhöhung stünde in direktem Zusammenhang mit den Kosten einer kantonalen Gewinnsteuersenkung.

Das Steueraufkommen der direkten Bundessteuer aus der Gewinnbesteuerung juristischer Personen korreliert positiv mit dem Anteil der kantonalen Steuereinnahmen von Statusgesellschaften am Gesamtertrag. Tendenziell würden also insbesondere die von der Reform unmittelbar betroffenen Kantone profitieren. Die ausschliessliche Erhöhung des Kantonsanteils an den Bundessteuereinnahmen der juristischen Personen hätte deshalb den Charakter einer gezielten Unterstützungsmassnahme für diese Kantone und würde eine relativ enge Ausrichtung an der unmittelbaren Betroffenheit der Kantone gewährleisten.

Durch die Steuersenkungen der direkt betroffenen Kantone erhöht sich aber tendenziell der Druck im nationalen Steuerwettbewerb: Auch die Kantone, die von der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus direkt nur wenig betroffen sind, werden

ihre Steuerbelastung tendenziell senken müssen, um die nationale Wettbewerbsfähigkeit wahren zu können. Um eine Verzerrung des interkantonalen Steuerwettbewerbs zu verhindern, sollen auch diese Kantone von den vertikalen Ausgleichsmassnahmen profitieren können. Aus diesem Grund ist der Bundesrat der Ansicht, dass der Ausgleich nicht einzig über eine Erhöhung des Kantonsanteils an den Erträgen der juristischen Personen erfolgen soll.

- *Erhöhung des Kantonsanteils an den Einnahmen der dBSSt natürlicher Personen*

Eine ausschliesslich auf juristische Personen ausgerichtete Erhöhung des dBSSt-Kantonsanteils wäre auch insofern nicht steuerwettbewerbsneutral, als sich damit der Steuerwettbewerb tendenziell von den natürlichen zu den juristischen Personen verlagern würde; die Wettbewerbsfähigkeit hinsichtlich der Besteuerung von natürlichen Personen würde an Bedeutung einbüßen. Die Wahlmöglichkeit eines Kantons, auf welche Steuerbasen er sich im interkantonalen Steuerwettbewerb fokussieren will, soll aber durch die Ausgestaltung des Ausgleichsmechanismus nicht beeinträchtigt werden. Schliesslich muss es einem Kanton offen stehen, wie er seine Standortattraktivität erhalten oder verbessern will; neben der Senkung der Unternehmenssteuerbelastung kann dies auch durch eine Senkung der Einkommenssteuerbelastung erfolgen. Dadurch, dass sich ein Teil der Ausgleichszahlungen an den Einkommen natürlicher Personen ausrichtet, kann dieser Umstand berücksichtigt werden.

Die Höhe dieser Einkommen korreliert nur schwach mit dem Steueraufkommen von Statusgesellschaften. Entsprechend ist die Betroffenheitsorientierung dieses Ausgleichskanals nicht stark ausgeprägt. In Kombination mit einer Erhöhung des Anteils an den dBSSt-Einnahmen von juristischen Personen bewirkt eine Erhöhung des dBSSt-Anteils bei den natürlichen Personen einen breiteren, weniger stark konzentrierten Ausgleich als bei einer ausschliesslichen Orientierung an den Erträgen der juristischen Personen.

### **Festlegung des Verteilschlüssels**

Wie oben hergeleitet, beträgt der gesamte Umfang der vertikalen Ausgleichssumme – hochgerechnet auf das Jahr 2019 – 1 Milliarde Franken. Um einseitig ausgerichtete Verteilungswirkungen zu vermeiden, wird diese Summe den Kantonen annähernd zu gleichen Teilen durch die zwei oben dargelegten Ausgleichskanäle zugeteilt.

Dazu wird der Kantonsanteil an den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuer um 3,5%-Punkte von heute 17% auf 20,5% erhöht. 3,5% der dBSSt entspricht – hochgerechnet auf das Jahr 2019 – einer Milliarde.

Weil die Gesamteinnahmen der dBSSt zu rund der Hälfte von natürlichen und juristischen Personen stammen, bewirkt diese Regelung, dass rund je die Hälfte der gesamten Ausgleichssumme gemäss den oben dargestellten Schlüsseln auf die Kantone verteilt wird. *Tabelle 6* zeigt, wie die einzelnen Kantone von den so ausgestalteten vertikalen Ausgleichsmassnahmen profitieren.

*Tabelle 6: Verteilung des vertikalen Ausgleichs auf die Kantone:*

	Kantonsanteil natürliche Personen	Kantonsanteil juristische Personen	Ausgleichs- massnahmen Total
ZH	112'049'905	63'697'406	<b>175'747'311</b>
BE	37'929'761	35'040'105	<b>72'969'866</b>
LU	16'573'051	14'083'797	<b>30'656'848</b>
UR	915'617	889'625	<b>1'805'242</b>
SZ	23'119'150	11'779'863	<b>34'899'014</b>
OW	1'915'474	1'274'958	<b>3'190'432</b>
NW	4'108'488	2'032'709	<b>6'141'197</b>
GL	1'309'752	1'148'712	<b>2'458'465</b>
ZG	20'921'239	56'451'705	<b>77'372'943</b>
FR	10'330'050	13'791'762	<b>24'121'812</b>
SO	10'612'703	8'475'642	<b>19'088'344</b>
BS	15'828'422	45'318'770	<b>61'147'192</b>
BL	18'803'918	12'734'948	<b>31'538'866</b>
SH	3'505'666	13'006'656	<b>16'512'321</b>
AR	2'698'298	2'044'839	<b>4'743'136</b>
AI	852'773	679'874	<b>1'532'647</b>
SG	19'296'311	19'604'851	<b>38'901'163</b>
GR	9'069'039	6'430'972	<b>15'500'011</b>
AG	29'078'697	21'855'131	<b>50'933'828</b>
TG	10'401'573	7'335'666	<b>17'737'239</b>
TI	19'633'667	18'352'099	<b>37'985'766</b>
VD	51'227'017	56'518'936	<b>107'745'953</b>
VS	11'907'789	6'575'136	<b>18'482'925</b>
NE	6'906'045	8'753'279	<b>15'659'324</b>
GE	52'325'463	76'764'011	<b>129'089'474</b>
JU	1'915'569	2'123'111	<b>4'038'681</b>
CH	493'235'435	506'764'565	<b>1'000'000'000</b>

Da die vertikalen Ausgleichsmassnahmen gestaffelt über vier Jahre eingeführt werden sollen, wird der kantonale Anteil in den ersten drei Jahren um jeweils einen

Prozentpunkt erhöht, so dass im vierten Jahr die oben erwähnten Prozentwerte erreicht werden.

Bei der Beurteilung der Auswirkungen des vertikalen Ausgleichs auf die einzelnen Kantone sind allerdings auch die Auswirkungen aufgrund der Anpassungen des Ressourcenausgleichs – insbesondere auch der vorgeschlagene Ergänzungsbeitrag für die ressourcenschwächsten Kantone – zu berücksichtigen (vgl. Ziff. 1.2.5 und 3.2.3).

### **1.2.4.3 Evaluation der vertikalen Ausgleichsmassnahmen**

Mit den vertikalen Ausgleichsmassnahmen zugunsten der Kantone soll eine ausgewogene Verteilung der Lasten der USR III zwischen dem Bund und den Kantonen erreicht werden. Das Volumen des Ausgleichs wird ex ante auf der Grundlage von Annahmen festgelegt. Im Rahmen einer Evaluation wird nach Einführung der USR III zu prüfen sein, ob die gesetzten Ziele mit den Ausgleichsmassnahmen erreicht werden.

Es wird auf einer aggregierten Stufe zu überprüfen sein, ob der ex ante festgelegte Betrag angemessen ist. Der verwendete Modellansatz zur Bestimmung des Volumens impliziert eine Reduktion der effektiven Gewinnsteuerbelastung im Durchschnitt aller Kantone von heute rund 22 auf 16 Prozent. Eine Evaluation der Wirkung der Ausgleichsmassnahmen auf Stufe der einzelnen Kantone würde bedingen, dass eine Zielgrösse bezüglich der Gewinnsteuerbelastung für jeden Kanton vorliegen müsste. Es würde dem Grundsatz der Finanzautonomie der Kantone wie auch dem schweizerischen Staatsverständnis widersprechen, wenn der Bund solche Zielgrössen formulieren würde. Aus diesem Grund kann die Beurteilung der Angemessenheit des Volumens daher nur auf einer aggregierten Ebene erfolgen.

Für die Evaluation lassen sich eine Reihe von Indikatoren verwenden. Dabei stehen insbesondere im Vordergrund:

- Entwicklung der Steuerbelastung der Unternehmen (ordentliche und privilegierte Besteuerung) in der Schweiz
- Entwicklung der massgebenden Gewinne der juristischen Personen (Gewinne innerhalb und ausserhalb der Box)
- Entwicklung der massgebenden Einkommen
- Einnahmen aus der Besteuerung der juristischen und natürlichen Personen

Eine besondere Herausforderung besteht darin, die Auswirkungen von Einflussfaktoren, die unabhängig von der USR III sind, von den Auswirkungen aufgrund der veränderten steuerlichen Rahmenbedingungen soweit möglich zu trennen. So ist beispielsweise der Einfluss der Konjunktur auf die Steuereinnahmen zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung der Entwicklung der steuerlichen Belastung der Gewinne in der Schweiz ist es zudem wichtig, auch Veränderungen im internationalen steuerlichen Umfeld zu berücksichtigen. So wäre es beispielsweise nicht angezeigt, dass der Bund nachträglich die vertikalen Ausgleichsmassnahmen erhöht, wenn die Steuersenkungen in der Schweiz ausgeprägter ausfallen sollten als angenommen, soweit diese nicht durch einen härteren internationalen Steuerwettbewerb gerechtfertigt sind.

Die Evaluation der vertikalen Ausgleichsmassnahmen soll im Rahmen des 4. Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen erfolgen (vgl. Ziffer 1.2.5). Die Evaluation im Gefäss des Wirksamkeitsberichts erscheint gerechtfertigt, besteht doch ein enger Zusammenhang zum Finanzausgleich. Die Entwick-

lung der Steuerbelastung und der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit werden im Rahmen des Wirksamkeitsberichts regelmässig untersucht. Im Weiteren sind bei der Betrachtung der Auswirkungen der USR III jeweils auch die Effekte auf den Ressourcenausgleich einzubeziehen.

Sollte die Evaluation zum Ergebnis kommen, dass Anpassungen vorzunehmen sind, so wird dies in den Empfehlungen des Wirksamkeitsberichts aufgeführt und zusammen mit den Empfehlungen zur Dotation der Ausgleichsgefässe und allfälliger Gesetzesanpassungen zur Diskussion gestellt. Eine allfällige Anpassung würde nur die künftigen Jahre betreffen. Eine rückwirkende Korrektur ist nicht vorgesehen.

## 1.2.5 Anpassung des Ressourcenausgleichs

### 1.2.5.1 Anpassungsbedarf und Vorgaben

Der mit der NFA eingeführte Ressourcenausgleich bezweckt, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen zu verringern und den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen zu gewährleisten. Der Ressourcenausgleich basiert auf dem sogenannten Ressourcenpotenzial der Kantone, welches die durchschnittliche Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) von drei Jahren umfasst und damit die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons abbildet.

Der geltende Ressourcenausgleich trägt der Tatsache Rechnung, dass die Auslandsgewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus gemäss Artikel 28 StHG steuerlich weniger belastet werden können als normale Gewinne. So fliessen beispielsweise die Auslandsgewinne der gemischten Gesellschaften heute mit einem Gewicht von 12.5% (dem sog. Beta-Faktor) in das Ressourcenpotenzial ein. Bei den im Vergleich zu den gemischten Gesellschaften weniger bedeutenden Holding- und Domicilgesellschaften werden für die Gewichtung der Auslandsgewinne im Ressourcenpotenzial ebenfalls Beta-Faktoren verwendet (2.7% bzw. 8.8%).

Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus entfällt die gesetzliche und datenmässige Grundlage für diese Tiefergewichtung, d.h. die Gewinne der heute unter diese Regelungen fallenden Unternehmen würden nicht mehr mit der Gewichtung der Beta-Faktoren, sondern grundsätzlich zu 100% und damit wie die Gewinne der ordentlich besteuerten Gesellschaften in das Ressourcenpotenzial einfließen. Gesamtschweizerisch würde ein Wegfall der Beta-Faktoren *ceteris paribus*, das heisst ohne Systemanpassung und unter der Annahme, dass diese Gesellschaften nicht abwandern, zu einem sprunghaften Anstieg des gesamtschweizerischen Ressourcenpotenzials führen.

Von diesem Anstieg wären die Kantone sehr ungleich betroffen, da die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus in einigen wenigen, vor allem ressourcenstarken Kantonen konzentriert sind. In diesen Kantonen erhöhen sich in diesem Fall das Ressourcenpotenzial und der Ressourcenindex massiv, obwohl sich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten nichts ändert. In denjenigen Kantonen, die wenige solche Gesellschaften aufweisen, verändert sich zwar das Ressourcenpotenzial kaum; da sich aber das schweizerische Mittel erhöht, sinkt der Ressourcenindex in diesen Kantonen. In der Folge würden die Disparitäten zwischen den Kantonen stark zunehmen, und es käme zu grossen Verwerfungen bei den Ressourcenausgleichszahlungen (eine Simulation findet sich im Anhang 3).

Der Bundesrat ist deshalb der Meinung, dass der Ressourcenausgleich an die mit der USR III geschaffenen neuen steuerlichen Rahmenbedingungen angepasst werden muss, damit er die Verfassungsziele des Finanzausgleichs weiterhin erfüllen kann und politisch akzeptiert bleibt. Auch sämtliche Kantone haben sich in der Konsultation zum Schlussbericht der Projektorganisation USR III im Grundsatz dafür ausgesprochen.

Die Anpassung des Ressourcenausgleichs soll sich nach Ansicht des Bundesrates auf die Berücksichtigung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotenzial beschränken, denn im Fokus der USR III stehen vorwiegend die Gewinne der juristi-

schen Personen. Die übrigen Elemente des Ressourcenpotenzials werden nicht berührt.

Am grundsätzlichen Konzept des Ressourcenausgleichs wird festgehalten:

- Die vertikale und horizontale Umverteilung erfolgt nach Massgabe der Ressourcenpotenziale der Kantone.
- Der Ausgleich basiert auf klar definierten Regeln; diskretionäre Festlegungen beschränken sich auf die periodische Dotation der Ausgleichsgefässe.
- Die Berechnung der Ausgleichszahlungen ist transparent und erfolgt unter Verwendung offizieller und revisionsfähiger Daten.

Zudem darf das neue System keine Fehlanreize beinhalten (insbesondere keine direkte Berücksichtigung der kantonalen Steuerpolitik) und die Entwicklung der Ausgleichszahlungen im Zeitverlauf soll möglichst stabil sein.

Schliesslich sollen Reformanliegen, die nicht in Zusammenhang mit der USR III stehen, ausgeklammert werden. Themen wie zum Beispiel eine neutrale Zone (Standesinitiative des Kantons Schwyz) oder der Faktor Alpha (Gewichtung der Vermögen) werden im ordentlichen Gefäss, das heisst im Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen behandelt.

### **1.2.5.2 Neue Gewichtung der Unternehmensgewinne (Zeta-Faktoren)**

Im heute geltenden System fliessen (wegen der Beta-Faktoren) die steuerbaren Gewinne, verglichen mit den Einkommen natürlicher Personen, im Durchschnitt mit reduziertem Gewicht in die ASG ein. Im Referenzjahr 2014 beispielsweise beträgt die durchschnittliche Gewichtung aller Unternehmensgewinne in der ASG rund 50%. Diese tiefere Gewichtung widerspiegelt die Tatsache, dass die Ausschöpfbarkeit von Unternehmensgewinnen im Durchschnitt geringer ist als die der Einkommen natürlicher Personen.

Mit der USR III kann ein substanzieller Anteil der heute privilegiert besteuerten Erträge trotz gezielter Massnahmen nicht mehr bevorzugt besteuert werden.<sup>24</sup> Die analoge Weiterführung des heutigen Systems, das heisst eine reduzierte Gewichtung nur der privilegiert besteuerten Erträge, namentlich Boxenerträge, würde demnach zu einem deutlichen Anstieg des Ressourcenpotenzials führen. Dies stünde im Widerspruch zur fiskalischen Realität: Die eingeschränkte Möglichkeit einer gezielten steuerlichen Privilegierung mobiler Steuerbasen reduziert die Ergiebigkeit der Unternehmensbesteuerung, weil der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bei mobilen Steuerbasen zumindest teilweise nur durch eine allgemeine Gewinnsteuersenkung möglich ist. Das bedeutet, dass die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne generell zurückgeht. Vor diesem Hintergrund sollte die Gewichtung der Gewinne im Ressourcenpotenzial in der Tendenz gegenüber heute eher abnehmen.

### **Tiefere Gewichtung sämtlicher Gewinne juristischer Personen**

<sup>24</sup> Basierend auf einer Umfrage bei den kantonalen Steuerverwaltungen wird damit gerechnet, dass rund ein Drittel der Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus von der Lizenzbox abgedeckt werden (vgl. Anhang 1); diese Schätzung ist allerdings mit grosser Unsicherheit behaftet.

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 nach Ansicht des Bundesrates neu *sämtliche* Gewinne juristischer Personen mit einem reduzierten Gewicht in der ASG berücksichtigt werden. Idealerweise sollten diese Gewichte die potenzielle steuerliche Ausschöpfung, das heisst die *steuerliche Ausschöpfbarkeit* von Unternehmensgewinnen abbilden. Die steuerliche Ausschöpfbarkeit ist jedoch nicht direkt messbar. Sie müsste beispielsweise durch die ökonomische Schätzung der Elastizität von Unternehmensgewinnen bezüglich der Steuerbelastung ermittelt werden. Solche Indikatoren würden je nach verwendeten Daten und Methoden variieren und wären wenig transparent. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat eine pragmatische Methode vor: Die Gewichte der Unternehmensgewinne sollen aufgrund der *effektiven steuerlichen Ausschöpfung* ermittelt 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.

Zur Ermittlung der Gewichtung soll deshalb die *durchschnittliche* steuerliche Ausschöpfung über alle Kantone verwendet werden. Sie wird für die Einkommen natürlicher Personen und die Gewinne juristischer Personen separat ermittelt, indem die gesamten jeweiligen Steuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden, inklusive des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, durch die entsprechende Bemessungsgrundlage gemäss direkter Bundessteuer dividiert werden. Der Quotient zwischen der steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen und der steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen natürlicher Personen dient dann als Gewichtungsfaktor für die Gewinne der juristischen Personen in der ASG. Dieser relative Steuerausschöpfungsfaktor wird als Zeta-Faktor bezeichnet.<sup>25</sup> Eine detaillierte Darstellung der Berechnung findet sich im Anhang 3. Weil die Unternehmensgewinne steuerlich geringer ausgeschöpft werden als die Einkommen der natürlichen Personen, ist der Zeta-Faktor kleiner als 1.

Der Vorteil dieser Methode liegt in ihrer Transparenz: Sie stützt sich auf offizielle Daten ab, und die Berechnung ist auch für Dritte nachvollziehbar. Veränderungen bei der steuerlichen Ausschöpfung von natürlichen und/oder juristischen Personen fliessen automatisch in die Gewichtung ein und die Aufdatierung der Gewichtungsfaktoren ist beim Vorliegen neuer Daten problemlos möglich. Der Nachteil des Ansatzes liegt darin, dass er mit einer teilweisen Abweichung von Grundsätzen des jetzigen Ressourcenausgleichs verbunden ist: Im heutigen System werden, mit Ausnahme der Berücksichtigung der Grenzgängereinkommen und der Berechnung des standardisierten Steuerertrags, keine effektiven Steuereinnahmen, sondern nur Steuerbemessungsgrundlagen verwendet.

### **Separate Zeta-Faktoren innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox**

Das Konzept des Zeta-Faktors soll für Erträge innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox differenziert angewendet werden: Erträge eines Kantons ausserhalb der Box

<sup>25</sup> Die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer hat keine Auswirkungen auf die Mechanik des Ressourcenausgleichs. Die Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage ist in den Basisdaten der direkten Bundessteuer und in den Gewinnsteuereinnahmen bereits berücksichtigt und fliesst so in die Zeta-Faktoren und in das Ressourcenpotenzial ein.

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.

Auch wenn gegenüber heute mit den gesamtschweizerischen Steuereinnahmen ein Element in den Ressourcenausgleich eingeführt wird, das vom Verhalten der Kantone abhängt, besteht keine Gefahr, dass ein einzelner Kanton seine Ausgleichszahlungen durch steuerliche Massnahmen beeinflussen kann. Simulationen zeigen, dass beispielsweise eine Halbierung der Gewinnsteuersätze für Erträge ausserhalb der Box im Kanton Zürich zwar zu einem leichten Rückgang des entsprechenden Zeta-Faktors führt, dass die finanziellen Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs jedoch gering sind. Für einen kleineren Kanton wäre die Auswirkung einer Senkung seiner Gewinnsteuerbelastung auf seine Ausgleichszahlungen kaum spürbar. Somit ist die Einführung der Zeta-Faktoren nicht mit steuerpolitischen Fehlanreizen verbunden, und es besteht namentlich keine Gefahr, dass die Gewinnsteuern dadurch übermässig gesenkt werden könnten.

### **Umgang mit Schwankungen der Zeta-Faktoren**

Berechnungen basierend auf der ASG und den Steuereinnahmen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die relative Steuerausschöpfung von Jahr zu Jahr relativ stark variieren kann. Es besteht also die Gefahr, dass jährlich neu berechnete Zeta-Faktoren zu Schwankungen bei den Ausgleichszahlungen führen. Um diesen Effekt zu dämpfen, sollen die Zeta-Faktoren zu Beginn jeder Vierjahresperiode neu berechnet werden und dann während vier Jahren unverändert bleiben. Die gleiche Regelung gilt heute bei den Beta-Faktoren. Die Berechnung der Zeta-Faktoren erfolgt mit den Daten der insgesamt sechs Bemessungsjahre der Referenzjahre aus der vorangehenden Vierjahresperiode. Dieses Vorgehen erlaubt es zudem, die längerfristige Entwicklung der Zeta-Faktoren im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zu untersuchen. Wenn es sich zeigen sollte, dass aufgrund von heute noch nicht absehbaren besonderen Entwicklungen die Faktoren Werte annehmen, welche dazu führen, dass das Ressourcenpotenzial nicht mehr die wirtschaftliche Realität abbildet, können so rechtzeitig Gegenmassnahmen ergriffen werden. Diese können beispielsweise in der Einführung einer Unter- oder allenfalls einer Obergrenze für die Zeta-Faktoren bestehen.

## Vorerst Festlegung von Grundsätzen

Da die Steuerdaten der Kantone erst mit einer Verzögerung von vier bis sechs Jahren in das Ressourcenpotenzial einfliessen, werden die geplanten Änderungen des Ressourcenausgleichs erst in rund zehn Jahren materielle Wirkung entfalten. Aufgrund dieses langen Zeithorizonts sollen zum jetzigen Zeitpunkt nur die Grundsätze der Umgestaltung festgelegt werden. Namentlich die Berücksichtigung der unterschiedlichen steuerlichen Ausschöpfung von Gewinnen und Einkommen sowie die Differenzierung zwischen ordentlich besteuerten Gewinnen und reduziert besteuerten Gewinnen in der Lizenzbox sollen im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) verankert werden.

Die genauen Berechnungsmethoden des Ressourcenpotenzials werden zwar in diesem Bericht dargelegt, sollen aber erst in einem späteren Zeitpunkt auf Verordnungsebene festgelegt werden. Dieses gestaffelte Vorgehen erlaubt es, die weiteren, möglicherweise nicht absehbaren Entwicklungen zu berücksichtigen. Der Bundesrat wird den Kantonen die entsprechenden Verordnungsänderungen zu gegebener Zeit zur Stellungnahme unterbreiten.

### 1.2.5.3 Wirkung

Die Berechnung der Auswirkungen der oben skizzierten Anpassung des Ressourcenausgleichs ist aus zwei Gründen schwierig:

- Erstens kann im Voraus nicht gesagt werden, wie die Kantone auf die neuen Rahmenbedingungen reagieren werden. Insbesondere kann nicht antizipiert werden, ob und in welchem Umfang die Kantone ihre allgemeine Gewinnsteuerbelastung senken werden, um die besonders mobilen Gesellschaften in der Schweiz halten zu können. Damit können die Zeta-Faktoren im jetzigen Zeitpunkt nur unter Zuhilfenahme von Hypothesen abgeschätzt werden.
- Zweitens ist es nicht möglich abzuschätzen, wie die Unternehmen und damit die Steuerbemessungsgrundlage auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen reagieren werden: Einerseits kann kaum vorausgesagt werden, ob in einzelnen Kantonen Unternehmen zu- oder abwandern. Andererseits kann nur grob abgeschätzt werden, wie viel der Steuererträge innerhalb oder ausserhalb der Boxen zu liegen kommen.

Trotzdem soll im Folgenden versucht werden, basierend auf Annahmen die Wirkungsweise des angepassten Ressourcenausgleichs darzustellen. Die Berechnungen

- erfolgen für das Referenzjahr 2014 des Ressourcenausgleichs (Bemessungsjahre 2008-2010) und werden sich somit für die einzelnen Kantone bis zur Umsetzung der USR III zum Teil noch deutlich verändern,
- sind statisch, das heisst sie erfolgen unter der Annahme, dass sich die Gesamtgewinnsteuerbasis der einzelnen Kantone nicht verändert, und
- basieren auf der Annahme, dass ein (kantonspezifischer) Anteil der Gewinne innerhalb der Box versteuert wird und dass die durchschnittlichen kantonalen Gewinnsteuersätze von 22 auf 16 Prozent gesenkt werden. Dabei bleibt die steuerliche Ausschöpfung von Einkommen und Vermögen natürlicher Personen gegenüber dem Status quo unverändert (26,7%).

Details zu den Daten und zur Simulation sind in den Anhängen 1 und 3 aufgeführt. Das Ergebnis unterscheidet sich erheblich zwischen den ressourcenstarken und -schwachen Kantonen.

Verglichen mit der heutigen Methode sind die Auswirkungen für die meisten ressourcenschwachen Kantone relativ gering. Tendenziell sinken die Ressourcenindizes gegenüber heute leicht. Die Ausnahme bildet der Kanton Freiburg, dessen Ressourcenindex mit den Zeta-Faktoren steigt. Dieser Kanton erhält gemäss Simulation auch deutlich tiefere Ausgleichszahlungen.

Bei den ressourcenstarken Kantonen sind die Auswirkungen deutlich grösser. Eine erhebliche Zunahme des Ressourcenindex verzeichnen Kantone mit einem geringen Anteil juristischer Personen am Ressourcenpotenzial (z.B. SZ) oder einem hohen Anteil Statusgesellschaften, die gemäss den verwendeten Daten zu einem wesentlichen Teil nicht von einer Boxenlösung profitieren können (z.B. ZG, VD). Bei den Ausgleichszahlungen entlastet werden unter den gegebenen Annahmen insbesondere Basel-Stadt, Tessin und Zürich. Die stärksten Belastungen erfahren Zug und Waadt.

Obwohl sich Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen nicht vermeiden lassen, lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Verwendung von Zeta-Faktoren im Ressourcenausgleich die beste Lösung darstellt. Diese Faktoren dämpfen den Wegfall der heutigen Beta-Faktoren deutlich, und die Resultate liegen dadurch viel näher beim Status quo als beim Szenario einer ersatzlosen Abschaffung der Beta-Faktoren.

Wie bereits erwähnt, wurden diese Simulationen unter der Annahme gemacht, dass in den Kantonen keine Zu- oder Abwanderung der Steuerbasis stattfindet. Auch die Annahmen über die zukünftigen Steuereinnahmen beruhen auf groben Schätzungen. Sie sind abhängig von der Reaktion der Kantone in Bezug auf die Steuersätze und davon, wie viel Steuersubstrat in der Lizenzbox privilegiert versteuert wird. Beides beeinflusst den Zeta-Faktor und somit den Ressourcenausgleich. Im Anhang 3 sind deshalb neben den quantitativen Resultaten auch Sensitivitätsanalysen aufgeführt.

Weiter muss nochmals auf die Tatsache hingewiesen werden, dass die Simulationen mit den Daten 2014 durchgeführt wurden. Bis die Basisdaten des Ressourcenausgleichs vollständig aus dem neuen System stammen, werden also noch rund zehn Jahre vergehen. In Anbetracht der grossen Veränderungen der kantonalen Ressourcenpotenziale in den letzten sechs Jahren seit Einführung der NFA kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die effektiven Auswirkungen deutlich von den Simulationen unterscheiden werden.

#### **1.2.5.4 Übergangsperiode**

Ein besonderes Augenmerk ist auf den Übergang vom geltenden zum neuen Ressourcenausgleichssystem zu richten; dies aus mehreren Gründen:

- Die zur Berechnung des Ressourcenpotenzials verwendeten Steuerdaten beziehen sich jeweils auf Bemessungsjahre, die vier bis sechs Jahre zurückliegen. Damit verbunden ist eine *zeitliche Verzögerung*, bis sich die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen auf die Ressourcenausgleichszahlungen auswirken.
- Für die Berechnungen des Ressourcenpotenzials für ein Referenzjahr werden jeweils die Daten mehrerer Steuerbemessungsjahre verwendet. Ab dem Zeitpunkt, in dem erste Daten gemäss den neuen Steuerregelungen

vorliegen, dauert es deshalb einige Zeit, bis der Ressourcenausgleich vollumfänglich gemäss dem neuen System funktioniert.

- Die neue Berechnungsart des Ressourcenpotenzials bewirkt einen Strukturbruch, das heisst die Ressourcenpotenziale gemäss altem und neuem System sind nicht miteinander vergleichbar. Diesem Umstand muss bei der Festlegung des Ausgleichsvolumens Rechnung getragen werden. Ferner kann es durch die Reform auch beim Mindestausstattungsziel zu einer Veränderung kommen.

Nachfolgend wird im Detail aufgezeigt, wie diese Aspekte in der Übergangsperiode berücksichtigt werden sollen.

### **Zeitliche Verzögerung des Systemwechsels**

Die zur Berechnung des Ressourcenpotenzials nötigen Steuerdaten beziehen sich auf Bemessungsjahre, die im Vergleich zum entsprechenden Referenzjahr vier bis sechs Jahre zurückliegen. Dies hat zur Folge, dass in den ersten Jahren nach Inkraftsetzung der USR III für die Festlegung des Ressourcenausgleichs noch Daten aus den heute geltenden steuerpolitischen Rahmenbedingungen verwendet werden müssen.

Nachstehend wird das zeitliche Muster der Berechnung des Ressourcenpotenzials aufgezeigt. Unter der Annahme, dass die neuen steuerlichen Regelungen in den Kantonen ab 2019 umgesetzt werden,<sup>26</sup> fliessen die Daten der ASG wie folgt in die Berechnung des Ressourcenpotenzials ab 2019 ein:

*Abbildung 2: Berechnung des Ressourcenpotenzials in der Übergangsperiode:*

Referenz-Steuerbemessungsjahr	grundlagen (ASG)	
2019	2013, 2014, 2015	<b>Zeitraum 2019-2022 (Phase I):</b> Die verwendeten ASG stammen alle aus dem alten Rechtsrahmen.
2020	2014, 2015, 2016	
2021	2015, 2016, 2017	
2022	2016, 2017, 2018	
2023	2017, 2018, <b>2019</b>	<b>Zeitraum 2023-2025 (Phase II):</b> Ab der ASG 2019 entfällt die Unterscheidung ordentlich besteuerte Gesellschaften/Statusgesellschaften. Fortschreibung erfolgt gemäss BIP (siehe nachstehendes Unterkapitel) und Zeta-Faktoren werden jährlich berechnet.
2024	2018, <b>2019, 2020</b>	
2025	<b>2019, 2020, 2021</b>	
2026	<b>2020, 2021, 2022</b>	<b>Zeitraum 2026-2029 (Phase III):</b> Es stehen vollumfänglich Daten aus dem neuen Rechtsrahmen für die Bestimmung des Ressourcenpotenzials zur Verfügung. Die Fortschreibung der Dotation erfolgt ordentlich. Zeta-Faktoren werden noch jährlich berechnet.
2027	<b>2021, 2022, 2023</b>	
2028	<b>2022, 2023, 2024</b>	
2029	<b>2023, 2024, 2025</b>	
2030	<b>2024, 2025, 2026</b>	<b>Zeitraum ab 2030 (Phase IV):</b> Die gesamte Berechnung (inkl. Zeta-Faktoren) erfolgt ordentlich.
...		

<sup>26</sup> Zudem wird angenommen, dass ab 1.1.2019 die kantonalen Steuerstatus nicht mehr existieren. Somit wird eine Überlappung von bisherigen und neuen steuerlichen Regelungen ausgeschlossen.

Die zeitliche Verzögerung der Daten bewirkt, dass erst im siebten Jahr nach Umsetzung der USR III, also 2025, in den Kantonen ausschliesslich Daten aus den neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen in die Berechnung des Ressourcenausgleichs einfließen können. In Bezug auf die Datenverfügbarkeit können vier Zeiträume unterschieden werden:

In *Phase I* soll das geltende System noch beibehalten werden. Einerseits müssten bei einem Wechsel auf das neue System bereits ab dem ersten Jahr die Zeta-Faktoren ohne verlässliche Datengrundlage geschätzt werden; damit wäre die Gefahr gross, dass es zu ungerechtfertigten Veränderungen bei den Ressourcenausgleichszahlungen kommt. Andererseits bringt die befristete Weiterführung des geltenden Systems Kontinuität: Die Änderungen der Ausgleichszahlungen aufgrund der Systemanpassung erfolgen erst vier Jahre nach Umsetzung der Reform. Dies impliziert eine temporäre Besitzstandswahrung und verhindert, dass einzelne Kantone gleichzeitig durch die steuerpolitischen Massnahmen und die Anpassung der Ressourcenausgleichszahlungen finanzpolitisch unter Druck kommen.

*Phase II* stellt in Bezug auf die Bestimmung des Ressourcenpotenzials eine Übergangsphase dar. Es erfolgt eine Glättung, weil sukzessive eine zusätzliche jährliche Steuerbemessungsgrundlage aus dem neuen steuerlichen Umfeld in das Ressourcenpotenzial einfließt.

In *Phase III* liegen bezüglich Ressourcenpotenzial vollständige Datengrundlagen aus dem neuen System vor.

Bezüglich der Zeta-Faktoren sind sowohl die Phasen II wie auch III noch unvollständig. Die Zeta-Faktoren sind jeweils zu Beginn einer Vierjahresperiode aufgrund der sechs Bemessungsjahre der Vorperiode neu zu bestimmen. Da in den Phasen II und III noch nicht sechs Bemessungsjahre zur Verfügung stehen, werden die Zeta-Faktoren jeweils so bestimmt, dass der Durchschnitt aus den verfügbaren Bemessungsjahren verwendet wird. So wird für das erste Jahr des neuen Steuerregimes (Bemessungsjahr 2019) nur ein Wert vorliegen. In darauffolgenden Jahren wird dann jedes Mal ein Durchschnittswert ermittelt. Dies führt zu einer Glättung der Zeta-Faktoren im Zeitverlauf. Erst ab 2029 können sechs Bemessungsjahre für die Berechnung der Zeta-Faktoren verwendet werden. Es ist nicht auszuschliessen, dass die Zeta-Faktoren in der Anfangsphase grössere Schwankungen aufweisen könnten. Aus diesem Grund ist gegebenenfalls eine Unter- bzw. Obergrenze in Betracht zu ziehen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre es noch verfrüht, eine solche zu bestimmen. Im Rahmen des Wirksamkeitsberichts wird dies zu gegebener Zeit zu prüfen sein.

Mit der *Phase IV* werden die Zeta-Faktoren jeweils für eine Vierjahresperiode aufgrund des Durchschnitts der vorangegangenen Periode festgelegt und der Wechsel zum neuen System ist vollzogen.

#### **Berücksichtigung der Aufdeckung stiller Reserven im Ressourcenpotenzial**

Es ist vorgesehen, die Praxis, wonach stille Reserven beim Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung steuerneutral aufgedeckt und anschliessend in der Steuerbilanz abgeschrieben werden können, im StHG festzuschreiben (vgl. Ziff. 1.2.3.5 und Ziff. 2.2). Bei denjenigen Gesellschaften, welche aufgrund der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus eine entsprechende Aktivierung und an-

schliessende Abschreibung vornehmen, stellt sich die Frage nach der Berücksichtigung im Ressourcenpotenzial. Da die kantonalen Steuerstatus nur bei der kantonalen Gewinnbesteuerung angewendet werden, betreffen die Aufdeckung und Abschreibung stiller Reserven nur die kantonale Ebene. Für die Bestimmung des Ressourcenpotenzials ist hingegen in der Regel die Bemessungsgrundlage gemäss DBSt massgebend. Mit dem oben dargelegten Ansatz zur Anpassung des Ressourcenausgleichs sind die Abschreibungen somit nicht berücksichtigt. Demzufolge fallen die steuerbaren Gewinne gemäss der direkten Bundessteuer höher aus als gemäss kantonalen Steuerbemessung.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass – aufgrund der zeitlichen Verzögerungen bei der Datenverwendung im Ressourcenausgleich – in den ersten vier Jahren des neuen Steuerregimes ohnehin noch mit den «alten Beta-Faktoren» gerechnet wird. Durch diese Verzögerung wird das Problem zumindest zu Beginn also bereits adressiert. Eine allfällige Anpassung beträfe nur die Folgejahre der Abschreibungsfrist (10 Jahre).

Im Rahmen der Vernehmlassung soll jedoch gemeinsam mit den Kantonen geprüft werden, ob eine weitergehende Berücksichtigung der Aufdeckung und Abschreibung stiller Reserven bei der Festlegung des Ressourcenpotenzials machbar und wünschbar ist.

### **Strukturbruch beim Ressourcenpotenzial und beim Mindestausstattungsziel**

Mit der Berücksichtigung des ersten Bemessungsjahres nach Umsetzung der USR III entsteht ein Strukturbruch. Der Grund liegt darin, dass das Niveau des Ressourcenpotenzials im neuen Steuerregime aufgrund einer anderen Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen aller Voraussicht nach tiefer sein wird als mit der bisher geltenden Berechnungsmethode. Das Ausmass dieses Strukturbruchs kann jedoch zum Voraus nicht quantifiziert werden. Mit der Verwendung von jeweils drei Bemessungsjahren in einem Referenzjahr, wird in der zweiten Phase der Strukturbruch etwas geglättet. Dennoch können die Dotationen des vertikalen und des horizontalen Ressourcenausgleichs nicht wie bisher einfach mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone bzw. mit demjenigen der ressourcenstarken Kantone fortgeschrieben werden. Ein aufgrund des Strukturbruchs bedingter Rückgang des Ressourcenpotenzials würde sich so auf die Fortschreibung der Dotation niederschlagen. Um dies zu verhindern, schlägt der Bundesrat vor, während drei Jahren, das heisst im fünften, sechsten und siebten Jahr nach Einführung der USR III in den Kantonen, die Dotationen jeweils gemäss der Entwicklung des nominellen Bruttoinlandsprodukts (BIP) fortzuschreiben. Diese temporäre Bestimmung wird im FiLaG aufgenommen. Das BIP ist ein allgemein anerkannter Indikator für die Messung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung. Die Entwicklung des Ressourcenpotenzials ist dabei – zumindest längerfristig – relativ eng mit der Entwicklung des BIP korreliert.

Zudem führt die USR III möglicherweise auch zu einem Strukturbruch beim sogenannten Mindestausstattungsziel. Gemäss Verfassung (Art. 135 Abs. 2 Bst. b BV) soll der Ressourcenausgleich den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten. Das heisst der Ausgleich soll es jedem Kanton ermöglichen, seine Kernaufgaben ohne übermässige Belastung seiner Bürgerinnen und Bürger selber zu

finanzieren. Diese Zielsetzung ist im FiLaG konkretisiert: Die Ausgleichszahlungen sollen so hoch sein, dass ein Kanton bei durchschnittlicher steuerlicher Ausschöpfung seines Ressourcenpotenzials mindestens 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts des standardisierten Steuerertrags (SSE) pro Einwohner erreicht. Der durchschnittliche SSE pro Einwohner entspricht dem durchschnittlichen (kantonalen) Fiskalertrag pro Einwohner in der ganzen Schweiz. Bei gleich bleibendem Steuersubstrat ist zu erwarten, dass der Fiskalertrag wegen der erwarteten kantonalen Gewinnsteuersenkungen abnimmt. Damit würde das im FiLaG definierte Mindestausstattungsziel nominal abnehmen, d.h. die 85% der durchschnittlichen SSE pro Einwohner würden nur noch zur Finanzierung einer tieferen staatlichen Leistung ausreichen. In diesem Fall müsste der prozentuale Zielwert erhöht werden. Ex ante kann indessen nicht gesagt werden, ob und in welchem Umfang eine solche Korrektur des gesetzlichen prozentualen Mindestausstattungsziels nötig ist, insbesondere weil nicht bekannt ist, wie stark die Kantone ihre Gewinnsteuern senken werden und wie sich die Gewinnsteuerbasis entwickelt.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den Zielwert vorerst unverändert zu belassen und erst ex post, im Rahmen des Wirksamkeitsberichts auf einer gesicherten Datenbasis gegebenenfalls eine Anpassung des Zielwerts von 85% vorzuschlagen. Um in der Zwischenzeit Härtefälle bei den ressourcenschwächsten Kantonen zu verhindern, schlägt der Bundesrat jedoch vor, anstelle des 85%-Ziels eine temporäre Zielgrösse für den Ressourcenausgleich festzulegen. Orientierungspunkt für diese Zielgrösse soll das Mindestausstattungsziel in demjenigen Referenzjahr sein, in dem zum letzten Mal ausschliesslich Bemessungsjahre aus dem alten Steuerregime verwendet werden. Dies ist das vierte Jahr nach Einführung der USR III in den Kantonen. Der Frankenbetrag, welcher 85 Prozent des durchschnittlichen SSE pro Einwohner in diesem Referenzjahr entspricht, soll für einen Zeitraum von sieben Jahren als nominelles Übergangziel verwendet werden. In diesen sieben Jahren soll also das Mindestausstattungsziel im Ressourcenausgleich nicht mehr als Prozentsatz des schweizerischen Mittels des jeweiligen Jahres definiert werden, sondern als Frankenbetrag. Diese Regelung wird als temporäre Bestimmung in das FiLaG aufgenommen. Die Zielerreichung wird so überprüft, dass für einen ressourcenschwachen Kanton der SSE, das heisst die massgebenden eigenen Ressourcen, im vierten Jahr nach Einführung der USR III verwendet wird und die Ausgleichszahlungen im aktuellen Referenzjahr hinzugezählt werden. Die Summe ist mit dem nominellen Übergangziel zu vergleichen.

### **Ergänzungsbeitrag**

Zusammen mit dieser temporären Zielgrösse soll ein sogenannter Ergänzungsbeitrag des Bundes zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone eingeführt werden. Dieser wird durch die im Härteausgleich frei werdenden Mittel des Bundes alimentiert. Das Volumen des Härteausgleichs wird ab 2016 jeweils um fünf Prozent jährlich verringert. Werden die reduzierten Beträge bis 2029 kumuliert und auf die sieben Jahre verteilt, so ergibt sich ein Volumen von 180 Millionen Franken pro Jahr, das im Rahmen des Ergänzungsbeitrags verteilt werden kann. Damit können gezielt die ressourcenschwächsten Kantone unterstützt werden, die im Übrigen durch die vertikalen Ausgleichsmassnahmen weniger stark profitieren als die anderen Kantone. Die Verteilung der Ergänzungsbeiträge erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt erhalten diejenigen Kantone Mittel, die das Übergangziel nicht erreichen. In einem zweiten Schritt werden die noch verbleibenden Mittel, das heisst

die Differenz zwischen den 180 Millionen Franken und dem im ersten Schritt ausbezahlten Volumen, proportional auf die ressourcenschwächsten Kantone verteilt. Die Reihenfolge der Kantone aufgrund des Index SSE nach Ausschüttung der Ergänzungsbeiträge darf dabei nicht verändert werden.

Gemäss den vorgenommenen Simulationen sollte der Betrag von 180 Millionen Franken ausreichend sein, um den betroffenen Kantonen das temporäre Mindestausstattungsziel zu garantieren. Sollte dies wider Erwarten nicht möglich sein, würden die Ergänzungsbeiträge an die betroffenen Kantone proportional gekürzt, damit die Restriktion von 180 Millionen Franken eingehalten werden kann. Eine solche faktische Garantie der Mindestausstattung ist jedoch nur für den genannten siebenjährigen Zeitraum vorgesehen. Nachdem die Überprüfung des Mindestausstattungsziel im Rahmen des Wirksamkeitsberichts abgeschlossen und gegebenenfalls die diesbezügliche Bestimmung im FiLaG angepasst worden ist, wird wie bis anhin das Mindestausstattungsziel, ausgedrückt in Prozent des gesamtschweizerischen Mittels, anzustreben sein. Die temporäre Zielgrösse und der Ergänzungsbeitrag fallen damit wieder weg. Das Parlament wird dabei ab 2030 wiederum alle vier Jahre den Grundbeitrag der Dotationen aufgrund der Erkenntnisse im Wirksamkeitsbericht festlegen.

Mit Ausnahme der Verwendung der im Härteausgleich frei werdenden Bundesmittel wird der bestehende Härteausgleich durch die Anpassungen aufgrund der USR III nicht weiter berührt.

## **Weiteres Vorgehen**

Angesichts des hohen Grads der Unsicherheit ist es zweckmässig, ex ante Grundsätze und Verfahrensregeln festzulegen. Die konkreten Lösungen werden jeweils im Rahmen des Wirksamkeitsberichts erarbeitet. So wird im dritten Wirksamkeitsbericht (WB3), der die Referenzjahre 2016-2019 umfasst, unter anderem abzuklären sein, ob und wie eine allfällige Unter- bzw. Obergrenze für die Zeta-Faktoren festzulegen ist. Da der Übergang zwischen dem alten und neuen System nicht synchron mit den vierjährigen Analyseperioden des Wirksamkeitsberichts verläuft, muss eine Zwischenperiode eingeführt werden. Diese ist für den vierten Wirksamkeitsbericht vorgesehen. Der Bundesrat schlägt vor, diese Periode auf sechs Jahre auszudehnen (Referenzjahre 2020-2025). Dies hat hauptsächlich drei Gründe:

- Die Analyseperioden entsprechen so gerade den einzelnen Phasen des Übergangs. Dies erlaubt es, mit den Wirksamkeitsberichten jeweils die aktuelle Phase zu analysieren und – wenn nötig – Massnahmen für die nächste Phase vorzuschlagen. Bei einer vierjährigen Periode wären im vierten Bericht (2020-2023) noch kaum Informationen zur Funktion des neuen Systems vorhanden.
- Das Parlament legt die Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich einerseits für das zweite und dritte Jahr und andererseits für das vierte bis siebte Jahr nach Einführung der USR III in den Kantonen fest. Es kann immer in den entscheidenden Zeitpunkten die neue Dotation festlegen und gegebenenfalls das System adjustieren. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu einem Zeitpunkt (d.h. 2023) über Massnahmen diskutiert werden muss, in dem die Auswirkungen der USR III auf den Ressourcenausgleich noch nicht vollständig bekannt sind.

- Die Kantone haben während der Umstellungsphase eine grössere Planungssicherheit. Durch den vorgeschlagenen Mechanismus kann der Strukturbruch, welchen es trotz allen vorgeschlagenen Massnahmen geben wird, reduziert werden.

Der vierte Wirksamkeitsbericht wird im Weiteren eine Evaluation der vertikalen Ausgleichsmassnahmen enthalten (vgl. Ziff. 1.2.4.3).

Der Bundesrat schlägt weiter vor, in dieser 6-jährigen Periode nach zwei Jahren (d.h. 2020) dem Parlament einen Bericht (Zusatzbericht, ZB) zu unterbreiten, in welchem er die neusten Informationen zum Verhalten der Kantone und der Unternehmen analysiert. Damit bietet sich die Möglichkeit, bei unvorhergesehenen Entwicklungen noch Anpassungen am Übergangsmechanismus und der Dotation des Ressourcenausgleichs vornehmen zu können. Das Prozedere ist dabei identisch zu demjenigen des Wirksamkeitsberichts. Im Gegensatz zu letzterem wird der Bericht jedoch keine Evaluation der Zielerreichung des Finanzausgleichs enthalten, sondern sich auf die Frage des Übergangs und auf die Dotation des Ressourcenausgleichs beschränken.

Der fünfte Wirksamkeitsbericht (Referenzjahre 2026-2029) schliesslich wird insbesondere das Ziel der Mindestausstattung überprüfen und die Zeta-Faktoren für die anschliessende Vierjahresperiode, der ersten nach Abschluss der Übergangsphase, vorschlagen.

Nach der sechsjährigen Übergangsfrist kann der ursprüngliche vierjährige Rhythmus der Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs sowie der Berichterstattung im Rahmen des Wirksamkeitsberichts wieder aufgenommen werden. Wie oben aufgeführt wurde, bezieht sich der Anpassungszeitplan auf eine Umsetzung der neuen steuerlichen Regelungen in den Kantonen bis ins Jahr 2019. Bei einer früheren oder späteren Umsetzung müsste der hier vorgesehene Zeitplan im Sinne einer solchen Synchronisierung angepasst werden.

Abbildung 3: Einführung der Anpassungen im Ressourcenausgleich über die Zeit:

Phase	Berechnungs- jahr	Referenz- jahr	Verwendete Bemessungs- jahre (Fett = neues System)	Verwendete Zeta-Faktoren	Evaluation		
					Analyse- periode	Vernehm- lassung	Parlament. Beratung
I	2018	2019	2013, 2014, 2015	-	2016-19		WB3
I	2019	2020	2014, 2015, 2016	-	2020-25	ZB	ZB
I	2020	2021	2015, 2016, 2017	-	2020-25		ZB
I	2021	2022	2016, 2017, 2018	-	2020-25		
II	2022	2023	2017, 2018, <b>2019</b>	2019	2020-25		
II	2023	2024	2018, <b>2019, 2020</b>	2019-20	2020-25	WB4	WB4
II	2024	2025	<b>2019, 2020, 2021</b>	2019-21	2020-25		WB4
III	2025	2026	<b>2020, 2021, 2022</b>	2019-22	2026-29		
III	2026	2027	<b>2021, 2022, 2023</b>	2019-23	2026-29		
III	2027	2028	<b>2022, 2023, 2024</b>	2019-24	2026-29	WB5	WB5
III	2028	2029	<b>2023, 2024, 2025</b>	2020-25	2026-29		WB5
IV	2029	2030	<b>2024, 2025, 2026</b>	2020-25	2030-33		
IV	2030	2031	<b>2025, 2026, 2027</b>	2020-25	2030-33		
IV	2031	2032	<b>2026, 2027, 2028</b>	2020-25	2030-33	WB6	WB6
IV	2032	2033	<b>2027, 2028, 2029</b>	2020-25	2030-33		WB6
IV	2033	2034	<b>2028, 2029, 2030</b>	2024-29	2034-37		
...	...	...	...	...	...		

### 1.2.6 Gegenfinanzierung auf Bundesebene

Die finanzpolitischen Restriktionen des Bundes sind durch die Schuldenbremse gegeben. Damit der Haushalt strukturell im Gleichgewicht bleibt, müssen die Mehrbelastungen durch die USR III gegenfinanziert werden. Das Konzept der Gegenfinanzierung sieht zwei Stossrichtungen vor: Einerseits einnahmenseitige Massnahmen, andererseits Aufbau von strukturellen Überschüssen im Vorfeld der Reform durch ein angepasstes Ausgabenwachstum und das Ausnutzen von ausgabenseitigen Entlastungen («windfall profits»).

### **1.2.6.1 Einnahmenseitige Massnahmen**

Von den unter Ziffer 1.3.1 dargelegten steuerpolitischen Massnahmen führt die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften zu Mehreinnahmen. Sie trägt in erheblichem Ausmass dazu bei, die Mindereinnahmen der anderen steuerlichen Massnahmen (insbesondere die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer sowie die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital) sowie die Mehrausgaben für die vertikalen Ausgleichsmassnahmen zu kompensieren.

Der Bundesrat beabsichtigt ausserdem, mit einer *Aufstockung der Zahl der Steuerinspektoren* einen zusätzlichen einnahmenseitigen Beitrag zur Kompensation der Lasten der USR III zu leisten.

Um die Prüfindtervalle bei der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben wieder auf den Stand von 2006 senken und um das stetig wachsende Mengen- und Komplexitätswachstum auffangen zu können, hat der Bundesrat eine Aufstockung der personellen Ressourcen im Bereich der internen und externen Steuerprüfung bei der ESTV beschlossen und die entsprechenden finanziellen Mittel in den Voranschlag 2015 eingestellt.

Insgesamt werden, gestaffelt auf die Jahre 2015 bis 2018, 75 neue Stellen im Bereich der internen und externen Prüftätigkeit bei der ESTV geschaffen. Im Bereich der externen Prüfung bei der Mehrwertsteuer werden pro Steuerprüfer jährlich rund 545'000 Franken MWST nachbelastet. Im Bereich der internen Prüfung belaufen sich die Nachbelastungen auf rund 225'000 Franken. Bei der Verrechnungssteuer und den Stempelabgaben sind es durchschnittlich rund 7.6 Millionen Franken pro Mitarbeitende/n in der externen und internen Prüfung, die nachbelastet werden. Basierend auf diesen Durchschnittswerten unter der Annahme, dass die durchschnittlichen Erträge allmählich abnehmen, werden ab dem Jahr 2019 zusätzliche Steuereinnahmen von rund 250 Millionen Franken pro Jahr resultieren.

Ein allfälliger Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer wäre tendenziell ebenfalls mit Mehreinnahmen verbunden. Die entsprechende Gesetzesrevision wäre zwar nicht Teil der USR III, aber die Mehreinnahmen könnten trotzdem zu ihrer Gegenfinanzierung angerechnet werden, weil sie ebenfalls zur Steigerung der Attraktivität des Standorts Schweiz für Finanzierungsaktivitäten beitragen würde.

Weiter gehende unternehmensseitige Steuermassnahmen sind nicht in grösserem Umfang möglich, weil sie die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz gefährden würden. Eine Mehrbelastung der natürlichen Personen würde umgekehrt die politischen Chancen der Reform empfindlich schmälern.

### **1.2.6.2 Aufbau von strukturellen Überschüssen**

Die nach Berücksichtigung der einnahmenseitigen Kompensation verbleibende finanzielle Belastung durch die Reform wird auf einen Umfang von gut einer Milliarde geschätzt. Um bei der Einführung der USR III unmittelbar umzusetzende Ausgabenkürzungen in grossem Ausmass zu verhindern, soll die Zeit bis dahin genutzt werden, um im Bundeshaushalt strukturelle Überschüsse aufzubauen. Im Zeitpunkt der Inkraftsetzung werden die Mehrbelastungen durch die Reform dann durch diese strukturellen Überschüsse absorbiert werden können.

Der Aufbau struktureller Überschüsse benötigt keine gesetzliche Grundlage und ist gemäss Bestimmungen der Schuldenbremse zulässig, da diese lediglich eine Mindestvorgabe darstellen.

Um strukturelle Überschüsse aufzubauen, ist es nötig, dass das Wachstum der Ausgaben in den kommenden Jahren hinter dem Wachstum der (konjunkturbereinigten) Einnahmen zurückbleibt. Dazu können auch entlastende Sonderfaktoren (sog. «windfall profits») genutzt werden:

- Im Rahmen der Massnahmen zur Sanierung der IV hat sich der Bund verpflichtet, die Schuldzinsen der IV bis 2017 zu finanzieren. Nach Ablauf dieser Frist wird der Haushalt entsprechend entlastet (um jährlich ca. 160 Millionen Franken).
- Mittelfristig ergibt sich ausserdem eine Entlastung durch den ab 2016 sukzessive auslaufenden NFA-Härteausgleich (Bundesbeitrag 250 Millionen Franken; jährliche Reduktion um 5%). Bund und Kantone haben sich im Rahmen der Einigungslösung zum KOP 12/13 darauf verständigt, zu gegebener Zeit zu prüfen, «wie die frei werdenden Bundesmittel den kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden können.» Vor diesem Hintergrund sollen diese frei werdenden Bundesmittel zur Finanzierung des Ergänzungsbeitrags des Bundes zum Ressourcenausgleich verwendet werden (vgl. Ziff. 1.2.5).

Die strukturellen Überschüsse bewirken einen verstärkten Schuldenabbau. Daraus resultieren für den Gesamthaushalt auch Entlastungen bei der Verzinsung der Bundesschulden im Umfang von rund 100 Millionen Franken pro Jahr.

Die Umsetzung der Reform erfolgt gemäss heutigem Planungsstand ab dem Jahr 2019. Die vollen Kosten der Reform für den Bundeshaushalt werden im Jahr 2022 erwartet. Damit sind in den ersten Jahren der Reform, konkret 2019 bis 2021, weiterhin strukturelle Überschüsse aufrechtzuerhalten, allerdings in tendenziell abnehmendem Umfang (so etwa 2021 noch 500 Millionen Franken).

Der Bundesrat hat bereits begonnen, seine Finanzplanung in diesem Sinn auszurichten. Sein Ziel ist es, *bis 2019 strukturelle Überschüsse in der Grössenordnung von 1,1 Milliarden Franken aufzubauen, um die Belastungen infolge der USR III abzufedern*. Gemäss dem Finanzplan 2016-2018 vom 20. August 2014 weist der Bundeshaushalt strukturelle Überschüsse von 1,3 (2017) respektive 2,8 Milliarden Franken (2018) aus. Diese Zahlen beruhen auf den Annahmen, dass das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket KAP 2014 wie vom Bundesrat beantragt realisiert werden kann und dass sich die Einnahmen insbesondere der direkten Bundessteuer dynamisch entwickeln.

Aus heutiger Sicht wird somit das formulierte Ziel ohne zusätzliche Anstrengungen bereits erreicht. Allerdings ist diese Situation mit erheblichen Risiken verbunden: Zum einen sind üblicherweise im vorletzten und insbesondere im letzten Jahr des Finanzplans namhafte Belastungen noch nicht abgebildet, weil die Projektvorbereitungsarbeiten noch nicht weit genug fortgeschritten sind für eine Abbildung in der

Finanzplanung.<sup>27</sup> Zum anderen sind die Einnahmenschätzungen mit Risiken verbunden. So besteht insbesondere bei der Entwicklung der direkten Bundessteuer juristischer Personen eine erhebliche Unsicherheit.

Der Bundesrat wird daher die Entwicklung der finanziellen Perspektiven in den kommenden Monaten und Jahren aufmerksam verfolgen. Konkrete Beschlüsse wird er namentlich im Rahmen der Legislaturfinanzplanung 2017-2019 treffen. Zum einen wird er in diesem Rahmen die Plafonds für die mehrjährigen, die Periode 2017/18 bis 2020/21 abdeckenden Finanzbeschlüsse in den Bereichen Bildung, Forschung und Innovation, Verkehrsinfrastrukturen, Landesverteidigung, Landwirtschaft und Internationale Zusammenarbeit festlegen. Zum andern wird er ausgabenpolitische Prioritäten bis 2024 bestimmen und gegebenenfalls strukturelle Reformen in Auftrag geben, sollten solche zur Erreichung der steuer- und ausgabenpolitischen Ziele und insbesondere auch zur Wahrung eines ausreichenden Handlungsspielraums zur Gegenfinanzierung der USR III notwendig sein.

### **1.2.6.3 Umgang mit Unsicherheit**

Aufgrund der langen Fristen bis zur Umsetzung der Reform und der gleichzeitig hohen Dynamik des internationalen Steuerwettbewerbs besteht eine erhebliche Unsicherheit bezüglich der Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer aufgrund der Abwanderung von mobilem Gewinnsteuersubstrat. Unerwartete negative Auswirkungen können sich – aufgrund der Vorwirkung der Reform – bereits im Vorfeld der USR III ergeben. In diesem Fall gilt es, die bereits aufgebauten strukturellen Überschüsse zu erhalten oder durch ausgabenseitige Korrekturen wieder aufzubauen. Wegen der zur Verfügung stehenden Zeit können sich die Anstrengungen über mehrere Jahre erstrecken, was abrupte Eingriffe erspart.

Denkbar ist auch, dass die Einnahmehausfälle im Zeitpunkt der Umsetzung höher ausfallen als erwartet und sich die aufgebauten strukturellen Überschüsse als zu gering erweisen. Das Finanzhaushaltsgesetz sieht vor, dass solche unerwarteten Überschreitungen der höchstzulässigen Ausgaben gemäss Schuldenbremse dem Ausgleichskonto belastet werden. Da es gut dotiert ist, würde dieser automatische Ausgleichsmechanismus erlauben, dass finanzpolitische Korrekturmassnahmen erst nach etwa zwei Jahren nötig werden.

<sup>27</sup> Gemäss Artikel 5 der Finanzhaushaltsverordnung werden in die Finanzplanung aufgenommen: rechtskräftigen Erlasse, Finanzbeschlüsse und Zusicherungen, im Erstrat verabschiedeten Vorlagen sowie vom Bundesrat verabschiedete Botschaften. Vernehmlassungsvorlagen des Bundesrates sind nur zu berücksichtigen, wenn sich ihre finanzielle Tragweite abschätzen lässt.

## **1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

### **1.3.1 Gesamtpaket der steuerpolitischen Massnahmen**

Mit der vorliegenden Reform sollen drei Ziele verfolgt werden: die Wahrung einer weiterhin kompetitiven Unternehmenssteuerbelastung, die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz zentraler Merkmale der schweizerischen Unternehmenssteuerordnung sowie die Sicherstellung der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden. Zwischen diesen Zielen bestehen teilweise gewichtige Konflikte. So stehen beispielsweise hoch kompetitive Steuerregimes regelmässig in einem Spannungsfeld mit internationalen Bestrebungen zur Einschränkung der Steuerplanungsmöglichkeiten der Unternehmen. Umgekehrt sind Gewinnsteuersatzsenkungen bis zu einem gewissen Grad problemlos mit internationalen Standards vereinbar, führen aber zu erheblichen Mindereinnahmen und sind insofern weniger zielgerichtet als spezielle Regelungen für mobile Erträge.

Um dieser Ausgangslage in einem sehr dynamischen internationalen Umfeld gerecht zu werden, erweist sich die strategische steuerpolitische Stossrichtung bestehend aus den drei Elementen:

- Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen,
- kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen,
- weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts,

als zielführend. Sie bietet insbesondere auch Gewähr, im Hinblick auf die künftigen internationalen Entwicklungen flexibel agieren zu können, indem die einzelnen Elemente gegebenenfalls stärker oder schwächer gewichtet werden können. Nicht vermeiden lässt sich, dass die konkreten Massnahmen zur Umsetzung der Strategie periodisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden müssen.

Die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Massnahmen stellen aus Sicht des Bundesrates ein ausgewogenes Gesamtpaket dar, das die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz für die kommenden Jahre stärkt und gleichzeitig auch sicherstellt, dass die Unternehmen weiterhin einen substanziellen Beitrag an die Finanzierung der Staatsaufgaben leisten. Von entscheidender Bedeutung werden indes auch die steuerpolitischen Entscheide der Kantone sein. Der Bundesrat respektiert deren verfassungsrechtlich garantierte Autonomie, insbesondere mit Bezug auf die Festsetzung der Steuertarife. Mit der USR III soll der Bund aber einen Rahmen setzen, der den Kantonen eine bestmögliche Ausgangslage für die Wahl ihrer steuerpolitischen Strategie eröffnet.

### **1.3.2 Zur Standortrelevanz der einzelnen steuerpolitischen Massnahmen**

Die Massnahmen unter dem ersten Element der steuerpolitischen Stossrichtung (Lizenzbox, zinsbereinigte Gewinnsteuer und die Anpassungen bei der Kapitalsteuer) sind standortpolitisch motiviert. Sie zielen speziell auf bestimmte Erträge / Aktiven im Bereich mobiler Tätigkeiten ab. Sie entsprechen und ähneln Massnahmen, die in anderen Ländern bereits erfolgreich in Anwendung sind und allgemein als attraktiv bezeichnet werden. Mit diesen Massnahmen kann die Schweiz sicher-

stellen, dass sie auch in Zukunft, das heisst nach Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, im internationalen Wettbewerb mit ihren Konkurrenten mithalten kann.

Die kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen, die zwar formell nicht Teil der USR III sind, aber dennoch Teil der Strategie bilden, dienen ebenfalls der Attraktivität des Standorts Schweiz und sind darüber hinaus mit keinen zusätzlichen administrativen Kosten für die betreffenden Unternehmen verbunden.

Die Massnahmen unter dem dritten Element der Stossrichtung dienen der Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts und damit einhergehend auch der Rechtssicherheit. Sie reduzieren damit auch den Einfluss des Steuerrechts auf unternehmerische Entscheidungen. Diese Regelungen stehen nicht in einem technischen Zusammenhang mit den internationalen Entwicklungen, die die Unternehmenssteuerreform III veranlassen. Dessen ungeachtet vermögen sie in ihrer Gesamtheit die Standortattraktivität zu erhöhen. Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital fördert Investitionen in der Schweiz direkt. Die Anpassungen beim Beteiligungsabzug und die zeitlich unbeschränkte Verlustverrechnung führen dazu, dass Mehrfachbelastungen im Konzern vollumfänglich beseitigt werden und in den Unternehmen anfallende Verluste ebenfalls vollumfänglich geltend gemacht werden können. Die neue Regelung beim Beteiligungsabzug ist zwar für Verluste auf Beteiligungen etwas weniger attraktiv als die heutige Regelung, dafür aber in Gewinnsituationen attraktiver. Die Aufdeckung stiller Reserven schafft ein einheitliches System. Auf Bundesebene und teilweise auch in den Kantonen wird heute bereits eine Wegzugsbesteuerung vorgenommen. Es ist richtig, dass spiegelbildlich auch bei Zuzug eine Aufdeckung stiller Reserven erfolgt und dass alle gleichgelagerten Fälle gleich behandelt werden. Die Anpassungen bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne und die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften nehmen die Kritik des Bundesgerichts an der geltenden Teilbesteuerung auf und bringen eine Annäherung an die Rechtsform- und die Finanzierungsneutralität. Schon heute bestehen teilweise steuerliche Anreize, eine unternehmerische Tätigkeit in der Form einer Kapitalgesellschaft und nicht in der Form einer selbständigen Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Diese Tendenz wird verschärft, wenn es im Zuge der Unternehmenssteuerreform III zu kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen kommt. Mit einer sachgerechten Besteuerung der Anteilseigner werden diese unerwünschten Einflüsse des Steuerrechts auf unternehmerisches Handeln reduziert. Im Sinne der Finanzierungsneutralität steht der Verbilligung der teureren Finanzierungswege auf Unternehmensebene auf Haushaltsebene eine Verteuerung der Selbstfinanzierung durch die Kapitalgewinnbesteuerung gegenüber. Neben der verbesserten Neutralität des Steuersystems ergibt sich dadurch auch eine standortpolitisch attraktive Verlagerung der Steuerlast von der Unternehmens- auf die Investorenebene. Gleichzeitig führt die Besteuerung der Kapitalgewinne auf Wertschriften zu einer höheren Rechtssicherheit, indem die heutigen sehr komplexen Abgrenzungsfragen entfallen.

### **1.3.3 Vertikale Ausgleichsmassnahmen**

Es wurden verschiedene alternative Optionen geprüft, wie die Unterstützungsmassnahmen des Bundes ausgestaltet werden können:

Den Kantonen stehen neben dem 17-prozentigen Anteil an der direkten Bundessteuer auch Anteile an den Erträgen der Verrechnungssteuer, der LSWA und der Mineralölsteuer zu. Aufgrund des geringen Volumens und der Zweckbindung im Bun-

deshaushalt kommen die LSVA und Mineralölsteuer als Gefäss für einen vertikalen Ausgleich jedoch nicht in Frage. Grundsätzlich möglich wäre hingegen eine Erhöhung des Kantonsanteils an der Verrechnungssteuer. Der Ertrag aus der Verrechnungssteuer unterliegt jedoch starken Schwankungen, die sich auf die Ausgleichszahlungen übertragen würden. Die Elemente, die dieser Volatilität zugrunde liegen, können in der Budgetprognose nicht integriert werden, da sie naturgemäss unvorhersehbar sind. Dies würde die Berechenbarkeit der erwarteten Ausgleichsbeträge für die Kantone erschweren und die Umsetzung einer vorausschauenden Finanzpolitik beeinträchtigen. Die Erhöhung des Kantonsanteils an der Verrechnungssteuer ist deshalb nach Ansicht des Bundesrates keine Option.

Ebenfalls verworfen wurde eine kantonale Verteilung der Mittel des vertikalen Ausgleichs im Verhältnis zur Wohnbevölkerung. Ein zumindest partielle Zuteilung gemäss diesem Verteilschlüssel wäre allenfalls mit Blick auf die ressourcenschwächsten Kantone gerechtfertigt, da sie vom Kantonsanteil der direkten Bundessteuer unterproportional profitieren. Der Bundesrat ist indessen der Ansicht, dass die finanzielle Belastung im Zuge der USR III bei den ressourcenstarken Kantonen gewichtiger ausfallen werden. Zudem werden die ressourcenschwächsten Kantone durch die Gewährung des Ergänzungsbeitrags gezielter unterstützt.

Eine weitere Alternative zur Gewährung des vertikalen Ausgleichs ist die Senkung der Gewinnsteuerbelastung auf Bundesebene. Dadurch reduziert sich der Steuersenkungsdruck in den Kantonen, d.h. der vertikale Ausgleich würde gewissermassen indirekt vorgenommen. Der Bundesrat ist aus zwei Gründen gegen diesen Weg: Erstens würde eine Gewinnsteuersenkung auf Bundesebene den interkantonalen Steuerwettbewerb verstärken, da die für alle Kantone gleiche Sockelbelastung abnimmt. Zweitens resultierte dadurch in einigen Kantonen eine im Vergleich zu anderen Konkurrenzstandorten sehr tiefe Gewinnsteuerbelastung, was mit Blick auf die internationale Akzeptanz problematisch sein dürfte.

Die Anpassung der Einnahmenteilung zwischen Bund und Kantonen entspricht einer fiskalquotenneutralen vertikalen Umverteilung. Eine analoge Umverteilung könnte grundsätzlich auch durch eine Anpassung der Aufgaben- bzw. Ausgabenteilung erfolgen. Geprüft wurde deshalb auch eine Erhöhung von Bundesbeiträgen in geeigneten Aufgabengebieten. Weil mit der USR III keine Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen verbunden sein soll, beschränken sich potenzielle ausgabenseitige Ausgleichsmassnahmen auf die Erhöhung der Bundesbeiträge bei bestehenden Verbundaufgaben. In Frage kommen dabei nur jene Aufgabengebiete, die ein hinreichend grosses Volumen (>200 Millionen Franken) aufweisen:

- Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (EL);
- Individuelle Prämienverbilligung der Kantone (IPV);
- Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (FABI);
- Agglomerationsverkehr (Agglo);
- Regionaler Personenverkehr (RPV);
- Kantonale Universitäten (HS);
- Fachhochschulen (FHS);
- Berufsbildung (BB).

Zu beachten ist dabei jedoch das Äquivalenzprinzip gemäss Artikel 43a der Bundesverfassung, insbesondere Absatz 3: «Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen.» Bei einer substanziell-

len Erhöhung der Bundesbeteiligung müsste deshalb geprüft werden, ob die Mitbestimmungsmöglichkeiten entsprechend angepasst werden müssen. Vor diesem Hintergrund scheiden die Verbundaufgaben im Bildungsbereich (Universitäten, Fachhochschulen, Berufsbildung) im Verkehr (RPV, Finanzierung Eisenbahninfrastruktur, Agglomerationsverkehr) und im Gesundheitswesen (IPV) als mögliche Ausgleichskanäle aus: Mit der Erhöhung der Bundesbeiträge auf Bundesebene hätten unweigerlich sachpolitische Anpassungen vorgenommen werden müssen, welche den Rahmen der Reform gesprengt hätten. Einzig die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, und dabei nur der Bereich «Existenzsicherung», würden sich grundsätzlich zu einem (Teil-) Ausgleich eignen. Hier vollziehen die Kantone Bundesrecht und haben dabei relativ wenig Spielraum; die Notwendigkeit einer Anpassung der Bundeskompetenzen wäre vor diesem Hintergrund nicht nötig. Trotzdem möchte der Bundesrat auch hier keine Vermischung von Steuer- und Sachpolitik, zumal bei der EL aufgrund der aktuellen Kostenentwicklung Reformen zur Diskussion stehen, die nicht mit der USR III verbunden werden sollten.

### 1.3.4 Anpassung des Ressourcenausgleichs

Es wurden verschiedene alternative Optionen geprüft, wie die Massnahmen der USR III im Ressourcenausgleich berücksichtigt werden können:

- Eine *Weiterführung der Beta-Faktoren* hat der Bundesrat aus den folgenden Gründen verworfen:

In erster Linie sprechen praktische Gründe dagegen: Es müsste sichergestellt werden, dass die betroffenen Statusgesellschaften auch im neuen Steuerregime klar identifiziert werden können. Zudem müssten diese Gesellschaften weiterhin eine Spartenrechnung (Aufteilung Inland-, Auslandserträge) führen, obwohl eine solche steuerrechtlich nicht mehr relevant wäre. Das Führen einer Spartenrechnung bzw. die Differenzierung zwischen im Ausland und im Inland generierten Erträgen ist eine notwendige Bedingung dafür, dass überhaupt eine Mindergewichtung mit den Beta-Faktoren erfolgen kann. Denn nur die Auslandserträge sind steuerlich beschränkt ausschöpfbar, während die inländischen Gewinne der Statusgesellschaften der ordentlichen Besteuerung unterliegen und damit im Ressourcenpotenzial gleich behandelt werden wie die Gewinne ordentlich besteuarter Gesellschaften. Es ist zu bezweifeln, dass die Angaben zur Spartenrechnung der betroffenen Unternehmen nach Abschaffung der besonderen Steuerstatus den Qualitätsansprüchen für die Berechnungen des Ressourcenausgleichs genügen würden, auf welche Weise Qualitätsstandards durchgesetzt werden sollten und ob solche Daten überhaupt revisionsfähig wären.

Wenn keine Spartenrechnungen mehr geführt werden, müsste der Anteil der Auslandgewinne aufgrund von fixen (kantons- oder unternehmensspezifischen) Anteilen ermittelt werden. Dies vernachlässigt die erfahrungsgemäss hohe Volatilität bzw. dynamische Struktur der Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Status. Es besteht damit die Gefahr, dass das Ressourcenpotenzial die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Kantons verzerrt wiedergibt.

Im Weiteren stellt sich die Frage, wie betroffene Gesellschaften im Falle von Umstrukturierungen, Fusionen und Übernahmen zu behandeln sind.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass eine Aktualisierung der Beta-Faktoren im neuen Steuerregime nicht möglich wäre, weil die Statusgesellschaften nicht mehr existieren. Die Berechnungen würden damit auf Grundlagen beruhen, die zeitlich immer weiter zurückliegen würden.

Ein grundsätzlicher Einwand gegen eine weitere Verwendung der Beta-Faktoren besteht darin, dass bei der Berechnung des Ressourcenpotentials die neue fiskalische Realität ignoriert und das bisherige Steuerregime virtuell weitergeführt würde. Es wäre schwierig zu argumentieren, weshalb der Mechanismus des Ressourcenausgleichs nicht an die neue Realität angepasst werden soll.

Dies würde auch eine Ungleichbehandlung implizieren, denn bisherige Statusgesellschaften würden tiefer gewichtet als neu auftretende Gesellschaften, die im bisherigen Steuerregime die Bedingungen für einen besonderen Steuerstatus erfüllt hätten. Damit würde eine Weiterführung der Beta-Faktoren eine Besitzstandswahrung für diejenigen Kantone bedeuten, die bereits einen hohen Anteil solcher Gesellschaften aufweisen, während Kantone, die neu mobiles Steuersubstrat anziehen, das nicht von der Boxlösung erfasst wird, benachteiligt würden.

Zudem ist anzunehmen, dass Statusgewinne (die nicht von der Box abgedeckt werden) steuerlich stärker ausgeschöpft werden können als heute, ohne dass die Unternehmen abwandern. Aus diesem Grund würde die Weiterführung der Beta-Faktoren das Ressourcenpotenzial tendenziell unterschätzen.

Eine gemeinsam mit den Kantonen zu prüfende Alternative besteht in der Berücksichtigung der Aufdeckung stiller Reserven im Ressourcenpotenzial (vgl. Ziff. 1.2.5.4).

- Geprüft und verworfen wurde die Option, *weiterhin nur Gewinne mit privilegierter Besteuerung (Boxengewinne) mit vermindertem Gewicht* im Ressourcenpotenzial zu berücksichtigen. Die übrigen Gewinne, die der ordentlichen Besteuerung unterliegen, würden zu 100 Prozent ins Ressourcenpotenzial einfließen. Es ist davon auszugehen, dass nur ein Teil der Gewinne der heutigen Statusgesellschaften im Rahmen einer Lizenzbox nach wie vor privilegiert und die übrigen Gewinne dieser Gesellschaften neu ordentlich besteuert werden. Eine verminderte Gewichtung einzig der Boxengewinne bedeutete, dass die Unternehmensgewinne insgesamt im neuen Steuerregime mit einem merklich höheren Gewicht berücksichtigt würden als heute. Angesichts der grossen Bedeutung der Gewinne der Statusgesellschaften beträgt gegenwärtig das Gewicht der Unternehmensgewinne, wie oben erwähnt, insgesamt rund 50 Prozent. Wenn nun ein nicht unerheblicher Teil der bisherigen Statusgewinne neu zu 100 Prozent ins Ressourcenpotenzial einfließt, führte dies zu merklichen Verzerrungen der Ressourcenindizes (vgl. Simulation im Anhang 3).
- Ebenso verworfen wurde die Option, die *Gewichtungsfaktoren «politisch» vorzugeben*. Die arbiträre Festlegung eines einzelnen Parameters im Mechanismus des nationalen Finanzausgleichs wäre ein systemwidriger Fremdkörper. Der Finanzausgleich ist ein regelbasiertes System. Politisch entschieden werden jeweils die Dotationen der einzelnen Gefässe für eine Vierjahresperiode sowie allfällige Änderungen oder Anpassungen der Re-

geln. Diese Anpassungen erfolgen jeweils auf der Basis einer Evaluation des Gesamtsystems. Wird nun ein Parameter im System politisch festgelegt, so besteht die Gefahr, dass weitere Parameter folgen, was das bewährte regelbasierte Gesamtsystem aushöhlen würde, weil der Finanzausgleich immer mehr zum Resultat politischer Einzel- und ad hoc-Entscheide würde.

Insgesamt kommt der Bundesrat daher zum Schluss, dass die auf dem Konzept der relativen Ausschöpfung basierenden Zeta-Faktoren die einzige valable Option für eine Neugewichtung der Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial darstellen.

Der Ergänzungsbeitrag an die ressourcenschwachen Kantone ist nach Ansicht des Bundesrates aus zwei Gründen gerechtfertigt: Erstens dient er dem verfassungsmässigen Ziel, dass den Kantonen mit dem Finanzausgleich minimale finanzielle Ressourcen gewährleistet werden sollen. Die im FiLaG verankerte Zielgrösse von 85% ist ein «anzustrebender» Wert. Grundsätzlich liegt es daher in der Natur des Systems, dass aufgrund der Schwankungen der für den Ressourcenausgleich massgebenden Grössen dieses Ziel nicht in jedem Jahr erreicht wird. Die aufgrund der neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen notwendigen Anpassungen des Ressourcenausgleichs werden aber aller Voraussicht nach zu Schwankungen führen, die über den *courant normal* hinaus gehen. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, den ressourcenschwächsten Kantonen befristet zusätzlichen finanziellen Handlungsspielraum zu geben. Zweitens wirkt der Ergänzungsbeitrag auch komplementär zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen. Auch die ressourcenschwächsten Kantone werden steuerpolitisch unter Druck kommen (primär durch den interkantonalen Steuerwettbewerb). Von den vertikalen Ausgleichsmassnahmen werden diese Kantone aber nur unterdurchschnittlich profitieren. Insgesamt kommt dem Ergänzungsbeitrag somit eine ähnliche Funktion zu, wie dem Härteausgleich bei Einführung der NFA, welcher zum Ziel hatte, finanzielle Einbusse für die ressourcenschwachen Kantone infolge des Systemwechsels abzufedern. Wie der Härteausgleich ist der Ergänzungsbeitrag zeitlich befristet und nominell plafoniert. Im Gegensatz zum Härteausgleich wird der Ergänzungsbeitrag aber ausschliesslich durch den Bund finanziert.

### **1.3.5 Gegenfinanzierung auf Bundesebene**

Die USR III erfordert ein flexibles Konzept der Gegenfinanzierung. Die Unsicherheit ist aufgrund der auf einen längeren Zeitraum verteilten Umsetzung der Steuerreform erheblich, und es lässt sich keine verlässliche Prognose der finanzpolitischen Lage des Bundes in 5-10 Jahren machen. Dieser Unsicherheit kann mit dem Aufbau struktureller Überschüsse begegnet werden. Damit wird vermieden, dass die Bundesausgaben zunächst erhöht und anschliessend mit dem Inkrafttreten der Reform wieder zurückgeführt werden, was zu einer wenig berechenbaren Finanzpolitik führen würde. Eine moderat tiefere Ausgabenwachstumsrate, zusammen mit einnahmenseitigen Massnahmen, ist für die beteiligten Akteure eine verlässlichere Strategie.

Es wurden verschiedene weitere einnahmenseitige Kompensationsmöglichkeiten geprüft. Neben Steuererhöhungen wäre auch eine Verbreiterung der Bemessungs-

grundlage denkbar. Die Ergebnisse der Prüfung werden nachfolgend zusammengefasst.

## Steuererhöhungen

Die Prüfung von einnahmenseitigen Massnahmen wurde auf Fiskaleinnahmen beschränkt. Eine Erhöhung der nichtfiskalischen Einnahmen stellt nach Ansicht des Bundesrates keine Option dar, weil dazu entweder kein Spielraum bzw. keine Einflussmöglichkeit bestehen (z.B. Beteiligungseinnahmen, Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank, Zinseinnahmen, EU-Zinsbesteuerung) oder eine substantielle Erhöhung materiell nicht gerechtfertigt wäre (Gebühren, Entgelte) bzw. gar die Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werden könnte (Investitionseinnahmen).

Einnahmenerhöhungen bei den wichtigsten Fiskaleinnahmen beurteilt der Bundesrat wie folgt:

- *Direkte Bundessteuer*: Die maximalen Steuersätze sind in der Bundesverfassung<sup>28</sup> festgeschrieben, wobei die Befugnis zur Erhebung bis Ende 2020 befristet ist. Eine Erhöhung der Maximalsätze zur Gegenfinanzierung der USR III bedürfte demnach eines längeren politischen Prozesses und einer Volksabstimmung. Aus Sicht des Bundesrates wäre eine Erhöhung aber auch nicht wünschbar. Insbesondere eine Erhöhung der Gewinnsteuer wäre mit Blick auf die internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz tendenziell schädlich und stünde im Widerspruch zu den Zielen der USR III.
- *Mehrwertsteuer (MWST)*: Die maximalen Steuersätze sind ebenfalls in der Bundesverfassung festgeschrieben. Per Anfang 2018 wird, nach Ablauf der befristeten Erhöhung zugunsten der Invalidenversicherung, die Mehrwertsteuer um 0,4 Prozentpunkte (ordentlicher Satz) gesenkt. Gleichzeitig werden zugunsten der Finanzierung der Bahninfrastruktur 0,1 Prozentpunkte zusätzlich erhoben (befristet bis 2030). Der Bundesrat beabsichtigt zudem, im Rahmen der Reform der Altersvorsorge («Altersvorsorge 2020») die MWST zugunsten der AHV zu erhöhen. Eine zusätzliche Erhöhung der MWST alleine zugunsten des Haushaltes ist deshalb zu verwerfen.
- *Verrechnungssteuer*: Der Bundesrat hat jüngst beschlossen, mehrere Reformvarianten zu prüfen. Im Zentrum steht dabei das Anliegen, die Verrechnungssteuer an die neuen Rahmenbedingungen des Schweizerischen Finanzplatzes anzupassen und die Schweiz für Finanzierungsaktivitäten attraktiver zu machen. Geprüft werden soll insbesondere ein Wechsel zum sogenannten Zahlstellenprinzip. Dies wäre tendenziell mit Mehreinnahmen verbunden, wobei die finanziellen Auswirkungen sehr schwierig zu quantifizieren sind. Die entsprechende Gesetzesrevision ist sehr komplex, und der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Reform als eigenständiges Projekt durchgeführt werden soll. Allfällige Mehreinnahmen könnten indes der Gegenfinanzierung der USR III angerechnet werden, zumal die Steigerung der Attraktivität des Standorts Schweiz für Finanzierungsakti-

vitäten auch ein Ziel jener Reform ist und somit ein innerer Zusammenhang zwischen den beiden Vorhaben besteht.

- *Stempelabgaben*: Eine Erhöhung der Stempelabgaben liefe dem aktuellen Trend der Reformen entgegen. Während die Emissionsabgabe auf Fremdkapital bereits abgeschafft wurde, ist die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital derzeit noch in der parlamentarischen Beratung (Vorlage A zur parlamentarischen Initiative 09.503 Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen), wobei der Ständerat das Geschäft bis zum Vorliegen der USR III sistiert hat. Der Bundesrat befürwortet im Grundsatz die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, zumal sie für Finanzierungsaktivitäten standortschädlich und verzerrend ist. Entsprechend wurde die Abschaffung in die USR III integriert. Auch wenn er sich aus finanzpolitischen Gründen gegen eine Abschaffung der übrigen Stempelabgaben (Vorlage B zur Pa.Iv. 09.503, Abschaffung Umsatz- und Versicherungsabgabe) ausgesprochen hat, ist eine *Erhöhung* dieser Abgaben zur Gegenfinanzierung der USR III mit Blick auf den Wirtschaftsstandort keine Option.
- *Mineralölsteuer*: Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) zwei Varianten einer Erhöhung des Mineralölsteuerzuschlags zur Diskussion gestellt. Eine zusätzliche, nicht zugunsten der Strasse zweckgebundene Erhöhung dürfte deshalb keine Mehrheiten finden. Im Rahmen der Volksinitiative «für eine faire Verkehrsfinanzierung» stehen vielmehr Forderungen im Raum, den heute nicht zweckgebundenen Teil der Mineralölsteuereinnahmen für die Strasse einzusetzen und damit dem allgemeinen Bundeshaushalt zu entziehen.
- *Tabaksteuer*: Der Bundesrat plant, mittels einer Gesetzesrevision dem Parlament eine neue Steuererhöhungskompetenz von 50 Prozent auf Zigaretten sowie Feinschnitttabak zu beantragen. Eine entsprechende Botschaft ist in Vorbereitung. Aufgrund der bisher verfolgten Politik der kleinen Erhöhungsschritte kann die Tabaksteuer allerdings auch in Zukunft keine substanziellen Beiträge an die Gegenfinanzierung leisten. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass die Tabaksteuer nicht nur fiskalische Zwecke verfolgt, sondern auch einen Pfeiler der Präventionspolitik des Bundes darstellt; die mit der Steuererhöhung angestrebte Veränderung des Konsumverhaltens reduziert folglich die realisierbaren Mehreinnahmen.

Bei den umfangmässig kleineren Fiskaleinnahmen (insb. Alkohol-, Bier- und Automobilsteuer) ergibt sich vor allem vom Volumen her kein Potenzial für substanzielle einnahmenseitige Massnahmen. Daneben hat der Bundesrat in der Vernehmlassung zum NAF auch eine (teilweise) Zweckbindung der (bisher dem allgemeinen Bundeshaushalt zur Verfügung stehenden) Automobilsteuer für die Strasse vorgeschlagen. Wird diese Zweckbindung umgesetzt, steht die Automobilsteuer nicht mehr für die Finanzierung des allgemeinen Bundeshaushalts zur Verfügung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei verschiedenen Fiskaleinnahmen Erhöhungen vorgesehen sind, dies allerdings zur Finanzierung spezifischer Vorhaben. Bei den übrigen Fiskaleinnahmen besteht aus Sicht des Bundesrates kein Spielraum für Erhöhungen.

## Verbreiterung der Bemessungsgrundlage

Neben Steuererhöhungen können zusätzliche Fiskaleinnahmen auch durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage generiert werden. Ein naheliegender Ansatzpunkt dafür sind die zahlreichen Steuervergünstigungen bei den Fiskaleinnahmen des Bundes. Die ESTV hat 2011 in einer Studie erstmals die Steuervergünstigungen beim Bund systematisch aufgelistet und die damit verbundenen Einnahmehausfälle geschätzt. Sie belaufen sich auf zwischen 20 und 24 Milliarden (Stand 2012). Die gewichtigsten Steuervergünstigungen liegen bei der direkten Bundessteuer (8,7 Mrd.), der Mehrwertsteuer (8,1 Mrd.), den Stempelabgaben (4,4 Mrd.) und der Mineralölsteuer (1,4 Mrd.) vor. Faktisch stellen Steuervergünstigungen («tax expenditure») Subventionen dar, sie sind allerdings intransparent und entziehen sich weitgehend der finanzpolitischen Steuerung. Mitunter setzen sie auch falsche Anreize<sup>29</sup> und erzeugen zusätzlichen administrativen Aufwand. Vor diesem Hintergrund wurden auch die Steuervergünstigungen im Hinblick auf eine mögliche einnahmenseitige Gegenfinanzierung geprüft. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei nicht wenigen Steuervergünstigungen muss eine Aufhebung oder Reduktion als politisch chancenlos betrachtet werden. Darunter fallen die (finanziell sehr bedeutenden) Abzüge für Ausgaben im Zusammenhang mit der Altersvorsorge (2. und 3. Säule), aber auch der Abzug von Beiträgen für Krankenkassen oder von Zuwendungen für gemeinnützige Zwecke.
- Die Stempelabgaben und die direkte Bundessteuer auf Gewinnen juristischer Personen sind anerkanntermassen investitions- bzw. wachstumshemmende Steuern – die Vorteile einer Beseitigung von Vergünstigungen würden durch die wirtschaftlichen Nachteile überkompensiert, was letztlich auch für den Bundeshaushalt kontraproduktiv wäre.
- Mehrere Steuervergünstigungen sind Gegenstand von erst kürzlich behandelten, geplanten oder hängigen Vorlagen, so etwa der Fahrkostenabzug (FABI), der Kinderabzug, Abzüge im Zusammenhang mit Wohneigentum oder auch die zahlreichen Ausnahmen bei der MWST.
- Bei den Abzügen der direkten Bundessteuer ist ferner zu beachten, dass ihre Beschränkung mit Problemen bei der Steuerharmonisierung verbunden ist. So wäre beispielsweise ein Verzicht auf den Abzug für auswärtige Verpflegung nur im Gleichschritt mit den Kantonen möglich, um die vertikale Steuerharmonisierung nicht zu gefährden.

Die verbleibenden Steuervergünstigungen sind entweder nicht ergiebig, ihre Aufhebung brächte wegen Zweckbindungen keine Entlastung für den Bundeshaushalt, oder sie könnten nur als Ersatz für ausgabenseitige Kürzungen eingesetzt werden, da sie auf bestimmte Aufgabengebiete des Bundes fokussiert sind (Mineralölsteuer: Befreiung von konzessionierten Transportunternehmungen, Rückerstattung Landwirtschaft).

Das Parlament hat sich im Allgemeinen zwar vermehrt für eine Vereinfachung des Steuersystems ausgesprochen, bei konkreten Vereinfachungsvorlagen (namentlich Teil B der MWST-Reform, Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung)

<sup>29</sup> Vgl. bspw. Bericht des Bundesrates vom 14. Juni 2013 zur Abschreibung der Motion 06.3190 (Studer Heiner), Ökologisierung des Steuer- und Subventionssystems.

jedoch keine Bereitschaft zur Aufhebung von Steuervergünstigungen gezeigt. Der Bundesrat erachtet daher die Erfolgsaussichten weiterer Anläufe als gering.

## 1.4 Umsetzung

Für die Umsetzung der Reform erscheint aus heutiger Sicht der nachfolgende Zeitplan möglich:

- Nach Auswertung der in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen wird der Bundesrat im ersten Halbjahr 2015 die Botschaft zur USR III zuhanden der eidgenössischen Räte verabschieden.
- Damit könnten bis im Herbst 2015 die Kommissionen bestellt und bis im Winter 2015 die Beratung des Geschäfts aufgenommen werden. Die parlamentarische Beratung auf Bundesebene könnte damit frühestens Mitte 2016 abgeschlossen werden.
- Sofern kein Referendum ergriffen würde, könnten die Anpassungen von DBG und StHG auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden. Für die Kantone ist eine Frist von zwei Jahren vorgesehen, damit sie ihre Gesetzgebung anpassen können. Danach werden die neuen Regelungen wirksam. Die Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen im FiLaG erfolgt ebenfalls auf den 1.1.2019. Wird ein Referendum ergriffen, ist eine Volksabstimmung durchzuführen, die im ersten Halbjahr 2017 stattfinden würde.

## 1.5 Parlamentarische Vorstösse

Im Zusammenhang mit der USR III wurden in den vergangenen Jahren bereits verschiedene parlamentarische Vorstösse überwiesen. Im Vordergrund dieser Vorstösse steht die steuerliche Attraktivität der Schweiz, welche die internationale Akzeptanz des schweizerischen Steuersystems einschliesst.

- Mo. 04.3736 (Bührer Gerold) Beseitigung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und parl. Initiative 09503 (FDP-Liberale Fraktion) Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen.
- Mo. 07.3309 (Freisinnig-demokratische Fraktion) Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit zusätzlicher Unternehmenssteuerreform.
- Mo. 08.3111 (Fraktion CVP/EVP/glp Standort Schweiz unter den Top Five).
- Mo. 08.3853 (FDP-Liberale Fraktion) Einführung von steuerlichen Fördermassnahmen zur Stärkung des Forschungsstandortes Schweiz und Po. 10.3894 (Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR) Steuerliche Fördermassnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung.

Mit der vorliegenden Reform präsentiert der Bundesrat ein Vorlage, die den parlamentarischen Vorstössen aber auch einer angemessenen Ausgewogenheit im Spannungsfeld der drei Ziele der USR III bestmöglich Rechnung trägt.

## 1.6 Andere standortrelevante Steuerreformvorhaben

### 1.6.1 Reform der Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer trägt substantiell zu den Bundeseinnahmen bei und übt eine Sicherungsfunktion für die Einkommens- und Vermögenssteuern aus. Die heutige Ausgestaltung der Steuer weist allerdings Nachteile auf. Schweizerische Konzerne vermeiden die Steuer, indem sie ihre Finanzierungen häufig über ausländische Gesellschaften abwickeln. Als Folge davon entsteht den Unternehmen Aufwand für den Unterhalt der ausländischen Strukturen, und der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer verfehlt teilweise sein Ziel.

Eine vollständige oder teilweise Umstellung der Verrechnungssteuer vom geltenden Schuldner- auf das Zahlstellenprinzip erlaubt es, unter bestimmten Rahmenbedingungen diese Probleme zu überwinden. Mit Beschluss vom 2. Juli 2014 hat der Bundesrat daher das EFD beauftragt, unter Einbezug der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie bis Ende 2014 eine Vernehmlassungsvorlage für die Revision der Verrechnungssteuer mit folgenden Eckwerten auszuarbeiten:

- Übergang vom Schuldnerprinzip zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer: Ausländische Investoren erwerben heute kaum Obligationen von Schweizer Schuldner, da sie die anfallende Verrechnungssteuer nicht vollständig und/oder nur mit administrativem Aufwand zurückfordern können; deshalb verzichten grössere Schweizer Unternehmen fast ausnahmslos darauf, Anleihen in der Schweiz auszugeben. Die partielle oder integrale Umstellung auf das Zahlstellenprinzip würde diesen Fehlanreiz eliminieren und damit entscheidend zur Entwicklung eines kompetitiven Schweizer Kapitalmarktes beitragen.

Das Zahlstellenprinzip ermöglicht eine Steuererhebung abhängig von der Person des Investors (natürliche oder juristische Person, Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland) und des Ertrages (Dividenden, Zinsen). Die Steuer kann damit differenzierter erhoben werden als im heutigen System, in welchem sie in sämtlichen Konstellationen vom Schuldner der Leistung in vollem Umfang erhoben werden muss – so etwa auch bei Pensionskassen, bei welchen kein Sicherheitsbedürfnis besteht.

Im Unterschied zum Schuldnerprinzip kann eine Steuer nach Zahlstellenprinzip neben Erträgen von inländischen auch solche von ausländischen Schuldner erfassen, sofern der steuerbare Ertrag über eine Schweizerische Zahlstelle dem Investor ausgerichtet wird. Damit wird eine Kongruenz mit der Einkommens- und Vermögenssteuer erreicht.

- Einzige Ausnahme vom Übergang zum Zahlstellenprinzip könnten die Erträge aus inländischen Beteiligungen sein, bei denen es beim Schuldnerprinzip bleiben könnte: Um den Schweizer Anleihenmarkt zu beleben, ist es nicht zwingend nötig, inländische Beteiligungserträge dem Zahlstellenprinzip zu unterstellen. Verzichtet man darauf, so würden dadurch einerseits die Unternehmen des Werkplatzes nicht mit zusätzlichen Zahlstellenpflichten belastet und andererseits könnte das finanzielle Risiko der Reform für den Fiskus reduziert werden.
- Steuererhebung im inländischen Verhältnis beschränkt auf Erträge, an denen natürliche Personen wirtschaftlich berechtigt sind: Auf den Erträgen

nach Zahlstellenprinzip beschränkt sich die Steuererhebung im inländischen Verhältnis auf die natürlichen Personen als wirtschaftlich Berechtigte, bei denen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Schweizer Zahlstellen schauen wie bereits heute bei den abgeltenden Quellensteuern im Verhältnis zu Österreich und Grossbritannien und später im Rahmen des AIA im internationalen Verhältnis teilweise durch Strukturen wie Domizilgesellschaften, Trusts und Versicherungsmäntel hindurch, mittels der „Know-your-customer“-Regeln, die gemäss dem Regelwerk über die Bekämpfung der Geldwäscherei bereits heute zur Anwendung gelangen.

- Abstimmung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip auf die geplante Einführung des Automatischen Informationsaustauschs (AIA) im internationalen Verhältnis: Konten und Depots bei ausländischen Banken liegen grundsätzlich nicht im Anwendungsbereich des Zahlstellenkonzepts der Verrechnungssteuer. Ein grundsätzlicher Nachteil des Systemwechsels besteht daher darin, dass für in der Schweiz wohnhafte Personen ein Anreiz geschaffen wird, ihre Vermögenswerte zu einer ausländischen Bank zu verschieben. Mit der eingeleiteten Einführung des AIA im internationalen Verhältnis wird dieses Problem deutlich gemindert, da der Schweizer Fiskus wegen der Reziprozität Meldungen über Anlagen von Schweizern im Ausland erhält und damit die korrekte Besteuerung sicherstellen kann. Das reduziert die Anreize zur Steuerumgehung über Konten bei ausländischen Banken/Zahlstellen deutlich. Die Umsetzung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip soll daher auf die Umsetzung des AIA im internationalen Verhältnis abgestimmt werden. Am Schweizer Bankgeheimnis im Inland ändert sich durch diese Regelung im Übrigen nichts; der Schweizer Fiskus hat nach wie vor keinen Zugriff auf Informationen über Konten, die Inländer bei Banken in der Schweiz halten.
- Befristete Ausnahme der Bail-in Bonds von der Verrechnungssteuer bis zum Inkrafttreten der Revision: Die zukünftige Rolle von Bail-in Bonds für die „Too-big-to-fail“-Regulierung ist ein zusätzlicher zentraler Treiber für die Reform. Nur wenn diese in der Schweiz begeben sind, können sie ihre Rolle bei der Abwicklung einer Schweizer Grossbank spielen. Damit dieses Konzept zeitgerecht realisiert werden kann, sollte im Rahmen des Projekts im Sinne einer Übergangsregelung für Bail-in Bonds eine befristete Befreiung von der Verrechnungssteuer vorgesehen werden, die bis zum Inkrafttreten der hier diskutierten Reform dauern sollte.

Die verschiedenen Elemente der Reform ziehen teils Mindereinnahmen nach sich, weil die Verrechnungssteuer auf inländischen Quellen eingeschränkt wird, und generiert teils Mehreinnahmen. Letztere ergeben sich durch das zielgenauere Sicherungsdispositiv des Zahlstellenprinzips in Verbindung mit reziproken internationalen Abkommen über den AIA und die effektive Verwertung der eingehenden Meldungen durch die Schweizer Steuerbehörden. Die Mehreinnahmen können sich bei der Verrechnungssteuer selbst oder bei der Einkommenssteuer und der Vermögenssteuer einstellen. Durch die steigende Steuerehrlichkeit dürfte die Reform per Saldo Mehreinnahmen generieren, auch wenn es angesichts der Ungewissheit über das aktuelle Ausmass der Steuerhinterziehung von Inländern

letztlich schwierig ist, die finanziellen Auswirkungen verlässlich abzuschätzen.

### **1.6.2 Pa.Iv. 09.503 Fraktion RL «Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen»**

Im Rahmen einer ersten Etappe zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 09.503 Fraktion RL «Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen» hat das Parlament eine Gesetzesvorlage zur Abschaffung der Emissionsabgabe ausgearbeitet. Der Bundesrat sprach sich im Grundsatz ebenfalls für die Abschaffung der Emissionsabgabe aus, wollte diese jedoch in die USR III einbetten. Nachdem der Nationalrat die Abschaffung der Emissionsabgabe beschlossen hatte, sistierte der Ständerat als Zweitrat das Geschäft auf Grund der anstehenden USR III. Im Einklang mit seiner seinerzeit beschlossenen Strategie nimmt der Bundesrat die Abschaffung der Emissionsabgabe nun in die vorliegende Vernehmlassungsvorlage auf.

## **2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs**

### **2.1 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer**

#### **Erläuterungen zu Artikel 16 Absätze 3**

Der Absatz wird aufgehoben. Die grundsätzliche Steuerbefreiung von privaten Kapitalgewinnen wird neu in Artikel 24 Bst. k DBG geregelt.

#### **Erläuterungen zu Artikel 18b Absatz 1**

Der Umfang der Besteuerung wird auf 70% angehoben. Die Gewinnsteuerbelastung ist in den letzten Jahren tendenziell gesunken, dem soll mit dieser Anhebung Rechnung getragen werden. Zudem muss für die Anwendung der Teilbesteuerung nicht mehr eine Beteiligungsquote von 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft vorliegen, d.h. die Teilbesteuerung gilt somit auch an Beteiligungen im Streubesitz und Genussscheinen. Damit wird der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Rechnung getragen, wonach die geltende Mindestbeteiligungsquote verfassungswidrig ist.

#### **Erläuterungen zu Artikel 19 Absatz 2**

Mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer müssen die Gestehungskosten der Beteiligungs- oder Mitgliedschaftsrechte bestimmt werden. Dabei wird bei Umwandlungen auf das im Zeitpunkt der Übertragung vorhandene steuerliche Eigenkapital abgestellt.

#### **Erläuterungen zu Artikel 20 Absätze 1 Buchstaben b (aufgehoben) und c, Absätze 1<sup>bis</sup>, 2, 3, 4 und 5**

Absatz 1 Buchstabe b: Mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer werden neu alle Kapitalgewinne auf Wertschriften besteuert. Eine spezielle Regelung für Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung wird deshalb obsolet.

Absatz 1 Buchstabe c: Mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer entfallen die speziellen Regelungen zu Gratisaktien usw. Eine Besteuerung im Zeitpunkt des Verkaufs der Aktien ist gewährleistet.

Absatz 1<sup>bis</sup>: Aufgehoben.

Absatz 2: Dieser Absatz ersetzt den bisherigen Absatz 1<sup>bis</sup>. Die Mindestbeteiligungsquote entfällt. Zudem wird die Höhe der Entlastung auf 30% reduziert.

Absatz 3: Grundsätzlich wird die Besteuerung der Kapitalgewinne bei Erbfolge analog Art. 18a Abs. 3 bis zur späteren Realisierung aufgeschoben. Dieser Grundsatz gilt auch im Falle einer Erbteilung, wenn die Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft nicht auf alle Erben aufgeteilt wird, soweit die übernehmenden Erben die bisherigen Gestehungskosten des Erblassers übernehmen und einen entsprechenden Antrag stellen.

Absatz 4: Mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften gilt neu das Gestehungskostenprinzip und nicht mehr das Nennwertprinzip bei der Rückzahlung von Grund- und Stammkapital. Soweit also die Rückzahlung die Gestehungskosten übersteigt, entsteht ein steuerbarer privater Kapitalgewinn.

Absatz 5: Es wird neu auch an dieser Stelle klargestellt, dass die Rückzahlung von Kapitaleinlagen nur steuerfrei ist, wenn diese in der Handelsbilanz separat ausgewiesen werden. Zudem gilt auch hier das Gestehungskostenprinzip. Soweit also die Rückzahlung von Kapitaleinlagen die Gestehungskosten übersteigt, entsteht ein steuerbarer privater Kapitalgewinn. Dieser Absatz ersetzt den bisherigen Absatz 3.

### **Erläuterungen zu Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben g und h**

Kapitalgewinne aus Wertschriften unterliegen neu der Einkommenssteuer. Wertschriften im Sinne dieser Vorlage sind Wertpapiere sowie nicht verkündete Rechte mit gleicher Funktion (Wertrechte). Zu den Wertschriften gehören einmal jene Wertpapiere im zivilrechtlichen Sinn, die entweder volle Mitgliedschaftsrechte (z.B. Aktien, Anteile von Genossenschaften) oder bloss beteiligungsrechtliche Vermögensrechte (z.B. Partizipationsscheine, Genussscheine, Anteile an kollektiven Kapitalanlagen) verkörpern sowie Forderungsrechte (Obligationen). Sodann umfassen die Wertschriften auch bloss buchmässig registrierte Mitgliedschafts- und Forderungsrechte. Schliesslich zählen zu den Wertschriften auch Futures und die Derivate, deren Wert von einem bestimmten Basiswert (Aktien, Obligationen, Devisen, Edelmetalle, Rohwaren, Indizes, usw.) abgeleitet wird. Zu den derivativen Finanzinstrumenten zählen insbesondere Optionen und Swaps. Es wird unterschieden zwischen Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen einerseits und den übrigen Wertschriften aller Art andererseits. Erstere unterliegen im Umfang von 70 Prozent, letztere in vollem Umfang der Besteuerung.

Die Unterscheidung ergibt sich aus der ebenfalls unterschiedlichen Behandlung der Erträge aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen einerseits und den übrigen Wertschriften aller Art andererseits.

Der Wegzug der steuerpflichtigen Person sowie die Liquidation einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft sind steuerlich der Veräusserung gleichgestellt.

## **Erläuterungen zu Artikel 20a**

Dieser Artikel kann aufgehoben werden, da mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer diese Systemwechselfälle nicht mehr relevant sind.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Buchstabe k**

Neu wird die grundsätzliche Steuerfreiheit der privaten Kapitalgewinne am systematisch richtigen Ort unter den steuerfreien Einkünften geregelt. Vorbehalten bleibt die Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften.

## **Erläuterungen zu Artikel 28 Absatz 3, Artikel 31, 62 Absatz 3, Artikel 67, 205c Absatz 1 und 207c**

Der Verlustvortrag soll neu nicht mehr auf sieben Jahre begrenzt sein. Insofern können Verluste, die in den der Steuerperiode vorangegangenen Geschäftsjahren entstanden sind, abgezogen werden, soweit sie bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens oder des steuerbaren Reingewinns dieser Jahre nicht berücksichtigt werden konnten. Die Steuereinnahmen sollen geglättet werden, indem vorgeschrieben wird, dass jährlich jeweils 20% des Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen.

Der zeitlich unbegrenzte Verlustvortrag bei einer Sanierung ist bei Aufgabe der zeitlichen Beschränkung der Verlustverrechnungsdauer mitberücksichtigt. Somit werden die diesbezüglichen Gesetzesbestimmungen hinfällig. Die zeitlich unbegrenzte Verlustverrechnung gilt nur für die nach altem Recht noch ordentlich verrechenbaren und für die nach Inkrafttreten des neuen Rechts entstandenen Verluste.

Mit der Einführung der unbeschränkten Verlustverrechnung können zudem die Artikel 28 Absatz 3 und 62 Absatz 3 gestrichen werden. Die erste der in den Absätzen genannten Bedingungen ergibt sich bereits aus dem Massgeblichkeitsprinzip und die zweite Bedingung wird hinfällig, da Verluste neu unbeschränkt verrechenbar sind.

## **Erläuterungen zu Artikel 32a**

Wenn Kapitalgewinne neu besteuert werden, ist es folgerichtig, dass Kapitalverluste auch abziehbar sind. Unterschieden wird zwischen Verlusten auf Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen, die im Umfang von 70% abziehbar sind (Sparte 1) und Verlusten auf den übrigen Wertschriften die vollumfänglich abziehbar sind (Sparte 2). Die Verluste der Sparte 1 können ausschliesslich mit Gewinnen der Sparte 1 verrechnet werden. Das heisst, Verluste aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen können mit Gewinnen aus denselben Wertschriften verrechnet werden. Verluste der Sparte 2 können hingegen mit sämtlichen Gewinnen und Erträgen beider Sparten verrechnet werden. Somit können Verluste aus den übrigen Wertschriften mit steuerbaren Gewinnen und Erträgen aus beweglichem Vermögen verrechnet werden. Liegen Verluste aus beiden Sparten vor, werden zuerst jene aus Sparte 1 verrechnet. Bleiben Verlustüberhänge, können diese vorgetragen werden und in den darauffolgenden Steuerperioden erneut mit den entsprechenden Gewinnen und Erträgen verrechnet werden.

## **Erläuterungen zu Artikel 58 Absatz 1 Buchstabe c Satz 2**

Die Verlegung des Sitzes, der Verwaltung, eines Geschäftsbetriebes oder einer Betriebsstätte ins Ausland wird neu in Artikel 61a geregelt. Deshalb wird diese Präzisierung nicht mehr benötigt und kann aufgehoben werden.

## **Erläuterungen zu Artikel 58a**

In Absatz 1 wird der Grundsatz festgehalten, dass das Ergebnis aus Beteiligungen nicht in die Berechnung des steuerbaren Gewinnes einbezogen wird.

Absatz 2 regelt die Berechnung des Ergebnisses aus Beteiligungen. Zum Bruttoertrag aus Beteiligungen gehören auch die Kapital- und Aufwertungsgewinne auf Beteiligungen sowie Erlöse aus Bezugsrechten. Der Bruttoertrag aus Beteiligungen wird um die Kapitalverluste, Abschreibungen und Rückstellungen auf Beteiligungen vermindert. Das DBG kennt keinen Unterschied zwischen Rückstellungen und Wertberichtigungen. Deshalb werden auch Wertberichtigungen dem steuerbaren Reingewinn zugerechnet, soweit sie nicht mehr begründet sind (Art. 63 Abs. 2 DBG). Dieses Ergebnis aus Beteiligungen wird für die Berechnung des steuerbaren Gewinns vom ausgewiesenen Reingewinn (Saldo der Erfolgsrechnung) in Abzug gebracht. Ist das Ergebnis aus Beteiligungen negativ, wird der ausgewiesene Reingewinn für die Berechnung des steuerbaren Reingewinnes um diesen Betrag erhöht. Nach dem Vorschlag wird der Finanzierungsaufwand voll steuerwirksam behandelt und nicht wie bisher anteilig auf die Beteiligungserträge umgelegt. Neu soll auch der Verwaltungsaufwand für Beteiligungen nicht mehr dem Beteiligungserfolg belastet werden. Dadurch entfällt für Beteiligungserträge jegliche Residualbesteuerung.

In Absatz 3 wird festgehalten, dass für Banken die Freistellung von Kapitalgewinnen nicht gilt, soweit es sich um Beteiligungen im Umlaufvermögen (Handelsbestand) handelt.

Absatz 4 hält fest, dass geschäftsmässig begründeter Aufwand der leistenden Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft bei der empfangenden Gesellschaft nicht Beteiligungsertrag darstellt. Mit dieser Regelung wird der heutige Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe b DBG fortgeführt. Danach gehören Lizenzerträge und Darlehenserträge von Konzerngesellschaften zum steuerbaren Gewinn und nicht zum Beteiligungsertrag.

## **Erläuterungen zu Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe e, Absätze 1bis und 1ter**

Mit dem neuen Buchstaben e wird in Artikel 59 der Katalog der Abzüge für den geschäftsmässig begründeten Aufwand um die kalkulatorische Verzinsung des Eigenkapitals erweitert. Die kalkulatorische Verzinsung wird jedoch nicht auf dem gesamten steuerbaren Eigenkapital gewährt, sondern beschränkt sich auf das Sicherheitseigenkapital. Dabei handelt es sich um jenen Teil des Eigenkapitals, welcher das für die Geschäftstätigkeit langfristig benötigte Eigenkapital übersteigt.<sup>30</sup> Zu diesem Zweck soll das steuerbare Eigenkapital gemäss den Ausführungen in Ziffer 1.2.3.3 in die beiden Komponenten, Kerneigenkapital und Sicherheitseigenkapital, aufgespalten werden.

<sup>30</sup> Das langfristig benötigte Eigenkapital stellt jenes Eigenkapital dar, das im Einzelfall aufgrund der jeweiligen Risiken der Aktiven einer Gesellschaft nicht dauerhaft unterschritten werden kann, wenn die Gesellschaft ihre Geschäftstätigkeit im bisherigen Rahmen fortführen will.

Zur Berechnung des Kerneigenkapitals wird der Steuerwert der einzelnen Aktiven mit den für die einzelnen Aktivposten vorgesehenen Eigenkapitalunterlegungssätzen multipliziert. Dadurch ergibt sich für jede Aktivenkategorie ein Kerneigenkapital. Die Summierung dieser Kerneigenkapitalwerte über alle Aktivenkategorien liefert dann das für die jeweilige Gesellschaft massgebende Kerneigenkapital. Die Eigenkapitalunterlegungssätze sollen den unterschiedlichen Risiken der einzelnen Aktiven Rechnung tragen, indem für Aktivenkategorien mit höheren Risiken höhere Unterlegungssätze vorgesehen werden als für Aktivenkategorien mit niedrigeren Risiken. Der Verweis auf Artikel 52 stellt sicher, dass einerseits der Schutzzinsabzug nicht für Geschäftsberriebe, Betriebsstätten und Grundstücke im Ausland gewährt wird und dass andererseits Betriebsstätten von ausländischen Gesellschaften den Schutzzinsabzug in Anspruch nehmen können. Der Verweis auf Artikel 61a schliesst den Schutzzinsabzug auf aufgedeckten Mehrwert (Goodwill) aus. Im Einzelnen sollen die Unterlegungssätze für die spezifischen Aktivenkategorien in einem Kreisschreiben festgelegt werden.

Soweit das steuerbare Eigenkapital das so berechnete Kerneigenkapital übersteigt, stellt es Sicherheitseigenkapital dar. Auf diesem wird der kalkulatorische Eigenkapitalzinsabzug gewährt.

Die Begrenzung auf das Sicherheitseigenkapital fusst auf der Grundidee, dass eine steuerliche Gleichstellung von Eigen- und Fremdkapital nur insoweit erforderlich ist, als Eigen- und Fremdkapital im Rahmen der Kapitalstrukturgestaltung von Unternehmen effektiv substituierbare Finanzierungsquellen darstellen. Demzufolge qualifiziert das betriebswirtschaftlich unabdingbare Kerneigenkapital eines Unternehmens nicht für einen Schutzzinsabzug.

Die Berechnung des Schutzzinsabzugs sei anhand der nachfolgenden Tabelle beispielhaft veranschaulicht. In der Tabelle sind die Werte der Aktiven einer Gesellschaft aufgeführt. Den einzelnen Aktiven wird nun eine Kerneigenkapitalquote zugewiesen (z.B. 40% auf Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, 100% auf Beteiligungen). Die nach Aktivenkategorie differenzierten Kerneigentumsquoten sollen zum einen das Risiko des jeweiligen Aktivpostens widerspiegeln, so dass die Kerneigenkapitalquote umso höher ausfällt, je risikoreicher eine einzelne Aktivenkategorie einzustufen ist. Zum anderen soll die Kerneigenkapitalquote steuersystematisch begründet sein, so dass auf Aktivposten, die nicht betriebsnotwendig sind oder deren Erträge bereits durch den Beteiligungsabzug entlastete sind, Eigenkapitalquoten von 100% zur Anwendung gelangen. Durch Multiplikation dieser Kerneigenkapitalquote mit dem Wert des Aktivpostens ergibt sich für jedes Aktivum ein Kerneigenkapital in Franken. Wird das Kerneigenkapital über alle Aktivposten aufsummiert, ergibt sich das Kerneigenkapital der Gesellschaft (A). Das Sicherheitseigenkapital der Gesellschaft (C) bildet die Differenz zwischen dem Eigenkapital (B) und dem Kerneigenkapital der Gesellschaft (A). Der kalkulatorische Eigenkapitalzinsabzug bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital (F) berechnet sich aus der Multiplikation des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes (D) mit dem Sicherheitseigenkapital (C). Im Beispiel ergibt sich ein Wert von 459'300 Franken.

*Tabelle 7: Berechnungsbeispiel zur Bestimmung des Schutzzinsabzugs:*

		<b>Kerneigenkapitalquote</b>	<b>Kerneigenkapital</b>
<b>Aktiven</b>	<b>in Franken</b>	<b>in %</b>	<b>in Franken</b>

Flüssige Mittel	25'000'000	0%	0	
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen	1'500'000	40%	600'000	
Übrige Forderungen	100'000	40%	40'000	
Vorräte	0	40%	0	
Übriges Umlaufvermögen	0	40%	0	
Inländische und ausländische Obligationen denominiert in Schweizer Franken	0	35%	0	
Ausländische Obligationen denominiert in Fremdwährungen	0	45%	0	
Kotierte Aktien (in- und ausländische Gesellschaften)	1'200'000	100%	1'200'000	
Übrige Aktien	0	100%	0	
Beteiligungen	60'000'000	100%	60'000'000	
Aktivdarlehen an Gruppengesellschaften	120'000'000	15%	18'000'000	
Aktivdarlehen an Drittparteien	0	40%	0	
Betriebseinrichtungen	800'000	75%	600'000	
Fabrikliegenschaft	0	55%	0	
Villen, Eigentumswohnungen, Ferienhäuser und übrige nicht-betriebsnotwendige Aktiven	2'000'000	100%	2'000'000	
Bauland	0	55%	0	
Übrige Liegenschaften	5'000'000	45%	2'250'000	
Immaterielle Anlagen (ohne Goodwill aus Aufdeckung stiller Reserven)	0	55%	0	
Immaterielle Anlagen: Goodwill aus Aufdeckung stiller Reserven	0	100%	0	
<b>Total</b>	<b>215'700'000</b>	<b>39.31%</b>	<b>84'690'000</b>	<b>A</b>
<b>Eigenkapital</b>			<b>100'000'000</b>	<b>B</b>
Kerneigenkapital			<b>84'690'000</b>	<b>A</b>
Sicherheitseigenkapital			<b>15'310'000</b>	<b>C=B-A</b>
Kalkulatorischer Eigenkapitalzinsatz			<b>3%</b>	<b>D</b>
Kalkulatorischer Eigenkapitalzinsabzug zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital			<b>459'300</b>	<b>E=D*C</b>

Die Höhe der kalkulatorischen Verzinsung basiert auf der Rendite 10-jähriger Bundesobligationen. Diese Rendite widerspiegelt einen etablierten, nahezu risikofreien Zinssatz für längerfristig gebundenes Kapital, enthält also keine firmenspezifische Risikoprämie. Die Rendite passt sich laufend den sich wandelnden Kapitalmarktbedingungen an, welche die Finanzierungskosten der Gesellschaften bestimmen.

Durch diese Regelbindung ist der Schutzzinssatz den diskretionären Entscheidungen der Politik entzogen und sichert den Gesellschaften Rechts- und Planungssicherheit.

Der Zuschlag von 50 Basispunkten rechtfertigt sich aus der asymmetrischen Behandlung von Gewinnen und Verlusten. Gewinne sind sofort steuerbar, während Verluste lediglich vorgetragen und mit Gewinnen in späteren Perioden verrechnet werden können.

Die Mindestverzinsung von 2 Prozent dient dem Zweck, Marktfraktionen aufzufangen, welche sich – wie derzeit der Fall – temporär einstellen können und sich in einem überdurchschnittlichen Zinsabschlag der Bundesobligation gegenüber den Finanzierungsbedingungen des Privatsektors auf dem Kapitalmarkt manifestieren.

*Tabelle 8: Kapitalmarkttrenditen:*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vorschlag: Obligationenrendite Eidgenossenschaft, Fr., Laufzeit 10 Jahre plus 50 Basispunkte, mindestens jedoch 2%	3.23	2.61	3.00	3.41	3.43	2.72	2.15	2.00	2.00	2.00
Obligationen der Eidgenossenschaft (Kassazinssätze), Fr.										
- Laufzeit 5 Jahre	1.94	1.62	2.28	2.70	2.44	1.39	0.98	0.84	0.10	0.28
- Laufzeit 8 Jahre	2.48	1.95	2.43	2.85	2.80	1.98	1.44	1.28	0.48	0.73
- Laufzeit 10 Jahre	2.73	2.11	2.50	2.91	2.93	2.22	1.65	1.48	0.66	0.94
Deutsche Staatsanleihen, EUR, Laufzeit 10 Jahre	4.23	3.46	3.85	4.30	4.20	3.61	3.00	2.83	1.69	1.70
US Treasury Bonds, USD, Laufzeit 10 Jahre	4.53	4.38	4.83	4.73	4.05	3.75	3.48	2.97	1.86	2.46
Fr.-Anleihen, Industrie (inkl. Kraftwerke) und Handel, Laufzeit 8 Jahre	2.91	2.46	2.80	3.21	3.57	3.08	2.32	2.29	1.74	1.75
Fr.-Anleihen ausländischer Schuldner, Laufzeit 8 Jahre										
- AAA	2.60	2.14	2.62	3.08	3.60	3.12	2.01	1.92	1.25	1.23
- AA	2.68	2.21	2.72	3.23	4.00	3.24	2.40	2.50	1.51	1.30
- A	2.78	2.37	2.86	3.33	4.43	4.83	2.95	3.06	2.10	1.77
Festverzinsliche Investitionskredite, Mittelwert, Fr.										
- Laufzeit 3 bis 5 Jahre							2.67	2.53	2.32	2.45
- Laufzeit 5 bis 7 Jahre							2.90	2.89	2.43	2.35
Quelle SNB, ESTV										

Die Abrechnung erfolgt am Ende der Steuerperiode auf der Grundlage des Durchschnittswerts der einzelnen Aktiven und des Eigenkapitals während der betreffenden Steuerperiode. Das Abstellen auf dem Durchschnittswert soll unterjährige grössere Bilanzveränderungen auffangen.

### **Erläuterungen zu Artikel 61 Absätze 1 Buchstabe c, 3 und 5**

Absatz 1 Buchstabe c: Durch die direkte Freistellung sämtlicher Erträge aus Beteiligungen, werden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften immer steuerneutral übertragen und die Bestimmung über den steuerneutralen Aus-

tausch von Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechten anlässlich von Umstrukturierungen oder von fusionsähnlichen Zusammenschlüssen kann gestrichen werden.

Absatz 3: Durch die vollständige Freistellung sämtlicher Erträge aus Beteiligungen, werden Beteiligungen an Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften immer steuerneutral übertragen und können in der Bestimmung über die steuerneutrale Vermögensübertragung zwischen Gesellschaften unter einheitlicher Kontrolle (Konzerngesellschaften) gestrichen werden.

Absatz 5: Es wird festgehalten, dass Fusionsgewinne und Fusionsverluste in die Berechnung des Ergebnisses aus Beteiligungen fallen. Fusionsgewinne sind somit den Ausschüttungen und Fusionsverluste den Abschreibungen auf Beteiligungen gleichgestellt.

### **Erläuterungen zu Artikel 61a**

Dieser Artikel regelt neu die Fälle in denen es zu einer Aufdeckung stiller Reserven nur in der Steuerbilanz kommt. Dabei sollen spiegelbildliche Tatbestände aus steuersystematischer Sicht spiegelbildlich behandelt werden. Das bedingt auch, dass die einmal gewählte Bewertungsmethode zur Berechnung des Mehrwerts beibehalten wird, unabhängig davon, ob die Aufdeckung der stillen Reserven zu Gunsten oder zu Ungunsten der betreffenden juristischen Person stattfindet. Bei der Bemessung des Mehrwerts ist vom Drittvergleich auszugehen. Massgebend ist der Verkehrswert der Vermögenswerte zu Fortführungswerten, wobei das Unternehmen als Ganzes zu bewerten ist. Dazu gehört auch der selbstgeschaffene Geschäfts- bzw. Firmenwert (originärer Goodwill oder Mehrwert) und zwar unabhängig davon, ob dieser handelsrechtlich aktivierungsfähig ist oder nicht.

Beim Ende der Steuerpflicht werden grundsätzlich alle stillen Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts besteuert. Im Sinne einer Präzisierung sei klargestellt, dass die stillen Reserven auf Beteiligungen gemäss Artikel 58a nicht aufgedeckt werden, da diese direkt freigestellt sind. Im Falle von Liegenschaften muss unterschieden werden, ob das Steuersubjekt fortbesteht (bspw. Wegzug ins Ausland) oder nicht (bspw. Liquidation). Im ersten Fall erfolgt keine Abrechnung über die stillen Reserven, da das Steuersubjekt neu aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit einer beschränkten Steuerpflicht in der Schweiz untersteht. Im zweiten Fall erfolgt hingegen eine Besteuerung, da das ursprüngliche Steuersubjekt untergegangen ist.

Der so aufgedeckte Mehrwert muss innerhalb von höchstens zehn Jahren linear abgeschrieben werden. Diese Frist trägt dem Umstand Rechnung, dass der selbst geschaffene Mehrwert nach zehn Jahren keinen Einfluss mehr auf den Wert eines Unternehmens hat. Mit der linearen Abschreibung wird zudem eine gewisse Kontinuität garantiert. Führen diese Abschreibungen zu einem Verlust oder wird der ausgewiesene Verlust im betreffenden Unternehmen erhöht, kann dieser nicht vorge tragen werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 62 Absatz 4, 69 und 70**

Die Bestimmungen über den Beteiligungsabzug werden durch die Bestimmungen über die direkte Freistellung der Beteiligungserträge (Art. 58a) ersetzt und sind aufzuheben. Nicht mehr begründete Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen können nach geltendem Recht zum steuerbaren Reingewinn hinzuge rechnet werden (Art. 62 Abs. 4 DBG). Nach dem Systemwechsel ist eine solche Hinzurechnung nicht mehr möglich.

## **Erläuterungen zu Artikel 64 Absatz 1<sup>bis</sup>**

Durch die direkte und vollständige Freistellung von Kapitalgewinnen auf Beteiligungen erübrigt sich eine Bestimmung über die Ersatzbeschaffung von Beteiligungen.

## **Erläuterungen zu Artikel 67a**

Um zu gewährleisten, dass Betriebsverluste im Konzern steuerlich immer berücksichtigt werden, können Verluste von in- und ausländischen Konzerngesellschaften im Umfang der Beteiligungsquote bei der Konzernobergesellschaft vom steuerbaren Reingewinn abgezogen werden, soweit diese von der Konzerngesellschaft, deren Nachfolgesellschaft oder einer anderen Konzerngesellschaft (z.B. einer ausländischen Subholding) bei der Berechnung des steuerbaren Reingewinns nicht berücksichtigt werden konnten und künftig auch nicht mehr geltend gemacht werden können. Diese Massnahme führt dazu, dass Vorjahresverluste primär von der Gesellschaft abgezogen werden, die den Verlust erlitten hat. Erst wenn eine Verlustverrechnung durch diese Gesellschaft oder eine andere Konzerngesellschaft nicht mehr möglich ist, übernimmt die oberste Konzerngesellschaft in der Schweiz (Konzernobergesellschaft) Vorjahresverluste von Konzerngesellschaften. Da im Inland Vorjahresverluste zeitlich unbeschränkt geltend gemacht werden können, findet eine solche Verlustübernahme von inländischen Konzerngesellschaften nur im Falle einer Liquidation oder einer Fusion statt. Eine Verlustübernahme von ausländischen Konzerngesellschaften findet dagegen auch dann statt, wenn Vorjahresverluste nach ausländischem Recht nicht mehr abgezogen werden können.

In Absatz 1 ist die Gesellschaft definiert, die den Verlust einer Konzerngesellschaft übernehmen kann („Konzernobergesellschaft“).

In Absatz 2 wird der Begriff der Konzerngesellschaft definiert. Eine einheitliche Kontrolle liegt dann vor, wenn ein Beherrschungsvertrag oder eine vertragliche Eingliederung vorliegt, oder wenn die Konzernleitung aufgrund einer Mehrheitsbeteiligung kontinuierlich oberste Führungsaufgaben in der Beteiligungsgesellschaft tatsächlich wahrnimmt (vgl. Art. 963 OR). Dabei gilt zu beachten, dass nach der vorgeschlagenen Regelung auch ausländische Kapitalgesellschaften und Genossenschaften als Konzerngesellschaften gelten können. Dabei ist es erforderlich, dass die einheitliche Kontrolle durch die Gesellschaft in der Schweiz ausgeübt wird, die den Verlust der Konzerngesellschaft geltend macht. Konzerngesellschaften sind nicht nur Tochtergesellschaften, sondern sämtliche Gesellschaften im Konsolidierungskreis (sämtliche Gesellschaften, die letztlich von der schweizerischen Gesellschaft beherrscht werden).

In Absatz 3 wird die eingangs erwähnte Systematik festgehalten.

In Absatz 4 wird festgehalten, dass Verluste von ausländischen Konzerngesellschaften nach dem DBG zu ermitteln sind. Dies bedeutet, dass ausgehend vom Jahresabschluss nach ausländischem Recht Verluste nach schweizerischem Steuerrecht berechnet werden. Dabei werden Beteiligungserträge ausländischer Konzerngesellschaften aufgrund einer Spartenrechnung direkt freigestellt.

Eine Übergangsregelung ist nicht notwendig, da sowohl zeitlich als auch sachlich abzugsfähige Verluste auf Sachverhalte anzuwenden sind, die sich nach Inkrafttreten verwirklicht haben.

## **Erläuterungen zu Artikel 196**

### *Abs. 1*

Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt und erhoben. Gestützt auf Art. 128 Abs. 4 BV legt Art. 196 Abs. 1 DBG den Umfang des Rohertrags fest, den die Kantone dem Bund abzuliefern haben. Unter den gegenwärtig geltenden Bestimmungen beträgt dieser Umfang 83% des Aufkommens der direkten Bundessteuer. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen im Zuge der USR III erfolgen durch eine Erhöhung dieses Kantonsanteils auf 20,5%. Entsprechend wird der von den Kantonen abzuliefernde Anteil am Rohertrag der direkten Bundessteuer auf 79,5% gesenkt.

## **Erläuterungen zu Artikel 205b**

Mit der Aufhebung von Artikel 20a wird auch Artikel 205b hinfällig.

## **Erläuterungen zu Artikel 205c Absatz 2**

Diese Übergangsbestimmung regelt die Bestimmung der Gestehungskosten für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens gehaltenen Wertschriften.

## **Erläuterungen zu Artikel 208**

Diese Übergangsregelung regelt die über vier Jahre gestaffelte Anpassung der Einnahmenaufteilung aus der direkten Bundessteuer zwischen Bund und Kantonen.

Im Zuge der USR III profitieren Unternehmen, die bisher einen kantonalen Steuerstatus in Anspruch nehmen konnten, in den ersten Jahren nach der Inkraftsetzung von der steuersystematischen Aufdeckung stiller Reserven in der Steuerbilanz. Dadurch steigt der Steuersenkungsdruck auf die Kantone nicht unvermittelt an; die Kantone verfügen über einige Jahre Zeit, allfällige Steuersenkungen zu implementieren.

Die neu zu schaffende Übergangsbestimmung schafft die gesetzlichen Voraussetzungen für eine sukzessive Erhöhung des Kantonsanteils an der dBS. Der 17-prozentige Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer wird im Jahr der Inkraftsetzung auf 18 Prozent erhöht, in den darauffolgenden zwei Jahren auf 19 bzw. 20%, bis im 4. Jahr nach der Inkraftsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zur USR III der angestrebte Umfang von 20,5 Prozent erreicht ist. Spiegelbildlich dazu muss festgeschrieben werden, dass die in Art. 196 Abs. 1 festgelegte Ablieferungspflicht der Kantone um das entsprechende Ausmass schrittweise gesenkt wird.

## **2.2 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden**

### **Erläuterungen zu Artikel 7 Absätze 1, 1<sup>bis</sup>, 1<sup>quater</sup>, 4 Buchstaben a und b**

Analog Artikel 16 und Artikel 20 Absätze 2, 3 und 4 DBG.

Neu gilt auch für die Kantons- und Gemeindesteuern, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung nur über das Teileinkünfteverfahren gewährt werden kann. Zudem wird den Kantonen neu vorgeschrieben, dass die Entlastung nur 30 Prozent auf der Bemessungsgrundlage betragen darf.

## **Erläuterungen zu Artikel 7a**

Analog Artikel 20a DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 7b**

Analog Artikel 20 Absatz 5 DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 8 Absatz 2<sup>quinquies</sup>**

Analog Artikel 20 Absatz 2 DBG.

Neu gilt auch für die Kantons- und Gemeindesteuern, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung nur über das Teileinkünfteverfahren gewährt werden kann. Zudem wird den Kantonen neu vorgeschrieben, dass die Entlastung nur 30 Prozent auf der Bemessungsgrundlage betragen darf.

## **Erläuterungen zu Artikel 8 Absatz 3<sup>bis</sup>**

Analog Artikel 19 Absatz 2 DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 9 Absatz 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>**

Analog Artikel 32a DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 10 Absätze 2, 3 und 4, Artikel 25 Absätze 2, 3 und 4, Artikel 78f Absatz 2**

Analog Artikel 28 Absatz 3, Artikel 31, 62 Absatz 3, Artikel 67, 205c Absatz 1 und 207c DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 3 Buchstabe c**

Analog Artikel 61 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 3 DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 3<sup>bis</sup>**

Diese Bestimmung regelt die Übertragung einer Beteiligung auf eine ausländische Konzerngesellschaft und ist aufgrund der Neuregelung der Freistellung von Kapitalgewinnen auf Beteiligungen nach Artikel 24a StHG aufzuheben.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 3<sup>quater</sup>**

Analog Artikel 61 Absatz 3 DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 3<sup>sexies</sup>**

Analog Artikel 61 Absatz 5 DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24 Absatz 4<sup>bis</sup>**

Analog Artikel 64 Absatz 1<sup>bis</sup> DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24a**

Analog Artikel 58a DBG.

## **Erläuterungen zu Artikel 24b**

Absatz 1 definiert die Grundzüge der Lizenzbox. Steuersubjekt sind juristische Personen, die Eigentümer oder Nutzniesser eines Patents, eines ergänzenden Schutz-zertifikats oder eines Erstanmelderschutzes gemäss Heilmittelgesetz sind und zur Entwicklung der zugrundeliegenden Erfindung einen massgeblichen Beitrag geleistet haben. Darüber hinaus können auch juristische Personen von der Box profitieren, die über eine ausschliessliche Lizenz am Patent verfügen. Eine ausschliessliche

Lizenz liegt vor, wenn der Inhaber als einziger das Nutzungsrecht am Patent für mindestens das Gebiet der Schweiz inne hat.

Die Ermässigung erfolgt auf Stufe Bemessungsgrundlage und ist auf höchstens 80% begrenzt.

Absatz 2 definiert den Begriff des massgeblichen Beitrags zur Entwicklung. Der Eigentümer muss die zugrundeliegende Erfindung entweder geschaffen oder weiterentwickelt haben. Das bedeutet, dass beispielsweise die Erträge aus einem gekauften Patent nicht für die Box qualifizieren, solange der Käufer keine Weiterentwicklung am Patent vornimmt. Im Falle von Gruppengesellschaften genügt die Kontrolle über die Entwicklung der dem Patent zugrundeliegenden Erfindung. Unter Kontrolle wird dabei die strategische Planung der Entwicklung und das zur Verfügung stellen der nötigen finanziellen Mittel verstanden. Bei juristische Personen, die Nutzniesser sind oder über eine ausschliessliche Lizenz am Patent verfügen, genügt die Zugehörigkeit zum Konzern, der den massgeblichen Beitrag zur Entwicklung geleistet hat.

Absatz 3 legt die Residualmethode zur Berechnung des relevanten Ertrages fest (siehe Ziff. 1.2.3.2).

Absatz 4 regelt die Revision für Steuerperioden in denen ein Patent zwar angemeldet aber noch nicht erteilt wurde. Sind vor der Erteilung bereits Erträge aus diesem Patent erzielt worden und wird das Patent dann tatsächlich erteilt, können die betreffenden früheren Erträge ebenfalls für die Lizenzbox qualifizieren.

### **Erläuterungen zu Artikel 24c**

Absatz 3 regelt, dass die allgemeinen Grundsätze zur Aufdeckung stiller Reserven auch im Verhältnis zur Lizenzbox gültig sind. In diesem Fall können die Kantone die Fälligkeit der Steuer gemäss Absatz 8 auf höchstens 10 Jahre verteilen. Diese Massnahme erleichtert den betroffenen Unternehmen den Übertritt in die Lizenzbox, da ohne sie eine sofortige Besteuerung erfolgen würde, ohne dass dem Unternehmen Liquidität zufliesst. Beim Austritt aus der Lizenzbox wird gemäss Absatz 5 über die stillen Reserven unter Berücksichtigung der Ermässigung ohne Aufteilung der Fälligkeit abgerechnet.

Für die übrigen Absätze kann auf die Ausführungen zu Artikel 61a DBG verwiesen werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe e, Absätze 1<sup>ter</sup> und 1<sup>quater</sup>**

Analog Art. 59 Absatz 1 Buchstabe e DBG. Gegenüber der Regelung im DBG wird der Schutzzinsabzug zusätzlich beschränkt, indem dieser auf Aktiven nach Artikel 24b Absätze 1 und 2 nicht gewährt wird. Damit soll eine doppelte Entlastung durch die Lizenzbox und die zinsbereinigte Gewinnsteuer vermieden werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 25 Absätze 2, 3 und 4**

Analog Artikel 67 DBG.

### **Erläuterungen zu Artikel 25a**

Analog Artikel 67a DBG.

### **Erläuterungen zu Artikel 28 Absätze 1, 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup>**

Analog Artikel 62 Absatz 4, 69 und 70 DBG. Die Bestimmungen zum Beteiligungsabzug werden ersetzt durch Artikel 24a.

### **Erläuterungen zu Artikel 28 Absätze 2 bis 5**

Mit der Aufhebung dieser Artikel werden die kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften abgeschafft.

### **Erläuterungen zu Artikel 29 Absatz 2 Buchstabe b**

Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus wird dieser Artikel gegenstandslos und kann aufgehoben werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 29 Absatz 4<sup>bis</sup>**

Diese Ausnahme ermöglicht es den Kantonen, das Eigenkapital, welches auf die im Artikel genannten Aktiven entfällt, ermässigt in die Bemessungsgrundlage einfließen zu lassen.

### **Erläuterungen zu Artikel 47 Absatz 3**

Dieser Artikel stellt sicher, dass die Steuerforderungen, die beim Wechsel von der ordentlichen Besteuerung in eine Besteuerung nach Artikel 24b (Ergebnis aus Patenten) entstehen, nicht aufgrund der allgemeinen Regeln gemäss Artikel 47 Absatz 2 verjähren.

### **Erläuterungen zu Artikel 72s**

Mit diesem Artikel soll sichergestellt werden, dass die Aufhebung der kantonalen Steuerstatus und die Einführung der neuen Massnahmen in allen Kantonen auf denselben Zeitpunkt hin wirksam werden, was auch im Hinblick auf den Finanzausgleich zwingend erscheint.

### **Erläuterungen zu Artikel 78f**

Dieser Artikel regelt den massgebenden Wert der Wertschriften, die vor dem Inkrafttreten der Reform im Besitz des Steuerpflichtigen waren.

### **Erläuterungen zu Artikel 78f Absatz 2**

Dieser Artikel besagt, dass Verluste, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens vorhanden sind, ebenfalls unter die neue Regelung fallen, sofern sie nach dem bisher geltenden Recht noch hätten berücksichtigt werden können.

### **Erläuterungen zu Artikel 78g**

Dieser Artikel regelt die Folgen der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus für die betreffenden Unternehmen. Auch in diesem Fall finden die allgemeinen Bestimmungen zur Aufdeckung stiller Reserven Anwendung. Eine Besteuerung erfolgt im Umfang der bisher steuerbaren Quote.

## **2.3 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer**

### **Erläuterungen zu Artikel 4a**

Mit der Einführung der Kapitalgewinnsteuer entfallen die speziellen Regelungen zum Erwerb eigener Aktien.

## **2.4 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben**

### **Erläuterungen zu Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12**

Diese Gesetzesbestimmungen beziehen sich alle auf die Emissionsabgabe auf Aktien, Stammanteilen von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und auf Anteilsscheine von Genossenschaften in Bezug auf den Gegenstand der Abgabe, die Entstehung der Abgabeforderung, den Abgabesatz und die Berechnungsgrundlage, die Abgabepflicht, die Fälligkeit der Abgabeforderung, die Stundung und den Erlass. Sie können bei einer Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aufgehoben werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe j**

Durch die direkte Freistellung von Kapitalgewinnen auf Beteiligungen erübrigt sich eine Bestimmung über die Ersatzbeschaffung von Beteiligungen und Art. 64 Abs. 1<sup>bis</sup> DBG ist aufzuheben. Dadurch entfällt auch die Ausnahme von der Umsatzabgabe bei der Ersatzbeschaffung von Beteiligungen.

### **Erläuterungen zu Artikel 28 Absatz 1, Artikel 29, 30 Absatz 1 und Artikel 34 Absatz 2**

Diese Änderungen betreffen lediglich Hinweise auf die Artikel 7 und 11, welche aufgehoben werden.

### **Erläuterungen zu Artikel 36**

Artikel 36 bestimmt die Auskunftspflicht Dritter bei Gründung oder Kapitalerhöhung bezüglich der Emissionsabgabe. Mit der Aufhebung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital wird dieser Artikel obsolet und kann aufgehoben werden.

## **2.5 Erläuterungen zu den Änderungen des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG)**

### **Erläuterungen zu Artikel 3**

*Abs. 3*

Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus entfällt das in Absatz 3 aufgeführte Erfordernis, bei der Ermittlung des Ressourcenpotenzials der reduzierten Besteue-

zung der Gewinne der entsprechenden Gesellschaften Rechnung zu tragen. Diese Bestimmung wird ersetzt durch eine Formulierung, wonach die unterschiedliche steuerliche Ausschöpfung der Gewinne der juristischen Personen im Vergleich zu den Einkommen der natürlichen Personen bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials zu berücksichtigen ist. Dass Gewinne steuerlich weniger ausgeschöpft werden als Einkommen, hat zur Folge, dass ein Gewinnfranken im Ressourcenpotenzial nicht gleich zu gewichten ist wie ein Einkommensfranken. Der Gewichtungsfaktor für die Gewinne berechnet sich durch das Verhältnis der steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne der juristischen Personen zur Ausschöpfung der Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen. Die so definierte relative steuerliche Ausschöpfung wird als Zeta-Faktor bezeichnet. Bei den Gewinnen wird unterschieden zwischen ordentlich besteuerten Gewinnen und privilegiert besteuerten Gewinnen (Boxengewinnen). Dabei werden für beide Gewinnkategorien separate Zeta-Faktoren berechnet. Diese Faktoren werden jeweils für eine Vierjahresperiode festgelegt. Die Werte entsprechen dem Durchschnitt der Zeta-Werte der in der vorangegangenen Vierjahresperiode verwendeten steuerlichen Bemessungsjahre. Für die ersten Jahre im neuen Steuerregime wird jeweils ein Durchschnitt der verfügbaren Zeta-Faktoren verwendet. Diese Berechnungsmodalitäten werden jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt auf Verordnungsebene festgelegt. Im FiLaG geregelt wird einzig die unterschiedliche Behandlung von Erträgen innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox.

Die verminderte Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen ist im Übrigen kein völlig neues Element. In der bisherigen Regelung wurden die Gewinne insgesamt ebenfalls tiefer gewichtet. Mittels der Beta-Faktoren flossen die Auslandsgewinne der Statusgesellschaften mit reduziertem Gewicht ins Ressourcenpotenzial ein, während die inländischen Gewinne dieser Gesellschaften und die Gewinne der ordentlich besteuerten Gesellschaften im Ressourcenpotenzial mit dem gleichen Gewicht wie die Einkommen der natürlichen Personen berücksichtigt wurden.

## **Erläuterungen zu Artikel 23a**

### *Abs. 1*

Für das zweite bis siebte Jahr nach der Umsetzung der USR III in den Kantonen wird vom vierjährigen Rhythmus bei der Festlegung der Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich abgewichen, da in der Mechanik des Ressourcenausgleichs während dieser Periode der Übergang vom bisherigen zum neuen Steuerregime erfolgt. Es ist daher nicht zweckmässig, während dieser Zeit am vierjährigen Rhythmus festzuhalten. Damit das Parlament innerhalb dieser sechsjährigen Periode zwischenzeitlich trotzdem eine Steuerungsmöglichkeit hat, soll das Parlament für das zweite und dritte Jahr sowie für das vierte bis siebte nach Umsetzung der USR III in den Kantonen jeweils separat die Grundbeiträge an den Ressourcenausgleich festlegen. Die Festlegung dieser Beiträge für das zweite und dritte Jahr erfolgt auf der Grundlage des Wirksamkeitsberichts der Analyseperiode 2016-2019.

### *Abs. 2*

Die Festlegung der Grundbeiträge für das vierte bis siebte Jahr (vgl. Abs. 1) erfolgt nicht auf der Basis eines eigentlichen Wirksamkeitsberichts, sondern stützt sich auf einen Zusatzbericht ab, der sich auf die Thematik der Auswirkungen der Einführung der USR III auf den Ressourcenausgleich beschränkt (vgl. Ziff. 1.2.5.4). Gestützt auf diesen Bericht kann das Parlament gegebenenfalls Anpassungen am Ressourcenausgleich vornehmen.

### *Abs. 3*

Die Verwendung von jeweils drei Bemessungsjahren in einem Referenzjahr führt dazu, dass in einer Übergangsphase Bemessungsjahre aus dem alten wie auch aus dem neuen Steuerregime in ein Referenzjahr einfließen. Da das Ressourcenpotenzial in den Bemessungsjahren vor bzw. nach Einführung der USR III nach unterschiedlichen Regeln bestimmt wird, kommt es zu einem Strukturbruch. Das Ressourcenpotenzial im neuen Steuerregime wird voraussichtlich etwas tiefer ausfallen als im bisherigen System. Das hat zur Folge, dass die Anpassung des Grundbeitrags in der Übergangsphase nicht mehr gemäss der Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone (für den Grundbeitrag des Bundes) bzw. der ressourcenstarken Kantone (für den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone) erfolgen kann. Stattdessen sollen die Grundbeiträge in den betroffenen Jahren mit der Wachstumsrate des nominellen Bruttoinlandprodukts fortgeschrieben werden. Ab dem achten Jahr (zweites Referenzjahr, welches ausschliesslich aus Bemessungsjahren aus dem neuen Steuerregime besteht) können die Grundbeiträge wieder wie bis anhin anhand der Entwicklung des Ressourcenpotenzials angepasst werden.

### *Abs. 4*

Die USR III wirkt sich möglicherweise auch auf das sogenannte Mindestausstattungsziel aus. Gemäss Artikel 6 Absatz 3 ist mit dem Ressourcenausgleich anzustreben, dass die massgebenden eigenen Ressourcen pro Einwohner in jedem Kanton mindestens 85 Prozent des schweizerischen Mittels betragen. Die massgebenden eigenen Ressourcen eines Kantons (die sog. standardisierten Steuererträge, SSE, pro Einwohner) entsprechen den Mitteln, die einem Kanton pro Einwohner bei durchschnittlicher steuerlicher Ausschöpfung seines Ressourcenpotenzials zur Verfügung stehen. Der Schweizer Durchschnitt, auf den sich das 85%-Ziel bezieht, entspricht somit den Fiskaleinnahmen aller Kantone und Gemeinden (einschliesslich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) pro Einwohner. Aufgrund der zu erwartenden Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze ist es möglich, dass dieser Durchschnitt sinkt. In diesem Fall wäre mit dem Zielwert von 85% nur noch eine geringere staatliche Grundleistung finanzierbar und das Mindestausstattungsziel müsste angepasst werden. Im Rahmen des fünften Wirksamkeitsberichts wird dies ex post zu prüfen sein.

In der Zwischenzeit muss eine alternative Zielgrösse bestimmt werden, die mit dem Ressourcenausgleich anzustreben ist. Der Orientierungspunkt für diese Zielgrösse stellt das nominelle, d.h. in Franken ausgedrückte Mindestausstattungsziel in demjenigen Referenzjahr dar, in dem zum letzten Mal ausschliesslich Bemessungsjahre aus dem bisherigen Steuerregime verwendet werden, d.h. das vierte Jahr nach Inkrafttreten der USR III in den Kantonen. Diese nominelle Zielgrösse ergibt sich aus den massgebenden Ressourcen dieses Jahres.

Diese Zielgrösse ist mit dem Ressourcenausgleich für den Zeitraum von sieben Jahren anzustreben. Die Zielerreichung im jeweiligen Referenzjahr beurteilt sich für einen Kanton anhand seiner standardisierten Steuererträge (SSE vor Ausgleich) im vierten Jahr zuzüglich seiner Ausgleichszahlungen im aktuellen Referenzjahr. Diese Summe wird verglichen mit dem nominellen Übergangziel im vierten Jahr.

### *Abs. 5*

Als Unterstützung der Kantone zur Erreichung der temporären Zielgrösse gemäss Abs. 4 erhalten die Kantone vom Bund zusätzliche Mittel in Form von sog. Ergänzungsbeiträgen. Diese werden durch die, bei der ordentlichen Reduktion des Härte-

ausgleichs in den Jahren 2016–2029 frei werdenden Mittel alimentiert, wobei nur der Bundesanteil beigezogen wird. Insgesamt stehen im Rahmen dieses temporären Mechanismus für die Jahre 2023–2029 je rund 180 Millionen Franken zur Verfügung.

#### *Abs. 6*

Die vierjährigen Beitragsperioden des Ressourcen- und Lastenausgleichs laufen heute parallel. Da im Zuge der Anpassung des Ressourcenausgleichs eine zweijährige Zwischenperiode nötig wird (vgl. Abs. 1), muss diese Phasenverschiebung auch beim Lastenausgleich vorgenommen werden, damit er nach dem Übergang wieder synchron zum Ressourcenausgleich läuft. Anstelle einer zweijährigen Zwischenperiode wie beim Ressourcenausgleich schlägt der Bundesrat beim Lastenausgleich vor, die Beitragsperiode einmalig auf sechs Jahre zu verlängern: Die Grundbeiträge an den Lastenausgleich im zweiten bis siebten Jahr nach der Umsetzung der USR III in den Kantonen werden vom Parlament in einem Bundesbeschluss festgelegt. Materiell wird der Lastenausgleich im Zug der USR III indessen nicht verändert.

#### *Abs. 7*

Die Mittel des Lastenausgleichs werden innerhalb der sechsjährigen Periode an die Teuerung angepasst.

#### *Abs. 8*

Für das zweite bis siebte Jahr nach der Umsetzung der USR III in den Kantonen legt der Bundesrat dem Parlament einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit vor (vierter Wirksamkeitsbericht). Damit wird einmalig vom vierjährigen Rhythmus bei der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts abgewichen.

## **3                                    Auswirkungen**

### **3.1 Referenzszenario**

Normalerweise wird eine Reform mit dem Status quo verglichen, so dass der Status quo das Referenzszenario bildet, an dem sich die Reform im Hinblick auf ihre Auswirkungen messen lassen muss. Dieses Vorgehen ist sachgerecht, wenn im Status quo neben den rechtlichen (geltendes Recht) auch die tatsächlichen Rahmenbedingungen stabil bleiben, so dass auch der Datenkranz für die Abschätzung der finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen im Zeitablauf stationär ist bzw. dem Trendwachstum folgt.

#### **3.1.1 Stabile rechtliche generieren instabile tatsächliche Rahmenbedingungen**

Diese Voraussetzungen sind jedoch im Bereich der Unternehmensbesteuerung derzeit nicht erfüllt. Bleiben die rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert, so ist damit zu rechnen, dass sich aufgrund der erodierenden internationalen Akzeptanz verschiedener Schweizer Steuerregimes (vgl. Ziff. 1.1.1) die tatsächlichen Rahmenbedingungen drastisch verändern. Dies bedingt, dass das Referenzszenario abweichend vom üblichen Verfahren festgelegt werden muss.

Das Festhalten am geltenden Recht in Verbindung mit der abnehmenden internationalen Akzeptanz dieses Rechts gefährdet die Rechts- und Planungssicherheit der in der Schweiz ansässigen Gesellschaften international tätiger Konzerne, welche für

diese Gesellschaften in Bezug auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit neben der Höhe der Steuerbelastung von zentraler Bedeutung ist.

Die Begriffe der Rechts- und Planungssicherheit werden im vorliegenden Kontext wie folgt verstanden:

- Rechtssicherheit bedeutet, dass ein Unternehmen im Voraus weiss, welche Steuerfolgen eine bestimmte Transaktion auslöst.
- Planungssicherheit bedeutet, dass ein Unternehmen damit rechnen kann, dass sich das steuerliche Regelwerk nicht innert kürzester Frist ändert und namentlich keine rückwirkenden Änderungen möglich sind.

Soweit die Rechts- und Planungssicherheit vom Inland bestimmt wird, erscheint sie nicht gefährdet. Bei grenzüberschreitend tätigen Unternehmen ist aber nicht nur die Rechts- und Planungssicherheit im Inland, sondern darüber hinaus auch jene im Ausland relevant.

Das ausländische Element der Rechts- und Planungssicherheit wird durch ausländische Entscheidungsträger bestimmt. Es schlägt sich einerseits nieder in der Politik, welche ausländische Staaten beim Abschluss von bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz verfolgen und ergibt sich andererseits durch allfällige unilaterale aussensteuerrechtliche Massnahmen, welche ausländische Staaten gegenüber der Schweiz androhen oder tatsächlich ergreifen.

### **3.1.2 Verschlechterte tatsächliche Rahmenbedingungen im Referenzszenario**

Das Reformszenario mit der USR III zielt u.a. darauf ab, die internationale Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung wiederherzustellen, so dass sich die Planungs- und Rechtssicherheit für die Unternehmen wieder verbessert.

Da im Referenzszenario der Bund keine Anpassungen im Steuerrecht macht, ist stattdessen davon auszugehen, dass die internationale Akzeptanz weiter abnimmt. Dies hätte zur Folge, dass ausländische Staaten vermehrt Massnahmen gegen die Schweiz androhen oder ergreifen würden, wodurch sich die tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen trotz unverändertem inländischem Recht verschlechtern würden.

Aufgrund der relativ zum Ausland verschlechterten Standortbedingungen bliebe nicht nur die Zuwanderung neuer Gesellschaften aus, sondern ansässige Gesellschaften könnten bestimmte Unternehmensfunktionen ins Ausland verlagern oder sogar gänzlich ins Ausland wegziehen. Dies hätte negative Auswirkungen auf die in der Schweiz erarbeitete Wertschöpfung, die Arbeitsplätze und auf die Steuereinnahmen.

### **3.1.3 Der volkswirtschaftliche und finanzielle Nutzen der Statusgesellschaften im Status quo**

Der volkswirtschaftliche und finanzielle Nutzen der Statusgesellschaften lässt sich gemäss der folgenden Tabelle nach direkten, indirekten und induzierten Effekten gliedern:

*Tabelle 9: Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen:*

	<b>Volkswirtschaftliche</b>	<b>Finanzielle</b>
--	-----------------------------	--------------------

	<b>Auswirkungen</b>	<b>Auswirkungen</b>
Direkte Effekte (Entstehung der Wertschöpfung)	Statusgesellschaften erwirtschaften Wertschöpfung und fragen Arbeitskräfte nach	Gewinnsteueraufkommen der Statusgesellschaften
Indirekte Effekte (Entstehung der Wertschöpfung)	Die Nachfrage der Statusgesellschaften nach Vorleistungs- und Investitionsgütern erzeugt Wertschöpfung und Arbeitskräftenachfrage bei den Zulieferern der Statusgesellschaften	Gewinnsteueraufkommen von Zulieferern der Statusgesellschaften
Induzierte Effekte (Verteilung der Wertschöpfung)	Aufgrund der Verwendung der Wertschöpfung in Form von ausbezahlten Löhnen, Dividenden, Zinsen und Steuern entstehen zusätzliche volkswirtschaftliche Nachfrageeffekte	Steuereinnahmen aus der Besteuerung der verwendeten Wertschöpfung (insbesondere Einkommenssteuer, MWST)

Das Aufsummieren der drei Effekte, wie es bei Impact-Studien üblich ist, führt allerdings zu einer Überschätzung der positiven Auswirkungen der Statusgesellschaften bzw. der negativen Auswirkungen einer Abwanderung dieser Gesellschaften. Der Grund dafür ist, dass implizit unterstellt wird, dass die Produktionsfaktoren vollständig ungenutzt bleiben würden, wenn es die Statusgesellschaften nicht bzw. nicht mehr gäbe. Realitätsnäher sind daher die in der nachfolgenden Tabelle beschriebenen volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer (vollständigen) Abwanderung der Statusgesellschaften ins Ausland.

*Tabelle 10: Auswirkungen bei (vollständiger) Abwanderung:*

<b>Szenario</b>	<b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (Betrachtung insgesamt)</b>	<b>Auswirkungen auf die Volkswirtschaft (Betrachtung pro Kopf)</b>
Gesellschaften wandern ins Ausland ab; Arbeitskräfte wandern ebenfalls ins Ausland ab	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkter Effekt entfällt vollständig (Rückgang Wertschöpfung, Abnahme der Bevölkerung und der Erwerbstätigen).</li> <li>• Indirekter Effekt bei den Zulieferern: Wertschöpfungs- und Beschäftigungseinbußen (unfreiwillige Arbeitslosigkeit), soweit es diesen nicht gelingt, die wegfallende Nachfrage anderweitig zu kompensieren.</li> <li>• Der induzierte Effekt: Die Nachfrageeffekte, welche vom Sektor der Statusgesellschaften ausgegangen sind, bleiben vollständig aus, jene aus dem Sektor der Zulieferer teilweise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund des Bevölkerungsrückgangs sinkt das BIP pro Kopf weniger stark als das BIP, da der direkte Effekt entfällt, und nur der indirekte und der induzierte Effekt wirksam werden.</li> </ul>
Gesellschaften wandern ins Ausland ab; Arbeitskräfte bleiben	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkter Effekt entfällt teilweise (Wegfall Nettobetriebsüberschuss, Wegfall der Lohnsumme, soweit die betroffenen Arbeitskräfte keine oder nur eine schlechter bezahlte Stelle finden).</li> <li>• Indirekter Effekt bei den Zulieferern: Wertschöpfungs- und Beschäftigungseinbußen (unfreiwillige Arbeits-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund der stabilen Bevölkerung sinkt das BIP pro Kopf mit der gleichen Rate wie das BIP.</li> </ul>

	<p>losigkeit), soweit es diesen nicht gelingt, die wegfallende Nachfrage anderweitig zu kompensieren.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der induzierte Effekt: Die Nachfrageeffekte, welche vom Sektor der Statusgesellschaften und der Zulieferer ausgegangen sind, bleiben teilweise aus.</li> </ul>	
--	---	--

### 3.1.4 Abschätzung der finanziellen Auswirkungen im Referenzszenario

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen bemisst sich das Potenzial des direkten Effektes im Referenzszenario im Vergleich zum Status quo wie folgt:

Bei einem Gewinsteuererwerb des Bundes von 7.5 Milliarden Franken und der Kantone und Gemeinden von 8.6 Milliarden im Durchschnitt der Jahr 2008-2010 betragen die Gewinnsteuereinnahmen aus kantonalem Steuerstatus gemäss Art. 28 StHG beim Bund 3.6 Milliarden und bei den Kantonen und Gemeinden geschätzte 1.5 Milliarden. Wird der Kantonsanteil von 17% an der direkten Bundessteuer den Kantonen zugerechnet, belaufen sich die Einnahmen aus dem kantonalem Steuerstatus beim Bund auf 3.0 Milliarden und bei den Kantonen und Gemeinden auf 2.1 Milliarden.

Diese Einnahmen wären im Referenzszenario potenziell gefährdet. Aus den nachfolgend dargestellten Gründen würden diese Einnahmen selbst im schlechtesten Fall nicht vollständig wegbrechen:

- Die in der Schweiz ansässigen Konzerne würden vor einem Wegzug bzw. einer Funktionsverlagerung Möglichkeiten der Steuerplanung prüfen, um sich an die geänderten tatsächlichen Rahmenbedingungen anzupassen.
- Es ist davon auszugehen, dass verschiedene Kantone steuerpolitische Massnahmen ergreifen würden mit dem Ziel, die internationale Konkurrenzfähigkeit des jeweiligen Kantons zu stärken, um die Mindereinnahmen in Grenzen zu halten. Im Vordergrund stehen dabei kantonale Gewinnsteuersenkungen.
- Statt mit Abwanderungen ins Ausland wäre teilweise mit interkantonalen Wanderungsbewegungen zu rechnen, die sich für den Bund im Wesentlichen nicht auswirken würden, aber zu Verwerfungen zwischen den Kantonen führen können.

Noch schwieriger zu quantifizieren sind die Auswirkungen der indirekten und der induzierten Effekte im Referenzszenario im Vergleich zum Status quo. Hier könnten die Impact-Studien der Créa für Genf zu den Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus gewisse Hinweise zum Status quo geben. Aufgrund der in Ziff. 3.1.3 ausgeführten Einschränkungen können diese Ergebnisse aber nicht tel quel übernommen werden.

Insgesamt ist bei diesem Referenzszenario mit substantiellen Mindereinnahmen bei den Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden gegenüber dem Status quo zu rechnen. Ebenso ergeben sich Mindereinnahmen bei den Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie ein Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen. Hinzu kommt eine Verschärfung des interkantonalen Wettbewerbs.

Wegen den Schwierigkeiten, das Referenzszenario hinreichend zuverlässig zu quantifizieren, werden nachfolgend die Auswirkungen des Reformszenarios nicht mit jenen des Referenzszenarios verglichen, sondern dem Status quo gegenübergestellt.

## **3.2 Finanzielle Auswirkungen der USR III**

### **3.2.1 Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen**

#### **3.2.1.1 Lizenzbox und Aufdeckung stiller Reserven**

Die Einführung der Box wird dazu führen, dass gewisse Aktivitäten im Bereich der Immaterialgüter, die heute ordentlich besteuert werden, neu von einer privilegierten Besteuerung profitieren können. Dies führt zu entsprechenden Mitnahmeeffekten und Mindereinnahmen bei den kantonalen Steuern. Eine Quantifizierung dieses Effekts ist schwierig, insbesondere auch wegen der im heutigen Zeitpunkt noch nicht vorhersehbaren Verhaltensanpassungen der Unternehmen. Es lässt sich nur eine vergleichsweise weite Bandbreite angeben, die auf groben Annahmen beruht (vgl. Anhang 1). Die vorgeschlagene Lizenzbox vermag allerdings nicht für alle Unternehmen, welche heute einen kantonalen Steuerstatus innehaben, eine Ersatzmassnahme darzustellen. So werden wohl insbesondere Grosshandelsunternehmen und Unternehmen, welche grösstenteils Marken bewirtschaften, nicht oder in nur geringem Umfang von der Box profitieren können. Diese Gesellschaften profitieren dann aber von der Aufdeckung stiller Reserven und unter Umständen auch von der zinsbereinigten Gewinnsteuer.

Die wesentlichen finanziellen Aspekte einer Lizenzbox können qualitativ beschrieben werden. Dabei ist zwischen verschiedenen Konstellationen zu unterscheiden:

- a) Gewinne, welche bisher im Rahmen der Statusgesellschaften nach Artikel 28 StHG privilegiert besteuert werden und neu für die Lizenzbox qualifizieren, dürfte sowohl auf Stufe Bund als auch auf kantonaler Ebene in etwa einer gleich hohen Steuerbelastung unterliegen wie bisher. Es ist daher nicht mit einer Abwanderung des betroffenen Steuersubstrats zu rechnen. Diesbezüglich dürfte sich die Einführung der Lizenzbox sowohl für den Bund als auch für die Kantone weitgehend aufkommensneutral auswirken.
- b) Bei den bisher privilegiert besteuerten Gewinnen, welche nicht für die Lizenzbox qualifizieren, würde die Steuerbelastung auf Ebene Kanton und Gemeinde steigen, soweit keine andere Massnahme, welche die Steuerbelastung senkt, zum Zuge kommt. Eine solche andere Massnahme mit permanenter Wirkung ist etwa die zinsbereinigte Gewinnsteuer (Ziffer 1.2.3), welche die Steuerbelastung für konzerninterne Zinsen in der Schweiz im Vergleich zu anderen Standortländern auf ein wettbewerbsfähiges Niveau absenkt. Werden in Übereinstimmung mit der bisherigen Praxis der Kantone die stillen Reserven steuersystematisch realisiert (Ziffer 1.1.2), reduzieren die Abschreibungen dieser stillen Reserven die Gewinnsteuer und damit die Steuerbelastung. Wenn die gesamten steuersystematisch realisierten stillen Reserven abgeschrieben worden sind, wird die ordentliche Steuerbelastung im jeweiligen Kanton voll spürbar. Verharrt diese bei den Kantonen mit derzeit höherer ordentlicher Gewinnsteuerbelastung auch dannzumal auf diesem höheren Niveau, müssen diese Kantone mit der Abwanderung von Steuersubstrat in andere Kantone oder ins Ausland rech-

nen. Im zweiten Fall würde sich auch das Gewinnsteuersubstrat des Bundes verringern.

- c) Auf Gewinne, welche bisher ordentlich besteuert werden und neu für die Lizenzbox qualifizieren, reduziert sich die Steuerbelastung auf Stufe Kanton und Gemeinde deutlich. Dadurch entstehen Kantone und Gemeinden Mindereinnahmen. Das Ausmass dieses Effektes hängt davon ab, welcher Anteil bisher ordentlich besteuert Gewinne für die Box qualifiziert. In der Tendenz gilt: je breiter die Box, desto grösser fallen die Mitnahmeeffekte aus. Für den Bund ergeben sich demgegenüber aufgrund des niedrigeren von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer absetzbaren Steueraufwandes geringfügige Mehreinnahmen.

### **3.2.1.2 Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital**

Bei den finanziellen Auswirkungen der *zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital* ist zu berücksichtigen, dass der Verzicht auf die Massnahme ebenfalls mit Mindereinnahmen verbunden wäre. Werden nämlich für Finanzierungsaktivitäten keine Massnahmen eingeführt, so besteht aus heutiger Sicht ein hohes Risiko, dass die damit verbundene Wertschöpfung ins Ausland abwandert und das Steuersubstrat zurückgeht. Die Einführung einer Form der Zinsbereinigung der Gewinnsteuer kann dies verhindern.

Bei einem Schutzzinssatz von z.B. 3%<sup>31</sup> und unverändertem statutarischem Steuersatz treten bei der direkten Bundessteuer Mindereinnahmen in Höhe von -320 Millionen Franken auf. Aufgrund des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer entfallen davon 17% auf die Kantone. Kantone und Gemeinden hätten bei unveränderten statutarischen Steuersätzen auf ihren Gewinnsteuern mit Mindereinnahmen in Höhe von -290 Millionen Franken zu rechnen.

Unter Berücksichtigung des Kantonsanteils an der direkten Bundesteuer würden somit direkte Mindereinnahmen von -266 Millionen Franken beim Bund und von -344 Millionen Franken bei den Kantonen und Gemeinden entstehen. Auf die Gemeinden entfallen davon Mindereinnahmen in Höhe von -121 Millionen Franken.

Diesen Mindereinnahmen stehen die heutigen Steuereinnahmen aus Finanzierungsaktivitäten gegenüber, welche ohne die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer abwandern würden. Die direkten Einnahmen aus diesem Steuersubstrat belaufen sich auf 236 Millionen Franken für den Bund und 98 Millionen Franken für die Kantone und Gemeinden. Hinzu kommen indirekte generierte signifikante Steuereinnahmen von Dienstleistungserbringern (Finanzdienstleistungen, Rechts- und Steuerberatung, Revision, Geschäftstourismus). Die induzierten Effekte aufgrund der Steuern und Ausgaben der Beschäftigten fallen hingegen kaum ins Gewicht, da die betroffenen Unternehmen nicht sehr beschäftigungsintensiv sind.

Mit der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer können entsprechende Mindereinnahmen verhindert werden.

Ausserdem ist mit positiven dynamischen Effekten zu rechnen. Dabei ist zwischen zwei Effekten zu unterscheiden:

<sup>31</sup> Beim aktuell tiefen Zinsniveau wäre der Schutzzinssatz derzeit tiefer. Ein Satz von 3% dürfte jedoch einem Mittelwert über eine längere Zeitperiode gut entsprechen.

- Effekt auf Finanzierungstätigkeiten: Ist der Übergang zur Zinsbereinigung nicht von einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer begleitet, beschränkt sich die Standortattraktivität auf konzerninterne Darlehen seitens ausländischer Konzerne. Mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip dehnt sich die Standortattraktivität auf konzerninterne Darlehen, das Cash Pooling und konzernexterne Finanzierung für in- und ausländische Konzerne aus. Es können zusätzliche Steuereinnahmen generiert werden, wobei diese beim Übergang zum Zahlstellenprinzip höher ausfallen.
- Allgemeiner Effekt: Für die übrigen Gesellschaften, welche in den Genuss einer Zinsbereinigung gelangen, wirkt diese ähnlich wie eine allgemeinen Gewinnsteuersenkung. Beim Bund senkt die Massnahme die effektive Grenz- und die effektive Durchschnittssteuerbelastung. Dies erhöht die Investitionstätigkeit bereits ansässiger Unternehmen und kann Zuzüge von Unternehmen bewirken. Mittel- bis langfristig resultieren daraus Mehreinnahmen. Hochsteuerkantone müssen den Gewinnsteuertarif weniger stark absenken, als dies ohne Zinsbereinigung erforderlich wäre. Bei Niedrigsteuerkantonen tritt der gleiche Effekt auf wie beim Bund.

Unter Einbezug der Mindereinnahmen bei einer Abwanderung der Finanzierungsaktivitäten sowie der oben beschriebenen dynamischen Effekten spricht vieles dafür, dass sich die Massnahme zumindest für Bund sowie Kantone und Gemeinden zusammen, möglicherweise aber auch für Kantone und Gemeinden rechnet.

Bei Massgeblichkeit der Steuerbilanz für die Bestimmung des Schutzzinsabzuges qualifiziert das durch die Aufdeckung stiller Reserven bedingte zusätzliche Eigenkapital für das schutzzinsabzugsberechtigte Eigenkapital. Dadurch kann sich das steuerbare Eigenkapital auf Stufe Kanton im Einzelfall vervielfachen. Die konkreten Auswirkungen auf den Schutzzinsabzug hängen dann davon ab, mit welcher Eigenkapitalquote die aufgedeckten stillen Reserven auf den einzelnen Aktivposten unterlegt werden müssen. Von grösserer Bedeutung ist dies insbesondere für den Goodwill. Gemäss Vorschlag soll hier die Eigenkapital-Unterlegungsquote 100% betragen. Somit ergeben sich kein Anstieg des Sicherheitseigenkapitals und keine Erhöhung des Schutzzinsabzugs. Die Gewinnsteuereinnahmen werden dementsprechend nicht vermindert.

Die Mindereinnahmen können allenfalls gesenkt werden, indem der statutarische Steuersatz etwas angehoben oder bei den Kantonen allenfalls weniger stark abgesenkt wird, als ohne diese Massnahme erforderlich wäre. Beim Bund würde die Anhebung des Satzes allerdings eine Verfassungsänderung erfordern.

### **3.2.1.3 Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Beteiligungsrechte) im Zeitablauf stark schwanken, ohne dass ein eindeutiger Trend festzustellen ist. Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen beruht daher auf einem Durchschnittswert über die letzten zehn Jahre. Bezogen auf die Zehnjahresperiode 2004-2013 ergeben sich auf diesem Wege Mindereinnahmen in Höhe von 210 Millionen Franken.

Tabelle 11: Steuereinnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital:

	<b>Jahr</b>	<b>Steuereinnahmen in Mio. Fr.</b>
	2001	375.2
	2002	254.1
	2003	151.9
	2004	208.5
	2005	119.9
	2006	234.8
	2007	141.1
	2008	364.8
	2009	331.2
	2010	252.3
	2011	278.7
	2012	201.7
	2013	179.9
	Zehnjahresdurchschnitt 2001-2010	243.4
	Zehnjahresdurchschnitt 2002-2011	233.7
	Zehnjahresdurchschnitt 2003-2012	224.1
	Zehnjahresdurchschnitt 2004-2013	210.3

### 3.2.1.4 Anpassungen bei der Kapitalsteuer

Es ist davon auszugehen, dass die Kantone mit der vorgeschlagenen Regelung ihr bisheriges Kapitalsteueraufkommen halten können.

### 3.2.1.5 Anpassungen beim Beteiligungsabzug und unbeschränkte Verlustverrechnung

Die Massnahme enthält verschiedene Elemente, die sich unterschiedlich auswirken:

- *Nettoeffekt aus dem Systemwechsel und der Verlustübernahme:* Durch den Wechsel von der indirekten zur direkten Freistellung entstehen den Unternehmen einerseits Steuerentlastungen und dem Fiskus Mindereinnahmen, weil die Verrechnung von steuerwirksamen Vorjahresverlusten mit Beteiligungsertrag und die volle Nachbesteuerung von steuerunwirksamen Abschreibungen auf Beteiligungen entfallen. Andererseits wird der Wegfall der Abzugsfähigkeit der Abschreibungen und Kapitalverluste auf Beteiligungen durch die Möglichkeit der Übernahme von Verlusten aus Konzerngesellschaften nur teilweise kompensiert. Netto resultieren vermutlich Mehreinnahmen bei beträchtlichen Schwankungen von Jahr zu Jahr.
- *Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand:* Finanzierungskosten und Verwaltungsaufwand kürzen neu uneingeschränkt die steuerbaren Erträge. Dies entlastet die Unternehmen und führt bei der Bundessteuer zu Mindereinnahmen von -200 bis -260 Millionen Franken und bei den Kantonen und Gemeinden zu Mindereinnahmen von -160 bis -210 Millionen Franken. Davon entfallen -56 bis -74 Millionen Franken zulasten der Gemeinden. Die Kantone sind über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer an den Mindereinnahmen des Bundes mit 17% beteiligt.

- *Abschaffung von Mindestbeteiligungsquoten und Mindesthaltedauer für Kapitalgewinne auf Beteiligungen:* Es entstehen geringfügige Mindereinnahmen sowohl für den Bund als auch für Kantone und Gemeinden, sofern eine entsprechende Ausnahme für Banken vorgesehen wird.
- *Aufhebung der zeitlichen Beschränkung des Verlustvortrages mit Mindestbesteuerung des laufenden Gewinnes:* Die Aufhebung der zeitlichen Beschränkung des Verlustvortrages verursacht Mindereinnahmen. Demgegenüber erzeugt die Mindestbesteuerung des jährlich erzielten Gewinns Mehreinnahmen. In Barwertbetrachtung<sup>32</sup> resultieren per Saldo vermutlich Mehreinnahmen.

Ob die Massnahme insgesamt schlussendlich Mehr- oder Mindereinnahmen bewirkt, ist offen.

### **3.2.1.6 Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften**

Die finanziellen Auswirkungen der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften hängen stark von den Modalitäten der Verlustverrechnung ab. Es ist vorgesehen, dass Kapitalverluste ausschliesslich mit Kapitalgewinnen verrechnet werden können, wobei ein zeitlich unbeschränktes Vortragen der Kapitalverluste auf künftige Perioden zulässig ist. Damit ergibt sich ein Steuereinnahmepotenzial von 317 Millionen Franken bei der Bundessteuer und 774 Millionen Franken bei den kantonalen Steuern. Von letzteren entfallen 316 Millionen Franken auf die Gemeinden.

### **3.2.1.7 Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne**

Bei der Anpassung der Teilbesteuerung stehen sich zwei gegenläufige Effekte gegenüber. Die Aufhebung des Qualifikationskriteriums für die Gewährung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne führt zu Mindereinnahmen, während die Anhebung des Teilbesteuerungsmasses auf 70% Mehreinnahmen bewirkt. Netto resultieren Mindereinnahmen. Diese werden auf -123 Millionen Franken bei der Bundessteuer und -228 Millionen Franken bei den kantonalen Steuern geschätzt. Von letzteren entfallen -93 Millionen Franken auf die Gemeinden.

Die AHV wird tendenziell entlastet, da der Lohnbezug im Vergleich zum Gewinnbezug wieder attraktiver wird.

### **3.2.1.8 Qualität der Schätzungen**

Die Qualität der Schätzungen der finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen variiert stark. Dies hängt zum Teil mit der Datengrundlage und zum Teil mit schwierig einzuschätzenden Verhaltensanpassungen zusammen.

<sup>32</sup> Die Barwertbetrachtung kommt zum Zuge, wenn verschiedene Zahlungsströme zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen und vergleichbar gemacht werden müssen. Dies geschieht, indem in der Zukunft liegende Zahlungsströme mit einem Abschlagfaktor versehen, d.h. mit einem kalkulatorischen Zinssatz abdiskontiert, werden.

*Tabelle 12: Güte der Schätzung der finanziellen Auswirkungen:*

<b>Massnahme</b>	<b>Qualität der Schätzung</b>
Lizenzbox + Weiterführung der bestehenden Praxis der Aufdeckung stiller Reserven (steuersystematische Realisation)	Ein allfälliger Schätzfehler rührt vor allem aus der Über- oder Unterschätzung des Anteils bisher ordentlich besteuert Gewinne, die neu in den Genuss der Lizenzbox kommen. Hier besteht mangels Datengrundlagen eine erhebliche Unsicherheit. Weniger gravierend sind allfällige Fehler bei der Abschätzung, in welchem Ausmass privilegiert besteuerten Gewinne für die Lizenzbox qualifizieren. Ist dies der Fall werden die Gewinne dauerhaft in ähnlicher Höhe besteuert wie bisher. Andernfalls kommen die Gewinne in den Genuss der Aufdeckung stiller Reserven, was für eine zeitlich beschränkte Dauer ebenfalls eine Steuerbelastung in ähnlicher Höhe wie bisher bewirkt. Erst nach Ablauf dieser Übergangsphase stellen sich grössere Mindereinnahmen ein, sei es, dass die Kantone ihre Gewinnsteuern senken, um die betroffenen Gesellschaften halten zu können, oder sei es, dass die Gesellschaften wegen der zu hohen Steuerbelastung abwandern.
Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf dem Sicherheiten-eigenkapital	Die Schätzung basiert auf der Vollerhebung im Rahmen der NFA-Daten mit Einzelfalldaten über den Gewinn und das Eigenkapital. Dies ermöglicht eine verlässliche Schätzung der Mindereinnahmen im Grundmodell. Mittels einer zusätzlich durchgeführten Stichprobenauswertung von Bilanzdaten wurde abgeschätzt, wie stark sich die Mindereinnahmen des Grundmodells durch die Beschränkung auf das überdurchschnittliche Eigenkapital reduzieren. Die Verlässlichkeit dieser Schätzung kann auf Stufe Bund als gut beurteilt werden. Aufgrund des Verhältnisses der Gewinnsteuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden zu jenen des Bundes wurde auf die Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden geschlossen. Dieser einfache Ansatz kann eine gewisse Fehlerquelle beinhalten. Unsicherheit besteht über das Zinsniveau im Zeitpunkt des Inkrafttretens und der Jahre danach. Je nachdem, ob aufgrund des dannzumaligen Zinsniveaus der Schutzzinssatz über oder unter 3% liegt, können die Mindereinnahmen unter- oder überschätzt sein.
Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Die Schätzung basiert auf dem Durchschnitt der Einnahmen der letzten 10 Jahre und ist verlässlich.
Anpassungen beim Beteiligungsabzug	Beim Beteiligungsabzug stehen sich quantifizierbare und nicht quantifizierbare Elemente gegenüber, so dass Aussagen über den Saldoeffekt unsicher sind.
Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	Die Einnahmenschätzung zur Kapitalgewinnsteuer basiert auf der Statistik der SNB über die Vermögen der privaten Haushalte für einzelne Vermögenskomponenten. Dabei wurden Annahmen über die Aufteilung in bereits heute steuerbare Kapitalerträge und neu steuerbare Kapitalgewinne gemacht. Eine zusätzliche Annahme betrifft die Höhe der Grenzsteuersätze, welcher die Kapitalgewinne bei Bund bzw. bei Kantone und Gemeinden neu unterstehen. Eine erhebliche Unsicherheit besteht bezüglich des Verhaltens der Anleger bei der Realisation von Kapitalgewinnen und -verlusten. Eine Rolle spielt auch die Bewertung der Vermögenswerte im Zeitpunkt des Inkrafttretens, der für die Bestimmung der Gestehungskosten massgebend ist. Liegen die Bewertungen dannzumal hoch,

	dürfte das geschätzte Einnahmepotenzial in den ersten Jahren verfehlt werden. Liegen die Bewertungen eher tief, können demgegenüber aufgrund des Erholungspotenzials bereits in den ersten Jahren hohe Steuererträge aus realisierten Kapitalgewinnen erzielt werden.
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	Die Schätzung bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne basiert auf einer Datenerhebung bei verschiedenen Kantonen. Die Qualität der Schätzung ist bei den qualifizierenden Investoren gut. Bei den nicht qualifizierenden Investoren sind die Unsicherheiten etwas grösser.
Wanderung von Gesellschaften und Unternehmensfunktionen	Je nach nachdem, wie sich die Steuerbelastung in anderen Ländern entwickelt, kann die Schweiz als Standort für Gesellschaften an Attraktivität gewinnen oder auch verlieren. Dies kann sowohl zu Zuwanderung als auch zu Abwanderung ganzer Gesellschaften oder einzelner Unternehmensfunktionen führen. Solche potenziellen Wanderungsbewegungen sind in den Schätzungen der finanziellen Auswirkungen nicht berücksichtigt. Sie sind aber für fast alle Massnahmen relevant. Durch potenziell hinzu- oder wegziehende Unternehmen können die Mindereinnahmen kleiner oder grösser ausfallen. Die möglichen Effekte vergrössern daher die Unsicherheit der Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen.

### 3.2.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf den Bund.

*Tabelle 13: Finanzielle Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf den Bund:*

Massnahme	Finanzielle Auswirkungen Bund
Lizenzbox + Weiterführung der bestehenden Praxis der Aufdeckung stiller Reserven (steuersystematische Realisation)	Kurzfristig resultieren geringfügige Mehreinnahmen, da der von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer des Bundes abziehbare Steueraufwand bei bisher kantonal ordentlich besteuertem Gewinnsteuersubstrat, das für die Lizenzbox qualifiziert, niedriger ausfällt. Langfristig ergeben sich aufgrund des gleichen Effektes zusätzliche geringfügige Mehreinnahmen, soweit die Kantone ihre Gewinnsteuerbelastung reduzieren. Soweit es jedoch infolge nicht kompetitiver Steuerbelastung für Gewinne, welche nicht für die Box qualifizieren, langfristig zu Abwanderung von Gewinnsteuersubstrat ins Ausland kommt, entstehen dem Bund Mindereinnahmen.
Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf dem Sicherheits-eigenkapital	Mindereinnahmen: -266 Mio. Fr. (nach Abzug Kantonsanteil 17%).
Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Mindereinnahmen: -210 Mio. Fr.
Anpassungen beim Beteiligungsabzug	Nettoeffekt aus dem Systemwechsel und der Verlustübernahme: Netto resultieren vermutlich Mehreinnahmen bei beträchtlichen Schwankungen von Jahr zu Jahr. Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand: Mindereinnahmen von -166 bis -216 Mio. Fr. (nach Abzug Kantonsanteil von 17%)

	Darüber hinaus geringfügige Mindereinnahmen aus der Abschaffung von Mindestbeteiligungsquoten und Mindesthaltedauer für Kapitalgewinne auf Beteiligungen sowie der Aufhebung der zeitlichen Beschränkung des Verlustvortrages. Dieser stehen in Barwertbetrachtung Mehreinnahmen aus der Mindestbesteuerung des jährlich erzielten Gewinnes gegenüber.
Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	Mehreinnahmen: 263 Mio. Fr. (nach Abzug Kantonsanteil 17%)
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	Die Aufhebung des Qualifikationskriteriums für die Gewährung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne führt zu Mindereinnahmen. Die Anhebung des Teilbesteuerungsmasses bewirkt Mehreinnahmen. Netto resultieren Mindereinnahmen: -102 Mio. Fr. (nach Abzug Kantonsanteil 17%) Die AHV wird tendenziell entlastet, da der Lohnbezug im Vergleich zum Gewinnbezug wieder attraktiver wird.

Neben den steuerpolitischen Massnahmen haben auch die vertikalen Ausgleichsmassnahmen finanzielle Auswirkungen auf den Bund. Sie führen zu Mehrausgaben von 1 Milliarde Franken. Da sie gestaffelt über 4 Jahre eingeführt werden sollen, fällt die volle Belastung des Bundeshaushaltes erst im vierten Jahr nach Inkraftsetzung an. Die Anpassung des Ressourcenausgleichs (Einführung Zeta-Faktoren) bewirkt beim Bund keine zusätzliche Belastung; hingegen zieht der Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone während 7 Jahren zusätzliche Ausgaben von jährlich 180 Millionen Franken nach sich.

Tabelle 14 fasst die finanziellen Auswirkungen der USR III (soweit sie quantifizierbar sind) auf den Bund zusammen. Darin nicht enthalten sind allfällige dynamische Effekte bei der direkten Bundessteuer. Sie entstehen, wenn Unternehmungen aufgrund der neuen steuerlichen Rahmenbedingungen wegziehen (Mindereinnahmen) oder wenn neue Unternehmen zuziehen bzw. bestehende Unternehmen ein stärkeres Gewinnwachstum aufweisen. Diese dynamischen Effekte lassen sich nicht quantifizieren. Das Ziel der USR III ist es, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhalten und zu stärken. Deshalb sollten negative dynamische Effekte durch positive ausgeglichen werden.

In der Tabelle ebenfalls aufgeführt sind die Massnahmen zur Gegenfinanzierung.

Tabelle 14: Übersicht über finanzielle Auswirkungen und Gegenfinanzierung auf Bundesebene (statische Berechnungen mit gerundeten Zahlen, Auswirkungen auf Kantonsanteile bei Steuereinnahmen bereits berücksichtigt)

	<b>Volumen in Mrd.</b>
<b>Finanzielle Auswirkungen der USR III</b>	
<b>(- Belastungen, + Entlastungen)</b>	
<i>Einnahmen</i>	
Zinsbereinigte Gewinnsteuer	-0,3
Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital	-0,2
Anpassungen beim Beteiligungsabzug	-0,2
Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	+0,3
Anpassungen Teilbesteuerungsverfahren	-0,1
<i>Ausgaben</i>	
Vertikale Ausgleichsmassnahmen	-1,0
Ergänzungsbeitrag	-0,2
<b>Total</b>	<b>-1,7</b>
<b>Gegenfinanzierung</b>	
<i>Einnahmenseitige Massnahmen</i>	
Aufstockung Steuerinspektoren	0,3
<i>Ausgabenseitige Massnahmen</i>	
Aufbau struktureller Überschüsse für USR III	1,0
Bereits im Finanzplan eingestellt (Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital)	0,2
Zinseinsparungen dank Schuldenabbau (infolge struktureller Überschüsse; volle Wirkung)	0,1
Auslaufen NFA-Härteausgleich	0,2
<b>Total</b>	<b>1,8</b>

### 3.2.3 Finanzielle Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf die Kantone und Gemeinden.

*Tabelle 15: Finanzielle Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf die Kantone und die Gemeinden:*

<b>Massnahme</b>	<b>Finanzielle Auswirkungen Kantone und Gemeinden</b>
Lizenzbox + Weiterführung der bestehenden Praxis der Aufdeckung stiller Reserven (steuer-systematische Realisation)	Kurzfristig bestimmen sich die finanziellen Auswirkungen v.a. durch die Mindereinnahmen aus bisher ordentlich besteuerten Gewinnen, welche für die Lizenzbox qualifizieren. Das Ausmass dieser Mitnahmeeffekte hängt von der konkreten Ausgestaltung der Box aus. Langfristig, d.h. nach dem Auslaufen des erhöhten Abschreibungsvolumens infolge der Aufdeckung stiller Reserven fallen die Mindereinnahmen grösser aus, da entweder Gewinnsteuersubstrat abwandern dürfte oder Gewinnsteuersenkungen erforderlich sein dürften, um das abwanderungsgefährdete Gewinnsteuersubstrat im Inland zu halten.
Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf dem Sicherheits-eigenkapital	Mindereinnahmen: -344 Mio. Fr. (inkl. Kantonsanteil 17%). Die Mindereinnahmen können reduziert werden, indem der statutarische Gewinnsteuersatz etwas angehoben oder bei den Kantonen mit höherer Gewinnsteuerbelastung etwas weniger stark abgesenkt würde, als ohne diese Massnahme langfristig ohnehin erforderlich wäre.
Kapitalsteuer	Keine signifikanten Auswirkungen
Anpassungen beim Beteiligungsabzug	Nettoeffekt aus dem Systemwechsel und der Verlustübernahme: analog Bund Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand: Mindereinnahmen von -194 bis -254 Mio. Fr. (inkl. Kantonsanteil von 17%) Darüber hinaus geringfügige Mindereinnahmen aus der Abschaffung von Mindestbeteiligungsquoten und Mindesthaltedauer für Kapitalgewinne auf Beteiligungen sowie der Aufhebung der zeitlichen Beschränkung des Verlustvortrages.
Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	Mehreinnahmen: 828 Mio. Fr. (inkl. Kantonsanteil 17%)
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	Netto resultieren Mindereinnahmen: -249 Mio. Fr (inkl. Kantonsanteil 17%)

In der Summe gleichen sich die (quantifizierbaren) Auswirkungen der verschiedenen Reformelemente für Kantone und Gemeinden in etwa aus. Nicht berücksichtigt sind dabei allerdings dynamische Effekte sowie Mindereinnahmen aufgrund allfälliger Senkungen der kantonalen Gewinnsteuersätze.

Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes bringen den Kantonen ab 2019 ansteigende Mehreinnahmen von bis zu 1 Milliarde im Jahr 2023. Die Anpassungen des Ressourcenausgleichs zeitigen erst ab 2023 finanzielle Auswirkungen bei den Kantonen. Die entsprechenden Veränderungen der Ressourcenausgleichszahlungen sind im jetzigen Zeitpunkt indessen nur schwer quantifizierbar. Zudem begünstigt der Ergänzungsbeitrag die ressourcenschwächsten Kantone im Umfang von 180 Millionen (ebenfalls ab 2023).

### 3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

#### 3.3.1 Zielorientierte Steuerpolitik

Neben dem Fiskalziel, der Einnahmenbeschaffung für die öffentliche Hand, sollen in der Unternehmensbesteuerung, d.h. der Besteuerung der Unternehmen und ihrer Anteilseigner, auch Wohlfahrtszielsetzungen verfolgt werden<sup>33</sup>. Vom Oberziel, die nationale Wohlfahrt zu fördern, lassen sich das Standortziel und das Effizienzziel ableiten.

Unter das Standortziel fallen attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für international mobile Unternehmen. Sie begünstigen die Ansiedlung von Unternehmen, vermeiden die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland und bieten Rechts- und Planungssicherheit. Aus Standortsicht kann es sich auch als zielführend erweisen, die Steuerbelastung nach Mobilität zu differenzieren.

1. Ansiedlung von Unternehmen: Eine standortattraktive Ausgestaltung der Unternehmensbesteuerung begünstigt die Ansiedlung von Unternehmen. Deshalb ist auf eine tiefe effektive Durchschnittssteuerbelastung zu achten.
2. Vermeidung der Gewinnverlagerung ins Ausland: Die Anreize für die Unternehmen, im Inland erwirtschaftete Gewinne ins Ausland zu verlagern, sind möglichst gering zu halten. Deshalb ist auf tiefe statutarische Gewinnsteuersätze zu achten.
3. Nach Mobilität differenzierte Steuerbelastung: Unter dem Standortziel kann eine Differenzierung der Steuerbelastung nach Mobilität der Steuerbasen von Vorteil sein. Mobilere Steuerbasen werden dabei tiefer besteuert als weniger mobile.<sup>34</sup>
4. Rechts- und Planungssicherheit: Die Unternehmensbesteuerung soll Rechts- und Planungssicherheit gewährleisten. Rechts- und Planungssicherheit bedingen eine international anerkannte Unternehmensbesteuerung.

Unter dem Effizienzziel sollen die steuerlichen Effizienzeinbussen möglichst gering ausfallen. Dies wird erreicht, indem die Steuerlast auf Grenzinvestitionen, d.h. einer vor Steuern gerade noch rentablen Investition, tief ausfällt, die Besteuerung entscheidungsneutral ausgestaltet ist, so dass unternehmerische Entscheidungen nicht verzerrt werden, und die Besteuerung administrativ einfach ist.

1. Niedrige Steuerlast auf Grenzinvestitionen: Die Unternehmensbesteuerung belastet Investitionen und schwächt damit die Investitionsanreize. Diese negativen Investitionsanreize sind durch eine tiefe effektive Grenzsteuerbelastung niedrig zu halten, so dass die wachstumsfördernde Kapitalakkumulation möglichst wenig beeinträchtigt wird.
2. Entscheidungsneutralität: Die Unternehmensbesteuerung sollte unternehmerische Entscheidungen, insbesondere die Wahl von Rechtsform, Investitionsprojekten und Finanzierungsformen, nicht verzerren. Am wichtigsten ist dabei die Finanzierungsneutralität, weil von Verletzungen der Finanzierungsneutralität die grössten Verzerrungswirkungen ausgehen.

<sup>33</sup> Die Wohlfahrtszielsetzung ist in Art. 94 Abs. 2 BV verankert.

<sup>34</sup> Vgl. zur Mobilität der Steuerbasen die Ausführungen im Exkurs in Ziffer 1.1.1.

- Rechtsformneutralität: Rechtsformneutralität bedingt, dass die Wahl der Rechtsform (Personen- oder Kapitalgesellschaft) nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst wird.
  - Investitionsneutralität: Investitionsneutralität verlangt, dass das Steuersystem die Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten nicht verzerrt.
  - Finanzierungsneutralität: Finanzierungsneutralität bedingt, dass die Wahl zwischen verschiedenen Finanzierungsformen steuerlich nicht verzerrt wird. Die Wahl zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne sollte nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst werden (Gewinnverwendungsneutralität). Eigenkapital und Fremdkapital sollten steuerlich gleich behandelt werden (Kapitalstrukturneutralität).
3. Administrative Einfachheit: Die Unternehmensbesteuerung verursacht Erhebungs- und Entrichtungskosten. Diese Vollzugskosten sind möglichst niedrig zu halten.

### **3.3.2 Auswirkungen auf das Standortziel**

#### **3.3.2.1 Abschaffung Steuerstatus, Prinzipalgesellschaften und Swiss Finance Branch**

Im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit, welche die internationale Akzeptanz des schweizerischen Systems der Unternehmensbesteuerung beinhaltet, sollen die Steuerstatus nach Art. 28 StHG, die spezielle Ausscheidung bei Prinzipalgesellschaften und die Praxis zur Swiss Finance Branch abgeschafft werden.

#### **3.3.2.2 Einführung Lizenzbox**

Gewinne, welche bisher im Rahmen der Statusgesellschaften privilegiert besteuert werden und neu für die Lizenzbox qualifizieren, unterliegen sowohl auf Stufe Bund als auch auf kantonaler Ebene neu in etwa einer gleich hohen Steuerbelastung wie bisher.

Auf Gewinnen, welche bisher ordentlich besteuert worden sind und neu für die Lizenzbox qualifizieren, reduziert sich die Steuerbelastung auf Stufe Kanton und Gemeinde deutlich. Für solche Gesellschaften gewinnt die Schweiz zum Preis von Mindereinnahmen bei Kantonen und Gemeinden an Standortattraktivität.

#### **3.3.2.3 Aufdeckung stiller Reserven**

Gibt ein Unternehmen seinen kantonalen Steuerstatus auf, werden gemäss weit verbreiteter Praxis der Kantone die stillen Reserven aufgedeckt und zum reduzierten kantonalen Steuersatz besteuert. Die zukünftigen Abschreibungen auf diesen Reserven reduzieren den steuerbaren Gewinn und damit auch die Gewinnsteuerlast. Werden die kantonalen Steuerstatus abgeschafft, kommt dieser Effekt ebenfalls zum Tragen und wirkt sich temporär steuermässigend aus. Erst wenn die aufgedeckten stillen Reserven abgeschrieben sind, wirkt sich die dann geltende ordentliche Steuerbelastung im jeweiligen Kanton aus. Verharrt diese bei den Kantonen mit derzeit höherer ordentlicher Gewinnsteuerbelastung auch dannzumal auf diesem höheren

Niveau, müssen diese Kantone mit Funktionsverlagerungen oder der Abwanderung von Gesellschaften in andere Kantone oder ins Ausland rechnen.

Wegzug und Zuzug werden bei der Aufdeckung stiller Reserven symmetrisch behandelt. Künftig könnte daraus dennoch eine erhöhte Standortattraktivität resultieren, wenn Gesellschaften aus Steueroasen mit aufgrund der internationalen Entwicklung gesunkener Standortattraktivität in die Schweiz zurückwandern. Bei Zuzügen aus anderen Ländern dürfte die Aufdeckung stiller Reserven hingegen keinen Einfluss auf die Standortattraktivität ausüben, da der Aufdeckung typischerweise eine entsprechende Wegzugsbesteuerung im Herkunftsland gegenüber steht.

#### **3.3.2.4 Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital**

Die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital wirkt sich einerseits so aus, dass eine international wettbewerbsfähige Steuerbelastung für konzerninterne Zinsen resultiert.

- *Finanzierungsfunktion:* Konzerninterne Finanzierungen erfolgen derzeit vor allem im Rahmen der Swiss Finance Branch<sup>35</sup> und des Holdingstatus<sup>36</sup>. Werden diese beiden Regelungen abgeschafft und bleibt die international kompetitive Steuerbelastung für konzerninterne Finanzierungen auf dem gegenwärtigen Niveau, verliert die Schweiz an Standortattraktivität.

Die Zinsbereinigung der Gewinnsteuer kann für die konzerninterne Finanzierung steuerlich wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen bieten. Dies gilt auch für die hier vorgeschlagene Ausgestaltungsvariante mit Beschränkung des Schutzzinsabzuges auf überdurchschnittlich hohes Eigenkapital, sofern die Kerneigenkapitalquote für konzerninterne Darlehen niedrig angesetzt ist. Eine solche niedrige Kerneigenkapitalquote lässt sich gut rechtfertigen, da sich konsolidiert betrachtet Guthaben und Forderungen aus konzerninternen Darlehen saldieren. Daher müssen konzerninterne Aktivdarlehen von Konzerngesellschaften auch nicht mit hohen Eigenkapitalquoten unterlegt werden.

Darüber hinaus bildet die Massnahme eine Voraussetzung dafür, dass Schweizer Konzerne ihre Treasury-Funktion in der Schweiz zentralisieren können. Damit hierzu wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen geschaffen werden, bedarf es jedoch zusätzlicher Massnahmen im Bereich der Verrechnungssteuer. Der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer würde diese Voraussetzungen schaffen.

Es käme dann auch zu einem Zuzug von Finanzierungstätigkeiten, welche Schweizer Konzerne in ausländischen Standorten unterhalten in die Schweiz. Dieser Effekt ist allerdings nicht quantifizierbar.

Würde umgekehrt von einer Zinsbereinigung abgesehen, so besteht ein hohes Risiko, dass die Schweiz für Finanzierungsaktivitäten nicht mehr international konkurrenzfähig wäre.

- *Verbundeffekte (economies of scope):* Im Lichte sich wandelnder internationaler Entwicklungen dürften die Anforderungen an die unternehmerische Substanz in Verbindung mit der Besteuerung von mobilen Unternehmenserträgen

<sup>35</sup> Vgl. Ziffer 1.1.2.3.

<sup>36</sup> Vgl. Ziffer 1.1.2.1.

künftig steigen. Internationale Konzerne werden daher ihre zentralen Konzernfunktionen künftig noch stärker an einem einzigen Standort zusammenziehen. Sie sind mithin an Standorten interessiert, welche attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für sämtliche zentralen Konzernaktivitäten anbieten. Eine attraktive Besteuerung von Konzernfinanzierungs- und Treasury Center Aktivitäten ist damit von grosser Bedeutung für den Unternehmensstandort als Ganzes und damit auch für den Erhalt und die Neuansiedlung von anderen mobilen Konzernaktivitäten, etwa im Bereich von F&E, Immaterialgüterverwertung oder der eigentlichen Konzernsteuerung (Head-quarter- und Prinzipal-Aktivitäten).

Steuerlich wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für Konzernfinanzierungsaktivitäten, wie sie durch die Zinsbereinigung der Gewinnsteuer erreicht werden können, dürfen somit nicht als ein einzelner, isolierter Baustein der Reform betrachtet werden, sondern bilden Teil eines kohärenten Gesamtkonzeptes für einen attraktiven Unternehmensstandort.

Andererseits entfaltet die Massnahme auch Flächenwirkung für alle Gesellschaften, die über Sicherheitseigenkapital verfügen. Die Massnahme senkt den effektiven Durchschnittsgewinnsteuersatz, so dass sie im Hinblick auf den Standortentscheid einer Gesellschaft analog wirkt wie eine allgemeine Gewinnsteuersenkung.

### **3.3.2.5 Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital senkt die effektive Gewinnsteuerbelastung auf der Beteiligungsfinanzierung. Sie wirkt sich damit auf alle Gesellschaften positiv aus, die aus irgendeinem Grund neues Eigenkapital begeben. Dies gilt namentlich für zuziehende Gesellschaften mit sehr grossem Kapital und Konzernzentralen.

### **3.3.2.6 Anpassungen beim Beteiligungsabzug und unbeschränkte Verlustverrechnung**

Die Massnahme wirkt sich für Beteiligungsgewinne positiv aus. Im Falle von Beteiligungsverlusten ist die Attraktivität geringer als im geltenden System, jedoch vergleichbar mit derjenigen in EU-Staaten. Zudem passt die Schweiz ihren Beteiligungsabzug an das international gebräuchliche und akzeptierte System an.

Nach dem Vorschlag wird der Finanzierungsaufwand voll steuerwirksam behandelt und nicht wie bisher anteilig auf die Beteiligungserträge umgelegt. Neu soll auch der Verwaltungsaufwand nicht mehr dem Beteiligungserfolg belastet werden. Dadurch entfällt für Beteiligungserträge jegliche Residualbesteuerung. Die effektive Durchschnittssteuerbelastung nimmt dadurch für Gesellschaften, welche Beteiligungen halten, ab.

Der gesamte Reingewinn eines Unternehmens mit Beteiligungen setzt sich aus dem Nettobeteiligungsertrag und dem übrigen Gewinn zusammen.

Tabelle 16: Vergleich der steuerlichen Auswirkungen der bisherigen indirekten und der neu vorgeschlagenen direkten Freistellung für acht Grundkonstellationen:

<b>Grundkonstellationen</b>								
Nettobeteiligungsertrag	>0	>0	>0	>0	<0	<0	<0	<0
Übriger Gewinn	>0	>0	<0	<0	>0	>0	<0	<0
Gesamter Reingewinn			>0	<0	>0	<0		
Übriger Gewinn minus Nettobeteiligungsertrag	>0	<0					<0	>0
<b>Annahmen</b>								
Nettobeteiligungsertrag	100	200	200	100	-100	-200	-100	-200
Übriger Gewinn	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
Gesamter Reingewinn	300	300	100	-100	100	-100	-300	-300
Gewinnsteuersatz	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
<b>Indirekte Freistellung</b>								
Steuer vor Beteiligungsabzug	30	30	10	0	10	0	0	0
Beteiligungsabzug	33.3%	66.7%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Steuer nach Beteiligungsabzug	20	10	0	0	10	0	0	0
Verlustvortrag	0	0	0	-100	0	-100	-300	-300
<b>Direkte Freistellung</b>								
Steuerbarer Reingewinn / Verlustvortrag	200	100	-100	-200	200	100	-200	-100
Steuer	20	10	0	0	20	10	0	0
Verlustvortrag	0	0	-100	-200	0	0	-200	-100
<b>Methodendifferenz</b> (Vorteil (+) direkte gegenüber indirekte Freistellung)								
Differenz Steuer	0	0	0	0	-10	-10	0	0
Differenz Verlustvortrag	0	0	100	100	0	-100	-100	-200
Mindereinnahmen <b>direkte</b> Freistellung			X	X				
Mindereinnahmen <b>indirekte</b> Freistellung					X	X	X	X

Es zeigen sich die folgenden Ergebnisse:

- Fallen der Nettobeteiligungsertrag und der übrige Gewinn beide positiv aus, so unterscheidet sich bei proportionalem Gewinnsteuertarif die Steuerbelastung zwischen den beiden Methoden nicht. Die indirekte und die direkte Freistellung führen zum gleichen Ergebnis.
- Steht demgegenüber ein positiver Nettobeteiligungsertrag einem übrigen Verlust gegenüber, führt die direkte Freistellung zu einem höheren Verlustvortrag, was aus Sicht der betroffenen Unternehmung vorteilhaft ist und dem Fiskus Mindereinnahmen beschert.
- Ist hingegen der Nettobeteiligungsertrag negativ, so fällt bei der direkten gegenüber der indirekten Freistellung die Steuer höher und / oder der Verlustvortrag niedriger aus; entsprechend generiert die direkte Freistellung dem Fiskus Mehreinnahmen. Um zu gewährleisten, dass Betriebsverluste im Konzern

steuerlich immer geltend gemacht werden können, sieht der Vorschlag allerdings vor, dass Verluste aus Konzerngesellschaften im Umfang der Beteiligungsquote dann übernommen werden, wenn deren Abzugsfähigkeit bei der Konzerngesellschaft wegfällt. Diese Lösung kompensiert teilweise den aufgrund des Systemwechsels erfolgenden Wegfall von steuerwirksamen Kapitalverlusten und Abschreibungen auf Beteiligungen.

Während die direkte Freistellung in Bezug auf die Konzernstruktur neutral ist, erzeugt die indirekte Freistellung einen Anreiz in der Muttergesellschaft das Halten von Beteiligungen mit risikoarmen, stabilen Erträgen aus übriger Tätigkeit zu kombinieren und risikobehaftete und daher im Erwartungswert höhermargige Aktivitäten in (ausländischen) Tochtergesellschaften anzusiedeln. Aus Standortsicht ist dies nicht vorteilhaft, weil der Standort der Muttergesellschaft bei gutem Geschäftsverlauf bei der Tochtergesellschaft fiskalisch am Steueraufkommen und volkswirtschaftlich an der Wertschöpfung nicht partizipiert, aber bei ungünstigem Geschäftsverlauf in der Tochtergesellschaft das volle Risiko trägt.

### **3.3.2.7 Kantonale Gewinnsteuersenkungen**

Kantonale Gewinnsteuersenkungen senken die statutarische und die effektive Durchschnittssteuerbelastung der betroffenen Gesellschaften. Dadurch verringert sich der Anreiz zur Gewinnverlagerung ins Ausland seitens bereits ansässiger Gesellschaften, und die Schweiz gewinnt als Standort für Neuansiedlungen an Attraktivität. Allerdings fallen bei kantonalen Gewinnsteuersenkungen hohe Mitnahmeeffekte seitens bereits ansässiger Unternehmen an. Dementsprechend ist diese Massnahme als Instrument zur Erhöhung der Standortattraktivität vergleichsweise teuer.

### **3.3.2.8 Übrige Massnahmen**

Die Einführung der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften und die Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne wirken sich im Allgemeinen nicht auf die Standortentscheidungen der Unternehmen aus. Die Massnahmen wirken sich lediglich auf die Wohnsitzwahl der Investoren aus. Hier beeinträchtigt die Kapitalgewinnsteuer die Wohnsitzwahl zu Ungunsten der Schweiz. Beim Teilbesteuerungsverfahren wird die Schweiz in Bezug auf den Wohnsitzwahlentscheid bei nicht qualifizierenden Investoren attraktiver und bei qualifizierenden Investoren weniger attraktiv. Im Vergleich zur Standortwahl der Unternehmen ist jedoch die Wohnsitzwahl der Investoren von untergeordneter Bedeutung.

## **3.3.3 Auswirkungen auf das Effizienzziel**

### **3.3.3.1 Niedrige Steuerlast auf Grenzinvestitionen**

Die Abschaffung der Steuerstatus nach Art. 28 StHG, der speziellen Ausscheidung bei Prinzipalgesellschaften und der Praxis zur Swiss Finance Branch erhöht zunächst die effektive Grenzsteuerbelastung. Diesem Effekt wirken verschiedene Reformmassnahmen entgegen.

Die Einführung der Lizenzbox senkt auf Ebene der Gewinnsteuer von Kantonen und Gemeinden die effektive Grenzsteuerbelastung, wenn die Investition ein Patent

generiert, so dass die Einkünfte aus dem Patent in den Genuss der präferentiellen Besteuerung gelangen.

Bei unverändertem statutarischen Gewinnsteuersatz sinkt aufgrund der zinsbereinigten Gewinnsteuer die effektive marginale Steuerbelastung für Gesellschaften, die über Sicherheitseigenkapital verfügen, bereits in der Schweiz ansässig sind und neue Investitionen mittels Beteiligungs- oder Selbstfinanzierung tätigen. Diese Gesellschaften können sämtliche Finanzierungskosten einer zusätzlichen Investition, d.h. die Schuldzinsen auf dem Fremdkapital und die kalkulatorischen Zinsen auf dem Eigenkapital, von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abziehen. Infolgedessen sinkt die effektive marginale Steuerbelastung bei diesen Gesellschaften auf null, so dass bei ihnen der Investitionsimpuls grösser ausfällt als bei einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung in vergleichbarer Grössenordnung.

Bei Gesellschaften ohne Sicherheitseigenkapital kann die Massnahme hingegen keine Wirkung entfalten, so dass sich hier im Unterschied zur allgemeinen Gewinnsteuersenkung weder Unternehmenszuzüge ergeben noch ein zusätzlicher Investitionsimpuls seitens bereits ansässiger Unternehmen einstellt.

Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital senkt die effektive Grenzsteuerbelastung auf Investitionen, die mit neuem Eigenkapital finanziert werden. Die Massnahme wirkt sehr gezielt, da sie lediglich die Steuerbelastung auf neuen, d.h. noch nicht getätigten Investitionen, vermindert und damit keine Mitnahmeeffekte erzeugt. Darüber hinaus weist die Emissionsabgabe auf Eigenkapital gegenüber anderen Steuern, welche darauf abzielen Vermögenseinkommen nach dem Quellenprinzip bei den Kapitalgesellschaften zu besteuern (Gewinn- und Kapitalsteuer) keine Vorteile, jedoch verschiedene weitere Nachteile auf:

- *Unzulängliche Bemessungsgrundlage:* Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital belastet im Rahmen einer Ex-ante-Besteuerung den Sollertrag und nicht wie bei einer Ex-post-Besteuerung das tatsächlich erwirtschaftete Einkommen. Dadurch ergibt sich, gemessen an der Leistungsfähigkeit, einerseits eine Überbesteuerung von eigenkapitalfinanzierten Investitionen, welche im Nachhinein die ursprünglich erwartete Rentabilität nicht erreichen konnten. Andererseits werden aber überdurchschnittlich rentable Investitionen unterbesteuert, weil ökonomische Renten darstellende Einkommensbestandteile unbesteuert bleiben.<sup>37</sup> Unter dem Aspekt der Allokationseffizienz ist dies nicht sachgerecht, weil gerade von der Besteuerung ökonomischer Renten kaum Verzerrungseffekte ausgehen. Wegen der Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Rentabilität einer Investition ist die Emissionsabgabe auf Eigenkapital aber auch unter dem Aspekt der horizontalen Steuergerechtigkeit einer Ex-post Besteuerung des tatsächlich erwirtschafteten Einkommens unterlegen.

<sup>37</sup> Eine ökonomische Rente stellt den Überschuss der Erlöse über die gesamten Opportunitätskosten ihrer Erwirtschaftung dar. Diese Opportunitätskosten bestehen im Falle einer Investition aus sämtlichen anfallenden Aufwandsposten (Kosten für Rohstoffe und Zwischenprodukte, Maschinen, Dienstleistungen, Löhne, Steuern, Fremdkapitalzinsen usw.) zuzüglich der marktüblichen Verzinsung des eingesetzten Eigenkapitals. Decken die erwarteten Erlöse gerade die Opportunitätskosten, resultiert ein Barwert von null, und die Investition ist gerade noch rentabel. Übersteigen die Erlöse die Opportunitätskosten, so fällt der Barwert höher aus, und es entsteht eine ökonomische Rente. Da ein Barwert von null ausreicht, damit ein Investitionsprojekt rentabel ist, spielt die ökonomische Rente für den Entscheid, ob ein Investitionsprojekt realisiert werden soll, keine Rolle.

- *Verzicht auf den Versicherungseffekt der Besteuerung:* Durch die Ex-ante-Besteuerung des Sollertrags geht darüber hinaus der Versicherungseffekt einer Besteuerung des tatsächlich erwirtschaftenden Einkommens verloren. Im Unterschied zur Ex-ante-Besteuerung beteiligt sich der Fiskus bei einer Ex-post-Steuer am Risiko, d.h. am Glück oder Pech der Investoren. Infolge dieses Versicherungseffektes (Domar-Musgrave-Effekt) geben sich die Investoren mit einer niedrigeren Risikoprämie zufrieden. Im Einzelfall bedeutend wird der Versicherungseffekt insbesondere dann, wenn das Vermögen der Anteilseigner überwiegend aus Anteilen eines einzigen Unternehmens besteht. Diese Situation ist für Eigentümer-Unternehmer nicht untypisch. Wegen des bestehenden Klumpenrisikos bleibt ihnen nämlich die Risikostreuung via die üblicherweise empfohlene Portfoliodiversifikation versagt.

Auch kantonale Gewinnsteuersenkungen entlasten Investitionen, welche mit neuem Eigenkapital (Beteiligungsfinanzierung) oder durch thesaurierte Gewinne (Selbstfinanzierung) finanziert werden. Im Unterschied zur Abschaffung der Emissionsabgabe treten jedoch Mitnahmeeffekte auf, weil die Gewinnsteuersenkung stets auch die Gewinne aus bereits getätigten Investitionen entlastet, was keine positiven Investitionsanreize mehr auslösen kann.

Kein Impuls auf neue Investitionen geht von der Aufdeckung stiller Reserven aus, da das damit verbundene zusätzliche Abschreibungspotenzial unabhängig davon anfällt, ob das Unternehmen künftig zusätzliche Zahlungsströme aus neuen Investitionen generiert.

Soweit sich die Unternehmen durch inländische natürliche Personen als Investoren finanzieren, spielt auch die Steuerbelastung auf Haushaltsebene eine Rolle. Aufgrund der Einführung der Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungen im Privatvermögen verteuert sich hier die Selbstfinanzierung. Bei der Beteiligungsfinanzierung erhöht sich in den meisten Kantonen die Belastung für qualifizierende Investoren, während jene für nicht qualifizierende Investoren sinkt, da diese neu ebenfalls in den Genuss eines Teilbesteuerungsverfahrens kommen. Geht man vom im Vorfeld der Unternehmenssteuerreform II ermittelten Anteil der qualifizierenden Beteiligungen mit einem Kapitalanteil von mindestens 10% von 56% aus, so belastet die neue Regelung bei der Beteiligungsfinanzierung im Vergleich zum gewichteten Mittel aus bisher qualifizierenden und nicht qualifizierenden Beteiligungen in etwa gleich wie bisher. Dabei verteuert sich die Finanzierung für Unternehmen mit qualifizierenden Beteiligten und verbilligt sich für Unternehmen ohne qualifizierenden Beteiligten.

### **3.3.3.2 Entscheidungsneutrale Besteuerung**

#### **Wahl der Rechtsform**

Rechtsformneutralität bedingt, dass die Wahl der Rechtsform (Personen- oder Kapitalgesellschaft) nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst wird. Sie ist erfüllt, wenn ein Beteiligter an einem Personenunternehmen durch die Einkommenssteuer (sowie die Sozialabgaben) und ein Beteiligter an einem Kapitalunternehmen durch die Gewinnsteuer auf Unternehmensebene und die Besteuerung ausgeschütteter Gewinne in ansonsten gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen einer gleich hohen Steuerbelastung unterliegen.

Wie die nachfolgende Tabelle für Eigentümer-Unternehmer-Beteiligte, die der maximalen Steuerbelastung im jeweiligen Kantonshauptort unterliegen, zeigt, ist dies im geltenden Recht mehr oder weniger der Fall. Der Vergleich ist insofern nicht ganz vollständig, als beim Beteiligten am Personenunternehmen die AHV-Abgaben nicht eingerechnet sind und als beim Beteiligten am Kapitalunternehmen die Kapitalsteuer und eine allfällige Emissionsabgabe auf Eigenkapital ausgeklammert sind.

*Tabelle 17: Maximalbelastung eines Beteiligten an einem Personenunternehmen im Vergleich zu einem Beteiligten an einem Kapitalunternehmen mit qualifizierender Beteiligung, 2012:*

<b>Maximalbelastung eines Beteiligten an einem Personenunternehmen im Vergleich zu einem Beteiligten an einem Kapitalunternehmen mit qualifizierender Beteiligung, 2012</b>				
		Beteiligter an Personenunternehmen	Beteiligter an Kapitalunternehmen	
			Geltendes Recht	Reformvorschlag
ZH	Zürich	40.0%	37.8%	43.2%
BE	Bern	41.4%	40.1%	45.6%
LU	Luzern	30.0%	26.3%	30.6%
UR	Altdorf	25.6%	25.8%	30.3%
SZ	Schwyz	23.0%	22.4%	27.8%
OW	Sarnen	24.1%	24.2%	27.4%
NW	Stans	25.2%	24.7%	28.1%
GL	Glarus	31.2%	25.5%	34.7%
ZG	Zug	22.9%	25.8%	28.7%
FR	Freiburg	35.4%	34.8%	39.6%
SO	Solothurn	34.9%	38.8%	41.5%
BS	Basel	37.5%	37.7%	42.6%
BL	Liestal	42.4%	38.4%	44.2%
SH	Schaffhausen	30.9%	29.9%	34.1%
AR	Herisau	30.0%	28.4%	31.0%
AI	Appenzell	26.1%	25.1%	29.8%
SG	St. Gallen	32.7%	31.6%	36.1%
GR	Chur	32.4%	32.9%	35.6%
AG	Aarau	34.3%	31.9%	38.4%
TG	Frauenfeld	32.5%	32.7%	35.5%
TI	Bellinzona	40.9%	40.1%	43.4%
VD	Lausanne	47.7%	48.1%	49.0%
VS	Sitten	40.9%	40.9%	44.1%
NE	Neuenburg	39.3%	39.6%	42.7%
GE	Genf	45.0%	44.6%	48.1%
JU	Delsberg	42.4%	42.0%	45.3%
	Minimum	22.9%	22.4%	27.4%
	Maximum	47.7%	48.1%	49.0%
Quelle: ESTV				

Unterstellt ist der Fall von Beteiligten, welche jeweils den Maximalsteuersätzen unterliegen. Werden diese Maximalsätze nicht erreicht, reduziert sich die Steuerbelastung beim Beteiligten am Personenunternehmen im Vergleich zu jener des Beteiligten am Kapitalunternehmen überproportional, da bei ihm die Einkommensteuer voll durchschlägt. Demgegenüber reduziert sich die Belastung des Beteiligten an Kapitalunternehmen, wenn die Gesellschaft einen Teil der erwirtschafteten Gewinne

thesauriert, sofern im Fall der teilweisen oder vollständigen Veräusserung der Beteiligungsrechte die thesaurierten Gewinne als Kapitalgewinn steuerfrei vereinnahmt werden können.

Mit der Reform ist dies nicht mehr möglich, da Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Wertschriften auch besteuert werden, wenn sie im Privatvermögen gehalten werden. Überdies bringt die Reform für bisher qualifizierende Beteiligte an Kapitalunternehmen in den meisten Kantonen ein höheres Teilbesteuerungsmass für ausgeschüttete Gewinne. Infolgedessen erhöht sich die Steuerbelastung für Eigentümer-Unternehmer-Beteiligten an einem Kapitalunternehmen. Dem steht jedoch die im Zuge der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III zu erwartende Gewinnsteuersenkung auf Stufe der Kantone gegenüber, so dass auf diesem Wege die Belastung der Beteiligten an Kapitalunternehmen wieder sinken und die Rechtsformneutralität wieder weitgehend realisiert sein dürfte.

### **Wahl der Finanzierungswege**

Finanzierungsneutralität bedingt, dass die Wahl zwischen verschiedenen Finanzierungsformen steuerlich nicht verzerrt wird. Die Wahl zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne sollte nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst werden (Gewinnverwendungsneutralität). Eigenkapital und Fremdkapital sollten steuerlich gleich behandelt werden (Kapitalstrukturneutralität).

Die nachfolgende Tabelle zeigt, durch welche Steuern die Finanzierungswege einer Grenzinvestition auf Unternehmens- und auf Haushaltsebene belastet werden.

*Tabelle 18: Belastung der Finanzierungswege durch verschiedene Steuerarten:*

	<b>Beteiligungsfinanzierung</b>	<b>Selbstfinanzierung</b>	<b>Fremdfinanzierung</b>
<b>Unternehmens- ebene</b>	Gewinnsteuer Kapitalsteuer Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Gewinnsteuer Kapitalsteuer	
<b>Haushalts- ebene</b>	Steuer auf ausgeschütteten Gewinnen Vermögenssteuer	Steuer auf Kapital- gewinnen Vermögenssteuer	Steuer auf Zinsen Vermögenssteuer

Auf Unternehmensebene bleibt die Fremdfinanzierung unbelastet, da die Fremdkapitalzinsen als Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden können. Erfolgt die Finanzierung mittels Eigenkapital, vermindert sich die Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer nicht, so dass die Eigenkapitalfinanzierung durch die Gewinnsteuer belastet wird. Die Kapitalsteuer erhöht diese Belastung noch zusätzlich. Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital wird nur auf von aussen zugeführtem Eigenkapital erhoben und belastet daher nur die Beteiligungsfinanzierung, während die Selbstfinanzierung von dieser Abgabe unberührt bleibt. Auf Unternehmensebene ergibt sich somit das Bild, dass die Beteiligungsfinanzierung den teuersten Finanzierungsweg darstellt, gefolgt von der Selbstfinanzierung, wohingegen die Fremdfinanzierung steuerlich unbelastet bleibt. Die Steuerbelastung auf Unternehmensebene ist relevant für inländische Investoren, die auf der Haushaltsebene nicht steuerpflichtig sind wie z.B. institutionelle Investoren, sowie für ausländische Investoren.

Bei inländischen natürlichen Personen kommt überdies die Belastung durch die Steuern auf Haushaltsebene hinzu. Dabei belastet die Vermögenssteuer die Finanzie-

ungswege im Wesentlichen gleich. Eine gewisse Ungleichbehandlung kann hier aber durch die niedrige Bewertung nicht kotierter Aktien eintreten. Die Fremdkapitalzinsen werden von der Einkommenssteuer ungeschmälert erfasst, so dass die Einkommenssteuer die Fremdfinanzierung voll belastet. Dies gilt auch für die Beteiligungsfinanzierung, sofern der Investor nicht für die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne qualifiziert. Kapitalgewinne bleiben im Allgemeinen steuerfrei, so dass die Selbstfinanzierung auf Haushaltsebene typischerweise nur durch die Vermögenssteuer belastet bleibt. Die kumulierte Belastung auf Unternehmens- und Haushaltsebene ergibt typischerweise die höchste Belastung für die Beteiligungsfinanzierung, während je nach Konstellation die Selbstfinanzierung oder die Fremdfinanzierung am niedrigsten besteuert werden.

Wie die grossen Unterschiede in der Grenzsteuerbelastungen der verschiedenen Finanzierungswege in der nachfolgenden Tabelle zeigt, ist die Finanzierungsneutralität im geltenden Recht schlecht erfüllt, da die einzelnen Finanzierungswege sehr unterschiedlich belastet werden. Bei der kumulierten Belastung auf Unternehmens- und Haushaltsebene erweist sich wegen der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne die Selbstfinanzierung als die günstigste Finanzierungsform für Grenzinvestitionen. Für Investoren, welche für die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne qualifizieren, wird sie in der Regel gefolgt von der Beteiligungsfinanzierung, die häufig günstiger ist als die Fremdfinanzierung. Bei nicht qualifizierenden Investoren ist demgegenüber die Beteiligungsfinanzierung wegen der Vorbelastung durch die Gewinnsteuer und der ungemilderten Besteuerung der Dividenden teurer als die Fremdfinanzierung.

*Tabelle 19: Grenzsteuerbelastung alternativer Finanzierungswege durch die Gewinn- und die Einkommensteuer im geltenden Recht, 2012:*

		Beteiligungsfinanzierung		Selbstfinanzierung	Fremdfinanzierung
		Qualifizierender Investor	Nicht qualifizierender Investor		
ZH	Zürich	36.9%	52.7%	21.2%	40.0%
BE	Bern	39.3%	55.1%	23.4%	41.4%
LU	Luzern	25.3%	38.5%	12.1%	30.0%
UR	Altdorf	23.8%	36.9%	15.1%	25.6%
SZ	Schwyz	18.9%	33.7%	14.0%	23.0%
OW	Sarnen	23.2%	33.7%	12.7%	24.1%
NW	Stans	23.7%	34.7%	12.7%	25.2%
GL	Glarus	21.7%	42.5%	16.5%	31.2%
ZG	Zug	24.8%	34.5%	15.1%	22.9%
FR	Freiburg	33.9%	48.1%	19.6%	35.4%
SO	Solothurn	38.8%	49.6%	22.5%	34.9%
BS	Basel	36.8%	51.4%	22.2%	37.5%
BL	Liestal	37.5%	54.3%	20.7%	42.4%
SH	Schaffhausen	29.0%	41.9%	16.0%	30.9%
AR	Herisau	28.4%	38.8%	12.7%	30.0%
AI	Appenzell	23.1%	36.5%	14.2%	26.1%
SG	St. Gallen	30.7%	44.2%	17.1%	32.7%
GR	Chur	32.9%	43.7%	16.7%	32.4%
AG	Aarau	30.0%	46.7%	18.9%	34.3%
TG	Frauenfeld	32.7%	43.6%	16.4%	32.5%

TI	Bellinzona	40.1%	53.1%	20.7%	40.9%
VD	Lausanne	49.0%	60.0%	23.5%	47.7%
VS	Sitten	40.9%	53.8%	21.7%	40.9%
NE	Neuenburg	39.6%	52.0%	20.9%	39.3%
GE	Genf	44.6%	58.3%	24.2%	45.0%
JU	Delsberg	42.0%	55.2%	22.3%	42.4%
	Minimum	18.9%	33.7%	12.1%	22.9%
	Maximum	49.0%	60.0%	24.2%	47.7%
Quelle:ESTV					

Mit der vorliegend vorgeschlagenen Reform ergeben sich verschiedene Veränderungen, welche sich auf das Gebot der Finanzierungsneutralität auswirken.

Auf Unternehmensebene beseitigt die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital eine Verzerrung, die bisher zulasten der Beteiligungsfinanzierung besteht. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer stellt im Rahmen der Gewinnsteuer die Beteiligungs- und die Selbstfinanzierung der Fremdfinanzierung gleich. Da die Zinsbereinigung sich auf das überdurchschnittliche Eigenkapital beschränkt, bleibt der Abbau der Verzerrung jedoch auf jene Unternehmen limitiert, die über Sicherheitseigenkapital verfügen. Darüber hinaus ergibt sich auf Unternehmensebene eine Annäherung an die Finanzierungsneutralität durch Massnahmen, welche die Gewinnsteuerbelastung senken. Im Vordergrund stehen hier die kantonalen Gewinnsteuersenkungen.

Während auf Unternehmensebene die Finanzierungsneutralität durch die Verbilligung der teureren Finanzierungswege angestrebt wird, soll dies auf Haushaltsebene einerseits durch eine Verteuerung der günstigsten Finanzierungswege (Selbstfinanzierung und Beteiligungsfinanzierung für qualifizierende Investoren) und durch eine Verbilligung der teuren Beteiligungsfinanzierung für nicht qualifizierende Investoren geschehen. Mit der einheitlichen Regelung des Teilbesteuerungsmasses für ausgeschüttete Gewinne im Rahmen eines Teileinkünfte masses von 70 Prozent, wird auch der Anreiz beseitigt, AHV-abgabepflichtiges Lohneinkommen durch AHV-abgabefreie Gewinnausschüttungen zu ersetzen.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, wird das Ziel der Finanzierungsneutralität mit der Reform viel besser erreicht. Abstrahiert man vom Lock-in-Effekt durch das Realisationsprinzip bei der Kapitalgewinnbesteuerung, werden Beteiligungs- und Selbstfinanzierung gleich belastet, so dass die Gewinnverwendungsneutralität erfüllt ist.<sup>38</sup> Das Teileinkünfte mass von 70% für ausgeschüttete Gewinne und Kapitalgewinne vermag die Vorbelastung für die Gewinnsteuer bei der Gewinnsteuerbelastung von 2012 noch nicht ganz zu kompensieren, so dass die Fremdfinanzierung noch etwas billiger ist als die beiden Wege der Eigenkapitalfinanzierung und die Kapitalstrukturneutralität nicht voll erfüllt, wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Sollten die Gewinnsteuerbelastungen im Zuge der Umsetzung Unternehmenssteuerreform III in den Kantonen noch etwas sinken, würde sich hier aber wohl eine weitgehende Kapitalstrukturneutralität einstellen.

<sup>38</sup> Ist die die Gewinnverwendungsneutralität verletzt, indem die Beteiligungsfinanzierung hoch und die Selbstfinanzierung (wegen der fehlenden Kapitalgewinnsteuer) tief besteuert wird, schafft dies einen Anreiz, Gewinne einzubehalten statt auszuschütten und Investitionen selbst, statt mit neuem Eigenkapital von aussen zu finanzieren. Diese einseitige Begünstigung der Selbstfinanzierung wirkt unter Effizienzgesichtspunkten negativ. Sie setzt die wachstumsfördernde Aufgabe des Kapitalmarktes, die verfügbaren Investitionsmittel auf die gewinnträchtigsten Unternehmen und damit auf die rentabelsten Investitionsprojekte zu lenken, teilweise ausser Kraft.

*Tabelle 20: Grenzsteuerbelastung alternativer Finanzierungswege durch die Gewinn- und die Einkommensteuer im Reformszenario, 2012:*

		<b>Beteiligungs- finanzierung</b>	<b>Selbst- finanzierung</b>	<b>Fremd- finanzierung</b>
ZH	Zürich	43.2%	43.2%	40.0%
BE	Bern	45.6%	45.6%	41.4%
LU	Luzern	30.6%	30.6%	30.0%
UR	Altdorf	30.3%	30.3%	25.6%
SZ	Schwyz	27.8%	27.8%	23.0%
OW	Sarnen	27.4%	27.4%	24.1%
NW	Stans	28.1%	28.1%	25.2%
GL	Glarus	34.7%	34.7%	31.2%
ZG	Zug	28.7%	28.7%	22.9%
FR	Freiburg	39.6%	39.6%	35.4%
SO	Solothurn	41.5%	41.5%	34.9%
BS	Basel	42.6%	42.6%	37.5%
BL	Liestal	44.2%	44.2%	42.4%
SH	Schaffhausen	34.1%	34.1%	30.9%
AR	Herisau	31.0%	31.0%	30.0%
AI	Appenzell	29.8%	29.8%	26.1%
SG	St. Gallen	36.1%	36.1%	32.7%
GR	Chur	35.6%	35.6%	32.4%
AG	Aarau	38.4%	38.4%	34.3%
TG	Frauenfeld	35.5%	35.5%	32.5%
TI	Bellinzona	43.4%	43.4%	40.9%
VD	Lausanne	49.0%	49.0%	47.7%
VS	Sitten	44.1%	44.1%	40.9%
NE	Neuenburg	42.7%	42.7%	39.3%
GE	Genf	48.1%	48.1%	45.0%
JU	Delsberg	45.3%	45.3%	42.4%
	Minimum	27.4%	27.4%	22.9%
	Maximum	49.0%	49.0%	47.7%
Quelle:ESTV				

### **3.4 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz und mit internationalen Empfehlungen**

#### **3.4.1 Allgemeine Bemerkungen**

Damit die Schweiz ihre Konkurrenzfähigkeit erhalten und als Unternehmensstandort weiterhin attraktiv bleiben kann, muss sie international akzeptierte und vorteilhafte steuerliche Rahmenbedingungen bieten. Zur Beurteilung der internationalen Akzeptanz des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts sind einerseits Staatsverträge und andererseits die von der OECD erlassenen Empfehlungen, insbesondere der BEPS-Aktionsplan von Bedeutung. Erste Ergebnisse des BEPS-Aktionsplans wurden im Juni 2014 vom Fiskalkomitee der OECD genehmigt und die letzten Ergebnisse sind für Dezember 2015 geplant. Anschliessend wird mit der Umsetzung begonnen werden. Die nachfolgende Beurteilung der geplanten Reformmassnahmen stellt auf den Stand der Arbeiten per 30. Juni 2014 ab. Zur Absicherung der Akzeptanz der Massnahmen wird zudem die Steuerpolitik der EU im Auge behalten.

Bestandteil der Beurteilung bilden jene geplanten Reformmassnahmen, für die sich potenziell die Frage der Vereinbarkeit mit internationalen Standards stellt (Lizenzbox, zinsbereinigte Gewinnsteuer, Aufdeckung stiller Reserven und Anpassungen beim Beteiligungsabzug). Das Risiko unilateraler Gegenmassnahmen, die einzelne Staaten gegen die von der Schweiz geplanten Reformmassnahmen erheben könnten, kann jedoch nie ganz ausgeschlossen werden.

### **3.4.2 Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EU von 1972 (FHA)**

Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vom 22. Juli 1972 (FHA)<sup>39</sup> gilt für die in Art. 2 des Abkommens genannten Ursprungserzeugnisse der Vertragsparteien. Das Abkommen untersagt diesbezüglich neue Einfuhr- und Ausfuhrzölle, Massnahmen gleicher Wirkung, mengenmässige Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen, Massnahmen gleicher Wirkung und Massnahmen oder Praktiken diskriminierender interner steuerlicher Art.

Im vorliegenden Zusammenhang wichtig ist Art. 23 Abs. 1 Ziff. iii, wonach „jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht“, als mit dem Abkommen unvereinbar betrachtet wird, soweit sie geeignet sind, den Warenverkehr zwischen der EU und der Schweiz zu beeinträchtigen.

Die EU-Kommission hatte am 13. Februar 2007 den Entscheid<sup>40</sup> gefasst, dass bestimmte kantonale Massnahmen zur Unternehmensbesteuerung das Freihandelsabkommen Schweiz-EG von 1972 verletzen würden. Die EU stützte sich dabei auf eine einseitige Erklärung, welche sie anlässlich der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens abgegeben hatte, die vorsah, dass sie die Praktiken, die Art. 23 Abs. 1 FHA entgegenstehen, auf der Grundlage der Kriterien des EU-Wettbewerbsrechts beurteilt würden. Unter Bezugnahme auf ihr Wettbewerbs- und Beihilferecht kam die EU in ihrem Entscheid vom 13. Februar 2007 zum Schluss, dass die in Art. 28 StHG vorgesehenen kantonalen Regimes für Holdinggesellschaften, Gemischte Gesellschaften und Verwaltungsgesellschaften diesen Unternehmen einen selektiven Vorteil gewähren, der nach Art. 23 Abs. 1 FHA als Beihilfe aufgefasst werden müsse. Die diesen Firmen gewährten Beihilfen seien überdies nicht durch objektive Umstände oder im allgemeinen Steuersystem begründete Fakten zu rechtfertigen. Da die Regimes überdies den Wettbewerb verzerrten oder zu verzerren drohten und eine Auswirkung auf den Handel zwischen den Parteien hätten, seien die Regimes als nicht mit dem Abkommen vereinbare staatliche Beihilfen zu betrachten. Die EU forderte die Beseitigung dieser Regimes, welche zu einer unterschiedlichen Behandlung von in- und ausländischen Erträgen führten, andernfalls würden Gegenmassnahmen in Betracht gezogen (unter anderem mit Bezugnahme auf Art. 27 Abs. 3 Bst. a FHA). Die Schweiz qualifizierte diesen Entscheid stets als unbegründet, unter anderem weil das FHA ausschliesslich den Handel mit Waren regelt und keine ausreichende Grundlage für eine Beurteilung der Unternehmensbesteuerung unter dem Aspekt der Wettbewerbsverfälschung biete. Da die Schweiz nicht Teil des

<sup>39</sup> SR 0.632.401

<sup>40</sup> Entscheidung der Kommission vom 13. Februar 2007 über die Unvereinbarkeit bestimmter schweizerischer Körperschaftssteuerregelungen mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 22. Juli 1972, C(2007) 411 final.

EU-Binnenmarkts ist, sind die Wettbewerbsregeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) - und damit auch die Regeln über die staatlichen Beihilfen - auf die Schweiz nicht anwendbar.

Die rechtlichen Überlegungen zur Vereinbarkeit der schweizerischen Regimes mit dem FHA, wie sie von der schweizerischen Seite angestellt wurden, hätten auch Gültigkeit bei einer Beurteilung der geplanten steuerlichen Reformmassnahmen.

### **3.4.3 Empfehlungen der OECD – BEPS-Aktionsplan**

Der BEPS-Aktionsplan bezweckt mit seinen fünfzehn Aktionen, die Besteuerung der Unternehmensgewinne am Ort der wirtschaftlichen Tätigkeit sicherzustellen, die internationale Nichtbesteuerung zu vermeiden und aggressive Steuerplanungen zu unterbinden. Als Ergebnisse sind Berichte über Probleme bzw. Lösungsansätze in spezifischen Bereichen, Empfehlungen zur Gestaltung nationaler Vorschriften, Änderungen an den Verrechnungspreisleitlinien bzw. am OECD-Musterabkommen sowie die Entwicklung eines multilateralen Instruments (multilaterale Konvention zur Änderung bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen) vorgesehen. Ob diese Ergebnisse zu Standards werden, ist zurzeit noch offen. Die ersten Ergebnisse hat das Fiskalkomitee der OECD im Juni 2014 für die Aktionen 1 (Lösung der mit der digitalen Wirtschaft verbundenen Besteuerungsprobleme), 2 (Neutralisierung der Effekte von Hybrid Mismatch Arrangements), 5 (Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz), 6 (Verhinderung von Abkommensmissbrauch), 8 (Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung immaterieller Werte), 13 (Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation) und 15 (Entwicklung eines multilateralen Instruments) genehmigt und am 16. September 2014 durch die OECD veröffentlicht. Die vorliegenden Ergebnisse werden jedoch aufgrund der Arbeiten anderer Aktionen teilweise noch angepasst werden müssen, da Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Aktionen bestehen. Nachfolgend werden alle Aktionen dargestellt.

*Aktion 1 - Lösung der mit der digitalen Wirtschaft verbundenen Besteuerungsprobleme:* Der Bericht zeigt die Besteuerungsprobleme im Zusammenhang mit der digitalen Wirtschaft auf und stellt Lösungsoptionen vor. Gewisse technische Arbeiten werden weitergeführt.

*Aktion 2 - Neutralisierung der Effekte von Hybrid Mismatch Arrangements:* Die Empfehlungen für koordinierte unilaterale Gesetze und Steuerabkommen neutralisieren die Effekte von Hybrid Mismatch Arrangements.

*Aktion 3 - Stärkung der Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung (sog. CFC-Rules):* Aktion 3 will die Regeln für *Controlled Foreign Companies* stärken, die einige Länder bereits heute anwenden. Dabei handelt es sich um Missbrauchsbestimmungen, die verhindern oder eindämmen sollen, dass ansässige Unternehmen in ausländische Tochtergesellschaften (insbesondere in Tiefsteuerrändern) Gewinne anfallen lassen und so im Ansässigkeitsstaat Steuern vermeiden oder aufschieben. Mit den CFC-Regeln kann der Ansässigkeitsstaat eines Anteilseigners Gewinne einer in einem anderen Staat ansässigen Gesellschaft besteuern, ohne dass die Gewinne ausgeschüttet werden.

Die geplanten Empfehlungen könnten Mindeststandards für die Staaten darstellen, die CFC-Vorschriften in ihr innerstaatliches Recht aufnehmen wollen. Es wäre

möglich, dass die Empfehlungen nicht mit der europäischen Rechtsprechung vereinbar sein könnten. Deshalb ist nicht auszuschliessen, dass EU-Mitgliedstaaten untereinander weniger einschneidende CFC-Regeln anwenden müssten als gegenüber Drittländern wie der Schweiz.

Grundsätzlich kommen CFC-Regeln nur zur Anwendung, wenn der Ansässigkeitsstaat die Besteuerung im Belegenheitsstaat der beherrschten Gesellschaft als zu tief erachtet.

Die Schweiz verfügt im innerstaatlichen Recht bisher nicht über CFC-Rules. Müsste sie solche Vorschriften aufnehmen, wären die in Aktion 3 erstellten Mindeststandards der OECD einzuhalten. Allerdings werden die technischen Arbeiten hierzu zurzeit noch geführt.

*Aktion 4 - Begrenzung der Gewinnverkürzung durch Abzug von Zinsen oder sonstigen finanziellen Aufwendungen:* Die Erosion der Bemessungsgrundlage soll verhindert werden, indem der steuerlich zulässige Schuldzinsenabzug begrenzt wird. Die Aktion bezweckt Empfehlungen zum Erlass internen unilateralen Rechts. Zurzeit werden verschiedene Ansätze, die gewisse Länder bereits heute anwenden, sowie die Definition von Zinsen und sonstigen finanziellen Aufwendungen auf technischer Ebene diskutiert. Nach dem aktuellen Stand der Erkenntnisse ist nicht ausgeschlossen, dass die kalkulatorische Verzinsung auf dem Sicherheitseigenkapital unter diese Bestimmung fallen könnte.

*Aktion 5 - Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz:* Nach einem 1998 erschienenen Bericht „Harmful Tax Competition – an emerging global issue“ (Bericht 1998) hat die OECD das Forum über schädliche Steuerpraktiken (FHTP - Forum on Harmful Tax Practices) geschaffen. Die Arbeiten des FHTP wurden in den BEPS-Aktionsplan integriert, indem es für die Aktion 5 verantwortlich zeichnet.

Basierend auf dem Bericht 1998 wird ein Regime in drei Schritten auf seine potenzielle Schädlichkeit geprüft: (a) Beurteilung, ob ein *präferenzielles* Regime vorliegt und ob es in den Aufgabenbereich des FHTP fällt; (b) Beurteilung des Regimes aufgrund von vier Schlüsselfaktoren und der acht übrigen Faktoren; (c) Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen.

- a) Beurteilung, ob ein präferenzielles Regime vorliegt und ob es in den Aufgabenbereich des FHTP fällt:

Das FHTP hat sich nicht zur Definition eines Regimes als solches, jedoch zur Definition eines präferenziellen Regimes geäußert. Danach gilt ein Regime als präferenziell, wenn es in der einen oder andern Form einen steuerlichen Vorteil im Vergleich zu den sonstigen allgemeinen Besteuerungsprinzipien des Landes gewährt.

In den Aufgabenbereich des FHTP fällt das Regime, wenn es für mobile Aktivitäten, wie Finanz- oder andere Dienstleistungen bzw. immaterielle Werte anwendbar ist. Das FHTP hat sich bis anhin nicht auf eine einheitliche Definition mobiler Faktoren festgelegt.

- b) Die vier Schlüsselfaktoren sind die Folgenden:
  1. Keine Besteuerung oder ein tiefer effektiver Steuersatz.
  2. Steuerliche Ungleichbehandlung zwischen in- und ausländischen Unternehmenserträgen (ring-fencing).

3. Fehlende Transparenz.
4. Kein wirksamer Informationsaustausch.

Die acht übrigen Faktoren bestehen aus:

1. Eine künstliche Definition der Bemessungsgrundlage.
2. Keine Anwendung internationaler Verrechnungspreisprinzipien.
3. Einkünfte aus ausländischen Quellen sind von der Besteuerung durch den Ansässigkeitsstaat befreit.
4. Verhandelbarer Steuersatz oder verhandelbare Bemessungsgrundlage.
5. Existenz von Geheimhaltungsbestimmungen.
6. Zugang zu einem grossen Netz von Doppelbesteuerungsabkommen.
7. Das Regime wird als ein Steuerminimierungsinstrument angepriesen.
8. Das Regime begünstigt rein steuerlich getriebene Funktionsweisen oder Gestaltungen.

Sofern ein Regime den ersten Schlüsselfaktor - das Eintrittskriterium „keine Besteuerung oder ein tiefer effektiver Steuersatz“ - sowie einen oder mehrere weitere Faktoren erfüllt, wird es als potenziell schädlich eingestuft.

- c) Ein potenziell schädliches Regime gilt als effektiv schädlich, wenn eine Analyse zeigt, dass es effektiv ökonomisch schädliche Auswirkungen hat.

Ebenso hat sich das FHTP in seinem Bericht von 2004<sup>41</sup> zu *Holdingsregimes* (inkl. Befreiung von Beteiligungserträgen) geäussert. Grundsätzlich wird die Freistellung von Beteiligungserträgen als gültiger Ansatz anerkannt, um die wirtschaftliche Doppelbesteuerung zu vermeiden. Diskutiert wurde aber, ob Regimes lediglich die Freistellung von Ausschüttungen *versteuerten* Gewinne gewähren sollen, weil nur dann eine wirtschaftliche Doppelbesteuerung vorliegt (engl. subject to tax-Klausel). Diese Diskussionen blieben ohne Ergebnis. Ein weiterer Diskussionspunkt war die Ungleichbehandlung von Aufwendungen und Ertrag. Darunter ist zu verstehen, dass Dividendenerträge von der Unternehmenssteuer befreit sind, dazugehörige Aufwendungen aber mit steuerbaren Erträgen verrechnet werden können, so dass eine tiefere effektive Steuerbelastung resultiert. Auch dieser Diskurs blieb ohne Ergebnis.

Im Rahmen des BEPS-Aktionsplans wird der Kriterienkatalog des Berichts 1998 zur Beurteilung von Regimes auf ihre potenzielle Schädlichkeit um einen fünften Schlüsselfaktor der *wirtschaftlichen Substanz* erweitert (die bisherige Ziffer 8 der übrigen Faktoren wird neu zur Ziffer 5 der Schlüsselfaktoren). Die Diskussion darüber, welche Anforderungen an die wirtschaftliche Substanz eines präferenziellen Regimes für Erträge aus Immaterialgüterrechten (sog. Lizenzboxen) gestellt werden, ist noch im Gange. Gestützt auf die aktuellen Erkenntnisse erscheint es wahrscheinlich, dass sich ein eher restriktiver Ansatz durchsetzen wird, der eine direkte Verknüpfung zwischen den vom Steuerpflichtigen getragenen Kosten für die Forschung und Entwicklung eines Immaterialgutes und den für eine privilegierte Besteuerung zulässigen Erträgen aus diesem Gut verlangt (sog. Nexus-Ansatz).

<sup>41</sup> Consolidated application note, guidance in applying the 1998 report to preferential tax regimes.

Unter der aktuellen Definition des Nexus-Ansatzes könnten grundsätzlich in der Schweiz ansässige Gesellschaften, ausländische Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften und schweizerische Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften in den Genuss einer Lizenzbox kommen, wenn sie der schweizerischen Steuerpflicht unterliegen. Für die Box qualifizieren ausschliesslich Patente oder ähnliche Immaterialgüter, die funktional einem Patent entsprechen, wenn diese Immaterialgüter sowohl rechtlich geschützt als auch einem ähnlichen Registrierungsprozess unterliegen. Zudem müssen diese Immaterialgüter vom Steuerpflichtigen selbst, von unabhängigen Dritten oder verbundenen Unternehmen im Inland entwickelt worden sein. Abgelaufene Patente, patentierbare, aber nicht patentierte Immaterialgüter, Marken oder ähnliche Rechte sowie Immaterialgüter aus Auftragsforschung ausländischer verbundener Unternehmen qualifizieren unter der aktuellen Definition nicht für die Lizenzbox.

Im Rahmen der Aktion 5 soll auch die Transparenz gestärkt werden. Im Juni 2014 verabschiedete das Fiskalkomitee der OECD einen Rahmen<sup>42</sup>, der vorsieht, dass gewisse Informationen über Rulings mit Bezug zu einem identifizierten Steuerregime spontan - d.h. ohne Ersuchen - mit betroffenen Staaten ausgetauscht werden. Unter die Definition „Ruling“ fällt „jede durch eine Steuerbehörde an einen spezifischen Steuerzahler oder eine Gruppe von Steuerzahlern gerichtete Auskunft, jede solche Information oder jede solche Handlung, welche die steuerliche Situation dieser Personen betrifft und worauf diese sich verlassen können“. Alle Staaten, die heute noch über keine ausreichende Grundlage für den spontanen Informationsaustausch verfügen, werden aufgefordert, entsprechende Schritte an die Hand zu nehmen. In der Schweiz wird mit der Ratifikation der multilateralen Konvention der OECD und des Europarates über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen die rechtliche Grundlage dazu geschaffen. Nach Ablauf einer noch zu definierenden Übergangsfrist soll die Durchführung des spontanen Informationsaustauschs ebenfalls evaluiert werden (Aktivierung eines schädlichen Transparenz-Faktors für das betreffende Regime des Staats, der das Ruling erlässt; siehe obenstehende Liste der Faktoren). Die Anwendungsbestimmungen für den spontanen Austausch von Informationen im Zusammenhang mit Rulings sollen noch erarbeitet werden.

*Aktion 6 – Verhinderung von Abkommensmissbrauch:* Mit der Aktion 6 soll verhindert werden, dass in unangemessenen Fällen Abkommensvorteile gewährt werden. Dazu wurden Bestimmungen für das OECD-Musterabkommen und Empfehlungen für die Gestaltung nationaler Vorschriften erarbeitet, die im Juni 2014 im Entwurf vom Fiskalkomitee der OECD genehmigt wurden.

*Aktion 7 – Verhinderung der künstlichen Umgehung des Status als Betriebsstätte:* Die Definition der Betriebsstätte soll im OECD-Musterabkommen geändert werden, um die künstliche Umgehung einer Betriebsstätte zu vermeiden. Die technischen Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

*Aktionen 8 bis 10 - Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung (immaterielle Werte, Risiken und Kapital sowie sonstige risikoreiche Transaktionen):* Mit den Aktionen 8 bis 10 soll gewährleistet werden, dass die festgelegten Verrechnungspreise zwischen verbundenen Unternehmen im Einklang mit der Wertschöpfung stehen und somit die Gewinne

<sup>42</sup> Countering harmful tax practices more effectively, taking into account transparency and substance, interim progress report on action item 5 of the BEPS action plan, Forum on Harmful Tax Practices.

dem Ort der wirtschaftlichen Tätigkeit zugeordnet werden. Wesentliche Beurteilungskriterien sind insbesondere die Bestimmung der Eigentümer eines immateriellen Wirtschaftsgutes, dessen Bewertung und die Berechnung des relevanten Ertrages.

Gemäss dem Bericht zur Aktion 8<sup>43</sup> kann der Eigentümer eines immateriellen Wirtschaftsgutes nur dann Einkünfte aus diesem vereinnahmen, wenn er die entsprechenden Funktionen und Risiken im Zusammenhang mit der Erstellung, der Weiterentwicklung, der Instandhaltung oder der Verwertung der immateriellen Wirtschaftsgüter auch tatsächlich selber ausführt. Diese Mindestanforderungen setzen eine gewisse Substanz des Unternehmens voraus, weichen allerdings von den Anforderungen an die wirtschaftliche Substanz im Rahmen des FHTP ab (vgl. Ausführungen zum Nexus-Ansatz unter Aktion 5).

Weiter beschreibt der Bericht Bewertungsmethoden, die den Wert eines jeden einzelnen immateriellen Wirtschaftsgutes bestimmen sollen. Summarische Berechnungen könnten gemäss aktuellem Stand der Arbeiten nicht den akzeptierten Bewertungsmethoden entsprechen. Die entsprechenden Arbeiten werden auf technischer Ebene weitergeführt.

Die Aktion 9 hat überkapitalisierte Gesellschaften im Visier. Der Schutzzinsabzug auf dem Eigenkapital (NID - notional interest deduction) ist ein Thema. Allerdings wurden die Diskussionen in der Vergangenheit nur bezüglich Missbrauchsfälle, insbesondere der „Cashbox“ und hoch kapitalisierter Gesellschaften mit begrenzten Funktionen geführt. Gesellschaften mit wirtschaftlicher Substanz gemessen an Funktionen, Risiken und Aktiven wären somit nicht betroffen. Die technischen Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen durch den Abschluss von Transaktionen, die zwischen Dritten nicht oder nur äusserst selten vorkommen, sollen mittels Vorschriften durch die Aktion 10 unterbunden werden. Die Arbeiten sind auf technischer Ebene noch im Gang.

*Aktion 11 – Entwicklung von Methoden zur Erfassung und Analyse von BEPS-Daten und Gegenmassnahmen:* Diese Aktion hat zum Zweck, Empfehlungen zu Indikatoren zu erarbeiten, die den Umfang und die wirtschaftlichen Auswirkungen von Gewinnverlagerungen und Gewinnverkürzungen messen. Auch sollen Instrumente zur Gewährleistung der laufenden Überwachung und Auswertung der Wirksamkeit und wirtschaftlichen Auswirkungen der Gegenmassnahmen entwickelt werden. Die technischen Arbeiten sind noch im Gange.

*Aktion 12 – Verpflichtung von Steuerpflichtigen zur Offenlegung ihrer aggressiven Steuerplanungsmodelle:* Im Rahmen dieser Aktion werden Empfehlungen zur Gestaltung von zwingenden Offenlegungsregelungen für aggressive oder missbräuchliche Transaktionen, Modelle oder Strukturen erarbeitet. Die technischen Arbeiten sind noch im Gange.

*Aktion 13 - Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation:* Die Aktion 13 des BEPS-Aktionsplans hat zum Ziel, die Transparenz von Unternehmen gegenüber Steuerverwaltungen zu erhöhen. Das im Juni 2014 vom Fiskalkomitee der OECD genehmigte überarbeitete Kapitel 5 der OECD-Verrechnungspreisrichtlinien enthält Regeln zu einer umfassenden und weltweiten Informationspflicht. Dabei haben

<sup>43</sup> Bericht zur Aktion 8 “Final and intermediate guidance on transfer pricing aspects of intangibles”.

Unternehmen unter anderem die weltweite Verteilung von Einkünften, die weltweit gezahlten Steuern und sämtliche wirtschaftliche Aktivität pro Land offenzulegen. Die Umsetzung und die für die Durchführung erforderlichen Rechtsgrundlagen sind in den nationalen Vorschriften zu übernehmen.

*Aktion 14 – Verbesserung der Effizienz von Streitbeilegungsmechanismen:* Diese Aktion hat zum Ziel, Lösungen zur Beseitigung von Hindernissen zu erarbeiten, welche die Staaten von der Beilegung abkommensbezogener Streitigkeiten im Rahmen von Verständigungsverfahren abhalten. Die technischen Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

*Aktion 15 – Entwicklung eines multilateralen Instruments:* Mit dieser Aktion sollen die öffentlich-rechtlichen Fragen analysiert werden, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung einer multilateralen Konvention stellen. Diese Konvention soll Staaten, die dies wünschen, ermöglichen, die im Rahmen des BEPS-Aktionsplans entwickelten Massnahmen umzusetzen und bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen zu ändern. Ein Bericht, in dem die Realisierbarkeit der Entwicklung einer solchen multilateralen Konvention erörtert wird, wurde im Juni 2014 vom Fiskalkomitee der OECD genehmigt.

Für die Prüfung (ab Ziff. 3.4.6) massgeblich sind die Aktionen 3, 4, 5, 8, 9 und 13.

### **3.4.4 Dialog über die Unternehmensbesteuerung mit der EU**

Gemäss der am 1. Juli paraphierten gemeinsamen Verständigung zwischen der Schweiz und der EU über die Unternehmensbesteuerung (vgl. Ziff. 1.1.1.2) hat der Bundesrat unter anderem seine Absicht bekräftigt, dass neue steuerliche Massnahmen an den internationalen Standards der OECD ausgerichtet sein sollen.

### **3.4.5 Steuerpolitische Prinzipien der EU**

#### **3.4.5.1 Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung**

Der ECOFIN-Rat und Vertreter der EU-Mitgliedstaaten haben am 1. Dezember 1997 im Rahmen einer Entschliessung einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung (nachfolgend Verhaltenskodex) verabschiedet. Der Verhaltenskodex stellt eine politische Verpflichtung und kein rechtsverbindliches Instrument dar. Mit der Annahme dieses Verhaltenskodexes haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, einerseits geltende steuerliche Massnahmen zurückzunehmen, die als schädlicher Steuerwettbewerb einzustufen sind, und andererseits künftig keine derartigen Massnahmen mehr zu treffen („Stillhalteverpflichtung“). Massnahmen, die im Geltungsbereich des Verhaltenskodexes liegen und die zu einer deutlich tieferen Besteuerung führen als die im betreffenden Mitgliedstaat allgemein anwendbaren Regeln, werden aufgrund folgender Kriterien beurteilt:

1. Werden die steuerlichen Vorteile ausschliesslich Gebietsfremden oder im Zusammenhang mit Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt?
2. Sind die steuerlichen Vorteile völlig von der inländischen Wirtschaft isoliert, so dass sie keine Auswirkungen auf die innerstaatliche Steuergrundlage haben?
3. Werden die steuerlichen Vorteile gewährt, selbst wenn gar keine echte Wirtschaftstätigkeit vorhanden ist?

4. Weichen die Regeln für die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von international allgemein anerkannten Grundsätzen ab, insbesondere von den von der OECD vereinbarten Regeln?
5. Mangelt es den Massnahmen an Transparenz?

### 3.4.5.2 Verbot staatlicher Beihilfen

Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verbietet den Mitgliedstaaten mit gewissen Ausnahmen, durch staatliche Beihilfen an die Unternehmen in den freien Wettbewerb einzugreifen<sup>44</sup>. Als staatliche Beihilfe gelten unter anderem Steuerbefreiungen (ausdrückliche Ausnahmen bestimmter Einkommensteile oder Umsätze von einer Steuer) oder Steuerstundungen (zeitlich begrenzter Aufschub des Bezugs von Steuereinnahmen durch die öffentliche Hand). Die EU-Kommission prüft das Vorliegen einer mit dem Binnenmarkt unvereinbaren staatlichen Beihilfe in Form einer steuerlichen Massnahme anhand von fünf Kriterien<sup>45</sup>:

1. Die Massnahme muss dem Begünstigten einen Vorteil verschaffen, durch den seine normalerweise zu tragende Belastung vermindert wird.
2. Der Vorteil muss vom Staat oder aus staatlichen Mitteln gewährt werden.
3. Die Massnahme muss den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.
4. Die Massnahme muss spezifisch oder selektiv sein.
5. Eventuelle Rechtfertigung der Beihilfe durch die Beschaffenheit des betreffenden Steuersystems.

### 3.4.6 Prüfung der Lizenzbox

Zu prüfen ist, ob die geplante Reformmassnahme – Einführung einer Lizenzbox – dem per 30. Juni 2014 geltenden Stand der Arbeiten der OECD, insbesondere den Ergebnissen des BEPS-Aktionsplans, entspricht und zudem die steuerpolitischen Prinzipien der EU berücksichtigt.

#### 3.4.6.1 BEPS-Aktionsplan

*Aktion 3 - Stärkung der Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung (sog. CFC-Rules):* Wird eine schweizerische Tochtergesellschaft von einer ausländischen Muttergesellschaft gehalten, deren Staat CFC-Rules anwendet, wirken sich die Vorteile der Lizenzbox nicht in jedem Fall aus. Die CFC-Regeln zielen hauptsächlich

<sup>44</sup> Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen (Art. 107 Abs. 1 AEUV).

<sup>45</sup> Vgl. Bericht „Staatliche Beihilfen an Unternehmen: Unternehmensbesteuerung und Steuerwettbewerb - Entwicklungen in der Europäischen Union“, 7. November 2007, Ziff. 3.1.2.

lich auf passive Einkünfte ab. Damit besteht ein Risiko, dass die von der schweizerischen Tochtergesellschaft vereinnahmten Lizenzgebühren im Ansässigkeitsstaat der Muttergesellschaft besteuert werden, weshalb sie letztlich dem höheren ausländischen Ertragssteuersatz unterliegen. Allerdings ist zu erwähnen, dass schon heute viele Länder unilateral CFC-Regeln anwenden.

*Aktion 5 - Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz:* Die Lizenzbox ist grundsätzlich mit den bisher anwendbaren Kriterien des FHTP vereinbar. Ein weiterer sehr bedeutender Schlüsselfaktor – „wirtschaftliche Substanz“ – wird zurzeit noch im FHTP diskutiert. Sollte sich der heutige Stand der Diskussion durchsetzen und zum Standard werden, müsste die steuerliche Reformmassnahme an diesen Standard angepasst werden, um die internationale Akzeptanz zu sichern.

Sollte ein für den Steuerpflichtigen spezifisches Ruling im Zusammenhang mit der Gewährung der Vorteile einer Lizenzbox abgeschlossen werden, müssten Informationen dazu voraussichtlich spontan ausgetauscht werden.

*Aktion 8 - Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung (immaterielle Werte):* Die steuerliche Reformmassnahme entspricht im Wesentlichen den Anforderungen dieser Aktion gemäss dem aktuellen Stand der Arbeiten. Wenn die Bewertungsmethoden zur Ermittlung eines jeden einzelnen immateriellen Wirtschaftsgutes festgelegt worden sind, ist nicht auszuschliessen, dass die Berechnungsmethode zur Ermittlung des Boxengewinnes angepasst werden müsste, um die internationale Akzeptanz zu gewährleisten.

*Aktion 13 - Überprüfung der Verrechnungspreisdokumentation:* Obwohl diese Aktion keine direkte steuertechnische Komponente besitzt, führen die Dokumentationsanforderungen zu einer umfassenden Informationspflicht, die auch hinsichtlich der Lizenzboxen zu einer hohen Transparenz gegenüber Steuerbehörden führen wird.

### **3.4.6.2 Steuerpolitische Prinzipien der EU**

Diese steuerliche Reformmassnahme lehnt sich im Wesentlichen an die Lizenzbox eines EU-Mitgliedstaates an und entspricht nach dem aktuellen Stand grundsätzlich den steuerpolitischen Prinzipien der EU.

Allerdings hat der ECOFIN-Rat die CoC-Gruppe im Dezember 2013 angewiesen, sämtliche Boxen der Mitgliedstaaten - auch jene, deren Prüfung bereits abgeschlossen ist – nochmals zu überprüfen (vgl. Ziff. 1.1.1.2). Diese Arbeiten sollen bis Ende 2014 abgeschlossen werden. Daneben beurteilt auch die EU-Kommission die Lizenzboxen verschiedener EU-Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit dem Verbot staatlicher Beihilfen.

Sobald die Ergebnisse der Prüfungen durch die CoC-Gruppe bzw. die EU-Kommission vorliegen, kann diese steuerliche Reformmassnahme mit den steuerpolitischen Prinzipien der EU vertieft verglichen werden.

### **3.4.7 Prüfung der zinsbereinigten Gewinnsteuer**

Zu prüfen ist, ob die geplante Reformmassnahme – Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer - dem per 30. Juni 2014 geltenden Stand der Arbeiten der OECD,

insbesondere den Ergebnissen des BEPS-Aktionsplans, entspricht und zudem die steuerpolitischen Prinzipien der EU berücksichtigt.

### **3.4.7.1 BEPS-Aktionsplan**

*Aktion 3 - Stärkung der Vorschriften zur Hinzurechnungsbesteuerung (sog. CFC-Rules):* Wird eine schweizerische Tochtergesellschaft von einer ausländischen Muttergesellschaft gehalten, deren Staat CFC-Rules anwendet, wirken sich die Vorteile der zinsbereinigten Gewinnsteuer nicht in jedem Fall aus. Die CFC-Regeln zielen hauptsächlich auf passive Einkünfte ab. Damit besteht ein Risiko, dass der Gewinn der schweizerischen Tochtergesellschaft letztlich auf das ausländische Steuerniveau hochgehoben werden kann.

*Aktion 4: Begrenzung der Gewinnverkürzung durch Abzug von Zinsen oder sonstigen finanziellen Aufwendungen.* Je nach Ausgestaltung der Empfehlungen ist die kalkulatorische Verzinsung auf dem Sicherheitseigenkapital bei der Berechnung des steuerlich zulässigen Zinsabzugs zu berücksichtigen.

*Aktion 5: Wirksamere Bekämpfung steuerschädlicher Praktiken unter Berücksichtigung von Transparenz und Substanz:* Das FHTP hatte mit der Überprüfung der belgischen Regelung begonnen. Basierend auf den erhaltenen Informationen, wurde im Jahr 2012 beschlossen, dass es nicht erforderlich sei, die Überprüfung fortzuführen. Die geplante steuerliche Reformmassnahme ist mit der belgischen Regelung verbleichbar. Jedoch sieht der schweizerische Ansatz – in Abweichung zur belgischen Regelung – eine Begrenzung auf das Sicherheitseigenkapital vor, die jedoch für alle Gesellschaften gilt.

Sofern die zinsbereinigte Gewinnsteuer als Regime zu beurteilen ist und im Zusammenhang damit ein für den Steuerpflichtigen spezifisches Ruling vorliegt, müssten Informationen dazu voraussichtlich ausgetauscht werden.

*Aktion 9: Gewährleistung der Übereinstimmung zwischen Verrechnungspreisergebnissen und Wertschöpfung (Risiken und Kapital):* Grundsätzlich entspricht die zinsbereinigte Gewinnsteuer dem aktuellen Stand der Arbeiten. Bei der Festsetzung der Höhe der kalkulatorischen Verzinsung ist grundsätzlich der Drittvergleich einzuhalten.

### **3.4.7.2 Steuerpolitische Prinzipien der EU**

Die geplante steuerliche Reformmassnahme ist mit Regelungen verbleichbar, die z.B. in Belgien unangefochten in Kraft steht. Jedoch weicht der schweizerische Ansatz dahingehend ab, dass er eine Begrenzung auf das Sicherheitseigenkapital vorsieht, die jedoch für alle Gesellschaften gilt. Deshalb dürfte die zinsbereinigte Gewinnsteuer die Bestimmungen des Verhaltenskodex erfüllen.

Die EU-Kommission hat den kalkulatorischen Zinsabzug auf dem Eigenkapital hinsichtlich Belgiens auf die Vereinbarkeit mit dem Verbot staatlicher Beihilfen überprüft. Beanstandet wurde lediglich die diskriminierende Bevorzugung von inländischen Betriebsstätten und Immobilien<sup>46</sup>. Der vorliegende Gesetzesentwurf regelt die Grundzüge der zinsbereinigten Gewinnsteuer.

<sup>46</sup> IP/12/61.

### **3.4.8 Prüfung der Aufdeckung stiller Reserven**

Zu prüfen ist, ob die vereinheitlichte Regelung zur steuersystematischen Aufdeckung stiller Reserven dem per 30. Juni 2014 geltenden Stand der Arbeiten der OECD, insbesondere den Ergebnissen des BEPS-Aktionsplans, entspricht und zudem die steuerpolitischen Prinzipien der EU berücksichtigt.

Bei der vereinheitlichten Regelung der steuersystematischen Aufdeckung stiller Reserven handelt es sich grundsätzlich um eine Bestimmung, die der generellen Gewinnermittlung dient und deshalb nach dem geltenden Erkenntnisstand im Einklang mit den Empfehlungen der OECD und den steuerpolitischen Prinzipien der EU steht.

### **3.4.9 Prüfung der Anpassungen beim Beteiligungsabzug**

Zu prüfen ist, ob die geplanten Anpassungen beim Beteiligungsabzug dem per 30. Juni 2014 geltenden Stand der Arbeiten der OECD, insbesondere den Ergebnissen des BEPS-Aktionsplans, entsprechen und zudem die steuerpolitischen Prinzipien der EU berücksichtigt.

Die geplanten Anpassungen beim Beteiligungsabzug entsprechen, wie auch die geltende Regel, dem aktuellen Stand der Arbeiten der OECD. Allfälligen Änderungen im Rahmen des Aktionsplans-BEPS wäre Rechnung zu tragen. Ebenso sollten die geplanten Anpassungen dem aktuellen Stand der steuerpolitischen Prinzipien der EU genügen.

## **3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug**

Die Zweckmässigkeit im Vollzug drückt sich in niedrigen Erhebungs- und Entrichtungskosten aus und verfolgt damit ebenfalls ein steuerpolitisches Effizienzziel.

Der durch die Einführung einer Lizenzbox verursachte administrative Aufwand ist abhängig von der konkreten Umsetzung. Internationale Entwicklungen – zu erwähnen wären das BEPS-Projekt der OECD sowie die in diesem Jahr stattfindende Überprüfung von Lizenzboxen durch die EU – können einen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung der Lizenzbox nehmen. Die derzeitige Variante reduziert den administrativen Aufwand im Vergleich zu alternativen Boxenmodellen, da die Residualmethode zur Ermittlung der Erträge angewandt wird. Gleichwohl müssen Erträge und Kosten auf die von der Box begünstigten Immaterialgüter und auf Produkte, die nicht für die Box qualifizieren, aufgespalten werden. Zudem müssen Finanzerträge und Routinefunktionen ausgeschieden werden. Da der Eintritt in die Box von gewissen Substanzerfordernissen abhängen soll, werden die Unternehmen Belege für diese liefern müssen.

Bei der Aufdeckung der stillen Reserven ergeben sich gegenüber dem Status quo in Bezug auf den Vollzug keine wesentlichen Änderungen.

Bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital bedingen die Ermittlung der Kernkapitalquoten und des schutzzinsabzugsberechtigten Sicherheitseigenkapitals das Ausfüllen eines Formulars durch die steuerpflichtigen Gesellschaften, welche Anspruch auf den Schutzzinsabzug erheben. Die Steuerbehörde muss den aufgrund dieses Formulars berechneten Schutzzinsabzug

überprüfen. Vom Aufwand her deckt sich das Verfahren mit jenem für die Berechnung des verdeckten Eigenkapitals gemäss dem bisherigen Kreisschreiben Nr. 6, welches von Seiten der steuerpflichtigen Personen und der Steuerbehörde im Rahmen des Veranlagungsverfahrens regelmässigen vollzogen wird. Zusätzlich ist seitens der Behörde die Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes auf dem Eigenkapital zu ermitteln und zu publizieren.

Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital vereinfacht das Steuersystem durch den Wegfall einer Sondersteuer. Die steuerpflichtigen Personen müssen sich deshalb nicht mehr mit zusätzlichen steuerlichen Bestimmungen mit eigener Steuersystematik und einer Anzahl Ersatz- und Ausnahmetatbeständen vertraut machen. Allerdings stellt die Abgabe mit Bezug auf die Gewinn- und die Verrechnungssteuer bisher auch einen stabilisierenden Faktor dar. Da die Abgabe auf dem Wert der entsprechenden Zuflüsse erhoben wird, versuchen die Steuerzahlenden einerseits, die Steuerbasis möglichst tief auszuweisen. Andererseits besteht aus gewinn- und verrechnungssteuerlicher Optik bei den Steuerzahlenden tendenziell das Interesse, möglichst hohe Werte in die Bilanz einzubuchen. Diese gegensätzlichen Interessen führen in der Praxis zu ausgewogenen Bewertungen. Mit der Abschaffung der Abgabe fällt daher eine Art automatischer Stabilisator weg.

Mit den Verbesserungen beim Beteiligungsabzug und der unbeschränkten Verlustverrechnung gehen zum Teil grosse Vereinfachungen einher. Diese umfassen den Wegfall der Ermittlung der anteiligen Finanzierungskosten, den Wegfall der Überprüfung von Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen sowie deren Werterholung und den Wegfall der Überprüfung der Gestehungskosten. Eine Verkomplizierung tritt demgegenüber bei der Ausdehnung der Kontrolle der Vorjahresverluste, der Ermittlung von Verlusten aus ausländischen Konzerngesellschaften nach schweizerischem Recht und der Ermittlung der verrechenbaren Verluste ein.

Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften erhöht den administrativen Aufwand insofern, als neu Kapitalgewinne und Kapitalverluste ermittelt und letztere unter bestimmten Voraussetzungen verrechnet werden müssen. Die Massnahme bewirkt insofern eine substantielle Vereinfachung des Steuerrechts als verschiedene Tatbestände, die in Zusammenhang mit der Abgrenzung zwischen steuerbaren Vermögenserträgen und steuerfreien Kapitalgewinnen stehen, ersatzlos aufgehoben werden können. Es handelt sich dabei um folgende Tatbestände: Transponierung, direkte Teilliquidation, indirekte Teilliquidation, Mantelhandel, Rückkauf eigener Aktien über die 2. Handelslinie, Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung (IUP), Veräusserungssperrfrist bei der Umwandlung einer Personenunternehmung in eine Kapitalgesellschaft sowie gewerbsmässiger Wertschriftenhandel. Der Wegfall all dieser in der Praxis mit schwierigen Abgrenzungsfragen behafteten Tatbestände führt zu einer erhöhten Rechtssicherheit. Per Saldo dürfte sich eine Vereinfachung des Steuerrechts ergeben.

Mit der Vereinheitlichung des Teilbesteuerungsverfahrens für ausgeschüttete Gewinne und dessen Ausdehnung auf alle Investoren muss einzig noch zwischen Beteiligungsrechten und anderen Anlagen des beweglichen Vermögens unterschieden werden, was jedoch weitgehend automatisiert erfolgen kann. Hingegen entfällt die Unterscheidung zwischen qualifizierenden und nicht qualifizierenden Beteiligungen. Vereinfachend wirkt sich auch die formelle Harmonisierung des Teilbesteuerungsverfahrens aus. Insgesamt ergibt sich durch die Massnahme eine Vereinfachung.

## 4

## Rechtliche Aspekte

### 4.1 Verfassungsmässigkeit

#### 4.1.1 Allgemeines

Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV) verpflichtet den Gesetzgeber, soweit es die Art der Steuer zulässt, die Grundsätze der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

Die vorgeschlagenen Massnahmen zu Lizenzbox, Kapitalsteuer sowie zinsbereinigter Gewinnsteuer erscheinen im Lichte der vorgenannten Verfassungsprinzipien als verfassungsrechtlich problematisch. Sie sind jedoch aus Standortsicht notwendig. Im Vergleich zu den bisherigen kantonalen Steuerstatus kann immerhin festgestellt werden, dass dem Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung besser Rechnung getragen wird, indem neu alle juristischen Personen, die über entsprechende Erträge/Aktiven verfügen, von den Regelungen profitieren können. Die Verfassungskonformität der geplanten Änderungen wird während der Vernehmlassung vertieft geprüft.

Artikel 128 Absatz 4 BV überträgt die Kompetenz für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer den Kantonen und weist ihnen einen Anteil am Aufkommen der Steuer zu. Der Kantonsanteil ist in der Bundesverfassung als Mindestanteil von 17 Prozent festgelegt. Nach dem geltenden Artikel 196 Absatz 1 DBG erhalten die Kantone gerade diesen Mindestanteil. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen führt zur Erhöhung des Kantonsanteils auf 20,5 Prozent. Sie ist somit verfassungskonform.

Die Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich stützt sich wie dieses selbst auf die Artikel 47, 48, 50 und 135 BV.

#### 4.1.2 Steuerharmonisierung

Artikel 129 BV überträgt dem Bund die Kompetenz, Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festzulegen. Der Gesetzgeber ist diesem Auftrag mit der Ausarbeitung des StHG nachgekommen. Es handelt sich dabei um ein Rahmengesetz, das, wie in der BV vorgesehen, blosse Grundsätze festlegt.

Die USR III führt zu einer Reihe von Anpassungen an bestehenden Massnahmen und zur Einführung neuer Massnahmen. Die meisten dieser Massnahmen werden sowohl auf Stufe Bund (im DBG) wie auch auf Stufe Kantone und Gemeinden (im StHG) eingeführt. In ihrer Ausgestaltung respektieren sie die Vorgaben der Bundesverfassung, indem die Steuerpflicht, der Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern im StHG und DBG gleichermassen geregelt werden. Die Lizenzbox und die Anpassungen bei der Kapitalsteuer werden einzig auf kantonaler Ebene eingeführt. Dabei wird aber der Grad der bisher erreichten Harmonisierung beibehalten.

### 4.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen die Artikel 196 Absatz 2*bis* DBG und Artikel 6 Absatz 5 FiLaG der Zustimmung der Mehr-

heit der Mitglieder beider Räte, da beide Bestimmungen neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen.

# Anhang 1 – Datengrundlagen

Für die Modellrechnungen zur Bestimmung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen und für die Simulationen zum Ressourcenausgleich wurden die folgenden Daten verwendet:

	Status quo			
	Bemessungsgrundlage		Gewinnsteuereinnahmen Kantone und Gemeinden (ohne Kantonsanteil dBS)	
	ordentlich besteuert	Kantonaler Steuersta- tus (Total)	ordentlich besteuert	Kantonaler Steuerstatus (Total)
ZH	10'125.6	4'153.0	1'684.7	88.5
BE	4'591.9	2'830.7	612.6	31.7
LU	1'775.1	678.2	223.7	26.0
UR	129.8	27.0	14.4	0.0
SZ	852.1	1'072.0	52.2	10.7
OW	182.6	42.2	12.9	0.2
NW	191.1	148.9	14.1	1.3
GL	136.0	78.0	15.1	1.7
ZG	1'943.7	7'463.6	196.7	125.9
FR	1'319.6	2'706.1	144.0	12.9
SO	1'294.5	184.5	236.5	2.9
BS	1'501.4	6'155.0	309.8	367.2
BL	1'131.1	1'162.4	128.9	74.1
SH	659.0	1'903.7	49.7	19.1
AR	294.3	65.9	16.3	0.4
AI	74.6	43.7	3.7	0.2
SG	2'701.8	869.2	319.2	19.6
GR	816.0	233.9	164.0	6.7
AG	3'451.0	310.0	561.1	3.8
TG	1'145.7	127.3	90.7	0.8
TI	2'067.0	630.7	390.2	121.8
VD	3'926.9	16'662.0	653.4	204.0
VS	1'107.1	47.5	180.7	0.8
NE	1'233.0	2'443.9	138.6	55.1
GE	4'052.2	8'359.8	844.2	296.1
JU	268.5	126.6	44.5	2.9
CH	46'971,6	58'918,2	7'102,0	1'474,5

## Status quo

Die Bemessungsgrundlagen der Gewinnsteuern, gegliedert nach Steuerstatus und kantonaler Herkunft, werden jährlich erhoben und dienen der Ermittlung des Ressourcenpotenzials im Rahmen des nationalen Finanzausgleichs. Verwendet werden die Durchschnittswerte der Jahre 2008-2010 (aktuellste verfügbare Werte).

Die jeweiligen Steueraufkommen der Kantone und ihrer Gemeinden aus der Gewinnbesteuerung der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus sind hingegen nicht bekannt und müssen deshalb geschätzt werden. Dies geschieht anhand folgender Gleichung:

$$TK_{i,j,s} = \frac{BK_{i,j,s}}{BK_j} \cdot TK_j$$

- $BK_{i,j,s}$ : Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer des Kantons j nach Abzug des Gewinnsteueraufwandes der Gesellschaft i im Kanton j mit Steuerstatus s (Datengrundlage: NFA-Erhebung)
- $BK_j$ : Aggregierte Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer des Kantons j nach Abzug des Gewinnsteueraufwandes (Datengrundlage: NFA-Erhebung)
- $TK_j$ : Aggregierte Gewinnsteuereinnahmen des Kantons und seiner Gemeinden j (Datengrundlage: EFV: Finanzstatistik)
- $TK_{i,j,s}$ : Geschätzte Gewinnsteuereinnahmen des Kantons j und der Ansässigkeits-gemeinde von der Gesellschaft i mit Steuerstatus s

Die (effektive) Steuerbelastung durch Kantone und Gemeinden im Status quo erhält man durch die Division der jeweiligen Steuereinnahmen durch die entsprechende Bemessungsgrundlage. Die gesamte Steuerbelastung (inklusive dBSt mit statutarischem Steuersatz von 8,5%) ergibt sich gemäss folgender Formel:

$$t_{i,s}^{total} = \frac{0,085 + t_{i,s}}{1,085}$$

- $t_{i,s}$  : Effektive Steuerbelastung durch Kantone und Gemeinden der Bemessungsgrundlagen mit Steuerstatus s im Kanton i
- $t_{i,s}^{total}$  : Gesamte effektive Steuerbelastung durch Bund, Kantone und Gemeinden der Bemessungsgrundlagen mit Steuerstatus s im Kanton i

Die durchschnittliche effektive Steuerbelastung beträgt demzufolge 21,8% für ordentlich besteuerte Gewinne und 10,1% für Gewinne mit kantonalem Steuerstatus.

### Lizenzbox

Die Zuteilung des Gewinnsteuersubstrats auf die Lizenzbox basiert auf einer Umfrage bei kantonalen Steuerverwaltungen. Von der Umfrage erfasst sind diejenigen Kantone, welche den grössten Umfang an mobilem Gewinnsteuersubstrat aufweisen. Abgedeckt werden dadurch 80% des gesamtschweizerischen mobilen Gewinnsteuersubstrats. Getrennt für jeden der von der Umfrage erfassten Kantone sind die bedeutendsten privilegiert besteuerten Gewinnsteuerbasen analysiert. Dadurch sind jeweils 80% des kantonsspezifischen mobilen Gewinnsteuersubstrats erfasst. Anhand dieses Vorgehens lassen sich für die untersuchten Kantone zum Teil kantonsspezifische

Boxenerfolge ermitteln. Auf die von der Analyse nicht erfassten Kantone werden die Durchschnittswerte der analysierten Kantone übertragen. Der gesamtschweizerische (durchschnittliche) Abdeckungsgrad der Lizenzbox leitet sich aus diesen kantonsspezifischen Boxenerfolgen ab. Er wird aufgrund dieser Datengrundlage auf rund einen Drittel veranschlagt.

Berücksichtigt werden auch Mitnahmeeffekte der Lizenzbox, d.h. der Anteil des bis anhin ordentlich besteuerten Gewinnsteuersubstrats, der neu anhand der gesetzlichen Bestimmungen zur Lizenzbox besteuert wird. Grundsätzlich ist der Umfang dieses Anteils abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Lizenzbox. Je breiter die Box definiert ist, desto grösser ist tendenziell das Ausmass der Mitnahmeeffekte. Begrenzt werden die Mitnahmeeffekte durch die definierten Substanzerfordernisse und die festgelegte Beschränkung der qualifizierenden Immaterialgüterrechte auf Patente. Unter der Annahme einer eng ausgelegten Box kann von einer oberen Grenze der Bandbreite möglicher Mitnahmeeffekte in der Grössenordnung von 10% ausgegangen werden: Unter dieser Annahme würde jeder zehnte bisher ordentlich besteuerte Franken auf für die Box qualifizierenden Immaterialgüterrechten beruhen. Da die Unternehmen mit solchen Immaterialgüterrechten typischerweise grösser und rentabler sein dürften als der Durchschnitt der ordentlich besteuerten Unternehmen wären deutlich weniger als 10% der ordentlich besteuerten Unternehmen betroffen. Dieser Anteil ist als relativ hoch einzustufen. Es wird deshalb die Annahme getroffen, dass die Mitnahmeeffekte der Lizenzbox tiefer sind. Der Parameterwert wird auf 5% festgelegt.

## **Anhang 2 – Vertikale Ausgleichsmassnahmen**

Die von der Lizenzbox nicht abgedeckten mobilen Gewinnsteuerbasen werden zukünftig ordentlich besteuert. Da sie sensitiv auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren, hängt ihr Verbleib davon ab, ob und wie stark die ordentliche Gewinnsteuerbelastung gesenkt wird. Der diesbezügliche Entscheid liegt im alleinigen Ermessen der Kantone. Die Ausgangslage hinsichtlich der Struktur und des Volumens des Gewinnsteuersubstrats sowie der Gewinnsteuerbelastung ist von Kanton zu Kanton verschieden. Entsprechend unterscheiden sich die optimalen steuerpolitischen Strategien. Im Modell zur Herleitung des Volumens der vertikalen Ausgleichsmassnahmen wird diese kantonale steuerpolitische Entscheidungssituation stark vereinfacht und auf eine Wahl zwischen zwei Optionen reduziert: Jeder Kanton hat zu entscheiden, ob die mobilen Gewinnsteuerbasen durch Gewinnsteuersenkungen gehalten werden sollen oder nicht. Entscheidet er sich dafür, muss zum Erhalt der internationalen steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit die Gewinnsteuerbelastung auf ein entsprechendes Niveau reduziert werden. Weil auch die vormalig ordentlich besteuerten Unternehmen dem neuen, tieferen Gewinnsteuersatz unterliegen, ergeben sich dadurch Mindereinnahmen. Entscheidet er sich gegen eine entsprechende Senkung, wandert das mobile Gewinnsteuersubstrat ab, und das Gewinnsteueraufkommen reduziert sich entsprechend. Die finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Entscheide der Kantone – und damit der Umfang der vertikalen Ausgleichssumme – sind anhand dieser beiden stilisierten Optionen hergeleitet. Basis des Berechnungsmodells ist ein "repräsentativer" Kanton mit einer effektiven Gesamtsteuerbelastung der ordentlich besteuerten Gewinne bzw. der mit kantonalem Steuerstatus besteuerten Gewinne, welche den aktuellen (gewichteten) Durchschnittswerten aller Kantone entspricht.

Basierend darauf lässt sich herleiten, wie viel mobiles Gewinnsteuersubstrat durch die Gewinnsteuersatzsenkungen auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau gehalten werden müssen, damit die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und ihren Gemeinden minimiert sind. Der Umfang der vertikalen Ausgleichssumme richtet sich gemäss der im erläuternden Bericht formulierten Prämisse an diesem Punkt aus.

### **1 Datenbasis und Annahmen**

#### *i) Bemessungsgrundlage*

Datenbasis zur Ermittlung der vertikalen Ausgleichssumme sind die in Anhang 1 dargelegten Bemessungsgrundlagen der Gewinnsteuern der Kantone im Status quo. Zwischen den Kantonen bestehen teils erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Art der Erträge, die Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus erwirtschaften. Basierend auf den verfügbaren Daten sind einer Differenzierung der Gewinnsteuerbasen bzgl. ihrer Mobilität (d.h. Reagibilität bzgl. der Steuerbelastung) Grenzen gesetzt. Deshalb gilt folgende vereinfachende Annahme: Heute ordentlich besteuerte Gewinne gelten als international immobil (aber national mobil) Steuersubstrat. Erträge mit kantonalem Steuerstatus gelten als international (und national) mobil Steuersubstrat. Auf eine Differenzierung nach den verschiedenen kantonalen Steuerstatus wird verzichtet.

ii) *Steuerbelastung in der Ausgangslage*

Für die durchschnittlichen effektiven Gesamtsteuerbelastungen der ordentlich besteuerten Gewinne bzw. der mit kantonalem Steuerstatus besteuerten Gewinne gelten in der Ausgangslage folgende Parameterwerte:

- ordentlich besteuerte Gewinne: 21,8% (entspricht der steuerlichen Ausschöpfung ordentlich besteuerten Gewinne durch Kantone und Gemeinden im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2008-2010, zzgl. DBSt)
- mit kantonalem Steuerstatus besteuerte Gewinne: 10,1% (entspricht der steuerlichen Ausschöpfung sämtlicher Gewinne mit kantonalem Steuerstatus durch Kantone und Gemeinden im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2008-2010, zzgl. DBSt)

iii) *Lizenzbox*

Es wird unterstellt, dass 34% des mobilen Gewinnsteuersubstrats dank der Einführung einer Lizenzbox weiterhin privilegiert besteuert wird, so dass aus diesem Anteil keine signifikanten Minder- oder Mehreinnahmen entstehen. Dieser Abdeckungsgrad der Box leitet sich aus einer Auswertung von Erfolgsrechnungs- und Bilanzdaten ab, die in einer Umfrage bei kantonalen Steuerverwaltungen erhoben worden sind (vgl. Anhang 1).

Zudem wird angenommen, dass ein Anteil von 5% der im Status quo ordentlich besteuerten Gewinne – unabhängig vom Ausmass der Senkung der allgemeinen Gewinnsteuerbelastung – neu privilegiert (d.h. innerhalb der Lizenzbox) besteuert wird ("Mitnahmeeffekt", vgl. Anhang 1).

iv) *Annahmen bezüglich der ordentlich besteuerten Gewinnsteuerbasen*

Die von der Box nicht abgedeckten mobilen Gewinne werden fortan ordentlich besteuert. Da sie sensitiv auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren, hängt ihr Verbleib davon ab, wie hoch die ordentliche Gewinnsteuerbelastung ist. Dabei wird unterstellt, dass die mobilen Gewinne bei der ordentlichen Steuerbelastung in der Ausgangslage alle ins Ausland abwandern würden (siehe v). Dieser Abwanderung kann mit einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung entgegengewirkt werden.

Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass eine Reduktion der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung beim bisher ordentlich besteuerten Substrat Wachstumspulse bewirkt und dass Gewinnsteuerbasen aus dem Ausland zuwandern. Im Kontext der vertikalen Ausgleichsmassnahmen sind diese beiden positiven Effekte jedoch nicht relevant, da davon auszugehen ist, dass Bund und Kantone davon in vergleichbarem Ausmass profitieren würden (vgl. Ziff. 2.2.4.1). Weil das Ziel der vertikalen Ausgleichsmassnahmen die Erreichung einer Opfersymmetrie zwischen Bund und Kantonen ist, sind für die Herleitung der vertikalen Ausgleichssumme lediglich diejenigen Auswirkungen relevant, welche asymmetrisch auf die beiden Staatsebenen verteilt sind. Die Ausklammerung positiver Effekte einer Gewinnsteuersenkung ist deshalb in diesem Zusammenhang gerechtfertigt.

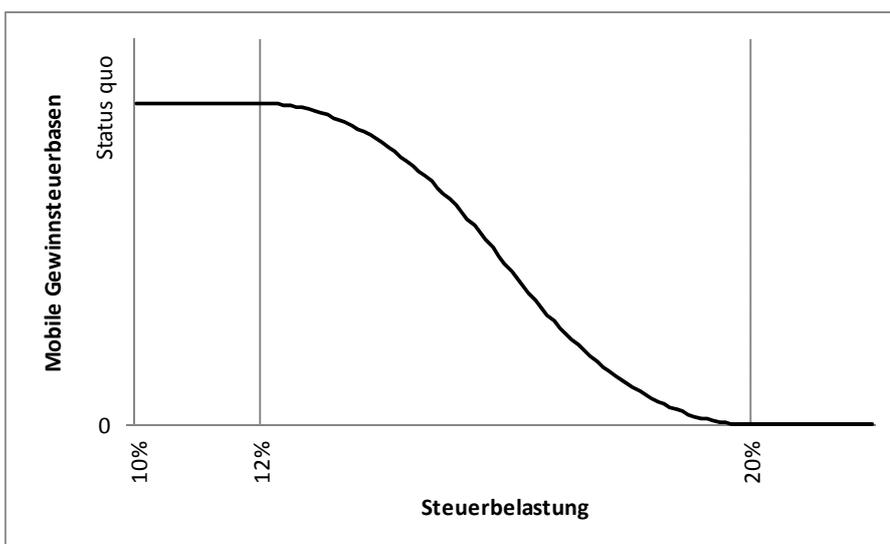
v) *Reagibilität international mobiler Gewinnsteuerbasen bezüglich der Gewinnsteuerbelastung*

Eine zentrale Rolle bei der Bestimmung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen spielt die Annahme, wie die mobilen Gewinnsteuerbasen, die nicht von der Lizenzbox abgedeckt werden können und damit neu ordentlich besteuert werden, auf die Gewinnsteuerbelastung reagieren. Der Zusammenhang zwischen dem Umfang an mobilen Steuerbasen und der ordentlichen Steuerbelastung wird durch ein Bandbreitenmodell spezifiziert. Diesem Ansatz zugrunde liegt die Tatsache, dass internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit – gemessen an der effektiven Steuerbelastung – in unterschiedlichem Ausmass möglich ist: Ausgehend von einer international hoch kompetitiven Steuerbelastung nimmt die internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit mit steigender Steuerbelastung stetig ab, bis ein Niveau erreicht ist, ab dem ein Unternehmensstandort international nicht mehr kompetitiv ist. Wird die Steuerbelastung über dieses Niveau hinweg angehoben, wird angenommen, dass sämtliche mobilen Gewinne abwandern.

Die bedeutendste Form von international mobilem Gewinnsteuersubstrat, welche von der Lizenzbox nicht abgedeckt wird, sind Erträge, die aus internationalem Grosshandel stammen. Die international kompetitive Steuerbelastung für solche Erträge liegt gegenwärtig bei rund 10-12%. Weil die Schweiz – und insbesondere die von der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus direkt stark betroffenen Kantone – über wichtige nicht steuerliche Standortfaktoren verfügt, die sie international kompetitiv macht (qualifizierte Arbeitskräfte, Infrastruktur, Cluster, etc.), dürfte der Benchmark für die internationale steuerliche Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zumindest in den Zentren eher relativ hoch sein. Als untere Grenze der Bandbreite – und damit als international vollumfänglich kompetitive Steuerbelastung – wird deshalb eine Gewinnsteuerbelastung von 12 Prozent definiert. Die obere Grenze der Bandbreite ist bei 20 Prozent festgelegt.

Es wird davon ausgegangen, dass die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen innerhalb dieser Bandbreite mit steigendem Steuersatz in stetig zunehmendem Masse ansteigt, so dass der Umfang an mobilen Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung verläuft, wie in *Abbildung 1* dargestellt.

*Abbildung 1: Umfang mobiler Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung*



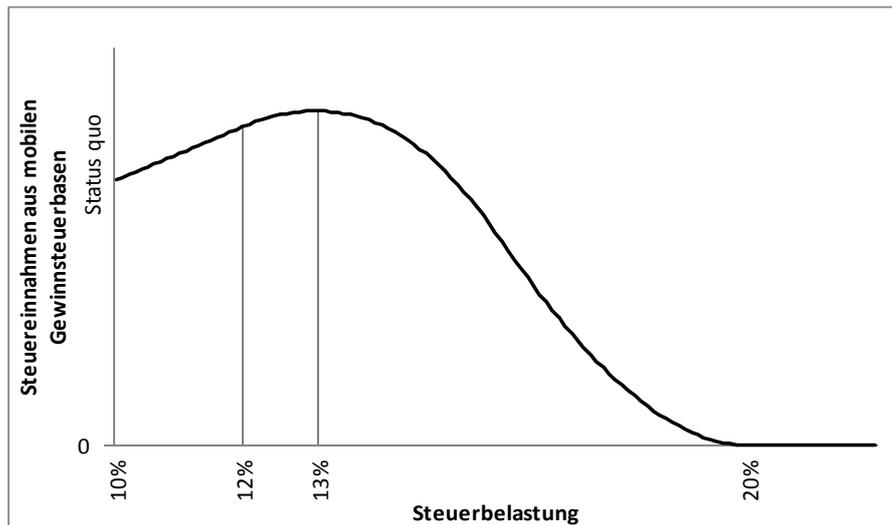
Ausgehend von den im Status quo in der Schweiz ansässigen mobilen Gewinnen (mit einer Steuerbelastung von rund 10%), setzt die Abwanderung beim Schwellenwert von 12 Prozent ein. Weil am unteren Rand der Bandbreite der Vorteil nicht-steuerlicher Standortfaktoren die steigende Steuerbelastung weitgehend zu kompensieren vermag, wird der überwiegende Teil des betreffenden Gewinnsteuersubstrats vom Wegzug abgehalten. Mit steigendem Steuersatz beginnt jedoch der Nachteil der steigenden Steuerbelastung zunehmend zu dominieren, und die Abwanderung beschleunigt sich entsprechend. Der Verlauf der Kurve ist so gewählt, dass in der Hälfte des Intervalls der Umfang der mobilen Steuerbasen noch der Hälfte des Status quo entspricht. Bei einem Gewinnsteuersatz von 20% ist der Kanton als Standort für international mobile Unternehmen nicht mehr wettbewerbsfähig.

## **2 Bestimmung der vertikalen Ausgleichssumme**

### **2.1 Erhalt internationaler steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit**

Mit der Unternehmenssteuerreform steht ein Kanton vor der Frage, ob er zum Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die ordentliche Gewinnsteuerbelastung reduzieren soll. Es wird angenommen, dass jeder Kanton diese Frage unter dem Blickwinkel grösstmöglicher finanzieller Ergiebigkeit beantwortet. Ausgangspunkt zur Berechnung der vertikalen Ausgleichssumme ist deshalb der *in Bezug auf die mobilen Gewinne* einnahmenmaximierende ordentliche Gewinnsteuersatz. Er ist in *Abbildung 2* aufgezeigt (unter der Annahme, dass der Umfang der mobilen Steuerbasen entsprechend der Darstellung in *Abbildung 1* auf die Bandbreite international wettbewerbsfähiger Steuersätze verteilt ist). Ausgehend von der Gewinnsteuerbelastung von 10% im Status quo nimmt das Aufkommen mit ansteigender Steuerbelastung erst zu. Grund dafür ist der *Ausschöpfungseffekt*: Die steigenden Steuersätze generieren bei den verbleibenden ordentlich besteuerten mobilen Gewinnen Mehreinnahmen. Da eine Anhebung der Steuerbelastung bis hin zu einem Niveau von 12 Prozent annahmegemäss keine Abwanderung bewirkt, entfaltet der Effekt seine volle Wirkung. Ab einer Belastung von 12 Prozent beginnt sich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu vermindern und die Abwanderung setzt ein. Die Mehreinnahmen aufgrund des Ausschöpfungseffekts überwiegen zunächst jedoch die Mindereinnahmen infolge der Abwanderung. Erst ab einer Steuerbelastung von rund 13 Prozent beginnt der *Abwanderungseffekt* zu dominieren, so dass die Einnahmen mit steigender Steuerbelastung sinken. Basierend auf der festgelegten Bandbreite international steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit und der zugrundegelegten Reagibilität mobiler Gewinnsteuerbasen senkt ein Kanton, der sich dafür entscheidet, steuerlich international kompetitiv zu bleiben, im Optimum seinen Gewinnsteuersatz so, dass die gesamte effektive Gewinnsteuerbelastung (inkl. direkte Bundessteuer) auf rund 13 Prozent zu liegen kommt.

*Abbildung 2: Gewinnsteuereinnahmen mobiler Gewinnsteuerbasen in Abhängigkeit der Gewinnsteuerbelastung*



In diesem Fall kann er den überwiegenden Teil der international mobilen Gewinnsteuerbasen halten; lediglich im Intervall zwischen 12 und 13 Prozent wandert mobiles Gewinnsteuersubstrat ins Ausland ab. Weil die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen bzgl. der Gewinnsteuerbelastung im unteren Bereich der Bandbreite relativ gering ist, migriert nur ein kleiner Anteil des entsprechenden Substrats.

Gleichzeitig wandert international mobiles Gewinnsteuersubstrat aus denjenigen Kantonen zu, welche keine international kompetitive ordentliche Steuerbelastung anbieten. Im Modell wird angenommen, dass diese interkantonale Verlagerung umso grösser ausfällt, je mehr Kantone eine international kompetitive Gewinnsteuerbelastung aufweisen.

Ausschöpfungs- und Migrationseffekt bewirken bei einer Steuersenkung auf 13% Netto-Mehreinnahmen bei den mobilen Gewinnen. Mindereinnahmen ergeben sich jedoch bei den immobilien Gewinnen: Anstatt mit 21,8 Prozent in der Ausgangslage wird dieses Substrat nur noch mit rund 13 Prozent besteuert. Die damit verbundenen Mindereinnahmen sind umso gewichtiger, je geringer der Anteil von in der Ausgangslage privilegiert besteuertem am gesamten Gewinnsteuersubstrat ist.

## 2.2 Erhalt nationaler steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit

Für Kantone, bei denen Steuereinnahmen international mobiler Steuerbasen eine untergeordnete Rolle spielen, dominieren diese Mindereinnahmen bei den bisher ordentlich besteuerten Gewinnen deutlich. Mit Blick auf die Ergiebigkeit besteht in diesem Fall also kein unmittelbarer Anlass, die ordentliche Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau zu senken. Es muss jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Kantone durch die Steuersenkungsrunden der direkt betroffenen Kantone im interkantonalen Steuerwettbewerb tendenziell unter Druck geraten. Im Modell wird deshalb angenommen, dass auch sie ihre Gewinnsteuerbelastung reduzieren, um *national* kompetitiv zu bleiben und zu verhindern, dass zusätzlich zum international mobilen noch weiteres, national mobiles Gewinnsteuersubstrat abwandert. Wiederum ausgehend von der gesamtschweizerischen Durchschnittsbetrachtung liegt dazu das entsprechende Intervall potenzieller Gewinnsteuerbelastungen zwischen der ordentlichen Steuerbelastung im Status quo (22%) und der international kompetitiven Steuerbelastung (13%).

Der Druck aus dem interkantonalen Steuerwettbewerb ist für die betreffenden Kantone tendenziell umso grösser, je höher der Anteil der Kantone ist, die ihre Ge-

winnsteuerbelastung auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau senken. Somit bewirkt jeder Kanton, der sich für eine Senkung auf 13% entscheidet, einen intensiveren interkantonalen Steuerwettbewerb. Je intensiver der Steuerwettbewerb ist, desto stärker muss ein Kanton seine Gewinnsteuerbelastung reduzieren, um die national mobilen Gewinnsteuerbasen zu halten – verbunden mit entsprechenden Mindereinnahmen. Dieser Umstand wird im Modell berücksichtigt.

Verzichtet ein Kanton darauf, seine Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau zu senken, wandert sein international mobiles Gewinnsteuersubstrat ab. Als Folge der Abwanderung verzeichnen diese Kantone einen Wegfall der entsprechenden Gewinnsteuereinnahmen. Eine ausschliessliche Berücksichtigung dieser direkten Effekte würde aber die finanziellen Lasten einer Abwanderung unterschätzen, weil die Kantone auch indirekt finanziell von den Statusgesellschaften profitieren. Wandern mobile Gewinnsteuerbasen ab, kommen deshalb zusätzlich zum direkten Effekt des geringeren Gewinnsaufkommens weitere Mindereinnahmen hinzu. Von Bedeutung ist dabei insbesondere der Verlust von Arbeitsplätzen und der damit verbundene Rückgang bei der Einkommenssteuer. Es ist davon auszugehen, dass diese indirekten Auswirkungen die Kantone stärker treffen als den Bund. Diese *zusätzlichen finanziellen Auswirkungen* sind bei der Herleitung der vertikalen Ausgleichssumme berücksichtigt. Es wird angenommen, dass sie einem fixen Anteil (rund ein Viertel) der direkten Auswirkungen der Abwanderung mobiler Steuerbasen entsprechen, und dass sie voll zulasten der Kantone gehen. Die Quantifizierung dieses *Multiplikatoreffekts* orientiert sich daran, dass Bund und Kantone heute in etwa gleich stark von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus profitieren (der Bund v.a. direkt; die Kantone v.a. indirekt; vgl. Ziff. 1.2.4.1 des erläuternden Berichts).

### **2.3 Aggregierte Mindereinnahmen und vertikaler Ausgleich**

Im verwendeten Modell stehen den Kantonen zwei steuerpolitische Optionen offen:

1. Gewinnsteuern senken auf ein *international* kompetitives Niveau (13%)
2. Gewinnsteuern senken auf ein *national* kompetitives Niveau (zwischen 13 und 22%; abhängig von der Anzahl Kantone, die Option 1 wählen).

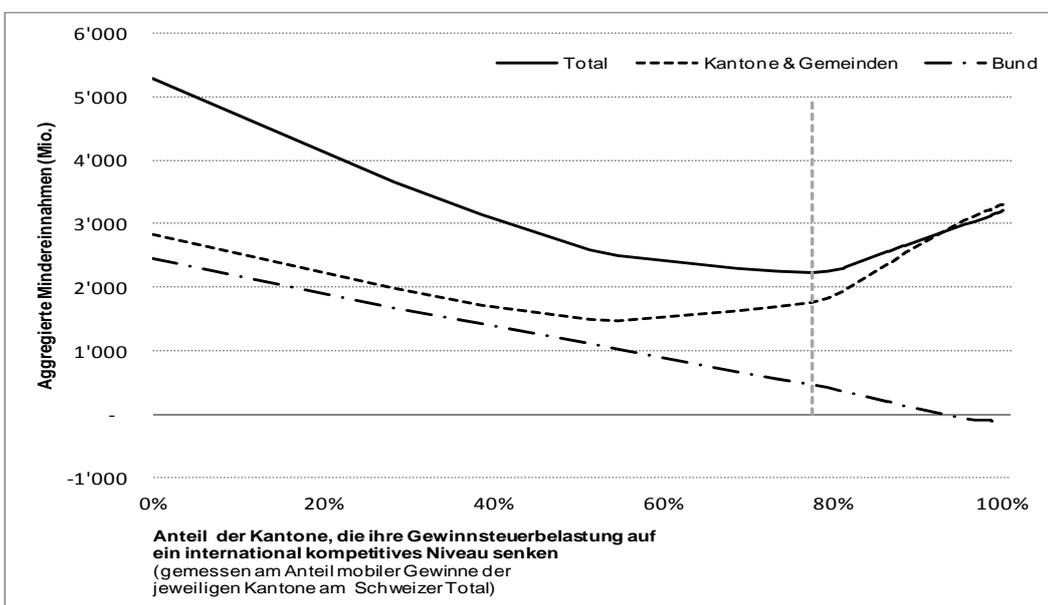
Es wird angenommen, dass ein Kanton jene Option wählt, die (unter Berücksichtigung der oben aufgezeigten Wirkungszusammenhänge) die tieferen Mindereinnahmen verursacht. Die finanziellen Auswirkungen der beiden Optionen sind abhängig von der Gewinnsteuerbelastung sowie dem Volumen und der Struktur der Gewinnsteuerbasis des jeweiligen Kantons. Weil dem Modell eine gesamtschweizerische Durchschnittssteuerbelastung zugrunde gelegt wird, spielen die individuellen kantonalen Steuersätze an dieser Stelle jedoch keine Rolle. Die Differenz der Mindereinnahmen der zwei Optionen ist deshalb lediglich abhängig vom Volumen und der Struktur der kantonalen Gewinnsteuerbasis. Es kann gezeigt werden, dass das Vorzeichen der Differenz – d.h. ob internationale gegenüber national wettbewerbsfähiger Gewinnsteuerbelastung vorteilhaft ist – einzig von der jeweiligen Struktur der kantonalen Gewinnsteuerbasis abhängt: Verfügt ein Kanton ausschliesslich über international mobile Gewinnsteuerbasen, führt eine Reduktion der Gewinnsteuerbelastung auf international kompetitives Niveau immer zu weniger Mindereinnahmen als der Verzicht darauf. Mit sinkendem Anteil mobiler Gewinnsteuerbasen reduziert sich der Vorteil gegenüber einer Senkung auf national wettbewerbsfähiges Niveau

laufend, bis sie schliesslich immer zu grösseren Mindereinnahmen führt als die Senkung auf ein national kompetitives Niveau.

Ordnet man die Kantone nach absteigendem Anteil mobiler Gewinne am Total ihrer Gewinnsteuerbasen und nimmt man den Kanton mit dem höchsten Anteil als Ausgangspunkt, so nehmen mit absteigender Rangfolge die aggregierten Mindereinnahmen mit jedem Kanton, der seine Steuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau senkt, zuerst ab, erreichen bei einer bestimmten Anzahl Kantone ein Minimum und steigen anschliessend wieder an.

Abbildung 3 stellt diesen Zusammenhang grafisch dar: Gezeigt werden die Mindereinnahmen aller Kantone (gestrichelte Linie) des Bundes (Punkt-Strich-Linie) sowie deren Total (ausgezogene Linie) in Abhängigkeit des Anteils derjenigen Kantone, die ihre Gewinnsteuerbelastung auf 13% senken. Dieser Anteil entspricht dem aufsummierten Anteil der von der Lizenzbox nicht abgedeckten, international mobilen Gewinnsteuerbasen der jeweiligen Kantone am gesamtschweizerischen Total.

Abbildung 3: aggregierte Mindereinnahmen, aufgeteilt nach Staatsebene



Wenn – wie in der Ausgangslage – kein Kanton eine international kompetitive Gewinnsteuerbelastung anbietet (entspricht 0% auf der x-Achse), entstehen aggregierte Mindereinnahmen im Umfang von mehr als 5 Milliarden Franken. Verantwortlich dafür ist die vollumfängliche Abwanderung der mobilen Gewinnsteuerbasen ins Ausland. Zusätzlich verursacht der Mitnahmeeffekt der Lizenzbox Mindereinnahmen. Wie in der Grafik ersichtlich ist, wären Bund und Kantone in ähnlichem Ausmass von einem Verzicht auf Gewinnsteuersenkungen betroffen. Dies ist auf den Multiplikatoreffekt zurückzuführen, der die indirekten Effekte der Abwanderung berücksichtigt und diese gänzlich den Kantonen anlastet.

Ausgehend davon bewirkt zunächst jeder Kanton, der seine Gewinnsteuerbelastung auf ein international kompetitives Niveau senkt, rückläufige aggregierte Mindereinnahmen; denn bei den Kantonen mit hohem Anteil mobiler Gewinne sind die Mindereinnahmen bei einer Senkung der Steuersätze tiefer als bei einer vollständigen Abwanderung.

Mit abnehmendem Anteil mobilen Gewinnsteuersubstrats am Total des Gewinnsteuersubstrats flacht die Kurve allmählich ab, d.h. die mit einer Steuersenkung verbundenen Mindereinnahmen bei den immobilien Gewinnen nehmen verglichen mit den durch die Steuersenkung verhinderten Mindereinnahmen zu.

Bei der vertikalen Linie erreichen die gesamtstaatlichen Mindereinnahmen ihr Minimum. Hier senken nur jene Kantone ihren Steuersatz auf ein international kompetitives Niveau, bei denen sich eine entsprechende Reduktion im Vergleich zu einer national kompetitiven Steuerbelastung fiskalisch lohnt. Das heisst, in diesem Punkt wählt jeder einzelne Kanton jene steuerpolitische Option, welche die geringeren Mindereinnahmen generiert. Der Kanton mit dem nächsttieferen Anteil international mobiler Gewinnsteuerbasen würde bei einer Reduktion der Gewinnsteuerbelastung auf rund 13 Prozent höhere Mindereinnahmen erleiden als bei einer Senkung auf national kompetitives Niveau und damit die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden erhöhen.

## **2.4 Bestimmung der vertikalen Ausgleichssumme**

Der Bund richtet den Umfang der vertikalen Ausgleichsmassnahmen an diesem Minimum aus. Dort können rund 80 Prozent der international mobilen Gewinnsteuerbasen ausserhalb der Lizenzbox gehalten werden. Da davon ausgegangen wird, dass 34 Prozent der international mobilen Gewinne von der Lizenzbox abgedeckt werden, wandern also insgesamt rund 15 Prozent der international mobilen Gewinne ins Ausland ab (wie oben erwähnt, werden dabei die zu erwartenden positiven Effekte ausgeklammert). Die durchschnittliche Steuerbelastung über alle Kantone beträgt rund 16 Prozent. Dieser Durchschnitt setzt sich zusammen aus dem gewichteten Anteil der Kantone, welche auf international wettbewerbsfähiges Steuerbelastungsniveau reduzieren, und jenen, die eine national wettbewerbsfähige Gewinnsteuerbelastung anbieten. Erstere beträgt rund 13 Prozent, letztere rund 20 Prozent.

Die aggregierten Mindereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen 2,23 Milliarden Franken. Die Mindereinnahmen des Bundes belaufen sich auf 0,47 Milliarden Franken, diejenigen der Kantone (und ihrer Gemeinden) auf 1,76 Milliarden. Damit sind die Mindereinnahmen von Kantonen und Gemeinden rund 1,3 Milliarden höher als jene des Bundes. Opfersymmetrie zwischen den zwei Staatsebenen ist dann gewährleistet, wenn der Bund den Kantonen die Hälfte dieser Differenz (650 Mio.) mittels vertikaler Ausgleichsmassnahmen zukommen lässt. Hochgerechnet auf das Jahr 2019 (gemäss dem geschätzten Wachstum der Einnahmen der direkten Bundessteuer) entspricht dies einem Betrag von rund 1 Milliarde Franken.

### 3 Plausibilisierung der Ergebnisse mittels Elastizitäten

Die anhand des Modells berechneten aggregierten Mindereinnahmen – und damit die vertikale Ausgleichssumme – wurden anhand eines anderen Modellansatzes plausibilisiert. Der Ansatz verwendet anstelle des funktionalen Zusammenhangs zwischen Steuerbelastung und Steuersubstrat gemäss *Abbildung 1* das in der empirischen Literatur gebräuchlichere Konzept der Steuerelastizität. Die Steuerelastizität ist eine Masszahl, welche angibt, wie stark die Steuerbasis auf eine Veränderung der Steuerbelastung reagiert. Im vorliegenden Zusammenhang relevant ist die Reagibilität der mobilen Gewinnsteuerbasen in Bezug auf eine Veränderung der ordentlichen Gewinnsteuerbelastung. Eine Steuerelastizität von -10% bedeutet beispielsweise, dass die Gewinnsteuerbasis um 10% zurückgeht, wenn die Gewinnsteuerbelastung um einen Prozentpunkt zunimmt.<sup>1</sup>

Eine von den Beratungsfirmen B,S,S Basel und mundi consulting AG verfasste Studie aus dem Jahr 2014 untersucht anhand verschiedener Elastizitäten die Migrationsbewegungen des Steuersubstrats von Statusgesellschaften, die als Folge eines Wegfalls der kantonalen Steuerstatus entstehen. Als Grundlage dienen Daten der Jahre 2007-2009. Zur Berechnung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen werden Daten der Jahre 2008-2010 verwendet. Aus der unterschiedlichen Datengrundlage ergeben sich allerdings keine grossen Änderungen der Ergebnisse.

Die Studie zeigt auf, wieviel der Gewinnsteuerbasis der Statusgesellschaften bei einer Steuerelastizität von -10% bzw. -20% ins Ausland verlagert wird, wenn die kantonalen Steuerstatus aufgehoben werden und diese Gewinne neu mit 16% besteuert werden. Für die Gewinne von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus dürften diese beiden Elastizitäts-Annahmen eine realistische Bandbreite darstellen (vgl. Kasten).

#### **Steuerelastizitäten**

Unternehmen reagieren in vielfältiger Art und Weise auf Änderungen der Steuerbelastung: Sie ändern ihre Rechtsform, passen ihre Finanzierungsstruktur an, verlagern ihre Gewinne in andere Gebietskörperschaften oder ändern ihr Investitionsverhalten. Die Auswirkungen dieser Verhaltensanpassung auf die Gewinnsteuerbasis können zu einer Masszahl zusammengefasst werden, der Elastizität der Gewinnsteuerbasis bezüglich der Steuerbelastung (kurz: Steuerelastizität). Konkret interessiert, wie viel Gewinn die Statusgesellschaften ins Ausland verlagern, wenn die Gewinnsteuerbelastung um einen Prozentpunkt angehoben wird.

Diese Steuerelastizitäten der Statusgesellschaften sind nicht bekannt; es existieren für die Schweiz keine Studien, die die Reagibilität dieser oder ähnlich mobiler Unternehmen bezüglich der Steuerbelastung quantifizieren. Es gibt jedoch eine umfangreiche internationale Literatur zur Steuerelastizität von (nicht präferenziell) besteuerten Unternehmen. Die meisten Elastizitäten, die in diesen Studien geschätzt wurden, liegen in einer Bandbreite zwischen -0.5% und -4%. Zwar wurden auch deutlich höhere Werte ermittelt; diese stellen jedoch Ausnahmen dar. Die Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus der Literatur auf die Statusgesellschaften der Schweiz

<sup>1</sup> Weil dieses Verhältnis eine nicht-prozentuale Veränderung als Reaktion auf eine prozentuale Veränderung der Steuerbelastung beschreibt, handelt es sich genau genommen um eine so genannte *Semi-Elastizität*.

ist jedoch nicht gewährleistet: Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sich die Struktur der Statusgesellschaften von jenen Unternehmen unterscheiden, die in den Studien untersucht wurden. Entsprechend unterscheiden sich die Steuerelastizitäten. Zudem wurden in diesen Studien teilweise ältere Datensätze verwendet, womit den in den letzten Jahren aggressiver gewordenen steuerlichen Optimierungsbemühungen nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Schliesslich beziehen sich die Untersuchungen häufig auf OECD-Staaten mit einem grossen Binnenmarkt und höheren Steuersätzen als in der Schweiz. Unter solchen Gegebenheiten sind die Elastizitäten tendenziell tiefer. Weil der Schweizer Binnenmarkt klein, die steuerlichen Optimierungsbemühungen in den letzten Jahren aggressiver geworden sind und Statusgesellschaften international sehr mobile Aktivitäten umfassen, muss von höheren Elastizitäten ausgegangen werden.

Der Umfang der auf dieser Basis berechneten aggregierten Mindereinnahmen fällt mit der höheren Elastizität (-20%) grösser, mit der tieferen Elastizität (-10%) geringer aus als die oben ermittelten 2,2 Milliarden (+/- 800 Mio.). Das für die Festlegung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen verwendete Modell liefert also einen Wert, der etwa in der Mitte der Bandbreite liegt, die durch die zwei Szenarien der Studie aufgespannt wird. Vor diesem Hintergrund erscheint das Volumen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen plausibel.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das in der Studie verwendete Modell mehrere Elemente nicht berücksichtigt, welche in demjenigen zur Bestimmung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen integriert sind. Diese Unterschiede dürften sich aber bezüglich der Resultate zumindest teilweise gegenseitig aufwiegen:

- Zum einen ist in der Studie die Einführung einer Lizenzbox nicht berücksichtigt, d.h. die Elastizitäten sind auf das gesamte mobile Steuersubstrat angewendet. Weil davon ausgegangen werden kann, dass die für die Lizenzbox qualifizierenden Erträge nicht abwandern, erfolgt potenziell nur beim mobilen, von der Lizenzbox nicht abgedeckten Steuersubstrat eine Abwanderung. Wird dieser Umstand berücksichtigt, resultiert eine geringere Abwanderung. Weiter geht die Studie davon aus, dass das abwandernde Gewinnsteuersubstrat vollumfänglich ins Ausland migriert. Im Modell zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen wird hingegen unterstellt, dass ein Teil des Substrats in andere Kantone abwandert. Aufgrund dieser zwei vereinfachenden Annahmen der Studie ist davon auszugehen, dass sie die aggregierten Mindereinnahmen eher überschätzt.
- Zum andern bleiben indirekte Effekte in der Studie unberücksichtigt, welche im Modell zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen mit einem Multiplikator quantifiziert werden. Dies wiederum impliziert tendenziell eine Unterschätzung der Mindereinnahmen.

Insgesamt ist die Studie von B.S.S./mundi consulting – trotz der Unterschiede betreffend Daten und Modellspezifikation – eine solide Grundlage für die Plausibilisierung der für die Festlegung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen ermittelten Mindereinnahmen.

## Anhang 3

### Anpassung des Ressourcenausgleichs

#### 1 Berechnung der Zeta-Faktoren

Die Grundlage zur Berechnung der Ressourcenausgleichszahlungen ist das Ressourcenpotenzial, welches aus fünf Elementen besteht:

- Einkommen natürlicher Personen
- Quellenbesteuerte Einkommen
- Vermögen natürlicher Personen
- Gewinne juristischer Personen
- Steuerrepartition

Ziel bei den Anpassungen im Rahmen der USR III ist es, dass Änderungen in der Berechnungsmethode einzig bei den Gewinnen juristischer Personen erfolgen, da nur diese von der Reform betroffen sind. Die übrigen vier Elemente werden nicht verändert.

Heute haben die Gewinne ordentlich besteuerten Unternehmen im Ressourcenpotenzial das gleiche Gewicht wie die Einkommen natürlicher Personen. Die Auslandgewinne von juristischen Personen mit kantonalem Steuerstatus werden hingegen mittels Beta-Faktoren tiefer gewichtet. Mit der USR III werden die kantonalen Steuerstatus abgeschafft. Steuerlich privilegiert werden sollen nur noch Patenterträge (mittels einer neu einzuführenden Lizenzbox). Die USR III bewirkt also, dass ein geringerer Anteil der mobilen Unternehmensgewinne bevorzugt besteuert wird. Solche mobilen Gewinne sind steuerlich weniger stark ausschöpfbar als immobile, und es gilt, diesem Umstand bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials weiterhin Rechnung zu tragen. Da die Unterscheidung zwischen mobilen und immobilien Gewinnen nach der Umsetzung der USR III nur noch beschränkt möglich ist, sollen neu sämtliche Gewinne tiefer gewichtet werden. Dieser neu einzuführende Gewichtungsfaktor wird als Zeta-Faktor ( $\zeta$ ) bezeichnet. Es ist je ein Zeta-Faktor für die Boxenerträge und für die übrigen Erträge vorgesehen. Diese Zeta-Faktoren sind für alle Kantone identisch und gelten jeweils für eine Vierjahresperiode.

Der Zeta-Faktor entspricht dem Verhältnis zwischen der steuerlichen Ausschöpfung von Gewinnen der juristischen Personen und derjenigen von Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen. Da Gewinne weniger stark ausgeschöpft werden als Einkommen und Vermögen, haben die Zeta-Faktoren immer einen Wert  $< 1$  und reduzieren somit die massgebenden Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial. Damit werden die Auswirkungen der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus (bzw. der Beta-Faktoren) auf den Ressourcenausgleich deutlich abgefedert, da schon das heutige System bewirkt, dass Gewinne im Durchschnitt mit tieferem Gewicht im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden.

## Zeta-Faktor

$$\begin{array}{r} \text{Steuerliche Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen} \\ \div \text{ Steuerliche Ausschöpfung der Einkommen und Vermögen natürlicher} \\ \text{Personen} \\ \hline = \quad \mathbf{Zeta\text{-}Faktor} \end{array}$$

Die steuerliche Ausschöpfung erhält man, indem die jeweiligen Fiskaleinnahmen von Kantonen und Gemeinden durch die entsprechenden Bemessungsgrundlagen dividiert werden. Dabei wird der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auch berücksichtigt, da dies ebenfalls Steuererträge sind, welche den Kantonen zu Gute kommen. Die Berechnungen basieren jeweils auf dem Total über alle Kantone und ihren Gemeinden, d.h. die Zeta-Faktoren beinhalten die *durchschnittliche* steuerliche Ausschöpfung. Sowohl für die Steuerdaten, wie auch die massgebenden Gewinne wird der Durchschnitt aus den sechs Bemessungsjahren der letzten Vierjahresperiode verwendet. Dadurch wird erreicht, dass die Zeta-Faktoren im Zeitverlauf stabil sind: Einerseits weil die jährlichen Schwankungen in den Daten geglättet werden und andererseits weil sich so die Faktoren innerhalb einer Vierjahresperiode nicht ändern.

Die *steuerliche Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen* bezieht sich auf Steuererträge bzw. Gewinne innerhalb oder ausserhalb der Lizenzbox, je nachdem welcher Zeta-Faktor berechnet werden soll.

## Steuerliche Ausschöpfung bei juristischen Personen

$$\begin{array}{r} \text{Gewinnsteuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden} \\ + \text{ Kantonsanteil an der DBSt auf Gewinnen juristischer Personen} \\ \hline = \quad \mathbf{Fiskaleinnahmen von juristischen Personen} \\ \div \text{ Gewinne juristischer Personen} \\ \hline = \quad \mathbf{Steuerliche Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen} \end{array}$$

Bei der *steuerlichen Ausschöpfung der Einkommen und Vermögen natürlicher Personen* wird analog vorgegangen wie bei den juristischen Personen. Auch hier werden die Fiskaleinnahmen der natürlichen Personen aufgrund der effektiven Steuereinnahmen berechnet und durch die Steuerbemessungsgrundlage der natürlichen Personen dividiert. Neben den ordentlichen Einkommen werden auch die quellenbesteuerten Einkommen und die Vermögen berücksichtigt. Bei Letzteren wird – wie im geltenden System – lediglich die Wertsteigerung verwendet.

## Steuerliche Ausschöpfung bei natürlichen Personen

	Einkommenssteuereinnahmen von Kantonen und Gemeinden
+	Kantonsanteil an der DBSt auf Einkommen natürlicher Personen
+	Quellensteuereinnahmen
+	Vermögenssteuereinnahmen
=	<b>Fiskaleinnahmen von natürlichen Personen</b>
	Massgebende Einkommen natürlicher Personen
+	Massgebende quellenbesteuerte Einkommen
+	Massgebende Vermögen
=	<b>Steuerbemessungsgrundlage natürliche Personen</b>
	Fiskaleinnahmen von natürlichen Personen
÷	Steuerbemessungsgrundlage natürlicher Personen
=	<b>Ausschöpfung natürlicher Personen</b>

## 2 Auswirkungen der Einführung der Zeta-Faktoren

Die Simulationen für die Auswirkungen der Abschaffung der Beta-Faktoren und der Einführung der Zeta-Faktoren auf den Ressourcenausgleich wurden mit den Daten des Ressourcenausgleichs 2014 durchgeführt (Bemessungsjahre 2008–2010). Somit handelt es sich um statische Simulationen, weil allfällige Ab- und Zuwanderungen von Steuersubstrat nicht berücksichtigt wurden. Trotzdem mussten offizielle Zahlen an das Umfeld nach Umsetzung der USR III angepasst werden. Die wichtigsten Änderungen sind nachfolgend aufgeführt:

- Die Gewinne der juristischen Personen der einzelnen Kantone innerhalb und ausserhalb der Box wurden geschätzt (vgl. Anhang 1).
- Die steuerlichen Ausschöpfungen der ordentlich besteuerten Gewinne juristischer Personen wurde auf 16% festgelegt, jene innerhalb der Box auf rund 10%. Diese Annahmen decken sich mit denjenigen zu den vertikalen Ausgleichsmassnahmen.
- Für die steuerliche Ausschöpfung der Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen wurde der Mittelwert der Jahre 2008 – 2010 (26,7%) verwendet.
- Es wurde ein Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 20.5% unterstellt, d.h. die für die vertikalen Ausgleichsmassnahmen vorgesehene Erhöhung des Kantonsanteils wurde mitberücksichtigt.

- Die Dotation 2014 wurde beibehalten.
- Die übrigen Faktoren (Alpha, Gamma, Delta) wurden nicht verändert.

Aus den Berechnungen ergeben sich die beiden Zeta-Faktoren für ordentliche Gewinne von 38.7% und für Boxengewinne von 15.1%.

In den Abbildungen 2.1, 2.2 und der Tabelle 2.1 sind die Resultate der so simulierten Auswirkungen der Einführung der Zeta-Faktoren auf den Ressourcenindex und die Ressourcenausgleichszahlungen pro Einwohner dargestellt (graue Säulen bzw. erste Spalte). Zum Vergleich werden jeweils auch die effektiven Werte, wie sie für 2014 vom Bundesrat beschlossen wurden (Dreiecke bzw. zweite Spalte) aufgeführt. Ebenfalls aufgezeigt werden die Auswirkungen, wenn es zu einer ersatzlosen Streichung der Beta-Werte käme und sämtliche Gewinne ungewichtet in das Ressourcenpotenzial einfließen würden (schwarze Striche bzw. dritte Spalte). Auf dieses Szenario wird unter Ziffer 3 genauer eingegangen.

Die Abbildung 2.1 zeigt, dass es auch mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Zeta-Faktoren zu Verschiebungen in der Ressourcenstärke der Kantone kommen wird, welche jedoch deutlich geringer sind als bei alternativen Berechnungsmethoden. Das vierte Kapitel behandelt diese alternativen Berechnungsmethoden.

Eine Zunahme des Ressourcenindex und damit auch der Einzahlungen weisen diejenigen ressourcenstarken Kantone auf, welche einen hohen Anteil an Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus besitzen. Da diese Gesellschaften nicht den gesamten zuvor privilegiert besteuerten Gewinn in die Lizenzboxen übernehmen können, steigt das Ressourcenpotenzial der entsprechenden Kantone überdurchschnittlich an. Nur die Kantone Zürich, Basel-Stadt und Tessin weisen im Referenzszenario einen sinkenden Ressourcenindex auf.

Bei den ressourcenschwachen Kantonen mit Ausnahme von Freiburg sinkt der Ressourcenindex. Gleichzeitig sinken auch die Auszahlungen im Ressourcenausgleich für die Mehrheit der Kantone, da die Dotation auf dem Stand 2014 fixiert wurde und die bevölkerungsstarken Kantone Aargau, St. Gallen und Luzern höhere Beiträge erhalten. Im Falle des relativ ressourcenschwachen Kantons Freiburg, der eine starke Zunahme des Ressourcenindex aufweist, werden die Ausgleichszahlungen aufgrund der Progression relativ stark gekürzt.

Abbildung 2.1: Ressourcenindex bei verschiedenen Berechnungsmethoden

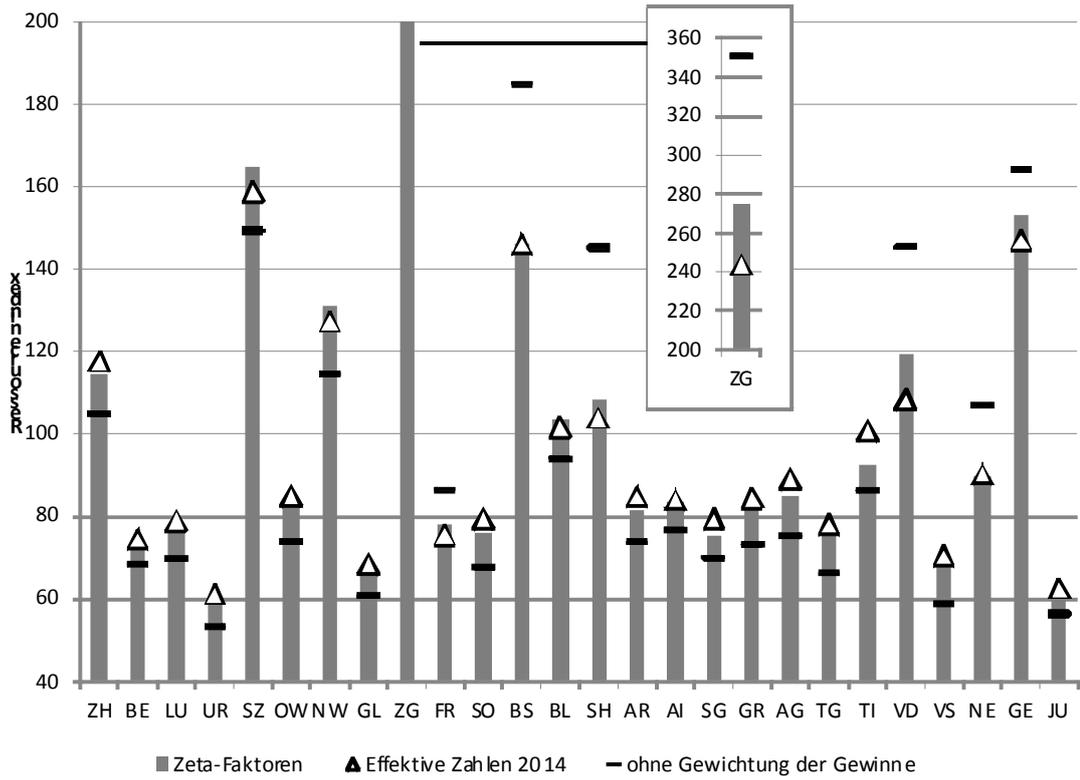


Abbildung 2.2: Ausgleichszahlungen bei verschiedenen Berechnungsmethoden

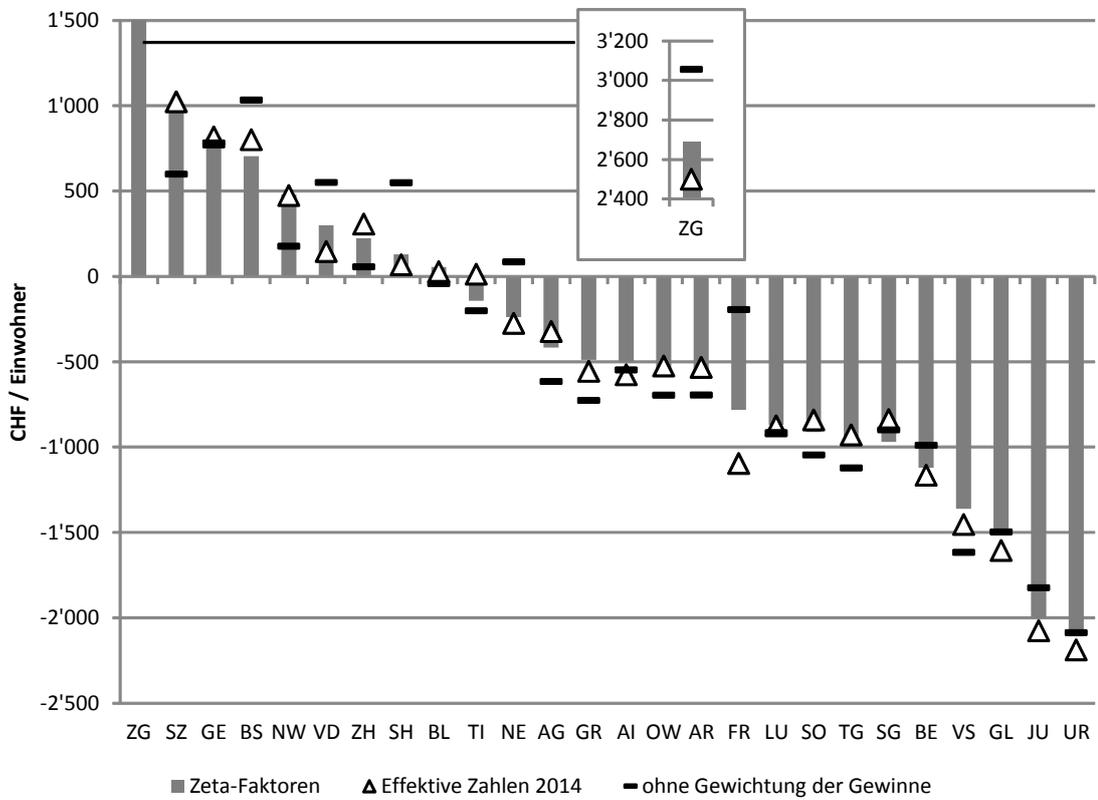


Tabelle 2.1: Resultate bei verschiedenen Berechnungsmethoden

	Zeta-Faktoren		Effektive Zahlen 2014		ohne Gewichtung der Gewinne	
	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.
ZH	114.6	223	117.7	307	104.7	57
BE	72.6	-1'121	74.5	-1'165	68.4	-989
LU	76.6	-870	78.9	-875	69.6	-915
UR	59.6	-2'108	61.2	-2'188	53.1	-2'087
SZ	165.1	998	158.9	1'024	149.3	599
OW	82.3	-553	85.0	-525	73.7	-695
NW	131.3	480	127.3	474	114.6	177
GL	67.0	-1'517	68.4	-1'606	60.6	-1'497
ZG	275.5	2'691	243.8	2'500	351.4	3'056
FR	78.1	-780	75.5	-1'096	86.6	-194
SO	75.9	-910	79.4	-841	67.4	-1'045
BS	146.0	705	146.1	801	185.0	1'034
BL	103.6	55	101.6	28	94.0	-42
SH	108.4	129	103.9	68	145.2	550
AR	81.4	-600	84.8	-533	73.7	-694
AI	83.3	-505	84.0	-577	76.8	-547
SG	75.0	-970	79.5	-839	69.9	-899
GR	83.6	-489	84.4	-556	73.1	-726
AG	85.1	-418	89.1	-323	75.3	-615
TG	75.4	-941	78.0	-929	66.2	-1'122
TI	92.4	-142	100.8	13	86.3	-201
VD	119.6	301	108.4	146	145.3	551
VS	69.2	-1'362	70.4	-1'454	59.0	-1'617
NE	89.5	-238	90.2	-275	107.0	85
GE	153.2	815	147.0	818	164.4	783
JU	60.9	-2'004	62.5	-2'076	56.3	-1'824

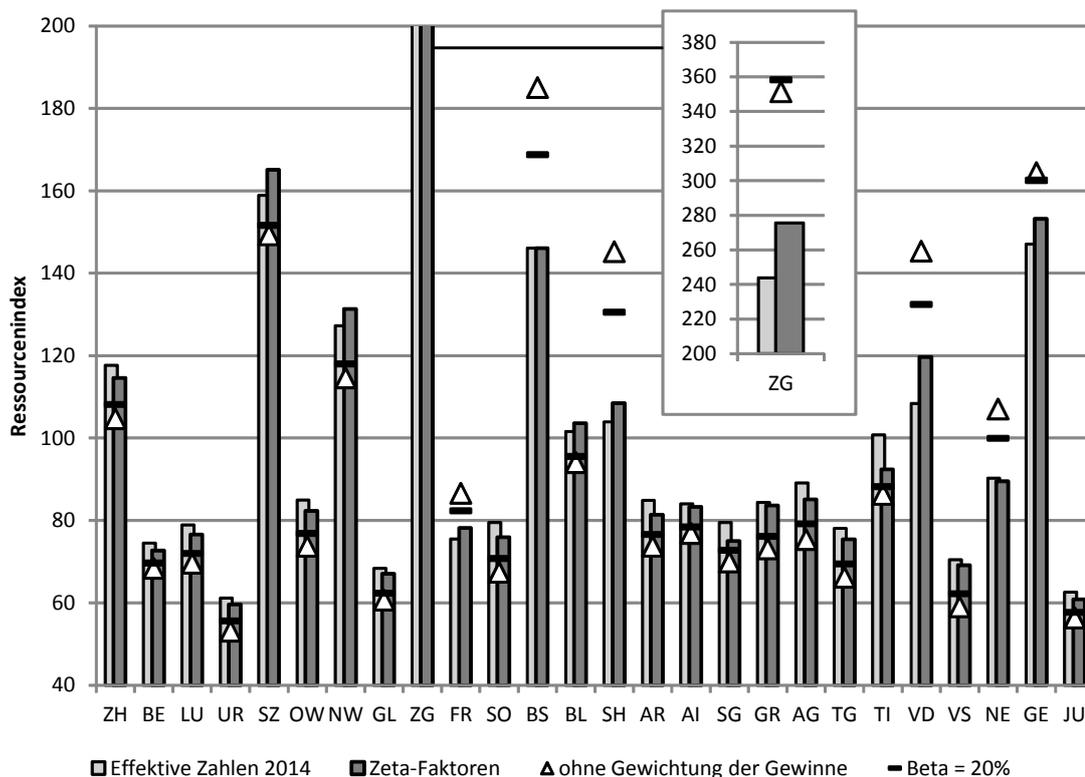
### 3 Verworfenne Szenarien

Im Rahmen der Erarbeitung der Anpassungen des Ressourcenausgleichs wurden auch zwei alternative Reformszenarien analysiert: Das erste Szenario ist die ersatzlose Streichung der Beta-Faktoren. Das bedeutet, dass sowohl ordentliche, wie auch Boxengewinne vollständig in das Ressourcenpotenzial einfließen. Das zweite Szenario entspricht einer Weiterführung des heutigen Systems, d.h. ordentlich besteuerte Gewinne werden zu 100% berücksichtigt und nur privilegiert besteuerte Gewinne (d.h. Patenterträge) werden reduziert gewichtet. Als Gewicht wurde ein Wert von 20% angenommen.

Beide Varianten wurden vom Bundesrat verworfen, da die Auswirkungen nicht mit der wirtschaftlichen Realität übereinstimmen und die Ausgleichsbeträge für verschiedene Kantone massiv verzerrt würden. Die entsprechenden Resultate werden in diesem Abschnitt präsentiert.

Ein Wegfall der Beta-Faktoren ohne weitere Massnahmen würde zu einer starken Zunahme des Ressourcenpotenzials in denjenigen Kantonen führen, welche viele Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus beherbergen. Diese Kantone würden gegenüber heute im Ressourcenausgleich stark belastet (vgl. Abbildungen 3.1 und 3.2).

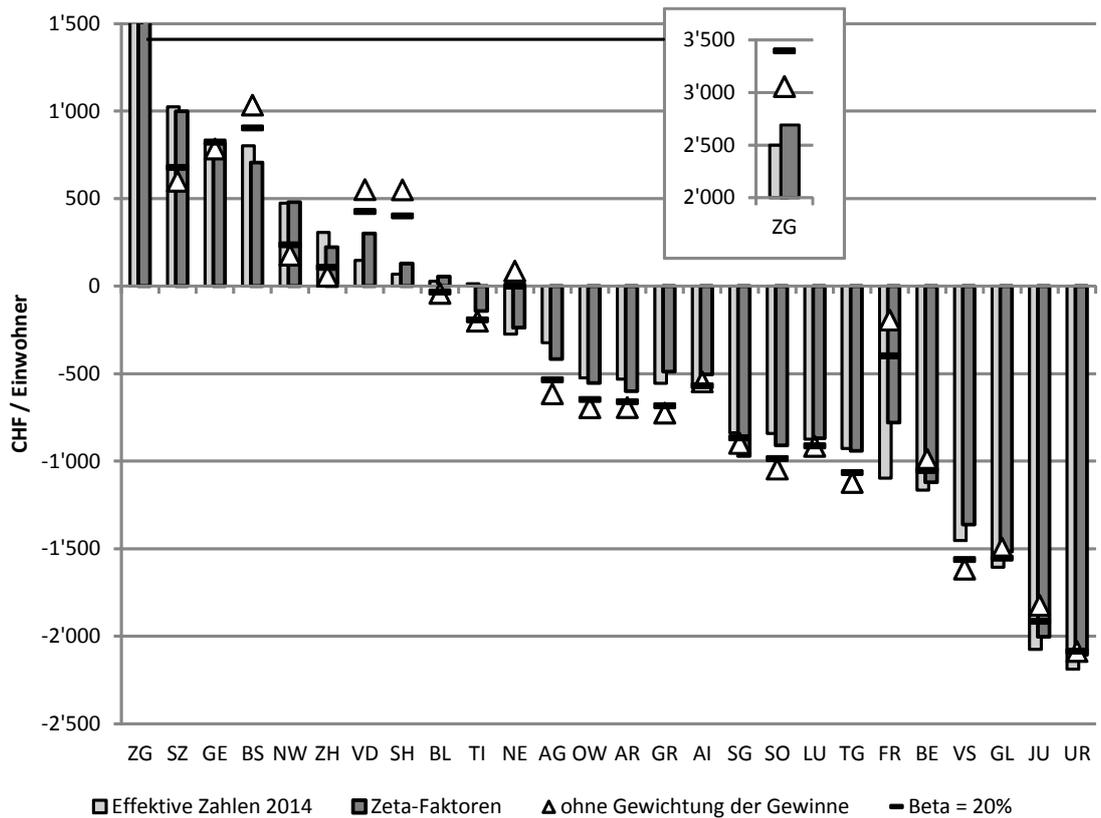
Abbildung 3.1: Auswirkung der verworfenen Szenarien auf den Ressourcenindex



Die hellgrauen Säulen entsprechen den effektiven Zahlen 2014, welche vom Bundesrat beschlossen wurden. Die Dreiecke markieren die Auswirkungen bei einem ersatzlosen Wegfall der Betafaktoren. Kantone mit einem hohen Anteil an Gesell-

schaften mit besonderem Steuerstatus müssen eine starke Zunahme ihres Ressourcenindex (Abb. 3.1) und entsprechend auch eine hohe Nettobelastung im Ressourcenausgleich (Abb. 3.2) hinnehmen. Dies zeigt sich besonders stark bei den Kantonen Zug (+556 Franken pro Einwohner) und Schaffhausen (+481 Franken pro Einwohner). Beim ressourcenschwachen Kanton Freiburg wäre die Belastung wegen der progressiven Auszahlung noch deutlich höher (902 Franken pro Einwohner). Demgegenüber würden diejenigen Kantone entlastet, welche kaum Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus aufweisen (SZ: -424 Franken pro Einwohner; NW: -297 Franken pro Einwohner).

Abbildung 3.2: Auswirkung der verworfenen Szenarien auf die Ausgleichszahlungen



Auch mit der zweiten Variante, der *Reduktion der Boxenerträge auf 20%*, könnten diese unerwünschten Effekte in der Mehrheit der Fälle nur abgeschwächt, nicht jedoch wirklich beseitigt werden. Die schwarzen Striche in den Abbildungen 3.1 und 3.2 zeigen die entsprechenden Resultate.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung (dunkelgraue Säule) kommt in den meisten Kantonen der heutigen Situation am Nächsten. Die Disparitäten zwischen den Kantonen werden nicht künstlich erhöht und die Kantone sind nicht mit einer kaum tragbaren Zusatzbelastung konfrontiert. Zur Ergänzung sind in der Tabelle 3.1 die effektiven Zahlen aufgrund der Simulation aufgeführt.

Tabelle 3.1: Auswirkung der verworfenen Szenarien

	Effektive Zahlen 2014		Zeta-Faktor		ohne Gewichtung der Gewinne		Beta = 20%	
	RI	CHF/Einw.	RI	CHF/Einw.	RI	CHF/Einw.	RI	CHF/Einw.
ZH	117.7	307	114.6	223	104.7	57	108.2	107
BE	74.5	-1'165	72.6	-1'121	68.4	-989	69.6	-1'053
LU	78.9	-875	76.6	-870	69.6	-915	72.0	-912
UR	61.2	-2'188	59.6	-2'108	53.1	-2'087	55.6	-2'086
SZ	158.9	1'024	165.1	998	149.3	599	151.6	678
OW	85.0	-525	82.3	-553	73.7	-695	76.8	-648
NW	127.3	474	131.3	480	114.6	177	118.0	236
GL	68.4	-1'606	67.0	-1'517	60.6	-1'497	62.3	-1'553
ZG	243.8	2'500	275.5	2'691	351.4	3'056	358.3	3'396
FR	75.5	-1'096	78.1	-780	86.6	-194	82.3	-398
SO	79.4	-841	75.9	-910	67.4	-1'045	70.7	-985
BS	146.1	801	146.0	705	185.0	1'034	168.7	904
BL	101.6	28	103.6	55	94.0	-42	95.5	-33
SH	103.9	68	108.4	129	145.2	550	130.5	401
AR	84.8	-533	81.4	-600	73.7	-694	76.6	-660
AI	84.0	-577	83.3	-505	76.8	-547	78.4	-570
SG	79.5	-839	75.0	-970	69.9	-899	72.8	-867
GR	84.4	-556	83.6	-489	73.1	-726	76.1	-683
AG	89.1	-323	85.1	-418	75.3	-615	79.2	-535
TG	78.0	-929	75.4	-941	66.2	-1'122	69.5	-1'065
TI	100.8	13	92.4	-142	86.3	-201	88.2	-193
VD	108.4	146	119.6	301	145.3	551	132.4	426
VS	70.4	-1'454	69.2	-1'362	59.0	-1'617	62.2	-1'562
NE	90.2	-275	89.5	-238	107.0	85	99.9	-0
GE	147.0	818	153.2	815	164.4	783	162.6	823
JU	62.5	-2'076	60.9	-2'004	56.3	-1'824	57.7	-1'915

## 4 Sensitivitätsanalysen

Im verwendeten Modell zur Berechnung der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich mussten aufgrund von fehlenden Daten Annahmen getroffen werden. Die wichtigsten davon sind:

- Die *Mitnahmeeffekte* der Lizenzbox bei Gesellschaften, welche bisher nicht privilegiert besteuert wurden beträgt 5 Prozent.
- Die *Boxengestaltung* erlaubt den Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus durchschnittlich 32 Prozent ihrer bisher privilegiert besteuerten Erträge in der Lizenzbox zu deklarieren.
- Die *durchschnittliche Steuerbelastung* der Kantone sinkt auf 16 Prozent.

Diese drei Annahmen sollen in diesem Abschnitt variiert werden um festzustellen, ob sich die Resultate dadurch massgeblich verändern.

### 4.1 Mitnahmeeffekte der Lizenzbox

In der Simulation wurden Mitnahmeeffekte in der Höhe von 5 Prozent angenommen. Das bedeutet, dass diejenigen Unternehmen, welche heute ordentlich besteuert werden, 5 Prozent ihrer Gewinne neu privilegiert, d.h. als Boxengewinne versteuern können. Dadurch sinkt das Ressourcenpotenzial der Kantone. Die effektive Höhe der Mitnahmeeffekte lässt sich aufgrund der Datenlage nur schwer abschätzen. Deshalb wurden die Berechnungen auch für Mitnahmeeffekte von 0 und 10 Prozent durchgeführt.

Die Sensitivitätsanalyse zeigt, dass es nur minime Unterschiede zwischen den drei Szenarien gibt. Somit hat die Wahl des Mitnahmeeffektes keinen relevanten Einfluss auf die Resultate der Simulation.

Tabelle 4.1: Auswirkungen einer Veränderung der Mitnahmeeffekte

	Referenzszenario (5%)		0%		10%	
	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.
ZH	114.6	223	114.6	223	114.6	223
BE	72.6	-1'121	72.7	-1'121	72.6	-1'121
LU	76.6	-870	76.6	-870	76.6	-870
UR	59.6	-2'108	59.6	-2'109	59.6	-2'107
SZ	165.1	998	165.0	997	165.2	999
OW	82.3	-553	82.3	-553	82.3	-553
NW	131.3	480	131.3	480	131.4	481
GL	67.0	-1'517	67.0	-1'518	67.0	-1'515
ZG	275.5	2'691	275.6	2'692	275.5	2'689
FR	78.1	-780	78.1	-780	78.1	-780
SO	75.9	-910	76.0	-910	75.9	-911

BS	146.0	705	146.0	705	146.0	705
BL	103.6	55	103.6	55	103.6	56
SH	108.4	129	108.5	130	108.4	128
AR	81.4	-600	81.4	-599	81.4	-600
AI	83.3	-505	83.3	-506	83.3	-505
SG	75.0	-970	75.0	-969	75.0	-971
GR	83.6	-489	83.6	-490	83.6	-489
AG	85.1	-418	85.1	-417	85.1	-418
TG	75.4	-941	75.5	-941	75.4	-941
TI	92.4	-142	92.4	-141	92.4	-142
VD	119.6	301	119.6	300	119.7	301
VS	69.2	-1'362	69.1	-1'364	69.2	-1'360
NE	89.5	-238	89.5	-236	89.5	-239
GE	153.2	815	153.1	815	153.2	815
JU	60.9	-2'004	60.9	-2'005	60.8	-2'003

## 4.2 Ausgestaltung der Box

Der Anteil der Gewinne aus Lizenzerträgen hängt stark von der Ausgestaltung der Box und der Ertragsstruktur der Unternehmen ab. Für die Schätzungen wurden in ausgewählten Kantonen die wichtigsten Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus genauer analysiert. Die hochgerechneten Resultate und die Annahmen über Mitnahmeeffekte und Abwanderung führten zu den hier verwendeten Daten. In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie sich eine andere Aufteilung von Boxengewinnen und ordentlichen Gewinnen auf den Ressourcenausgleich auswirkt.

Bei der Simulation wurde angenommen, dass etwa 34 Prozent der Auslandgewinne von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus Lizenzerträge sind. Für die Sensitivitätsanalyse wurde dieser Anteil um 10 Prozentpunkte variiert. Kantone mit einem hohen Anteil an privilegiert besteuerten Gesellschaften profitieren grundsätzlich von einem hohen Prozentsatz, da ein überdurchschnittlicher Anteil ihrer Gewinne nur reduziert in das Ressourcenpotenzial einfließt.

Die Abbildungen 4.1, 4.2 und die Tabelle 4.2 zeigen, dass auch hier die Auswirkungen gering sind. Einzig bei Kantonen, welche einen grossen Anteil an Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus besitzen sind zwischen den drei Berechnungen Unterschiede ersichtlich.

Abbildung 4.1: Ressourcenindex bei unterschiedlicher Boxenausgestaltung

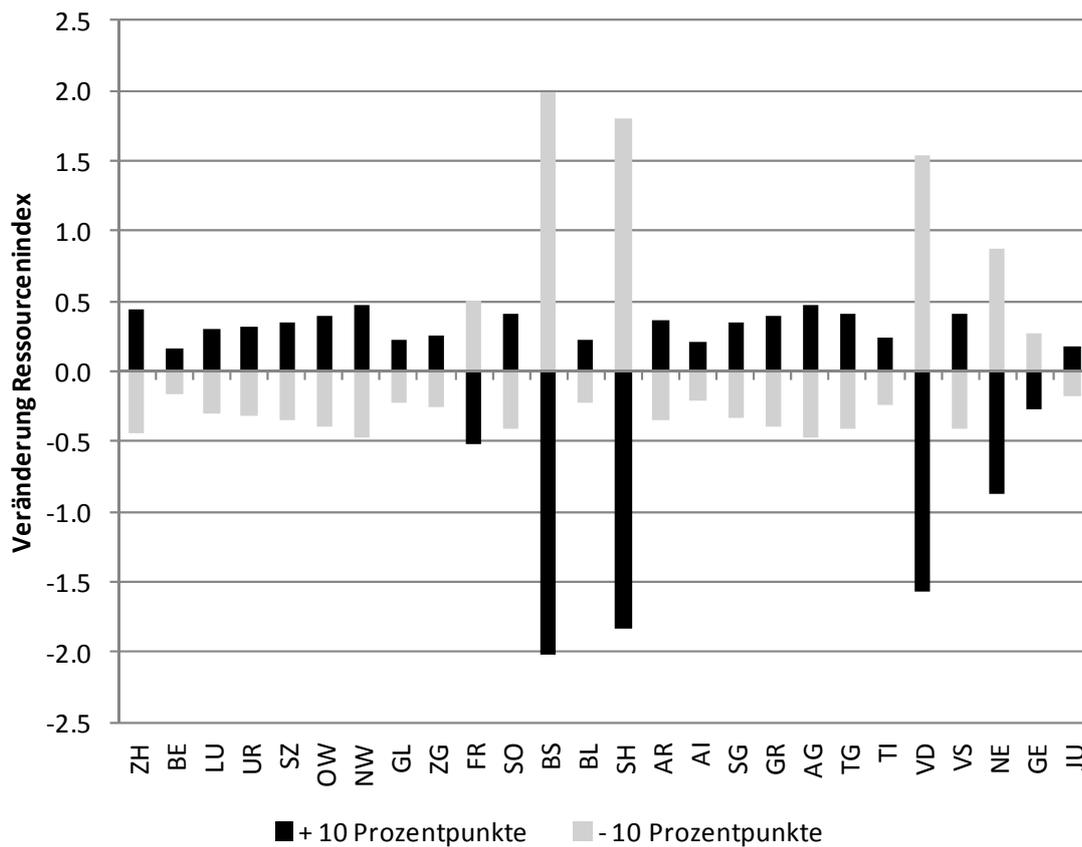


Abbildung 4.2: Ausgleichszahlungen pro Einwohner bei unterschiedlicher Boxenausgestaltung

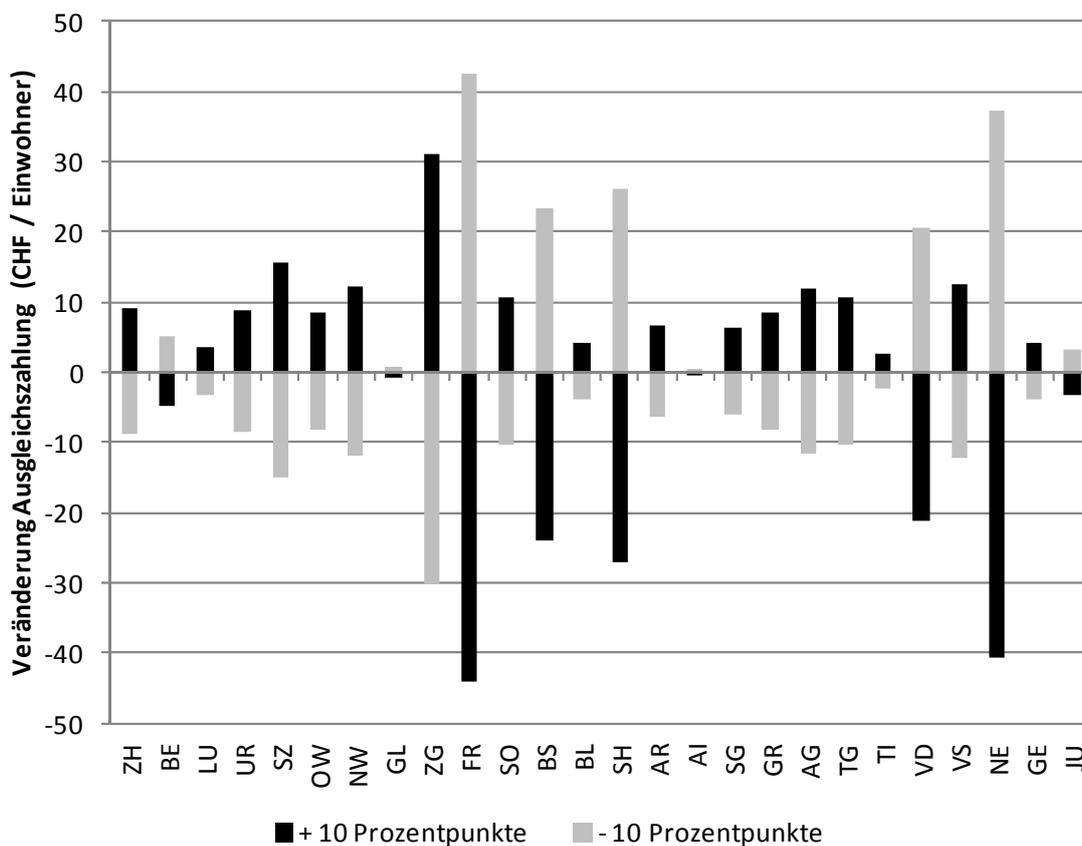


Tabelle 4.2: Auswirkungen einer Veränderung der Boxenausgestaltung

	Simulation (34%)		+10% Boxenerträge		-10% Boxenerträge	
	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.
ZH	114.6	223	115.0	232	114.1	214
BE	72.6	-1'121	72.8	-1'126	72.5	-1'116
LU	76.6	-870	76.9	-866	76.3	-873
UR	59.6	-2'108	59.9	-2'099	59.3	-2'116
SZ	165.1	998	165.5	1'014	164.8	983
OW	82.3	-553	82.7	-544	81.9	-561
NW	131.3	480	131.8	493	130.9	469
GL	67.0	-1'517	67.3	-1'517	66.8	-1'516
ZG	275.5	2'691	275.8	2'722	275.3	2'660
FR	78.1	-780	77.6	-824	78.6	-738
SO	75.9	-910	76.4	-900	75.5	-921
BS	146.0	705	144.0	681	148.0	729
BL	103.6	55	103.8	59	103.4	51
SH	108.4	129	106.6	102	110.2	155
AR	81.4	-600	81.8	-593	81.1	-606
AI	83.3	-505	83.5	-506	83.1	-505
SG	75.0	-970	75.3	-964	74.6	-976
GR	83.6	-489	84.0	-481	83.2	-498
AG	85.1	-418	85.6	-406	84.7	-429
TG	75.4	-941	75.9	-930	75.0	-951
TI	92.4	-142	92.6	-139	92.1	-144
VD	119.6	301	118.1	280	121.2	321
VS	69.2	-1'362	69.6	-1'350	68.7	-1'374
NE	89.5	-238	88.6	-278	90.4	-200
GE	153.2	815	152.9	819	153.4	811
JU	60.9	-2'004	61.0	-2'007	60.7	-2'001

Auch in Bezug auf die Aufteilung der Gewinne in Boxenerträge und ordentliche Gewinne erweisen sich die Resultate der Simulation als robust.

### 4.3 Durchschnittlicher Steuersatz

Für die offizielle Simulation wurde angenommen, dass der durchschnittliche Steuersatz für ordentlich besteuerte Unternehmen von heute 22 auf 16 Prozent gesenkt wird. Da die Festlegung der Steuersätze in der Kompetenz der Kantone liegt, handelt es sich dabei nur um eine Annahme. Deshalb wurde für die Sensitivitätsanalyse der durchschnittliche Steuersatz um einen Prozentpunkt variiert.

Eine Veränderung des durchschnittlichen Gewinnsteuersatzes ist gleichbedeutend mit einer Veränderung der Ausschöpfung bei den juristischen Personen. Wenn sich dabei, wie hier unterstellt, die Ausschöpfung der natürlichen Personen nicht verändert, dann hat dies Auswirkungen auf den Zeta-Faktor und dadurch auch auf das Ressourcenpotenzial. Ein höherer Gewinnsteuersatz erhöht somit auch den Zeta-Faktor und damit auch das Ressourcenpotenzial aller Kantone. Insbesondere aber dasjenige von Kantonen mit einem hohen Anteil Unternehmensgewinne am Ressourcenpotenzial.

Die Abbildungen 4.3, 4.4 sowie die Tabelle 4.3 zeigen, dass Änderungen im Durchschnittssteuersatz die grössten Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich haben. Doch auch hier sind die Unterschiede recht gering. Einzig bei den Kantonen Zug, Basel-Stadt und Schaffhausen sind in den Abbildungen sichtbare Unterschiede zwischen den einzelnen Varianten vorhanden. Damit ist auch die Wahl des Durchschnittssteuersatzes eher sekundär für die Simulationsergebnisse im Ressourcenausgleich.

Abbildung 4.3: Veränderung des Ressourcenindex bei unterschiedlichem Durchschnittssteuersatz

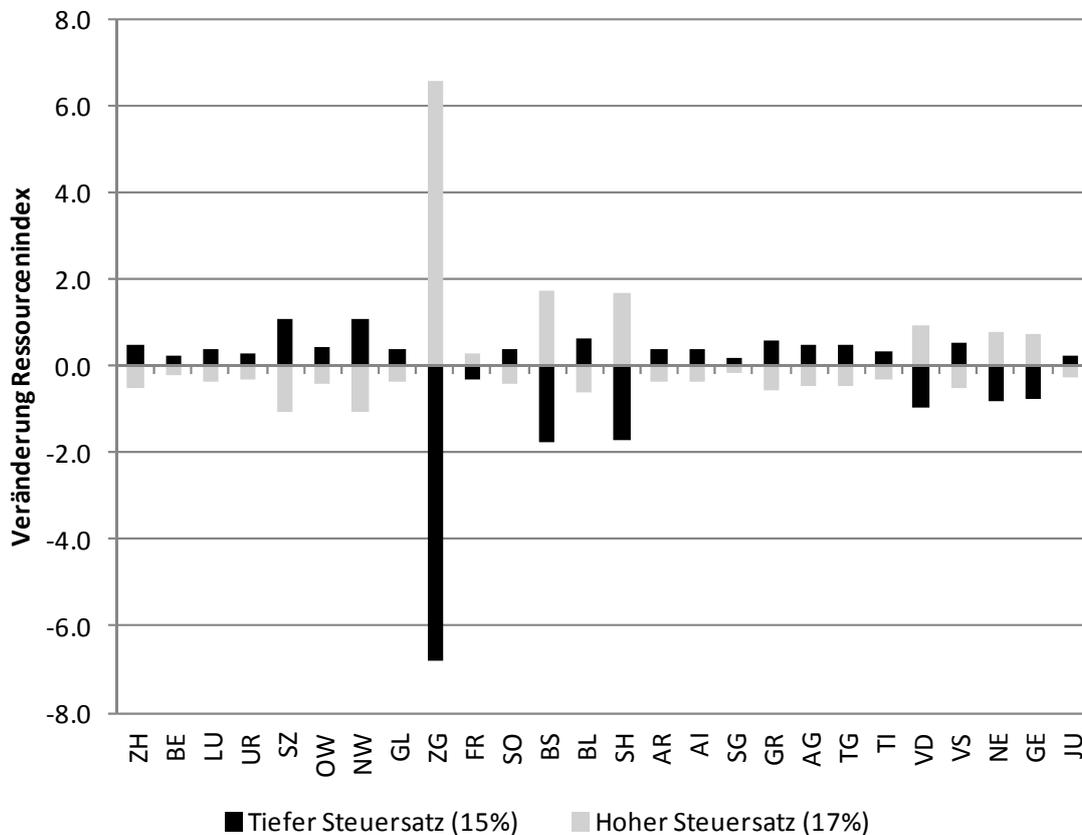


Abbildung 4.4: Veränderung der Ausgleichszahlungen pro Einwohner bei unterschiedlichem Durchschnittssteuersatz

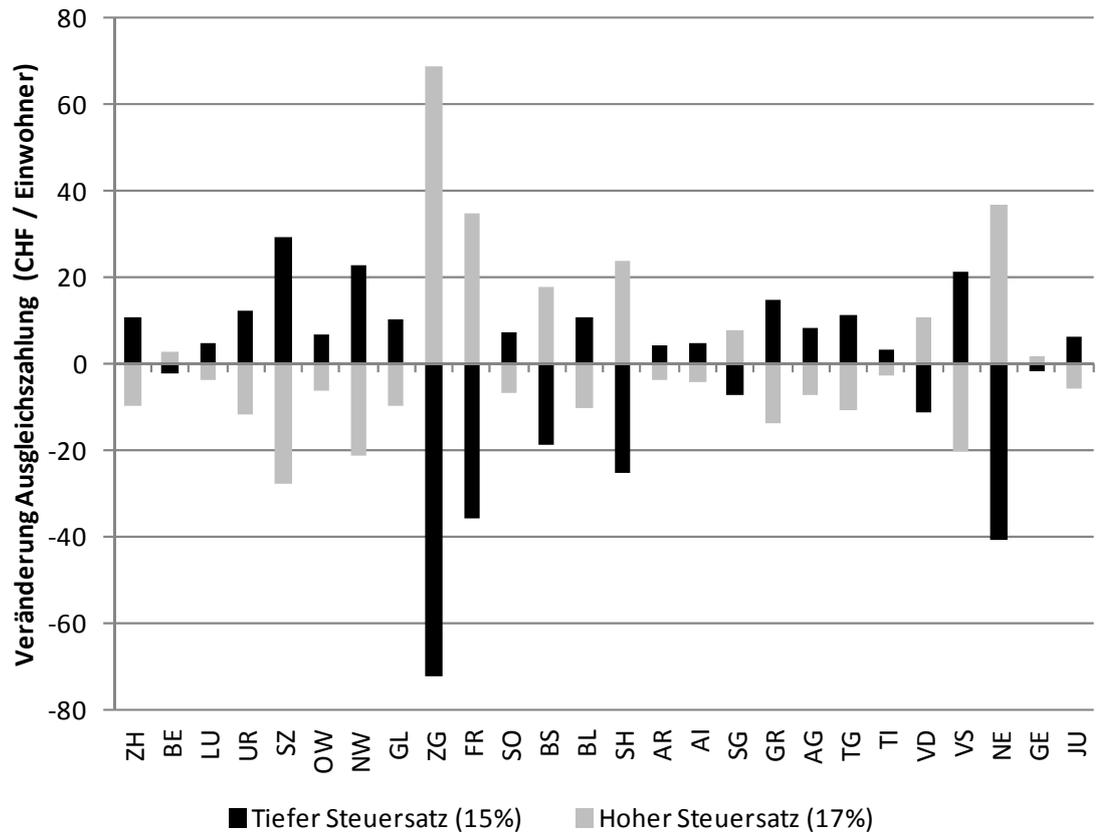


Tabelle 4.3: Auswirkungen einer Veränderung des Durchschnittssteuersatzes

	Simulation (16%)		15%		17%	
	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.	RI	CHF / Einw.
ZH	114.6	223	115.1	234	114.1	213
BE	72.6	-1'121	72.9	-1'124	72.4	-1'118
LU	76.6	-870	77.0	-866	76.3	-874
UR	59.6	-2'108	59.9	-2'096	59.3	-2'120
SZ	165.1	998	166.2	1'027	164.1	971
OW	82.3	-553	82.7	-546	81.9	-559
NW	131.3	480	132.4	503	130.3	459
GL	67.0	-1'517	67.4	-1'506	66.7	-1'526
ZG	275.5	2'691	268.7	2'618	282.1	2'759
FR	78.1	-780	77.8	-816	78.4	-746
SO	75.9	-910	76.4	-903	75.5	-917
BS	146.0	705	144.2	687	147.7	723
BL	103.6	55	104.3	66	103.0	45

SH	108.4	129	106.7	104	110.1	153
AR	81.4	-600	81.8	-595	81.0	-603
AI	83.3	-505	83.7	-501	82.9	-510
SG	75.0	-970	75.1	-978	74.8	-962
GR	83.6	-489	84.2	-475	83.0	-503
AG	85.1	-418	85.6	-410	84.7	-425
TG	75.4	-941	75.9	-930	75.0	-952
TI	92.4	-142	92.7	-138	92.0	-144
VD	119.6	301	118.7	289	120.6	312
VS	69.2	-1'362	69.7	-1'341	68.6	-1'383
NE	89.5	-238	88.7	-279	90.3	-201
GE	153.2	815	152.4	813	153.9	816
JU	60.9	-2'004	61.1	-1'998	60.6	-2'010

#### 4.4 Fazit

Die Sensitivitätsanalysen zeigen, dass eine Änderung der wichtigsten Annahmen im Simulationsmodell kaum zu Veränderungen in den Resultaten führt. Einzig bei den Kantonen mit dem höchsten Anteil an Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus, Zug, Basel-Stadt und Schaffhausen hat die Wahl des Parameters einen gewissen Einfluss auf die Einzahlungen in den Ressourcenausgleich. Dennoch zeigt sich, dass die Ergebnisse der verwendeten Simulation relativ robust sind.

## 5 Ergänzungsbeitrag

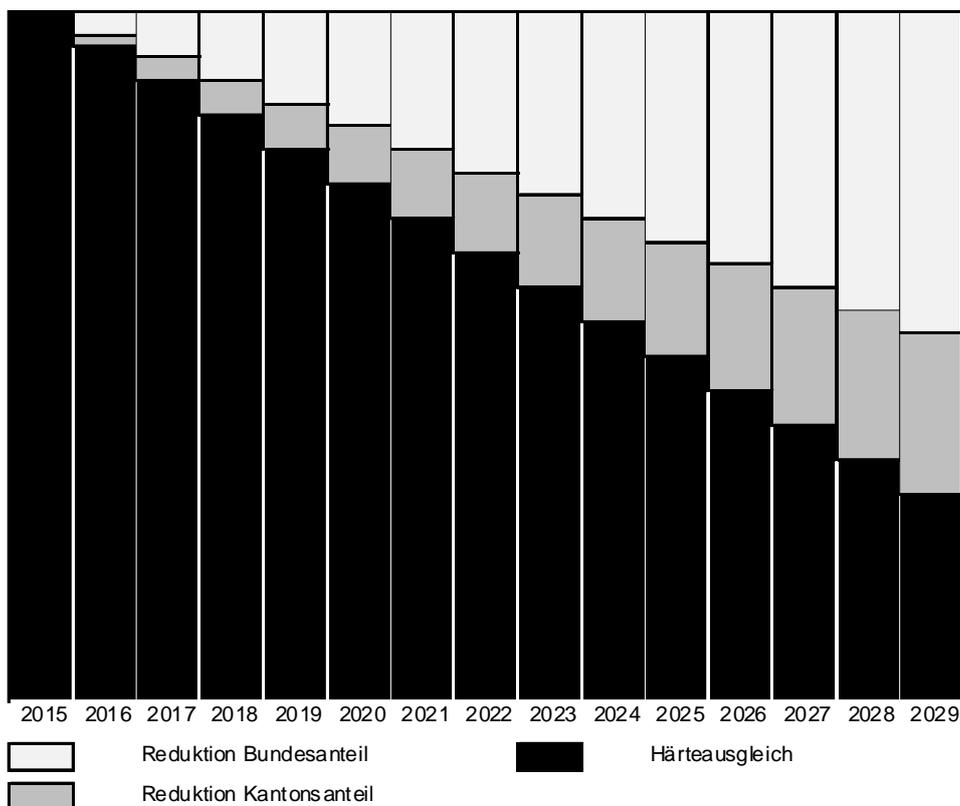
### 5.1 Berechnung des Ergänzungsbeitrags

Gemäss FiLaG Art. 19 Abs. 3 wird der Betrag des Härteausgleichs ab dem Referenzjahr 2016 jährlich um fünf Prozent reduziert, so dass er bis 2036 vollständig abgebaut ist. Abbildung 5.1 zeigt das Prinzip. Die grauen Balken zeigen die freiwerdenden Mittel zwischen 2016 und dem Ende der Übergangsperiode 2029. Zwei Drittel dieser freiwerdenden Mittel sind Bundesbeiträge (hellgrau) und ein Drittel Kantonsbeiträge (dunkelgrau).

Der Anfangsbestand des Härteausgleichs (schwarze Säulen) betrug 2015 insgesamt 359 Millionen Franken. Somit reduziert er sich jedes Jahr um 18 Millionen Franken, wovon 12 Mio. Franken Bundesmittel sind.

Der gesamte Zeitraum vom Beginn des Abbaus Härteausgleich bis zum Ende der Übergangsperiode (2016 - 2029) umfasst 14 Jahre. In dieser Zeit werden rund 1,26 Mrd. Franken Bundesgelder frei. Aufgeteilt auf die sieben Jahre Übergangsphase (2023 - 2029) ergibt dies rund 180 Mio. Franken pro Jahr.

Abbildung 5.1: Reduktion des Härteausgleichs in den Jahren 2016 - 2029

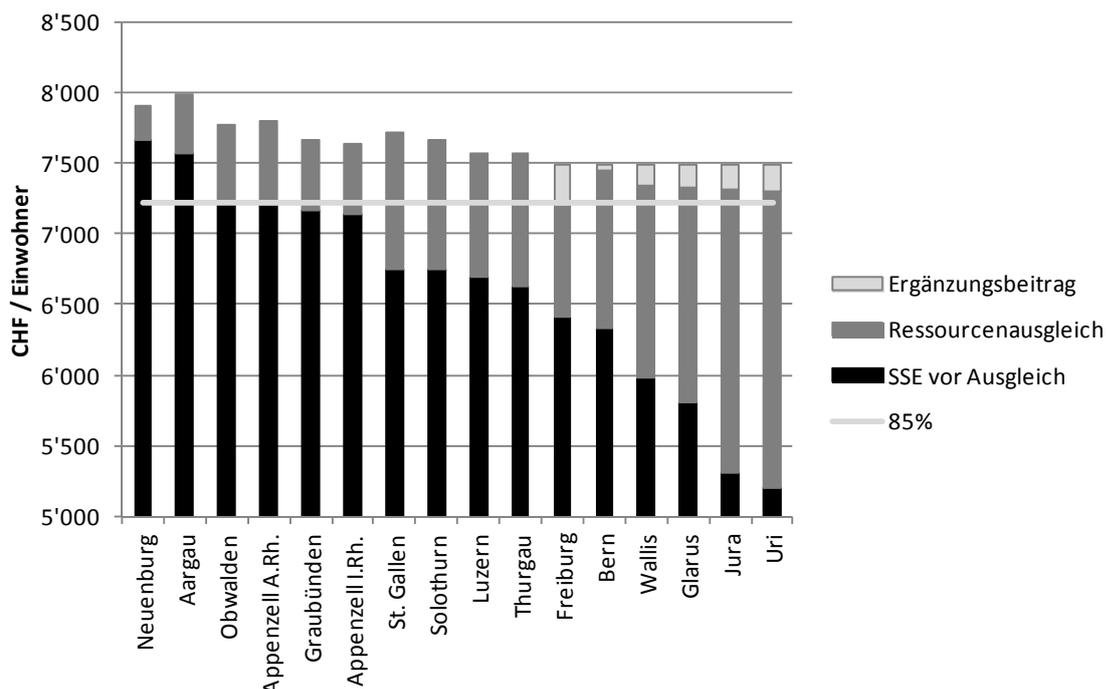


## 5.2 Verteilung des Ergänzungsbeitrags

Grundlage für die Berechnung des Ergänzungsbeitrags sind die massgebenden eigenen Ressourcen (SSE pro Einwohner vor Ausgleich) jedes Kantons im Jahr 2021, dem letzten Referenzjahr in welchem alle Bemessungsjahre aus dem alten System stammen (schwarze Säulen in Abbildung 4.2). Dazu werden die Ausgleichszahlungen des aktuellen Referenzjahres addiert (dunkelgraue Säulen). Die Mittel aus dem Ergänzungsbeitrag werden nun vollständig auf die ressourcenschwächsten Kantone aufgeteilt (hellgraue Säulen). Dies erfolgt so, dass alle Kantone, welche Ergänzungsbeitrag erhalten, den gleichen standardisierten Steuerertrag nach Ausgleich besitzen. Damit wird angestrebt, dass alle Kantone das Mindestausstattungsziel erreichen.

In welchem Umfang die ressourcenschwachen Kantone vom Ergänzungsbeitrag profitieren ist in Abbildung 5.2 dargestellt. Die Berechnungen basieren wiederum auf den Daten für das Referenzjahr 2014: Grundlage für den Ergänzungsbeitrag ist die durchschnittliche SSE pro Einwohner gemäss den effektiven Werten 2014; diese Werte wurden dann mit den Simulationen gemäss Ziffer 2 verglichen. Alle Kantone erreichen die 85% bereits ohne Ergänzungsbeitrag. Beim Vergleich zwischen den Kantonen Bern und Freiburg fällt aber auf, dass die eigenen Mittel des Kantons Freiburg vor Ausgleich höher sind als diejenigen von Bern. Durch die Einführung der USR III steigt aber der Ressourcenindex von Freiburg deutlich an und damit sinken die Ausgleichszahlungen. Beim Kanton Bern ist gerade das Gegenteil der Fall. Dies führt dazu, dass die eigenen Mittel des Kantons Bern nach Ausgleich deutlich höher sind als diejenigen von Freiburg. Letzterer erreicht sogar die Zielgrösse nur äusserst knapp. Der Ergänzungsbeitrag führt in diesem Fall dazu, dass die finanziellen Verluste von Freiburg aufgrund der USR III kompensiert werden und der Kanton nach Ressourcenausgleich und Ergänzungsbeitrag gleich viele Mittel zur Verfügung hat, wie der vorher ressourcenschwächere Kanton Bern.

Abbildung 5.2: Auswirkungen von Ressourcenausgleich und Ergänzungsbeitrag



In Tabelle 5.1 sind die finanziellen Auswirkungen für jeden Kanton aufgeführt. Die SSE in der ersten Spalte stammen aus dem letzten Referenzjahr, in welchem alle Bemessungsjahre aus dem alten System stammen. Sie entsprechen somit den schwarzen Säulen in Abbildung 5.2. Die zweite und dritte Säule entspricht den dunkel- bzw. hellgrauen Säulen und die letzte Spalte ist das Total der vorhergehenden drei Spalten.

Tabelle 5.1: Auswirkungen von Ressourcenausgleich und Ergänzungsbeitrag

	SSE vor Ausgleich	Ressourcen- ausgleich	Ergänzungs- beitrag	SSE nach Ausgleich
ZH	9'991	-223	-	9'768
BE	6'324	1'121	36	7'481
LU	6'699	870	-	7'569
UR	5'197	2'108	176	7'481
SZ	13'490	-998	-	12'492
OW	7'215	553	-	7'768
NW	10'808	-480	-	10'327
GL	5'809	1'517	155	7'481
ZG	20'699	-2'691	-	18'008
FR	6'410	780	291	7'481
SO	6'746	910	-	7'656
BS	12'404	-705	-	11'699
BL	8'628	-55	-	8'573
SH	8'825	-129	-	8'696
AR	7'203	600	-	7'802
AI	7'133	505	-	7'639
SG	6'749	970	-	7'719
GR	7'166	489	-	7'655
AG	7'567	418	-	7'985
TG	6'627	941	-	7'568
TI	8'558	142	-	8'699
VD	9'206	-301	-	8'905
VS	5'981	1'362	138	7'481
NE	7'661	238	-	7'899
GE	12'485	-815	-	11'670
JU	5'310	2'004	166	7'481

