

Entwurf des Vorstandes-FDK vom 21. November 2014

Unternehmenssteuerreform III (USR III)

Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 19. Dezember 2014 zum erläuternden Bericht vom 19. September 2014 zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz

Die Kantonsregierungen haben die Inhalte des Berichts diskutiert und – unter Berücksichtigung der Stellungnahme der FDK vom 12. Dezember 2014 – anlässlich der Plenarversammlung vom 19. Dezember 2014 folgende Stellungnahme verabschiedet.

1. Allgemeine und zusammenfassende Kommentare

- 1 Die Steuerstatus stehen international unter starkem Druck. Die Beibehaltung des Status quo ist keine realistische Handlungsoption. Nichtstun würde teurer. Die abnehmende Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen würde zu einer Erosion der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit führen. Die Ergiebigkeit der Unternehmensbesteuerung würde beeinträchtigt. Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist folglich unabdingbar. Von ihrem Erfolg hängt die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandorts ab. Zahlreiche Arbeitsplätze und umfangreiche Investitionen stehen auf dem Spiel. Daher ist es sehr wichtig, dass die Massnahmen der USR III den OECD-Standards entsprechen. Angesichts der Unsicherheiten rund um den Ausgang der laufenden Verhandlungen dieser Organisation muss der in die Vernehmlassung geschickte Entwurf je nach den in den nächsten Monaten verabschiedeten internationalen Besteuerungsstandards angepasst werden. Die Kantone verlangen, in die an der Vernehmlassungsvorlage je nach Fortschritt der Arbeiten in der OECD vorgenommenen Änderungen einbezogen zu werden.**
- 2 Die finanziellen Auswirkungen der USR III werden sich bis zu Ihrem Inkrafttreten noch stark verändern. Angesichts der Bedeutung dieser Vorlage ist es entscheidend, dass die in der Botschaft präsentierten Zahlen gemäss den neusten verfügbaren Daten und aufgrund der definitiven Ausgestaltung der Lizenzbox soweit als möglich laufend aktualisiert werden.**
- 3 Die USR III muss sich hauptsächlich auf steuerpolitische Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Wirtschaftsstandorts unter Berücksichtigung der internationalen Akzeptanz und der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern konzentrieren. Die Kantone befürworten die Einführung einer Lizenzbox, die Anpassungen bei der Kapitalsteuer und die Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven. Massnahmen zur**

Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts, Massnahmen mit geringeren Auswirkungen auf die Attraktivität der Schweiz oder Massnahmen mit substanziellen Einnahmeausfällen lehnen die Kantone ab. Auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie die Anpassungen bei der Verlustverrechnung und beim Beteiligungsabzug ist zu verzichten. Sie erhöhen die Komplexität und die Ungewissheiten über die Auswirkungen der Reform und schränken den finanziellen Handlungsspielraum von Bund und Kantonen zusätzlich ein. Die Anpassungen bei der Teilbesteuerung unterstützen die Kantone nur, sofern die Mindestbeteiligungsquote beibehalten wird.

- 4 Auf die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften ist zu verzichten. Sie hat neben den kantonalen Vermögenssteuern keinen Platz. Die Vermögenssteuer, die deutlich höhere und stabilere Erträge abwirft, kann unter politischen Druck geraten.**
- 5 Der Bund muss den Grossteil der durch die USR III ausgelösten finanziellen Folgen tragen. Die modellbasierte Schätzung des Umfangs der vertikalen Ausgleichsmassnahmen ist ein Anhaltspunkt dafür. Das Modell enthält naturgemäss jedoch zahlreiche Annahmen. Die Aufteilung der Mehrbelastungen hat sich deshalb nicht an der vorgeschlagenen je hälftigen Aufteilung zwischen Bund und Kantonen, sondern am verlässlicheren Verhältnis des Gewinnsteueraufkommens aus den Statusgesellschaften zwischen Bund und Kantonen von 60 zu 40 Prozent zu orientieren. Die Kantone fordern deshalb die Erhöhung des Kantonsanteils an den direkten Bundessteuern auf 21.2 Prozent.**
- 6 Die Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen soll den interkantonalen Steuerwettbewerb nicht verfälschen. Da eine auf den effektiven Ausfällen in den Kantonen beruhende Unterstützung einer Subventionierung von Steuersenkungen in bisherigen Hochsteuerkantonen gleichkommen würde, sind die Kantone für eine generelle Unterstützung der Kantone durch den Bund mittels Einnahmenanteilen an der direkten Bundessteuer.**
- 7 Die Kantone sind mit der Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen gemäss Vorschlag des Bundesrats sowie mit der Einführung von temporären Ergänzungsbeiträgen einverstanden. Die Kantone halten jedoch fest, dass nach Auslaufen der Ergänzungsbeiträge die frei werdenden Bundesbeiträge an den Härteausgleich gemäss der Verständigungslösung vom 9. November 2010 kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden.**
- 8 Die ausgabenseitigen Massnahmen zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene dürfen nicht zu einer Lastenabwälzung auf die Kantone führen.**
- 9 Der Finanzausgleich muss angepasst werden, um die Auswirkungen der USR III auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials zu berücksichtigen. Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus hat zur Folge, dass die Gewinne juristischer Personen mit kantonalem Steuerstatus nicht mehr mithilfe von Beta-Faktoren an das Ressourcenpotenzial angerechnet und somit geringer gewichtet werden können. Die steuerliche**

Ausschöpfbarkeit der Unternehmensgewinne gemäss der USR III erfordert die Einführung von zwei Gewichtungsfaktoren für die Gewinne juristischer Personen (Zeta-Faktoren).

- 10 Die Kantone sind mit dem vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren zur Festlegung der Dotationen für den Ressourcenausgleich und den Ausgleich von Sonderlasten einverstanden.**

2. Beantwortung der Fragen

2.1. Ziele der Reform

Frage 1: Befürworten Sie die steuerpolitische Stossrichtung der USR III, die aus folgenden Elementen besteht (Ziff. 1.2.1 der Erläuterungen)?

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

- 11 Die Kantone befürworten die allgemeine Stossrichtung der USR III. Diese soll die Aufrechterhaltung und Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ermöglichen, die internationale Akzeptanz des Steuersystems unseres Landes fördern und der öffentlichen Hand ausreichende Steuereinnahmen zur Finanzierung der Aufgaben der Kantone garantieren.**

Begründung

- 12** Die steuerpolitischen Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahren zum Wohlstand der Schweiz beigetragen. Daher ist es für die Attraktivität des Landes entscheidend, dass das Steuersystem auch in Zukunft international wettbewerbsfähig bleibt. Die Schweiz muss nun gewisse steuerliche Regelungen ändern bzw. abschaffen, da diese international nicht mehr akzeptiert werden. Ohne solche Anpassungen dürfte die Schweiz Gegenmassnahmen ausgesetzt sein, was sich negativ auf den Wirtschaftsstandort auswirkt.
- 13** Die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus leisten einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der von diesen Unternehmen bezahlte Steueranteil entspricht 48,3% (CHF 3 Mrd.) der gesamten Gewinnsteuereinnahmen des Bundes und 21,1% (CHF 2,1 Mrd.) der Gewinnsteuereinnahmen der Kantone¹.
- 14 Die Kantone sind der Auffassung, dass die Besteuerung von Erträgen aus mobilen Faktoren überarbeitet werden muss, damit sie den von der OECD erarbeiteten internationalen Standards entspricht.**

¹ Erläuterungsbericht, S. 19.

Begründung

- 15 Die Schweiz und die 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben am 14. Oktober 2014 in Luxemburg eine gemeinsame Erklärung («Joint Statement») über die Besteuerung von Unternehmen unterzeichnet. Der Bundesrat bekräftigt damit seinen Willen, im Rahmen der USR III die Abschaffung bestimmter Steuerstatus vorzuschlagen. Dabei geht es insbesondere um Systeme mit einer Ungleichbehandlung der aus der Schweiz und aus dem Ausland stammenden Gewinne («Ring-Fencing»). Die neuen steuerlichen Massnahmen werden auf den internationalen Standards der OECD basieren. Im Gegenzug bestätigen die EU-Mitgliedstaaten, dass sie etwaige Gegenmassnahmen aufheben werden, sobald die fraglichen Status abgeschafft worden sind. Bezüglich der EU ist das Risiko im Auge zu behalten, dass Regelungen, die nur auf kantonaler Ebene bestehen, als unzulässige Staatsbeihilfe qualifiziert werden könnten.
- 16 **Die Kantone verlangen, In die an der USR-III-Vorlage vom 19. September 2014 in Zukunft vorzunehmenden Änderungen einbezogen zu werden. Dies betrifft vor allem die durch die Fortschritte bei der Arbeit innerhalb der OECD notwendig werdenden Anpassungen. Dazu ist die bestehende Projektorganisation USR III zu nutzen.**

Begründung

- 17 Die Verhandlungen auf internationaler Ebene sind noch nicht abgeschlossen. Die Arbeiten an der Konkretisierung der im OECD-Plan vorgesehenen Aktionen werden bis Ende 2015 abgeschlossen. Damit will man erreichen, dass Gewinne am Ort der tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit besteuert, aggressive Steuerplanungen unterbunden und die doppelte Nichtbesteuerung in grenzüberschreitenden Verhältnissen vermieden werden. Anschliessend müssen diese Massnahmen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Der Bundesrat könnte folglich gezwungen sein, den Inhalt der USR III zu überarbeiten.
- 18 **Die Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze ist für gewisse Kantone eine notwendige Massnahme zum Erhalt ihrer Standortattraktivität. Zu Recht weist der Bundesrat darauf hin, dass die Umsetzung dieser Massnahme in kantonaler Zuständigkeit liegt. Sie wird vom finanziellen Spielraum der Kantone abhängen, der wiederum durch den finanziellen Beitrag des Bundes im Rahmen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen (vgl. Kap. 2.3) bestimmt wird, und den Entscheidungen, die von den Kantonen gemäss den geltenden demokratischen Verfahren zur Änderung der kantonalen Steuergesetze getroffen werden.**

Begründung

- 19 Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus zwingt Kantone, Ausgleichsmassnahmen zu treffen, um steuerlich wettbewerbsfähig zu bleiben und den Wegzug von Unternehmen zu vermeiden, die Arbeitsplätze schaffen und Steuereinnahmen generieren.
- 20 In Bezug auf die künftigen Gesetzesänderungen der Kantone können keinerlei Garantien abgegeben werden.
- 21 **Die Kantone sind der Auffassung, dass im Rahmen der USR III auf Massnahmen zu verzichten ist, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus stehen, deren finanzielle Auswirkungen dem Ergiebigkeitsziel entgegenlaufen oder den Handlungsspielraum der Kantone einschränken können. Dazu zählen Die Kantone die Einführung der vorgeschlagenen zinsbereinigten Gewinnsteuer, die**

Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie die Anpassungen bei der Verlustverrechnung und beim Beteiligungsabzug.

Begründung

- 22** Die erwähnten Massnahmen hängen nicht direkt mit den Anpassungen zusammen, die notwendig sind, um das Schweizer Steuersystem mit den internationalen Normen in Einklang zu bringen. Ihre Verwirklichung erhöhte die selbst in einer enger fokussierten USR III ohnehin schon grosse Komplexität und zahlreichen Ungewissheiten, die sich aus dem Zusammenspiel weiterer Elemente und der dynamischen Reaktion von Unternehmen und Kantonen darauf für die Haushalte von Bund und Kantonen als unbeherrschbar erweisen könnten.

2.2. Steuerpolitische Massnahmen

Frage 2: Befürworten Sie folgende Massnahmen (Ziff. 1.2.3 der Erläuterungen)?

- *Abschaffung der kantonalen Steuerstatus;*
- *Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern;*
- *Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer;*
- *Anpassungen bei der Kapitalsteuer;*
- *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.*

- 23 Die Kantone unterstützen die Massnahme zur Abschaffung der kantonalen Steuerstatus.**

Begründung

- 24** Die kantonalen Steuerstatus werden international nicht mehr akzeptiert. Ihre Beibehaltung führt zu Massnahmen ausländischer Fisci gegen schweizerische Unternehmen, Rechtsunsicherheit, verringert die Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen in der Schweiz und gefährdet letztlich die Attraktivität der Schweiz für Unternehmen.

- 25 Die Kantone unterstützen die Massnahme zur Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern.**

Begründung

- 26** Die Praxis der Vorzugsbesteuerung von Lizenzerträgen (Lizenzbox) existiert in vielen europäischen Ländern (z.B. Belgien, Liechtenstein, Luxemburg, Niederlande, Spanien und Vereinigtes Königreich). Die von der OECD festzulegenden Kriterien führen voraussichtlich zu einer Begrenzung der für Lizenzboxen in Frage kommenden Immaterialgüterrechte und der Anwendbarkeit der Lizenzbox auch über erhöhte

Substanzanforderungen. Namentlich die bilaterale Verständigung zwischen Grossbritannien und Deutschland zur Frage der Lizenzbox deuten darauf hin, dass sich dieses steuerpolitische Instrument halten wird. Es ist noch nicht sicher, dass die vom Bundesrat gewählte Definition der Lizenzbox den von der OECD festgelegten internationalen Standards entspricht. Es besteht indessen kein Grund, auf die Einführung einer Lizenzbox zu verzichten, solange diese in OECD-Staaten angewendet werden.

27 Die Kantone lehnen die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer ab.

Begründung

- 28** Diese steuerpolitische Massnahme hat grosse Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Hand (Steuerausfälle von 266 Mio. Franken für den Bund und von 344 Mio. Franken für die Kantone und Gemeinden). Zwar ist es richtig, bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der USR III generell die Kosten des Nichtstuns (hier: Verlust von Einnahmen aus abwandernden Finanzierungsaktivitäten) gegenüber zu stellen. Es ist jedoch hypothetisch, dass das Steuersubstrat aus Finanzierungsaktivitäten gänzlich abwandern würde und sich so die Massnahme eher für den Bund, weniger für die Kantone rechnen könnte. Aber weitaus gravierender sind dynamische Effekte, die sich aus dem Zusammenspiel dieser Massnahme mit Anpassungen namentlich bei der Besteuerung von Beteiligungen ergeben können (Konvertierung von Beteiligungen in Darlehen). Diese können im Extremfall bis zur doppelten Nichtbesteuerung führen, was sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen zu nicht verkräftbaren Einnahmeausfällen führen könnte. Die nachhaltige internationale Akzeptanz der Massnahme ist im Übrigen ungewiss.
- 29** Sollte der Bundesrat an der Massnahme festhalten, so sind die dynamischen Effekte in Verbindung mit dem Beteiligungsabzug und der Abschaffung der Emissionsabgabe zu begrenzen. Insbesondere sind dann die Festlegung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes (Aufschlag, Mindestzinssatz) zu überdenken und wesentliche Änderungen bei der Berechnung des Kerneigenkapitals vorzunehmen (z.B. Kernkapitalquote bei Gruppendarlehen von 85 % statt 15 %, Einbezug der betriebsnotwendigen liquiden Mittel, Beschrieb der Abgrenzung zwischen betriebsnotwendigen und nicht-betriebsnotwendigen Aktiven).
- 30 Die Kantone unterstützen die Massnahme zur Anpassung der Kapitalsteuer. Ziel ist eine reduzierte Besteuerung des Eigenkapitals in Bezug auf Beteiligungen, Immaterialgüterrechte und Darlehen.**
- Begründung
- 31** Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus unterliegen nach bisherigem Recht einem reduzierten Satz bei der Kapitalsteuer. Die Kapitalsteuer ist eine Steuer, die nur die Kantone erheben, ein Wegfall indessen zu grossen Steuerausfällen führen würde. Im Zusammenhang mit Beteiligungen, Immaterialgüterrechten und Darlehen an Konzerngesellschaften sollen die Kantone das Eigenkapital, das damit in Zusammenhang steht, auch bei der Kapitalsteuer reduziert besteuern können. Damit werden weitere Attraktivitätseinbussen bei mobilen Faktoren vermieden, zumal gemischte Gesellschaften oft sehr kapitalintensiv sind. Diese Massnahme steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Lizenzbox.
- 32 Die Kantone unterstützen die Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven.**

Begründung

- 33** Stille Reserven können auf verschiedene Arten entstehen, so durch Überbewertung von Passiven und Unterbewertung von Aktiven oder zwangsläufig aufgrund handelsrechtlicher Höchstbewertungsvorschriften. Bei der Realisierung stellen sie steuerbaren Gewinn dar. In der Praxis werden heute schon grossmehrheitlich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage stille Reserven beim Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung steuerneutral aufgedeckt. Diese Praxis wird auch vom Bundesgericht geschützt.

34 Die Kantone lehnen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital ab.

Begründung

- 35** Diese steuerpolitische Massnahme schränkt den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes ein. Die Steuerausfälle von 210 Mio. Franken für den Bund stehen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis. Im Übrigen ist nicht erwiesen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv ist.

36 Die Kantone lehnen die Anpassungen bei der Verlustverrechnung ab.

Begründung

- 37** Diese Massnahme hat „mit Blick auf die Standortattraktivität keine relevanten Auswirkungen“² hinsichtlich der Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandortes und steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis. Ausserdem hat die Finanzkrise der letzten Jahre gezeigt, dass insbesondere im Finanzsektor grosse Verluste in Milliardenhöhe erlitten worden sind, die über die Jahre wiederum steuerlich mit künftigen Gewinnen verrechnet werden können. Muss man davon ausgehen, dass Wirtschaftszyklen zwischen fünf bis acht Jahre dauern, ist damit zu rechnen, dass eine fortwährende Verlustverrechnung zu bedeutenden Steuerausfällen führen kann, trotz der Bedingung, dass 20 % des jeweiligen Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen. Dazu kommt, dass der administrative Mehraufwand für die Berechnung der jährlich noch verbleibenden Verlustverrechnung auf unbestimmte Zeit erhöht wird. Die Übernahme von definitiven Verlusten von in- und ausländischen Tochtergesellschaften ist nicht sinnvoll. Sie ist im Vollzug problematisch und für das Schweizer Steuersubstrat schädlich.

38 Die Kantone lehnen die Anpassungen beim Beteiligungsabzug ab.

Begründung

- 39** Die heute geltende indirekte Freistellung der Beteiligungserträge soll durch die direkte Freistellung ersetzt werden. Bei der indirekten Freistellung kann es vorkommen, dass Vorjahresverluste mit Beteiligungserträgen verrechnet werden müssen. Im neuen System sind Beteiligungserträge und Kapitalgewinne auf Beteiligungen nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage und fliessen somit nicht mehr in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns ein. Diese Massnahme hat aber keine zweckdienliche Wirkung hinsichtlich der Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandortes und keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis. Der Systemwechsel hat grosse Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Hand (Steuerausfälle von 166 bis 216 Mio. Franken für

² Erläuterungsbericht, S. 35.

den Bund und von 194 bis 254 Mio. Franken für die Kantone und Gemeinden). Im Übrigen ist nicht erwiesen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis positiv ist.

40 Die Kantone lehnen die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften ab.

Begründung

- 41** Die Massnahme hat keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis. Sie fand lediglich zur Gegenfinanzierung Eingang in die Vorlage. Hierzu ist sie jedoch für den Bund mit den von uns verlangten Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer, auf die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und auf die Anpassungen beim Beteiligungsabzug sowie für die geforderte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer nicht erforderlich. In den Kantonen hat sie neben der Vermögenssteuer keinen Platz. Die Vermögenssteuer, die deutlich höhere und stabilere Erträge abwirft, kann unter politischen Druck geraten. Die Kantone sprachen uns bereits im Zusammenhang mit der Volksinitiative „für eine Kapitalgewinnsteuer“ dezidiert gegen die Besteuerung der Kapitalgewinne aus³. Schliesslich könnte ihre Einführung die politische Umsetzung der USR III gefährden.

42 Die Kantone unterstützen die Harmonisierung von Modalität und Entlastung beim Teilbesteuerungsverfahren. Die Aufhebung der Mindestbeteiligungsquote lehnen die Kantone jedoch ab.

Begründung

- 43** Diese Massnahme hat zwar keine erwiesene Wirkung hinsichtlich der Attraktivität der Schweiz. Aber sie kann als Gegenfinanzierungsmassnahme ausgestaltet werden: Mit dem Verzicht auf die Aufhebung der Mindestbeteiligungsquote können nicht nur Mindereinnahmen von CHF 102 Mio. beim Bund und CHF 249 Mio. bei den Kantonen vermieden, sondern Mehreinnahmen von CHF 76 beim Bund und CHF 347 Mio. bei den Kantonen (exkl. bzw. inkl. Kantonsanteile) generiert werden.
- 44** Es kann nicht bestritten werden, dass einzelne Kantone weit unter eine Entlastung gegangen sind, die notwendig wäre zur Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung. Eine Korrektur auf Stufe der Bemessungsgrundlage ist deshalb angezeigt. Die Begrenzung der Entlastung auf 30 Prozent trägt der Verminderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei sinkenden Gewinnsteuersätzen angemessen Rechnung, erst recht bei aufgrund der USR III zu erwartenden weniger hohen Gewinnsteuerbelastungen. Gleichzeitig entfällt damit der in einzelnen Kantonen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was zu Mindereinnahmen bei der AHV führt.
- 45** Das Bundesgericht hat zwar entschieden, dass die Mindestbeteiligungsquote von 10 Prozent verfassungswidrig sei. Die Begründung des Bundesgerichts ist aus aktienrechtlicher Sicht nachvollziehbar. Risikotragung und Einflussnahme auf die Ausschüttungspolitik können durch den Bundesgesetzgeber bei einem Anteilseigner mit hoher Beteiligungsquote durchaus anders zu gewichtet werden als bei einem Anteilseigner mit Streubesitz. Zudem reduziert die Beibehaltung der Mindestbeteiligungsquote den besonders im Massengeschäft bedeutsamen administrativen Aufwand.

Frage 3: Welche anderen steuerlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

³ Die Initiative wurde am 02.12.2001 von allen Ständen und einem Nein-Anteil von 65,9 % deutlich abgelehnt. Sie sah die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Bundesebene mit einem proportionalen Satz von mindestens 20 % und einer Begrenzung der Verlustverrechnung auf das Steuerjahr und zwei Folgejahre.

46 Die Kantone beantragen keine weiteren steuerlichen Massnahmen.

2.3. Vertikale Ausgleichsmassnahmen

Frage 4: Sind Sie einverstanden, dass der Bund den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschafft? Befürworten Sie die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Umfang und Art des Ausgleichs vgl. Ziff. 1.2.4 der Erläuterungen)? Wäre für Sie ein alternativer Verteilmechanismus denkbar, bei dem eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt?

47 Die Kantone verlangen, dass der Bund den Grossteil der finanzpolitischen Folgen der USR III trägt. Der Betrag der vertikalen Ausgleichsmassnahmen muss die Ausschöpfbarkeit der Erträge von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus durch Bund und Kantone berücksichtigen. Das Verhältnis der Gewinnsteuereinnahmen von Bund und Kantonen beträgt 60 zu 40 Prozent. Daraus ergibt sich eine Erhöhung des Kantonsanteils auf mindestens 21.2 Prozent. Dies entspricht aus heutiger Sicht vertikalen Ausgleichsmassnahmen von mindestens CHF 1.2 Mrd.

Begründung

- 48** Ohne Beteiligung des Bundes an den Steuerausfällen der Kantone wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungleich auf die beiden Ebenen des Staates verteilt: Die Kantone müssten die Kosten für die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit allein tragen.
- 49** Der Bund erhält rund 60% der Gewinnsteuereinnahmen von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus. Diese zahlen 3 Mrd. Franken Steuern an den Bund und 2,1 Mrd. Franken an die Kantone. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen sollten die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit der Erträge von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus zwischen Bund und Kantonen berücksichtigen. Der Bund sollte folglich rund 60% und die Kantone 40% der Kosten der USR III tragen. Diese Daten sind vergleichsweise gefestigt.
- 50 Die Kantone verlangen, dass möglichst aktuelle Daten und Parameter in die Botschaft an die eidgenössischen Räte einfließen.**

Begründung

- 51** Die Auswirkungen der Lizenzbox und der allgemeinen Gewinnsteuerschätzungen werden auf der Basis eines Modells geschätzt. Es liefert eine Grundlage für die Abschätzung der Grössenordnung der Kompensation. Dennoch kann es nicht der gesamten Komplexität der Wirklichkeit Rechnung tragen. Es ist deshalb mit Blick auf die Botschaft und die parlamentarischen Beratungen wenn immer möglich zu aktualisieren.
- 52 Die Kantone unterstützen den Vorschlag, den Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer zu erhöhen. Die Kantone sind mit der Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen gemäss Vorschlag des Bundesrats einverstanden. (Zu den Ergänzungsbeiträgen vgl. Rz 66)**

Begründung

- 53** Ausschliesslich auf die durch die Abschaffung der Statusgesellschaften am direktesten von der Reform betroffenen Kantone ausgerichtete vertikale Ausgleichsmassnahmen sind kein gangbarer Weg. Der Bund

darf keine Steuersenkungen in den Kantonen subventionieren, sondern muss allgemein zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen der USR III auf die Kantone beitragen.

- 54 Der Ausgleich der Reformlasten durch eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer ist keine Einschränkung der kantonalen Autonomie. Die entsprechenden Mittel stehen den Kantonen zweckfrei zur Verfügung. Es steht Ihnen offen, in welcher Form sie diese Mittel einsetzen. Ein derartiger vertikaler Ausgleich ist deshalb und weil er allen Kantonen zugutekommt tendenziell steuerwettbewerbsneutral.
- 55 Die Verteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen nach dem Anteil der Kantone am Ertrag der direkten Bundessteuer sichert den Bezug zu den bisherigen und künftigen Anstrengungen der Kantone, ihr Steuersubstrat zu sichern. Andere Verteilungskriterien trügen diesem Bezug nicht Rechnung und stellen einen neuen Fremdkörper bei der Verteilung der Kantonsanteile dar, die sich seit 2008 ausschliesslich nach dem Aufkommen in den Kantonen richtet.
- 56 **Die Kantone lehnen eine abgestufte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer ab. Die ganze Erhöhung muss mit dem Inkrafttreten der USR III erfolgen.**
Begründung
- 57 Die Ungewissheit über die USR III reduziert die Rechts- und Planungssicherheit. Einige Unternehmen haben bereits beschlossen, Investitionen und Arbeitsplatzschaffungen einzufrieren. Dies wird sich vor dem Inkrafttreten der USR III negativ auf die Steuereinnahmen der Kantone auswirken.
- 58 Die Zeitplanungen der Kantone für die Anpassung ihrer Steuersysteme sind nicht bekannt. Diese könnten schneller notwendig werden als vom Bundesrat vorgesehen. So besteht die Gefahr, dass die vertikalen Ausgleichsmassnahmen aufgrund einer abgestuften Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer zu spät wirksam werden. Die Kantone werden durch die Staffelung in ihrer Steuerhoheit eingeengt. Sie müssen möglichst souverän unter Berücksichtigung ihrer sehr unterschiedlichen Ausgangslagen entscheiden können, wie und wann welche Massnahmen sie als erforderlich erachten.
- 59 **Die Kantone lehnen einen alternativen Verteilmechanismus ab, bei dem die Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt.**
Begründung
- 60 Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen haben unabhängig von der kantonalen Gewinnsteuerbelastung oder deren individuellen Veränderungen zu erfolgen. Die kantonale Steuerautonomie ist auch im Hinblick auf die Rückverteilung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen zu beachten. Konkrete steuerpolitische Entscheide der Kantone sollen keinen direkten Einfluss auf die Ausgleichsmassnahmen haben. Entsprechende Fehlanreize konnten im Rahmen der NFA eliminiert werden. Diese Errungenschaft gilt es zu wahren.

2.4. Ressourcenausgleich

Frage 5: Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird? Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des

- 61 Die Kantone unterstützen die Anpassung des Ressourcenausgleichs. Sie ist unabdingbar, um eine bedeutende Veränderung des Ressourcenpotenzials (je nach Kanton nach oben oder unten) zu vermeiden, obwohl sich die wirtschaftlichen Grundlagen nicht geändert haben. Über eine Anpassung des Finanzausgleichsystems muss es möglich sein, die durch die USR III verursachten technischen Probleme zu lösen.**

Begründung

- 62** Ohne eine Anpassung des Finanzausgleichsystems würde die Abschaffung der Beta-Faktoren nach der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus zu erheblichen Veränderungen beim Ressourcenpotenzial führen. Das Finanzausgleichsystem muss der geringeren steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen Rechnung tragen.

- 63 Die Kantone unterstützen die Einführung von zwei Faktoren für die Gewichtung der Gewinne juristischer Personen gemäss der effektiven steuerlichen Ausschöpfbarkeit. Zwei Zeta-Faktoren werden berechnet, um die relative steuerliche Ausschöpfung der Erträge innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox zu berücksichtigen.**

Begründung

- 64** Das Konzept der Zeta-Faktoren besitzt den Vorteil der Einfachheit. Im Übrigen kann kein Kanton seine Ausgleichszahlungen durch eine Manipulation seines Steuersystems beeinflussen. Die Simulationen des Bundes zeigen, dass eine sehr starke Veränderung der Steuersätze nur geringe finanzielle Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen des Ressourcenausgleichs hätte. Der Nachteil dieser Methode besteht darin, dass teilweise von den Prinzipien des heutigen Finanzausgleichs abgewichen wird: Im aktuellen System werden (mit Ausnahme der Berücksichtigung des Einkommens der Grenzgänger und der Berechnung der standardisierten Steuereinnahmen) keinerlei reale Steuereinnahmen, sondern nur die Bemessungsgrundlagen verwendet. Die Kantone sehen jedoch keine Alternative, die diesen Nachteil ausräumen könnte.
- 65** Durch die Berechnung von zwei Zeta-Faktoren kann beim Ressourcenpotenzial die unterschiedliche steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinnsteuer und die unterschiedliche Mobilität des Gewinnsteuersubstrats berücksichtigt werden.

- 66 Die Kantone unterstützen die Einführung von temporären Ergänzungsbeiträgen in erster Linie für die ressourcenschwächsten Kantone. Die Kantone erinnern daran, dass nach Auslaufen der Ergänzungsbeiträge die frei werdenden Bundesmittel an den Härteausgleich weiterhin gemäss der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen vom 9. November 2010 kantonalen Interessen entsprechend eingesetzt werden.**

Begründung

- 67** Die USR III wirkt sich nicht nur auf jene Kantone aus, die einen hohen Anteil an Statusgesellschaften und Gewinnsteuereinnahmen ausweisen, sondern über den Zweitrunden-Effekt und den Finanzausgleich auf alle Kantone. Es ist gerechtfertigt, im Übergang in erster Linie für die ressourcenschwächsten und ferner für die ressourcenschwachen Kantone Ergänzungsbeiträge vorzusehen. Sie wirken vorab für jene

zielgerichtet. Die zeitliche Befristung erlaubt es, den sehr ungewissen Auswirkungen der USR III Rechnung zu tragen und gestützt auf tatsächlich eingetretene Wirkungen nötigenfalls zu reagieren.

68 Die Verpflichtung des Bundes aus der Verständigungslösung ist über das Auslaufen der Ergänzungsbeiträge einzuhalten.

69 Die Kantone sind grundsätzlich einverstanden mit einer Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), um die Berechnung des Ressourcenpotenzials anzupassen. Die Kantone verlangen, in die Erarbeitung der Verordnung einbezogen zu werden.

Begründung

70 Die USR III wird in dem Zeitraum, in dem die Berechnung nach der alten (Beta-Faktoren) und neuen (Zeta-Faktoren) Berechnungsmethode erfolgt, sehr grosse Auswirkungen auf das Ressourcenpotenzial haben.

71 Die Kantone unterstützen das vom Bundesrat vorgeschlagene Verfahren für die Festlegung der Dotationen für den Ressourcenausgleich und den Ausgleich von übermässigen Belastungen in der Übergangszeit.

Begründung

72 Die effektive Wirkung der Anpassungen im Ressourcenausgleich müssen laufend und vertieft untersucht werden. Es gilt, einen Strukturbruch beim Ressourcenausgleich zu vermeiden. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen in den Übergangsbestimmungen des FiLaG ist zweckmässig und verbessert die Planungssicherheit. Es ist weiterzuverfolgen.

73 Die Kantone unterstützen grundsätzlich die Anpassung der Berechnung des Ressourcenausgleichs zur Berücksichtigung der stillen Reserven, welche für die Berechnung der Bemessungsgrundlage auf kantonaler Ebene relevant sind. Die rechtlichen und technischen Aspekte werden im Zuge der Erarbeitung der Botschaft geprüft werden.

Begründung

74 Der Zusatzbericht des EFD „Berücksichtigung der Aufdeckung stiller Reserven im Ressourcenpotenzial“ vom 11. November 2014 legt diese Problematik dar und schätzt die möglichen finanziellen Konsequenzen ein. Das Ressourcenpotenzial der betroffenen Kantone muss die Amortisation der stillen Reserven berücksichtigen. 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 direkter Bundessteuer massgebend. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung von Zeta-Faktoren berücksichtigt somit die Abschreibung aufgedeckter stiller Reserven bei der Festlegung des Ressourcenpotenzials nicht direkt. Demzufolge fallen die steuerbaren Gewinne gemäss direkter Bundessteuer (insbesondere in Kantonen mit vielen Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus) in einer Übergangsphase höher aus als gemäss kantonaler Steuerbemessung.

2.5. Gegenfinanzierung auf Bundesebene

Frage 6: Befürworten Sie das vom Bundesrat unterbreitete Konzept zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene (Ziff. 1.2.6 der Erläuterungen)? Welche anderen Massnahmen zur Kompensation der Reformlasten schlagen Sie vor?

75 Die Kantone verlangen, dass die ausgabenseitigen Massnahmen zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene nicht zu einer Lastenabwälzung auf die Kantone führen.

Begründung

76 Die vorgeschlagenen Massnahmen liegen in der ausschliesslichen Zuständigkeit des Bundes.

