

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bernertshof  
3003 Bern

5. Dezember 2017

### **Steuervorlage 17 (SV17)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. September 2017 haben Sie uns die Steuervorlage 17 (SV17) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr. Dabei halten wir uns im Wesentlichen an die Reihenfolge im Fragebogen.

#### **1. Notwendigkeit der Revision, strategische Stossrichtung**

Wir stimmen der allgemeinen Stossrichtung der SV17 grundsätzlich zu. Sie ermöglicht die Aufrechterhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, fördert die internationale Akzeptanz des Steuersystems unseres Landes und leistet damit einen Beitrag, dass die Gemeinwesen ausreichende Einnahmen zur Finanzierung ihrer Aufgaben erhalten.

Wir begrüssen das rasche Vorgehen des Bundesrates. Die Stossrichtung der Vorlage entspricht der Notwendigkeit und den Zielsetzungen der Anpassung der schweizerischen Bestimmungen zur Unternehmensbesteuerung weitgehend. Sie trägt den internationalen Rahmenbedingungen für eine wettbewerbsfähige Unternehmensbesteuerung Rechnung. Insbesondere die Abschaffung der Regelungen betreffend die Statusgesellschaften ist unausweichlich und von keiner Seite bestritten.

Mit der Einführung neuer Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen, namentlich einer Patentbox und des Zusatzabzuges für Forschung und Entwicklung, sind wir einverstanden. Soweit erforderlich können wir uns der Zielsetzung, die kantonalen Gewinnsteuersätze zu senken, anschliessen.

In diesem Zusammenhang ist die Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen steuerpolitischen Realitäten unabdingbar. Nur so können Verzerrungen gemildert und die Reformlasten ausgewogen verteilt werden. Damit alle drei Staatsebenen einigermassen gleichmässig an den Lasten mittragen, ist der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer nicht bloss auf 20.5% sondern mindestens auf 21.2% zu erhöhen, wie dies in der Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) vorgesehen war.

## **2. Zu den einzelnen Massnahmen**

### **2.1. Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften**

Wie bereits erwähnt ist die Abschaffung der Regelungen betreffend die Statusgesellschaften unausweichlich und unbestritten. Denn die besonderen Steuerstatus sind international nicht mehr akzeptiert, so dass deren Beibehaltung Massnahmen ausländischer Steuerbehörden gegen schweizerische Unternehmen provoziert, was letztlich die Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort gefährdet.

### **2.2. Einführung einer Patentbox**

Wir stimmen der Einführung der Patentbox in der vorgeschlagenen Form zu. Dabei begrüßen wir den Ausschluss von nicht patentgeschützten Erfindungen und urheberrechtlich geschützter Software, insbesondere auch aus Sicht des Vollzugs. Aus diesem Grund unterstützen wir, dass auch computerimplementierte Erfindungen für die Patentbox qualifizieren sollen. Damit kann eine Gleichbehandlung von mechanischer und digitaler Steuerung erreicht werden. Nach Art. 24a Abs. 1 lit. c E-StHG würde eine im Ausland patentierte Software, die in der Schweiz nicht patentiert werden kann, in den Anwendungsbereich der Patentbox fallen. Diesen Effekt lehnen wir ab und beantragen, solche Patente vom Anwendungsbereich der Patentbox auszuschliessen.

Weiter weisen wir darauf hin, dass gemäss Art. 24b Abs. 1 E-StHG als Grundsatz die patentbezogene Betrachtung Anwendung findet. Erst in Absatz 2 wird auf die produktbezogene Betrachtung eingeschwenkt. In Einklang mit Art. 24b Abs. 1 E-StHG muss sich Art. 4 E-VO-StHG auf Patente beziehen.

### **2.3. Einführung eines zusätzlichen Forschungs- und Entwicklungsabzuges**

Wir unterstützen die Einführung eines zusätzlichen Abzugs für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen von maximal 50% der entsprechenden Aufwendungen. Die Massnahme kann einen zusätzlichen Beitrag zur Standortattraktivität der Schweiz leisten. Sie steht als Mittel zur steuerlichen Innovationsförderung auch kleinen und mittleren Unternehmen zur Verfügung, die von der Patentbox wegen deren Komplexität kaum profitieren können. Die gesetzlich vorgesehene Regelung erachten wir als sachgerecht und auch vollzugstauglich.

### **2.4. Einführung einer Entlastungsbegrenzung**

Nach unserer Ansicht ist eine Entlastungsbegrenzung notwendig, damit sich die steuermindernden Effekte der verschiedenen Massnahmen nicht ins Grenzenlose kumulieren und gar zu steuerlich vortragbaren Verlusten führen. Die gegenüber der USR III stärkere Begrenzung der Entlastung auf höchstens 70% trägt dem Rechnung.

Die Entlastungsbegrenzung gemäss Art. 25b E-StHG verweist auf Art. 24b E-StHG als ganzes, ohne Beschränkung auf Absätze 1 und 2. Wir weisen darauf hin, dass bei strenger Betrachtung die steuersystematische Realisation bei Eintritt in die Patentbox ebenfalls in die Entlastungsbegrenzung einbezogen werden könnte. Dies würde jedoch im Widerspruch zum Zweck der Gesamtentlastungsbegrenzung stehen.

### **2.5. Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblicher Beteiligung**

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 wegen der zu erwartenden Senkung der Gewinnsteuersätze eine geringere Entlastung genügt, um die wirtschaftliche Doppelbelastung von ausgeschütteten Unternehmensgewinnen zu vermeiden.

### **2.6. Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer**

Wie bereits erwähnt, ist es unabdingbar, die Reformlasten der Vorlage ausgewogen zu verteilen. Unzweifelhaft und unbestritten tragen die Kantone, in denen zum Teil erhebliche Gewinnsteuersenkungen erforderlich sind, und mit ihnen die Gemeinden, die finanzielle Hauptlast der Reform. Die Kantone - eingeschlossen auch wir - haben im Rahmen der USR III eine Erhöhung des Kantonsanteils an der Bundessteuer nicht bloss auf 20.5% sondern auf 21.2% gefordert und die

Eidg. Räte haben diese Erhöhung als Bestandteil eines ausgewogenen Kompromisses in das Gesamtpaket von steuer- und finanzpolitischen Massnahmen der USR III aufgenommen. Es befremdet uns sehr, dass der Bundesrat - auch im Widerspruch zu den Empfehlungen des Steuerungsorgans - in der SV17 wieder von diesem Kompromiss Abstand nimmt. Wir fordern zusammen mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), den Kantonsanteil auf mindestens 21.2% zu erhöhen. Die vom Bundesparlament bei der USR III beschlossene Erhöhung lässt sich auch mit dem ursprünglich angestrebten Grundsatz der Opfersymmetrie begründen, wonach die Lasten der Unternehmersteuerreform anteilmässig auf Bund und Kantone zu verteilen sind. Uns erscheint es sachgerecht, dass nochmals geprüft wird, bei der Ausgestaltung der vertikalen Ausgleichsmassnahmen auch die Bevölkerungszahl der Kantone zu berücksichtigen. Beispielsweise könnte der 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 aufgeteilt werden. Damit bekämen mehr Kantone einen Handlungsspielraum, der sie in die Lage versetzt, die Mitnahmeeffekte der Ersatzmassnahmen zu finanzieren. Ergänzend weisen wir auf die Berechnungen und weiteren Begründungen in der Vernehmlassung der FDK vom 24. November 2017 hin.

#### 2.7. Berücksichtigung der Städte und Gemeinden

Wir sind damit einverstanden, die Städte und Gemeinden beim finanziellen Ausgleich angemessen zu berücksichtigen und stimmen dem entsprechenden Vorschlag zu, obwohl er keinen rechtsverbindlichen Charakter hat. Wir haben in unserem Kanton bereits für die Umsetzung der USR III ohne gesetzliche Vorgabe im Bundesrecht einen finanziellen Ausgleich mit den Gemeinden in erheblichem Ausmass vorgesehen, und dies obwohl der Bund die Mindererträge der Kantone, geschweige denn der Gemeinden, bei Weitem nicht voll kompensiert.

#### 2.8. Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen

Diese Massnahme soll einen Ausgleich zwischen Unternehmen und Familien bewirken, was die Vorlage sozialpolitisch ausgleichen und ihre Akzeptanz erhöhen soll. Dem ist zwar zuzustimmen, weshalb wir die Massnahme in geringerem Umfang bereits im Rahmen der Umsetzung der USR III auf kantonaler Ebene angedacht haben. Allerdings verliert der Kanton durch die Vorgabe des Bundes einen wesentlichen Teil seiner Handlungsfreiheit bei der Umsetzung der SV17. Sie schränkt ihn bei der Einführung von anderen flankierenden Massnahmen ein, die zielgerichteter wirken und deren Finanzierung auf die juristischen Personen, die in erster Linie von der SV17 profitieren, ausgerichtet werden kann.

#### 2.9. Entlastungen bei der Kapitalsteuer

Die vorgesehenen Entlastungen bei der Kapitalsteuer erachten wir als richtig, um einerseits die Mehrfachbelastung von Beteiligungen zu mildern und die mit der Patentbox geförderten Innovationen zu unterstützen. Die Ermässigungen beim Eigenkapital, soweit dieses auf Konzerndarlehen entfällt, auf die im Gegensatz zur USR III bei der SV17 verzichtet werden soll, lässt sich zwar mit diesen Argumenten nicht begründen. Sie erweist sich jedoch als zielgerichtete Ersatzmassnahme für die abzuschaffenden kantonalen Steuerstatus. Wir empfehlen, an dieser Massnahme festzuhalten.

#### 2.10. Aufdeckung stiller Reserven

Wir stimmen den Vorschlägen zur Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn und Ende der Steuerpflicht grundsätzlich zu. Diese stimmen im Wesentlichen mit der bisherigen Praxis überein.

Im Gegensatz zur USR III (Verlegung von Vermögenswerten und Funktionen) schränkt die SV17 die Aufdeckung der stillen Reserven bei Zuzug aus dem Ausland und Wegzug in das Ausland auf die Verlegung von Anlagevermögen, Betrieben, Teilbetrieben oder Funktionen ein. Das Umlaufvermögen wird von dieser Norm nicht erfasst. Gemäss erläuterndem Bericht, Seite 23, sollen mit dem Ausschluss des Umlaufvermögens Gewinnkorrekturen infolge Gewinnverschiebungen vom Ausland in die Schweiz verhindert werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss von einzelnen Kategorien von Vermögenswerten systematisch nicht gerechtfertigt ist. Weiter liegt es an den Steuerbehörden der Wegzugsstaaten, fehlerhafte Verrechnungspreise zu beanstanden und steuerlich zu korrigieren.

Schliesslich ist davon auszugehen, dass sich die Verrechnungspreise unter beteiligungsmässig verbundenen Unternehmen grundsätzlich nach den OECD-Transferpreisrichtlinien richten. Wir beantragen daher, an der in der USR III vorgesehenen Regelung festzuhalten.

#### 2.11. Anpassungen bei der Transponierung

Die Erweiterung des Transponierungstatbestandes durch Verzicht auf die 5%-Qualifikationsquote steht zwar nicht in direktem Zusammenhang mit den Zielen der Unternehmenssteuerreform. Mit dem Verzicht auf die 5-Prozent-Hürde wird aber eine ungerechtfertigte Steuerlücke geschlossen, wodurch offenbar „Unterbesteuerungen in Millionenhöhe“ (erläuternder Bericht Seite 22) vermieden werden sollen. Die Schliessung dieser Steuerlücke kann einen Beitrag zur Gegenfinanzierung der SV17 leisten.

Systematisch korrekt ist weiter die Anpassung von Art. 20a Abs. 1 lit. b E-DBG an die geltenden Bestimmungen zum Kapitaleinlageprinzip. Diese Änderung entspricht der geltenden Veranlagungspraxis.

#### 2.12. Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung

Wir haben dieser Massnahme bereits in der Vernehmlassung zur Motion Pelli (13.3184) am 8. Dezember 2014 zugestimmt und befürworten entsprechend auch, für die Zuständigkeit des Bundesrates eine formell-gesetzliche Grundlage zu schaffen.

#### 2.13. Anpassungen im Finanzausgleich

Wir unterstützen grundsätzlich die Anpassungen im Finanzausgleich. Sie entsprechen im Wesentlichen den in der USR III vorgesehenen Änderungen des FiLaG (Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003). Für eine abschliessende Beurteilung werden jedoch präzisere Zahlen und Simulationen zu den Auswirkungen erforderlich sein. Einstweilen können wir folgende Vorbehalte anbringen:

Im Art. 23a Abs. 1 FiLaG werden die Übergangsbestimmungen zur geplanten Änderung bezüglich der Berücksichtigung des besonderen Steuerstatus von juristischen Personen nach Art. 28 Abs. 2-4 StHG bisherigen Rechts erläutert. Hierbei wird die reduzierte Gewichtung der Gewinne dieser juristischen Personen mit den Faktoren Beta aufgenommen. Aus unserer Sicht ist diese Formulierung zu wenig präzise, da sie sich auf den Einbezug des massgebenden Gewinns bezieht, aber nur die Auslandgewinne gewichtet werden sollen.

Weiter benötigt unserer Ansicht nach der letzte Satz des Absatz 1 eine Präzisierung: Eine Reduktion der mit Beta gewichteten Gewinne soll ab dem zweiten Jahr nach Inkrafttreten erfolgen. Dies war auch in der ursprünglichen Vorlage zur USR III explizit so festgehalten und unbestritten, dass die Übergangsfrist bis fünf Jahre nach Inkrafttreten ermöglicht werden soll. Ohne eine Präzisierung mit dem Begriff „nach Inkrafttreten“ scheint uns der aktuelle Gesetzesentwurf zu unklar. Entsprechend stimmen wir dem Antrag der FDK zur Neuformulierung von Art. 23a Abs. 1 FiLaG zu.

Dem vorgeschlagenen Art. 23a Abs. 2 FiLaG zum Stichtag beim freiwilligen vorzeitigen Verzicht auf den besonderen Steuerstatus (nach dem 31. Dezember 2016) stimmen wir zu. Frühere Verzichte sind nicht von Bedeutung.

Unter- und Obergrenzen der Faktoren Zeta in der Übergangsphase: Wir erachten die vorgeschlagene Spannweite des Faktors Zeta-1 von zehn Prozentpunkten als angemessen. Hingegen erscheint ein Zeta-Faktor von maximal 35% als Ausschöpfung des Steuersubstrats von juristischen Personen im Verhältnis zur Ausschöpfung bei den natürlichen Personen auch aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht (Seite 16 unten) eher als tief angesetzt.

### 3. Andere Massnahmen

Wir haben Verständnis dafür, dass der Bundesrat die zinsbereinigte Gewinnsteuer aufgrund der Kritik im Abstimmungskampf zur USR III und im vorgängigen Vernehmlassungsverfahren, wo wir sie aus verschiedenen Gründen ebenfalls abgelehnt haben, nicht mehr vorschlägt. Wir anerkennen aber, dass sie eine zielgerichtete Ersatzmassnahme darstellen kann, um Finanzierungsaktivi-

täten von Konzernzentralen steuerlich zu entlasten, die heute als Holdinggesellschaften oder Finance Branch besteuert werden. Sofern deren Aufnahme in die Vorlage wieder erwogen wird, ist sie eher restriktiv auszugestalten und für die Kantone fakultativ vorzusehen. Ausserdem ist sie wie die übrigen Instrumente zwingend in die Entlastungsbegrenzung einzubeziehen.

#### **4. Ergänzende Bemerkungen**

##### **4.1. Inkrafttreten**

Mit Ausnahme der Bestimmungen zur Sonderbesteuerung der stillen Reserven aus der Zeit der Besteuerung unter einem kantonalen Steuerstatus (Art. 78g E-StHG) bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen. Für den Vollzug (Steuerausscheidungen, Finanzausgleich) ist es zwingend, dass die übrigen Bestimmungen für alle Kantone einheitlich auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft treten. Weiter gehen wir davon aus, dass der Bundesrat die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (Änderung von Art. 196 DBG) auf den gleichen Zeitpunkt wie die übrigen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die SV17 in Kraft setzen und somit der erhöhte Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 21,2% ab dem Kalenderjahr des Inkrafttretens gelten wird.

##### **4.2. Zu den Verordnungen**

Für die Akzeptanz der Vorlage ist von erheblicher Bedeutung, dass die wichtigsten Verordnungsbestimmungen bereits jetzt im Entwurf vorliegen. Indessen ist damit zu rechnen, dass die Umsetzungspläne in den Kantonen neue Erkenntnisse liefern werden und die gesetzlichen Regelungen in den parlamentarischen Beratungen noch mehr oder minder gewichtige Änderungen erfahren werden. Es ist deshalb angezeigt, die Verordnungen vor der Verabschiedung durch den Bundesrat den Kantonen noch einmal zur Stellungnahme vorzulegen. Namentlich die Bestimmung der Zeta-Faktoren (siehe dazu die Ausführungen in Ziffer 2.13 am Ende) wird von Interesse und grosser Bedeutung sein.

Abschliessend danken wir Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Zugleich geben wir unserer Hoffnung Ausdruck, dass Sie unsere Vorbehalte und Anregungen bei der definitiven Ausarbeitung der Vorlage berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig. Andreas Eng  
Staatsschreiber