

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Bernerhof  
3003 Bern

26. Januar 2015

### **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 19. September 2014 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf des Bundesgesetzes über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III; USR III) eingeladen. Wir danken Ihnen dafür und nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

#### **1. Allgemeines**

Für uns ist die Notwendigkeit, die Gesetzgebung über die Unternehmenssteuern zu revidieren und in wesentlichen Teilen grundlegend umzubauen, unbestritten. Denn seit einiger Zeit stehen die besonderen Steuerstatus des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts international in der Kritik, sowohl von Seiten der Europäischen Union (EU) und als auch von Seiten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Ohne Änderungen läuft die Schweiz wie länger wie mehr Gefahr, auf schwarze und graue Listen gesetzt zu werden und Opfer von steuerlichen „Abwehrmassnahmen“ zu werden. Damit droht die Rechts- und Planungssicherheit für Unternehmen in der Schweiz zu erodieren; der Unternehmensstandort Schweiz würde zunehmend unattraktiv. Wir stimmen deshalb dem grundlegenden Ziel der vorgeschlagenen Reform zu, steuerlich attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen, die international anerkannt sind. Angesichts der Komplexität des Unterfangens und der kaum voraussehbaren Wechselwirkungen der verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen plädieren wir dafür, die Reform auf das Wesentliche zu beschränken, um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu erhalten. Auf nicht Notwendiges, bloss Wünschbares ist zu verzichten. Denn zu viele Zutaten könnten eine unkontrollierbare Dynamik entfalten. Dabei ist auch zu beachten, dass der Vollzug der neuen Regelungen zum grössten Teil den Kantonen obliegen wird, die nur über begrenzte Kapazitäten verfügen.

Besondere Steuerregimes werden in Zukunft international noch vermehrt unter Beobachtung stehen, so dass sie – wenn überhaupt – nur unter einschränkenden Voraussetzungen akzeptiert werden. Von daher ist absehbar, dass die Schweiz ihre steuerliche Attraktivität nur erhalten kann, wenn die Gewinnsteuersätze sinken. Da der Bund in der Vorlage am bisherigen Gewinnsteuersatz festhält, wird er massgeblich von den Steuersenkungen, die zu Lasten der Kantone

und Gemeinden gehen, profitieren. Folglich muss er auch den Grossteil der damit verbundenen Kosten tragen. Es ist deshalb sachgerecht, dass er sich über Ausgleichsmassnahmen an den Einbussen der Kantone und Gemeinden beteiligt und sie in dem Verhältnis, wie ihm deren Steuerentlastungen zugute kommen, schadlos hält. Wie später zu zeigen sein wird, müssten diese klar weiter gehen als vorgeschlagen, damit sie die notwendigen Anpassungen vornehmen können. Eine Beteiligung des Bundes im Umfang von 60 % erachten wir als absolutes Minimum.

Unbestritten ist auch, dass der interkantonale Finanzausgleich anzupassen ist, um die Auswirkungen der USR III auf die Berechnung des Ressourcenpotentials zu berücksichtigen. Die Aufhebung der besonderen kantonalen Steuerstatus hat zur Folge, dass die geringere Gewichtung der Gewinne dieser juristischen Personen mit Hilfe von Beta-Faktoren in Zukunft entfallen wird. Wegen der voraussehbar notwendigen Senkung der Gewinnsteuersätze können jedoch die Kantone die Gewinne der juristischen Personen generell nicht mehr im gleichen Ausmass steuerlich ausschöpfen. Dieser geringeren Ausschöpfungsmöglichkeit ist in Zukunft bei der Berechnung des Ressourcenpotentials mit Gewichtungsfaktoren Rechnung zu tragen, wobei zwei unterschiedliche Faktoren für ordentlich und eingeschränkt besteuerte Gewinne vorzusehen sind. Diese sind aber so auszugestalten, dass sie den Steuerwettbewerb unter den Kantonen nicht zusätzlich anheizen.

## **2. Zu den Fragen**

### **2.1. Befürworten Sie die steuerpolitische Stossrichtung der USR III, die aus folgenden Elementen besteht?**

Wie bereits eingangs festgehalten, befürworten wir 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 und Gemeinden garantieren.

#### **2.1.1. Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen**

Es ist unabdingbar, die Besteuerung von Erträgen aus mobilen Faktoren zu überarbeiten, damit sie von der internationalen Staatengemeinschaft anerkannt wird und insbesondere den von der OECD erarbeiteten internationalen Standards entspricht.

#### **2.1.2. Kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen**

Die Abschaffung der besonderen kantonalen Steuerstatus zwingt alle, insbesondere aber jene Kantone, die bisher einen wesentlichen Teil ihres Steueraufkommens von Statusgesellschaften beziehen, Ausgleichsmassnahmen zu treffen. Nur so können sie steuerlich wettbewerbsfähig bleiben und den Wegzug von Unternehmen vermeiden, die Arbeitsplätze schaffen und Steuereinnahmen generieren. Die generelle Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze ist für diese Kantone eine notwendige Massnahme zum Erhalt ihrer Standortattraktivität. Dies wiederum heizt den interkantonalen Steuerwettbewerb an. Auch unser Kanton wird deshalb, wenn er hier nicht ins Hintertreffen geraten und die Abwanderung von hochmobilen Gesellschaften verhindern will, nicht darum herum kommen, die Gewinnsteuersätze deutlich zu senken, obwohl er nur in geringerem Mass direkt von der Aufhebung der besonderen Steuerstatus betroffen sein dürfte. Wie weit er dazu in der Lage ist, wird weitgehend davon abhängen, welchen finanziellen Spielraum er sich bis dahin verschaffen kann, was wiederum der finanzielle Beitrag des Bundes im Rahmen der vertikalen Ausgleichsmassnahmen in entscheidendem Mass mitbestimmt.

#### **2.1.3. Weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts**

Unserer Ansicht nach ist im Rahmen der USR III auf Massnahmen zu verzichten, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus stehen, deren finanzielle Auswirkungen dem Ergiebigkeitsziel zuwiderlaufen oder den Handlungsspielraum der Kantone einschränken können. Dazu zählen wir die Einführung der vorgeschlagenen zinsberechtigten Gewinnsteuer, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie die Anpassungen bei der Verlustverrechnung und beim Beteiligungsabzug. Diese Massnahmen sind nicht

notwendig, um das Schweizer Steuersystem mit den internationalen Normen in Einklang zu bringen. Ihre Umsetzung erhöht die ohnehin schon grosse Komplexität auch einer enger fokussierten USR III. Und sie führt zu zahlreichen Ungewissheiten, die sich aus dem Zusammenspiel einer Vielzahl von Elementen und der dynamischen Reaktion von Unternehmen und Kantonen darauf ergeben. Es ist nicht auszuschliessen, dass sie sich für die Haushalte von Bund und Kantonen als unbeherrschbar erweisen könnten.

2.2. Steuerpolitische Massnahmen: Befürworten Sie folgende Massnahmen?

2.2.1. Abschaffung der kantonalen Steuerstatus

Wir stimmen der Abschaffung der besonderen kantonalen Steuerstatus zu. Sie sind international nicht mehr akzeptiert. Werden sie beibehalten, sind Massnahmen ausländischer Fisci gegen schweizerische Unternehmen zu erwarten, was zu Rechtsunsicherheit führt, die Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen in der Schweiz vermindert und letztlich die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort gefährdet.

2.2.2. Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern

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. Zu erwarten sind für ihre Anwendbarkeit auch erhöhte Substanzanforderungen. Namentlich die bilaterale Verständigung zwischen Grossbritannien und Deutschland zur Frage der Lizenzbox deutet darauf hin, dass sich dieses steuerpolitische Instrument halten wird. Noch ist 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 sie andere OECD-Staaten anwenden.

2.2.3. Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer

Die zinsbereinigte Gewinnsteuer lehnen wir ab. Bereits die Begründung, die verschiedentlich für den Abzug von kalkulatorischen Zinsen auf Eigenkapital vorgebracht wird, erscheint fragwürdig. Zweifellos ist betriebswirtschaftlich bei einer Investitionsentscheidung zu berücksichtigen, welchen Ertrag das eingesetzte Kapital bei einer anderweitigen Investition generieren könnte. Das ändert aber nichts daran, dass es sich dabei nicht um Kosten handelt, sondern bloss um entgangenen Gewinn, der aber auch nicht besteuert wird. Entsprechend lässt sich die Massnahme nicht steuersystematisch, sondern bloss steuerpolitisch begründen, um Finanzierungsaktivitäten von internationalen Konzernen in der Schweiz zu halten bzw. um günstige steuerliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen.

Die Massnahme hat grosse Auswirkungen auf die Finanzen des Bundes und insbesondere der Kantone und Gemeinden. Es ist zwar richtig, bei der Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der USR III ihr 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. 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). Solche Steueroptimierungen können im Extremfall bis zur doppelten Nichtbesteuerung führen, was sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen nicht verkraftbare Einnahmeausfälle verursachen wird. Abgesehen davon, dass die doppelte Nichtbesteuerung der Zielsetzung der USR III widerspricht, erscheint die internationale Akzeptanz der Massnahme gerade deswegen ungewiss.

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 ist dann die Festlegung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes (Aufschlag) zu überdenken, und auf einen Mindestzinssatz ist zu verzichten. Denn es ist durchaus denkbar, dass die gegenwärtig historisch tiefen Zinssätze zur Normalität werden. Zwingend auszuschliessen sind ausserdem Lösungen, in denen Unternehmen höhere als die regelbasierten kalkulatorischen

Zinssätze nachweisen können. Weiter sind wesentliche Änderungen bei der Berechnung des Kerneigenkapitals vorzunehmen (z.B. Kernkapitalquote bei Gruppendarlehen von 85 % statt 15 %, soweit diese Darlehen den Gruppengesellschaften zur Finanzierung von Beteiligungen gewährt werden, Einbezug der betriebsnotwendigen liquiden Mittel, Beschrieb der Abgrenzung zwischen betriebsnotwendigen und nicht-betriebsnotwendigen Aktiven).

#### 2.2.4. Anpassungen bei der Kapitalsteuer

Wir stimmen dieser Massnahme zu, die zum Ziel hat, Eigenkapital in Bezug auf Beteiligungen, Immaterialgüterrechte und Darlehen reduziert zu besteuern. 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 würde indessen zu grossen Steuerausfällen führen. 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 Holding- und gemischte Gesellschaften oft sehr kapitalintensiv sind. Diese Massnahme steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Lizenzbox.

#### 2.2.5. Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven (Step-up)

Wir können diesem Vorschlag zustimmen. Er entspricht grundsätzlich der aktuellen, vom Bundesgericht geschützten Praxis, nach der auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage stille Reserven beim Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung steuerneutral aufgedeckt werden können. Hingegen lässt der Vorschlag noch verschiedene Punkte offen, die gesetzlich geregelt werden sollten, wie z.B. die Behandlung der aufgedeckten stillen Reserven bei der Kapitalsteuer, Beschränkung der Aufdeckung auf jene stillen Reserven, die bisher in der Schweiz nicht besteuert werden konnten, Ausschluss der Aufdeckung von stillen Reserven auf Immobilien und Beteiligungen, die Methoden zur Ermittlung des Unternehmenswertes oder die Einräumung eines Wahlrechts für Unternehmen. Zu vermeiden sind weiter unerwünschte Effekte aus der Bilanzierung der Steuerfolgen bei Unternehmen, die ihre Rechnung nach internationalen Rechnungslegungsstandards präsentieren. Übergangsrechtlich muss zudem sichergestellt sein, dass Statusgesellschaften ihre stillen Reserven noch nach bisherigem Recht aufdecken können.

#### 2.2.6. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital lehnen wir ab. Diese steuerpolitische Massnahme schränkt bloss den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes in beträchtlichem Ausmass ein, ohne dass sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasen stehen würde. Ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis ist nicht erwiesen.

#### 2.2.7. Anpassungen bei der Verlustverrechnung

Diesen Vorschlag lehnen wir mit aller Entschiedenheit ab. Wie bereits im Erläuterungsbericht zugestanden wird, hat „die Massnahme mit Blick auf die Standortattraktivität keine relevanten Auswirkungen.“ Sie hat zudem keinen direkten Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasen. Die Finanzkrise der letzten Jahre hat zudem gezeigt, dass Unternehmen, insbesondere, aber nicht nur im Finanzsektor, Verluste in Milliardenhöhe erlitten haben, die sie über Jahre steuerlich mit künftigen Gewinnen verrechnen können. Die zeitlich unbeschränkte Verlustverrechnung wird in solchen Fällen zu bedeutenden Steuerausfällen führen, auch wenn sie in der Folge 20 % des jeweiligen Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuern müssen. Ausserdem erhöht sich durch die fehlende Befristung der administrative Aufwand für die Berechnung der jährlich noch verbleibenden Verlustverrechnung auf unbestimmte Zeit. Gänzlich untauglich ist die Übernahme von definitiven Verlusten von in- und insbesondere von ausländischen Tochtergesellschaften. Vor allem letzteres lässt sich schlicht nicht vollziehen und geht einseitig zu Lasten des schweizerischen Steuersubstrats. Die möglichen Steuerausfälle lassen sich in keiner Weise abschätzen.

#### 2.2.8. Anpassungen beim Beteiligungsabzug

Die vorgeschlagenen Anpassungen beim Beteiligungsabzug lehnen wir ebenfalls ab. Zwar weist die heute geltende indirekte Freistellung der Beteiligungserträge durchaus gewisse Mängel auf,

indem beispielsweise Vorjahresverluste mit Beteiligungserträgen verrechnet werden müssen. Im neu vorgeschlagenen System der direkten Freistellung sind Beteiligungserträge und Kapitalgewinne auf Beteiligungen nicht mehr Teil der Bemessungsgrundlage und fliessen somit nicht mehr in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns ein. Die Massnahme trägt aber nicht entscheidend zur Verbesserung der Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandortes bei und dient auch nicht zur Sicherung der mobilen Steuerbasis. Damit nimmt sie ohne Not bedeutende Steuerausfälle in Kauf, die gemäss Erläuterungsbericht rund 400 Mio. Franken betragen.

Sollte der Bundesrat am Systemwechsel festhalten, wären entgegen dem Vernehmlassungsentwurf die anteiligen Finanzierungs- und Verwaltungskosten zwingend der Sparte Beteiligungsertrag zuzuweisen. Zudem ist in diesem Fall auch an der bisherigen Mindestbeteiligungsquote festzuhalten. Damit entfällt das Problem weitgehend, dass das Handelsgeschäft der Banken faktisch nicht mehr besteuert werden könnte bzw. mit einer – vermutlich ungenügenden – Sonderregelung wiederum steuerbar erklärt werden muss. Denn der Handel mit Wertschriften durch Unternehmen anderer Branchen bliebe nach dem Vernehmlassungsentwurf trotzdem unbesteuert.

#### 2.2.9. Einführung einer Kapitalgewinnsteuer

Wir lehnen die Einführung einer Steuer auf privaten Kapitalgewinnen ebenfalls ab. Diese Massnahme dient nicht zur Erhaltung oder Verbesserung der steuerlichen Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz, sondern fand nur als Mittel zur Gegenfinanzierung Eingang in die Vorlage. Zu diesem Zweck ist sie nicht notwendig, wenn – wie von uns gefordert – auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer, auf die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und auf die Anpassungen beim Beteiligungsabzug verzichtet wird, und zwar auch dann, wenn der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 21.6 % erhöht wird (vgl. Ziffer 2.4.1). In den Kantonen hat sie neben der Vermögenssteuer, die deutlich höhere und stabilere Erträge abwirft, kaum einen Platz, so dass letztere politisch unter Druck geraten könnte.

Nach unserer Auffassung kann eine Kapitalgewinnsteuer nur auf massgeblichen Beteiligungen in Frage kommen, die auch für das Teilbesteuerungsverfahren qualifizieren (dazu gleich nachstehend in Ziffer 2.2.10). Eine derart ausgestaltete Beteiligungsgewinnsteuer liesse sich immerhin mit der rechtsformneutralen Besteuerung von Veräusserungsgewinnen von Unternehmen und massgeblichen Anteilen daran rechtfertigen. Gewichtige Problemfelder des geltenden Rechts, namentlich die Transponierung und die indirekte Teilliquidation, liessen sich auch mit einer solchen Lösung beseitigen.

#### 2.2.10. Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren

Wir begrüssen es, das Verfahren zur gemilderten Besteuerung von Dividenden und die Höhe der Entlastung zu harmonisieren. Einerseits kann diese Massnahme einen Beitrag zur Gegenfinanzierung anderer Massnahmen leisten, wenn die Teilbesteuerung auf massgebliche Beteiligungen beschränkt bleibt. Entscheidender ist aber andererseits, dass auch wegen der zu erwartenden Senkung der Gewinnsteuersätze eine deutlich geringere Entlastung genügt, um die wirtschaftliche Doppelbelastung von ausgeschütteten Unternehmensgewinnen zu vermeiden. Eine Korrektur auf Stufe der Bemessungsgrundlage ist deshalb angezeigt. Um der rechtsformneutralen Besteuerung besser Rechnung zu tragen, sind ausserdem die AHV-Abgaben zu berücksichtigen, weswegen die Entlastung auf maximal 20 Prozent zu begrenzen ist. Gleichzeitig entfällt damit der in einzelnen Kantonen mit übermässigen Entlastungen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was zu Mindereinnahmen bei der AHV geführt hat.

An der Mindestbeteiligungsquote von 10 % gemäss geltendem Recht ist jedoch festzuhalten. Auch wenn die vom Bundesgericht dagegen vorgebrachten Argumente ein Stück weit nachvollziehbar sind, sprechen das unternehmerische Risiko, die Möglichkeit, auf die Ausschüttungspolitik der Gesellschaft Einfluss nehmen zu können, sowie verwaltungsökonomische Gründe klar dafür, massgebliche Beteiligungen anders zu behandeln als den blossen Streubesitz.

### 2.3. Welche anderen steuerlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

Andere, weiter gehende steuerliche Massnahmen sind unseres Erachtens nicht notwendig und auf jeden Fall nicht vordringlich. Das Fuder ist sowohl im Interesse der Akzeptanz der Vorlage und im Hinblick auf deren Bewältigung im Vollzug nicht zu überladen.

Hingegen können wir uns als Alternative zur Lizenzbox eine Inputförderung von Forschung und Entwicklung vorstellen, indem die entsprechenden eigenen Aufwendungen der Unternehmen zu mehr als 100 % abgezogen werden können. Ein solches Modell begünstigt die Innovation auch in Branchen, die sie nicht als Patente registrieren lassen.

### 2.4. Vertikale Ausgleichsmassnahmen

#### 2.4.1. Sind Sie einverstanden, dass der Bund den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschafft? Befürworten Sie die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Umfang und Art des Ausgleichs)?

Wir 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 %. Daraus ergibt sich eine Erhöhung des Kantonsanteils auf mindestens 21.2 %, der auf Stufe Gesetz zu regeln ist. Dies entspricht aus heutiger Sicht vertikalen Ausgleichsmassnahmen von mindestens 1.2 Mrd. Franken. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die allgemeinen Steuersatzsenkungen vollständig zu Lasten der Kantone und Gemeinden gehen. Deren Kosten werden zudem weit höher ausfallen als im Erläuternden Bericht dargestellt. Der Bund hingegen, der am bisherigen Gewinnsteuersatz festhält, wird von den Senkungen der Kantone nicht nur vom Erhalt der bisherigen Statusgesellschaften profitieren sondern auch von der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit für alle andern Unternehmen. Unter diesen Vorgaben verkommen die Kantons- und Gemeindesteuern zu blossen Ergänzungssteuern. Ohne zusätzliche Beteiligung des Bundes an den Steuerausfällen der Kantone und Gemeinden wäre das Kosten-Nutzen-Verhältnis ungleich auf die Ebenen des Staates verteilt; die Kantone und Gemeinden müssten die Kosten für die Aufrechterhaltung bzw. der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit allein tragen.

Grundsätzlich stimmen wir deshalb dem Vorschlag zu, den Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer zu erhöhen. Die vorgeschlagenen Reformen werden indessen nicht nur die Kantone mit verhältnismässig hohen Erträgen aus der direkten Bundessteuer (natürliche und juristische Personen) in ihrem finanzpolitischen Handlungsspielraum erheblich einschränken. Gerade jene Kantone mit wenigen Statusgesellschaften werden mit deren Abschaffung kaum zusätzliches Steuersubstrat generieren können und zudem massive Ertragsausfälle aufgrund der unumgänglichen Steuersatzsenkungen erleiden. Ohne einer Betroffenheitsorientierung der Ausgleichsmassnahmen das Wort reden zu wollen, fordern wir eine signifikante Aufstockung. Zudem erscheint es sachgerecht, bei der Ausgestaltung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen auch die Bevölkerungszahl der Kantone zu berücksichtigen. Wir beantragen deshalb, den Gesamtbetrag der Ausgleichsmassnahmen zur Hälfte nach dem Anteil der Kantone am Ertrag der direkten Bundessteuer und zur Hälfte nach der Wohnbevölkerung der Kantone pro Kopf aufzuteilen. Nur so können sich diese Kantone einen Handlungsspielraum verschaffen, der sie in die Lage versetzt, die Mitnahmeeffekte der Ersatzmassnahmen zu finanzieren.

Eine zeitlich abgestufte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer lehnen wir ab. Die ganze Erhöhung muss mit dem Inkrafttreten der USR III erfolgen.

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

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 Aus-

gleichmassnahmen haben. Entsprechende Fehlanreize konnten im Rahmen der NFA eliminiert werden. Diese Errungenschaft gilt es zu wahren.

## 2.5. Ressourcenausgleich

### 2.5.1. Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird?

Ja, 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. Das Finanzausgleichssystem muss der geringeren steuerlichen Ausschöpfung der Gewinne juristischer Personen Rechnung tragen.

### 2.5.2. Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des Ressourcenausgleichs sowie den vorgeschlagenen Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone?

Wir unterstützen die Einführung von zwei Faktoren für die Gewichtung der Gewinne juristischer Personen gemäss der effektiven steuerlichen Ausschöpfbarkeit. Wir verlangen aber im Rahmen der Gesetzgebung zur USR III die Einführung von Untergrenzen, um zu grosse Ausschläge nach unten zu verhindern und den Steuerwettbewerb nicht unkontrolliert zu verschärfen. Zwei Zeta-Faktoren sind gerechtfertigt, um die relative steuerliche Ausschöpfung der Erträge innerhalb und ausserhalb der Lizenzbox zu berücksichtigen.

Das Konzept der Zeta-Faktoren besitzt den Vorteil der relativen Einfachheit. Der Nachteil 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. Wir sehen jedoch keine Alternative, die diesen Nachteil ausräumen könnte.

Die Senkung der Gewinnsteuersätze löst Wachstumsimpulse beim bisher ordentlich besteuerten Substrat aus. Das zusätzliche Substrat und neue Gewinnsteuerbasen aufgrund der ordentlichen Besteuerung bisheriger Statusgesellschaften gehen vornehmlich in Kantone mit tiefen Steuersätzen. Dies heizt den Steuerwettbewerb unter den Kantonen an. Zusätzlich verstärkt sich die Wirkung der zu erwartenden Gewinnsteuersenkungen und der damit zusammenhängenden Reduktionen der Zeta-Faktoren gegenseitig. Die fallenden Zeta-Faktoren können es für Kantone attraktiv machen, die Gewinnsteuern noch weiter zu senken. Zu tiefe Zeta-Faktoren erhöhen die Gefahr, dass sich der Steuerwettbewerb bei den juristischen Personen massiv verschärft. Um diese Dynamik zu beschränken, sind bereits im Gesetzgebungsprozess zur USR III Untergrenzen für die beiden Zeta-Faktoren festzulegen. Aufgrund der vom Bund prognostizierten Gewinnsteuersenkungen ist die Untergrenze des Zeta-Faktors für ordentlich besteuerte Gewinne bei mindestens 50 % festzulegen.

Mit temporären Ergänzungsbeiträgen in erster Linie für die ressourcenschwächsten Kantone sind wir einverstanden. Nach deren Auslaufen sind die frei werdenden Bundesmittel an den Härteausgleich weiterhin gemäss der Verständigungslösung zwischen Bund und Kantonen vom 9. November 2010 kantonalen Interessen entsprechend einzusetzen.

## 2.6. Gegenfinanzierung auf Bundesebene

Befürworten Sie das vom Bundesrat unterbreitete Konzept zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene? Welche anderen Massnahmen zur Kompensation der Reformlasten schlagen Sie vor?

Die vorgeschlagenen Massnahmen liegen grundsätzlich in der Zuständigkeit des Bundes. Wenn in der USR III – wie von uns gefordert – auf die nicht notwendigen steuerpolitischen Massnahmen verzichtet wird, vermindert sich der Bedarf nach Gegenfinanzierung ganz deutlich. Auf keinen Fall aber dürfen die ausgabenseitigen Massnahmen zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene zu einer Lastenabwälzung auf die Kantone führen.

Zum Schluss weisen wir noch einmal nachdrücklich darauf hin, dass der Vollzug der USR III überwiegend den Kantonen obliegen wird. Deren Umsetzung wird bei den kantonalen Steuerverwaltungen eine enorme Erweiterung der Fachkenntnisse und einen Ausbau der personellen Kapazitäten erfordern. Weitere internationale Entwicklungen wie der automatische oder gar der spontane Informationsaustausch werden die Zunahme des Aufwandes noch beschleunigen. So wie die USR III aufgelegt ist, liegen deren politischen und finanziellen Risiken schergewichtig bei den Kantonen. Sie müssen die allgemeinen Gewinnsteuersenkungen finanziell verkraften und politisch durchsetzen sowie insbesondere kantonsintern den finanziellen Ausgleich mit den Gemeinden bewerkstelligen. Allein aus diesen Gründen sind unsere Forderungen nach einem verbesserten vertikalen finanziellen Ausgleich und nach dem unbedingten Verzicht auf die Abwälzung von Lasten mehr als gerechtfertigt.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie, unsere Ausführungen zu prüfen und sie bei der Überarbeitung und definitiven Formulierung der Revisionsvorlage gebührend zu berücksichtigen. Bedenken Sie dabei, dass die politische Akzeptanz der Vorlage wesentlich davon abhängen wird, ob die Kantone und Gemeinden finanziell in der Lage sein werden, eine wesentliche Säule der Reform, die allgemeinen Steuersatzsenkungen, zu realisieren.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Roland Heim  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber

Kopie an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)