



Bern, 05.06.2015

Regulierungsfolgenabschätzung der Unternehmenssteuerreform III

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	5
2.1	Handlungsbedarf	5
2.2	Handlungsziele	6
2.2.1	Standortattraktivität	6
2.2.2	Internationale Akzeptanz	7
2.2.3	Ergiebigkeit und Ausgewogenheit	8
2.3	Handlungsoptionen.....	8
2.3.1	Abschaffung geltender Regelungen für mobile Erträge.....	9
2.3.2	Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge.....	9
2.3.3	Kantonale Gewinnsteuersenkungen	9
2.3.4	Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts	10
2.3.5	Ausgewogenheit im föderalen System	10
2.4	Massnahmen.....	11
3	Wirkungsmodell	12
3.1	Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik.....	12
3.2	Die Reform als rationale Steuerpolitik.....	14
3.2.1	Wirkungsorientierte Stossrichtung der Reform.....	14

3.2.2	Ziele in der Unternehmensbesteuerung	15
3.3	Wirkungskanäle bei der Unternehmensbesteuerung	16
3.3.1	Standortziel	16
3.3.2	Effizienzziel	18
3.3.3	Zielharmonie und Zielkonflikt zwischen Standort- und Effizienzzielen	26
3.3.4	Unternehmen oder Investoren entlasten?	26
3.4	Verfahren bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen.....	27
4	Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen.....	30
4.1	Unternehmen	30
4.1.1	Auswirkungen auf die steuerliche und administrative Belastung	30
4.1.2	Auswirkungen auf unternehmerische Entscheidungen	36
4.2	Haushalte	38
4.3	Staat.....	39
4.3.1	Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen	39
4.3.2	Bund	42
4.3.3	Kantone und Gemeinden	43
4.4	Regionen	45
5	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft.....	47
5.1	Märkte.....	47
5.1.1	Produktmärkte	47
5.1.2	Arbeitsmarkt	47
5.1.3	Finanzmärkte.....	47
5.2	Sachkapital und Infrastruktur	48
5.3	Wissen und Technologie	48
5.3.1	Forschung und Entwicklung	48
5.3.2	Innovation und Diffusion.....	49
5.3.3	Geistiges Eigentum	50
5.4	Wirtschaftswachstum und -entwicklung.....	50
5.4.1	BIP-Wachstum (real, pro Person)	50
5.4.2	Investitionen	51
5.4.3	Beschäftigung.....	53
5.4.4	Wirtschaftsstruktur.....	53
5.5	Wirtschaftsstandort	54
5.5.1	Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit (der Schweizer Unternehmen)	54
5.5.2	Internationale Akzeptanz der Regulierungen	56
5.6	Kosten und Nutzen.....	56
5.7	Verteilungswirkungen.....	57

5.8	KMU-Verträglichkeit	58
5.9	Risiken und Unsicherheiten	60
5.10	Wissenslücken	60
5.10.1	Internationale Entwicklungen	60
5.10.2	Unsicherheit über die Strategien der Konkurrenzstandorte.....	61
5.10.3	Unsicherheit über die Verteilungswirkungen	61
5.10.4	Unsicherheit über die finanziellen Auswirkungen	61
6	Alternative Regelungen	62
6.1	Festhalten an den geltenden Regelungen	62
6.1.1	Massnahmen	62
6.1.2	Auswirkungen	62
6.1.3	Begründung für die Ablehnung dieser Alternative	63
6.2	Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne weiteren Massnahmen	63
6.2.1	Massnahme	63
6.2.2	Auswirkungen	63
6.2.3	Begründung für die Ablehnung dieser Alternative	65
6.3	Alternative steuerpolitische Massnahmen.....	65
6.3.1	Senkung der direkten Bundessteuer der juristischen Personen.....	65
6.3.2	Grundmodell der zinsbereinigten Gewinnsteuer	66
6.3.3	Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital	69
6.3.4	Tonnage Tax	72
6.3.5	Direkte Freistellung von Beteiligungserträgen und Anpassung der Regelungen über die Verlustverrechnung	74
6.3.6	Koordinierte Besteuerung von Kapitalgewinnen auf Wertschriften und Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne für alle Investoren	78
7	Zweckmässigkeit im Vollzug.....	82
7.1	Zielerreichung in Bezug auf niedrige Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung.....	82
7.2	Verringerter Aufwand (durch Vereinfachungen)	83
7.3	Erhöhte Wirksamkeit (durch verbesserten Vollzug)	83
7.4	Verbesserte Einführung der Regelung.....	83
7.4.1	Einbezug von Regelungsadressaten (bei Vorbereitungen)	83
7.4.2	Information der Regelungsadressaten (vor Inkrafttreten).....	84
7.4.3	Bereitschaft der Vollzugsbehörden (bei Inkrafttreten)	84
7.4.4	Umstellungszeit (angemessen)	84
7.4.5	Datum des Inkrafttretens (geeignet)	84

1 Einleitung

Die vorliegende Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) begleitet die Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III. Der Aufbau der Analyse folgt den fünf Prüfpunkten des RFA-Handbuchs und stellt das Wirkungsmodell dar, das der Analyse zugrunde liegt.

In Abschnitt 2 werden die Notwendigkeit des staatlichen Handelns begründet und die Möglichkeiten dazu aufgezeigt. Die sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen erzeugen den Handlungsbedarf (Abschnitt 2.1). Aus dem Handlungsbedarf werden die Handlungsziele abgeleitet (Abschnitt 2.2), die im Rahmen von Handlungsoptionen die Stossrichtung der Reform bestimmen (Abschnitt 2.3) und sich in den Massnahmen konkretisieren (Abschnitt 2.4).

Das Wirkungsmodell, das der Analyse zugrunde liegt, bildet Gegenstand von Abschnitt 3. Es basiert auf dem folgenden Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik (Abschnitt 3.1): Die rational gestaltete Steuergesetzgebung erzeugt eine Anstosswirkung, indem sie durch die Einführung neuer oder die Abschaffung alter Steuern, über Steuererhöhungen und Steuersenkungen die relativen Preise und damit die ökonomischen Anreize verändert (Abschnitt 3.2). Diese Anstosswirkung führt bei den Betroffenen zu Verhaltensanpassungen, welche sich über verschiedene Wirkungskanäle auf die Volkswirtschaft auswirken (Abschnitt 3.3). Wie die volkswirtschaftlichen lassen sich auch die finanziellen Auswirkungen der Reform mit dem gleichen Verfahren abschätzen (Abschnitt 3.4).

Abschnitt 4 befasst sich mit den Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen. Konkret beschrieben werden die Auswirkungen auf die Unternehmen mit Fokus auf die steuerliche und administrative Belastung sowie die unternehmerischen Entscheidungen (Abschnitt 4.1), auf die Haushalte (Abschnitt 4.2) sowie auf verschiedene staatliche Ebenen (Abschnitt 4.3). Qualitativ aufgezeigt wird auch, wie die dynamischen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften einzelner Kantone und Regionen von der jeweiligen Ausgangslage und von den Strategien, welche die einzelnen Kantone verfolgen, abhängen (Abschnitt 4.4).

Abschnitt 5 thematisiert die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Analysiert werden dabei zunächst die Auswirkungen auf Produkt-, Arbeits- und Finanzmärkte (Abschnitt 5.1), auf Sachkapital und Infrastruktur (Abschnitt 5.2) sowie auf Wissen und Technologie (Abschnitt 5.3). Anschliessend werden die Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und -entwicklung (Abschnitt 5.4) und den Wirtschaftsstandort (Abschnitt 5.5) beschrieben. Schliesslich werden Kosten und Nutzen der Reform einander gegenübergestellt (Abschnitt 5.6), die Verteilungswirkung angesprochen (Abschnitt 5.7), die KMU-Verträglichkeit der Reform evaluiert (Abschnitt 5.8) sowie die Risiken und Unsicherheiten (Abschnitt 5.9) in Verbindung mit den nach wie vor bestehenden Wissenslücken (Abschnitt 5.10) beurteilt.

Der Frage, ob die angestrebten Ziele nicht mit alternativen Regelungsinstrumenten und -inhalten wirksamer und effizienter erreicht werden können, wird in Abschnitt 6 nachgegangen. Die im Vorfeld der Reform geprüften, aber letztlich verworfenen Strategien Festhalten an den geltenden Regelungen (Abschnitt 6.1) und Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne weiteren Massnahmen (Abschnitt 6.2) werden dabei ebenso analysiert wie alternative steuerpolitische Massnahmen im Rahmen der gewählten Reformstrategie (Abschnitt 6.3).

Abschnitt 7 befasst sich schliesslich der Zweckmässigkeit der Reform im Vollzug. Beurteilt wird, wie das Ziel in Bezug auf niedrige Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung erreicht wird (Abschnitt 7.1), ob der Aufwand für die Adressaten durch Vereinfachungen möglichst gering (Abschnitt 7.2) und die Wirksamkeit durch verbesserten Vollzug möglichst hoch (Abschnitt 7.3) ausfallen und inwieweit die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einführung der Reformmassnahmen geschaffen worden sind (Abschnitt 7.4).

2 **Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns**

2.1 **Handlungsbedarf**

Die Unternehmensbesteuerung steht verstärkt im Brennpunkt des internationalen Interesses. Jüngst hat sich diese Entwicklung mit den Initiativen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der G20 (Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer) und der Europäischen Union (EU) weiter akzentuiert. Der Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS – Base Erosion and Profit Shifting) der OECD hat sich dabei als das bedeutendste und umfassendste Projekt herauskristallisiert. Im Kern wollen die Staaten den Handlungsspielraum multinationaler Unternehmen zur grenzüberschreitenden Steuergestaltung einschränken. Besonders im Visier stehen Erträge aus mobilen Faktoren und die damit verbundenen Steuerplanungsmöglichkeiten, welche das Besteuerungssubstrat aushöhlen und sehr tiefe Gewinnsteuerbelastungen bewirken können.

Dennoch besteht weiterhin ein intensiver Wettbewerb um mobiles Steuersubstrat. Teilweise sind im Zug der Globalisierung neue Standorte in den Wettbewerb um das mobile Steuersubstrat eingetreten, oder es wurden ausgesprochen konkurrenzfähige Besteuerungsmodelle entwickelt. Dies führt generell zu einer verschärften Konkurrenzsituation bei der Unternehmensbesteuerung, aber auch zu einer geringeren Planungs- und Rechtssicherheit, weil nicht klar ist, welche Besteuerungsmodelle auf Dauer Bestand haben werden.

Blieben die rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert, so ist damit zu rechnen, dass sich aufgrund der erodierenden internationalen Akzeptanz verschiedener Schweizer Steuerregelungen die tatsächlichen Rahmenbedingungen stark verändern. So dürfte die Schweiz ohne Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung vermehrt Retorsionsmassnahmen ausgesetzt sein. Dies führt zu Rechts- und Planungsunsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen in der Schweiz und beeinträchtigt die Attraktivität der Schweiz im internationalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen.

Damit 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. Während die volkswirtschaftlichen Effekte primär in den Standortkantonen von erheblicher Bedeutung sind, ist der fiskalische Nutzen sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene von grosser Bedeutung. Dies gilt auf gesamtschweizerischer Ebene namentlich auch im Hinblick auf den Finanzausgleich.

Nimmt der Bund im Steuerrecht keine Anpassungen vor, ist damit zu rechnen, dass die Kantone Massnahmen ergreifen werden, um negative finanzielle und volkswirtschaftliche Auswirkungen möglichst zu begrenzen, welche sich aus dem verschärften Standortwettbewerb und den zu erwartenden Gegenmassnahmen anderer Staaten ergeben. Das Spektrum dürfte dabei von allgemeinen Gewinnsteuersenkungen bis hin zu besonderen Massnahmen auf Gesetzes- und Verwaltungsebene reichen. Die autonomen kantonalen Massnahmen könnten die negativen Auswirkungen der Massnahmen ausländischer Staaten aber wohl nicht vollständig kompensieren, mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die in der Schweiz erarbeitete Wertschöpfung, die Arbeitsplätze und die Steuereinnahmen.

Vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklungen, insbesondere des Projektes BEPS, das den Anspruch hat, weltweit Besteuerungslücken und ungerechtfertigte Besteuerungspraktiken zu bekämpfen, ist eine Reform unabdingbar.

2.2 Handlungsziele

Die Abschaffung der international nicht mehr akzeptierten kantonalen Steuerstatus muss durch eine neue steuerpolitische Strategie aufgefangen werden. Mit dieser sollen drei Ziele erreicht werden:

1. *Steuerliche Standortattraktivität:* Die Steuerbelastung soll so bemessen sein, dass die Schweiz als Unternehmensstandort weiterhin kompetitiv bleibt.
2. *Internationale Akzeptanz:* Die steuerlichen Regelungen sollen den OECD- bzw. globalen Standards entsprechen, so dass andere Staaten keinen Anlass haben, die Regelungen in Frage zu stellen und besondere Massnahmen gegen die Schweiz zu ergreifen.
3. *Finanzielle Ergiebigkeit und Ausgewogenheit:* Die Reform soll gewährleisten, dass die Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden weiterhin finanziert werden können. Zudem sind Massnahmen zu treffen, welche einen akzeptablen Ausgleich zwischen Bund und Kantonen bzw. zwischen den Kantonen gewährleisten und die daraus resultierenden Mehrbelastungen des Bundes kompensieren.

2.2.1 Standortattraktivität

Die Attraktivität eines Standortes hängt von verschiedenen Faktoren ab. Von Bedeutung sind namentlich allgemeine Rahmenbedingungen wie die politische Stabilität, eine ausgebaute Infrastruktur oder ein funktionierender Arbeitsmarkt mit gut qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Solche Faktoren sind insbesondere für diejenigen Unternehmen von zentraler Bedeutung, die an einem Standort eine grosse Zahl von Mitarbeitenden aufbauen und grössere Investitionen tätigen. Auch für solche Unternehmen ist die Steuerbelastung relevant. Sie stellt indessen regelmässig nur einen von vielen Faktoren dar.

Daneben gibt es Unternehmensaktivitäten, die vergleichsweise wenig Personal und Infrastruktur benötigen und zugleich überdurchschnittlich profitabel sind. Solche Aktivitäten können mit eher geringem Aufwand an einen anderen Standort verlegt werden. Für diese Unternehmen ist die Steuerbelastung von besonders hoher Bedeutung.

Die Steuerpolitik vieler Staaten trägt diesem unterschiedlichen Grad an Mobilität Rechnung. Diese Staaten kennen tiefere Steuerbelastungen für besonders mobile Faktoren, während für andere Unternehmen bzw. Produktionsstrukturen die ordentlichen, höheren Steuersätze Anwendung finden.

Die USR III soll erreichen, dass die Schweiz weiterhin steuerlich attraktiv bleibt und im internationalen Standortwettbewerb gut platziert ist. Im Bereich der eher substanzreichen Aktivitäten steht die Schweiz bereits heute sehr gut da. Dies dank den sehr guten allgemeinen Rahmenbedingungen und den im internationalen Vergleich tiefen Steuersätzen.

Im Bereich der mobilen Erträge herrscht ein besonders intensiver internationaler Steuerwettbewerb, und es stellt für einen Staat eine besondere Herausforderung dar, seine Kompetitivität sicherzustellen. In gewissen Bereichen, etwa bei sog. „Briefkastengesellschaften“, besteht für die Schweiz im Interesse einer nachhaltigen Steuerpolitik keine Veranlassung, eine führende Rolle als Standort einzunehmen. Daneben gibt es aber mobile Aktivitäten, die eine wichtige Rolle in unserer Volkswirtschaft spielen, wie Holding- und Headquarterfunktionen, Aktivitäten im Bereich von Immaterialgütern sowie der internationale Grosshandel. Will die Schweiz für diese Unternehmen attraktiv bleiben, muss sie auch weiterhin Steuerbelastungen anbieten können, die im internationalen Vergleich kompetitiv sind. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Steuerbelastungen Konkurrenzstandorte für mobile Erträge (Dividenden, Zinsen, Lizenzen und Grosshandel) anbieten. Diese Frage ist aus den folgenden Gründen schwierig zu beantworten:

- Sonderregelungen sind in Konkurrenzstandorten nur teilweise auf Gesetzesstufe und transparent geregelt. Regelmässig kommen Regelungen auf tieferer Stufe oder ungeschriebene Verwaltungspraxen zur Anwendung.

- Sonderregelungen werden immer wieder angepasst, abgeschafft oder neu eingeführt. Es lässt sich nicht vorhersagen, welche konkreten Regelungen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der USR III in Konkurrenzstandorten gelten werden.
- Im Ausland spielen nebst steuerlichen Massnahmen auch Subventionen eine wichtige Rolle.

Anlässlich der Vorbereitungsarbeiten zur USR III wurde in Hearings mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft festgestellt, dass zum damaligen Zeitpunkt eine international hoch kompetitive Steuerbelastung für konzerninterne Dividenden bei 0%, für konzerninterne Zinserträge bei 2-3%, für Lizenzträge bei 5-8% und für internationale Grosshandelserträge bei 10-12% liegt. Ebenfalls sehr tiefe Steuerbelastungen ergeben sich für Erträge aus der Hochseeschifffahrt, da verschiedene Länder eine pauschale Besteuerung aufgrund der Transportkapazität, die sogenannte Tonnage Tax, entsprechend anwenden.

Allerdings ist davon auszugehen, dass sich in den kommenden Jahren die Steuerbelastung für Unternehmen, die derzeit von solchen international üblichen Sonderregelungen profitieren, tendenziell erhöhen dürfte. Grund dafür sind die Bestrebungen von OECD und EU im Bereich der Unternehmensbesteuerung.

2.2.2 Internationale Akzeptanz

Die folgenden internationalen Entwicklungen – namentlich auf Stufe OECD und G20 – prägen die Ausgangslage für den Unternehmensstandort Schweiz:¹

- Die OECD ist bestrebt, neue Empfehlungen und Standards für die Unternehmensbesteuerung zu entwickeln bzw. die bereits bestehenden zu aktualisieren. Es ist davon auszugehen, dass deren Umsetzung nicht in das eigene Belieben gestellt wird, sondern dass die OECD mit Sukkurs 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 BEPS-Projekts 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 etwas an Bedeutung verloren. Das bilaterale Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten, namentlich zu den Nachbarstaaten bleibt aber unverändert wichtig.
- Das BEPS-Projekt zielt insgesamt darauf ab, die Bemessungsgrundlage zu verbreitern, 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 den Staaten finanzpolitischer Spielraum, diesen Gewinnsteuersatz zu senken. Eine solche Entwicklung ist für den Standort Schweiz grundsätzlich positiv zu werten, da die Schweiz bereits heute insgesamt tiefe Steuersätze aufweist und im Wettbewerb über die Steuersätze gut aufgestellt ist. Allerdings würde sich ein Druck auf Kantone mit vergleichsweise hohem Steuersatz ergeben. Als schädlich für den Schweizer Standort würden sich hingegen Bestrebungen erweisen, den Wettbewerb über die Steuersätze einzuschränken. Die Schweiz sollte es daher vermeiden, solchen Bestrebungen Vorschub zu leisten. Zu diesem Zweck sollte sie die gesetzlichen Steuersätze auf einem ähnlichen Niveau halten wie in wichtigen Konkurrenzstandorten und diesen Benchmark nicht unterbieten.

¹ Die Darstellung der internationalen Entwicklungen, welche den Handlungsbedarf prägen, folgt der Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (im Folgenden als Botschaft bezeichnet), Ziffer 1.1.4. Die Botschaft enthält in Ziffer 1.1.1 überdies eine chronologische Darstellung der jüngeren Entwicklungen in der OECD und der EU sowie in Ziffer 5.2 eine detaillierte Analyse der bestehenden oder sich herausbildenden internationalen Empfehlungen und Standards sowie der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen neuen Massnahmen mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz und mit internationalen Empfehlungen.

- Die konkreten technischen Ergebnisse aus dem BEPS-Projekt liegen derzeit noch nicht vollends vor. Auch nach Erreichen der angekündigten Meilensteine im BEPS-Projekt 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 kann bereits heute festgestellt werden, dass gewisse steuerliche Regelungen der Schweiz international nicht mehr akzeptiert werden. Würde an diesen Regelungen festgehalten, wäre die Rechts- und Planungssicherheit der in der Schweiz ansässigen Gesellschaften international tätiger Konzerne gefährdet. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Schweiz vermehrt Gegenmassnahmen ausgesetzt wäre, was sich negativ auf den Standort Schweiz auswirken würde. Zudem hat sich die Schweiz auch in der gemeinsamen Verständigung über die Unternehmensbesteuerung mit der EU vom 14. Oktober 2014 zu entsprechenden Anpassungen verpflichtet.

Aus diesen Gründen ist es notwendig, dass die Schweiz gewisse Regelungen abschafft. Im Rahmen der vorliegenden Reform werden die kantonalen Steuerstatus, die Praxis zur Prinzipalbesteuerung und die Praxis zur Swiss Finance Branch abgeschafft.

2.2.3 Ergiebigkeit und Ausgewogenheit

Die finanzielle Bedeutung der kantonalen Steuerstatus zeigt, dass bei der USR III auch finanzpolitisch viel auf dem Spiel steht bzw. dass das Ziel der Ergiebigkeit potenziell in Konflikt steht mit den Zielen der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit und der internationalen Akzeptanz.

Bei den finanziellen Auswirkungen der Reform muss auf die Ausgewogenheit im föderalen System geachtet werden. Steuerpolitische Massnahmen, die auf Kantonebene umgesetzt werden und dort zu Mindereinnahmen führen, nützen dem Bund, indem sie dessen Einnahmen sichern. Im Sinne der Opfersymmetrie muss daher nach Möglichkeiten eines akzeptablen Ausgleichs zwischen den Staatsebenen gesucht werden. Zudem können Änderungen beim Unternehmenssteuersystem das interkantonale Finanzgefüge negativ beeinflussen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen und das nationale Finanzausgleichssystem. Zudem ist die Bedeutung der Statusgesellschaften für die einzelnen Kantone sehr unterschiedlich. Auch diesen Elementen muss – im Sinne der Ausgewogenheit – bei der Reform Rechnung getragen werden.

2.3 Handlungsoptionen

Die strategische steuerpolitische Stossrichtung kombiniert die folgenden Elemente:

1. Abschaffung geltender Regelungen für mobile Erträge, die internationalen Standards nicht mehr entsprechen;
2. Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die internationalen Standards entsprechen;
3. kantonale Gewinnsteuersenkungen; sowie
4. weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts.

Diese Stossrichtung 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 Abschaffung der Steuerstatus erfordert seitens der Kantone teilweise Gewinnsteuersenkungen, um die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit erhalten zu können. Hier ergibt sich auf Bundesebene zwar formell kein Reformbedarf. Da der Bund vom Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit aber ebenfalls profitiert, soll er die Kantone in ihren Eigenleistungen unterstützen. Hierzu sind Anpassungen bei der Einnahmerteilung zwischen Bund und Kantonen erforderlich.

Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus wirkt sich zudem auf den nationalen Finanzausgleich aus, da die Tiefergewichtung der Gewinne der Statusgesellschaften bei der Bemessung des Ressourcenpotenzials wegfällt. Zur Korrektur sind Anpassungen am Finanzausgleich vorzunehmen.

2.3.1 Abschaffung geltender Regelungen für mobile Erträge

Die kantonalen Steuerstatus nach Art. 28 StHG für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften 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 aufgehoben werden. Die beiden Praxisabschaffungen sind formell nicht Teil der USR III, da keine Gesetzesänderungen notwendig sind. Sie sollen aber auf demselben Zeitpunkt wie die Gesetzesänderungen wirksam werden.

2.3.2 Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge

In der Unternehmensbesteuerung herrscht nach wie vor ein intensiver internationaler Steuerwettbewerb. Dies gilt namentlich für mobile Erträge (insbesondere Zinserträge sowie Erträge aus Immaterialgüterrechten), für die unter anderem auch in mehreren EU-Staaten Sonderregelungen existieren, die zu Steuerbelastungen von teilweise unter 10% führen. Solange solche Regelungen dem international akzeptierten Standard entsprechen, kann auch die Schweiz diese in ihr Unternehmenssteuerrecht einbauen, um für mobile Erträge wettbewerbsfähige Standortbedingungen zu gewährleisten.

Dabei ist jedoch festzuhalten, dass solche Sonderregelungen nicht unumstritten sind. Es ist daher unklar, ob und – falls ja – welche dieser Sonderregelungen in Zukunft noch Bestand haben werden.

Neue Regelungen für mobile Erträge sollen 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.

2.3.3 Kantonale Gewinnsteuersenkungen

Als weiteres Element sollen die Kantone auf das Instrument von Gewinnsteuersenkungen zurückgreifen, soweit sie dies für erforderlich halten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Die kantonalen Gewinnsteuersenkungen sind formell nicht Teil der Reform, da die Entscheidung über die Höhe der kantonalen Gewinnsteuersätze in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegt.

Grundsätzlich gilt: je enger die neuen Regelungen für mobile Erträge ausgestaltet werden, desto mehr Gewicht erhält das Element der kantonalen Gewinnsteuersenkungen. Der diesbezügliche Entscheid liegt in der kantonalen Autonomie.

2.3.4 Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts

Die Zielsetzung, die Systematik des Unternehmenssteuerrechts zu verbessern, stellt eine Daueraufgabe dar und ist nicht mit den internationalen Entwicklungen verknüpft, welche die vorliegende Reform anstossen. Es geht hier darum, Überbesteuerungen abzubauen und Unterbesteuerungen zu beseitigen, wenn diese keinem gerechtfertigten Zweck dienen. Damit drängt diese Stossrichtung den effizienzmindernden Einfluss des Steuerrechts auf unternehmerische Entscheidungen zurück, eliminiert Steuerhindernisse und Steuerschlupflocher und macht die Gegenmassnahmen überflüssig, mit denen Gesetzgeber und Vollzugsbehörde die schlupflochbedingte Erosion des Steuersubstrats zu beschränken trachten und dabei in Kauf nehmen müssen, das Steuersystem weiter zu verkomplizieren.

Das Paket der Vernehmlassungsvorlage sah unter dieser Zielsetzung ein Bündel von Massnahmen vor, das in seiner Gesamtheit auch die Standortattraktivität erhöht hätte. Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer standen diesen Massnahmen jedoch mehrheitlich ablehnend gegenüber. Um dem Vernehmlassungsergebnis Rechnung zu tragen, hat der Bundesrat beschlossen, verschiedene Massnahmen nicht mehr weiterzuverfolgen. Die nun in der Botschaft enthaltenen Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts, dienen insbesondere der Vereinheitlichung bestehender Regeln und zielen auf eine ausgewogenere Steuerbelastung im Bereich der Vermögenseinkünfte ab.

2.3.5 Ausgewogenheit im föderalen System

Die finanziellen Lasten der Reform sollen ausgewogen verteilt werden. Zu diesem Zweck unterstützt einerseits der Bund die Kantone in ihren Eigenleistungen durch vertikale Ausgleichsmassnahmen und nimmt der Bund andererseits Anpassungen am System des Finanzausgleichs vor.

2.3.5.1 Vertikale Ausgleichsmassnahmen des Bundes

Senken die Kantone die ordentliche Gewinnsteuerbelastung, gehen in den betroffenen Kantonen kurz- bis mittelfristig die Fiskaleinnahmen zurück, wobei sich langfristig daraus auch positive Auswirkungen ergeben dürften. Da der Bund fiskalisch ebenfalls profitiert, wenn die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt, 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. So verhindert der Bund, dass Kantone, welche die finanziellen Lasten der Reform nicht aus eigener Kraft stemmen können, an Standortattraktivität einbüßen. Weil dann einerseits interkantonale Wanderungsbewegungen weitgehend unterbleiben, trägt dies zur Kohäsion des Landes bei, und weil andererseits auch wenig Grund für Abwanderungen ins Ausland entsteht, büsst der Bund auch keine bedeutenden Steuereinnahmen ein.

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.

2.3.5.2 Eigenleistung der Kantone

Die Kantone sollen einen vergleichbaren eigenen Beitrag beim Tragen der finanziellen Lasten zu leisten haben.

2.3.5.3 Anpassungen am Finanzausgleich

Der bestehende Finanzausgleich soll auch unter neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen ermöglichen.

Im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung sind Anpassungen am System des Ressourcenausgleichs erforderlich, um die neuen steuerpolitischen Realitäten abzubilden. Im Ressourcenpotenzial sollen neu sämtliche Unternehmensgewinne gemäss ihrer steuerlichen Ausschöpfbarkeit gewichtet werden. 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 zu verwirklichen sein.

2.4 Massnahmen

Die Reform sieht die folgenden Massnahmen vor:²

Abschaffung geltender Regelungen für mobile Erträge

1. Abschaffung der kantonalen Steuerstatus; Aufhebung der Verwaltungspraktiken betreffend Prinzipalgesellschaften und Swiss Finance Branches.

Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge

2. Einführung einer auf dem aktuellen internationalen Standard (insbesondere dem modifizierten Nexusansatz) basierenden Patentbox im Steuerharmonisierungsgesetz;
3. Ermächtigung der Kantone im Steuerharmonisierungsgesetz, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (F&E-Aufwendungen) vorzusehen;
4. Anpassungen bei der kantonalen Kapitalsteuer im Steuerharmonisierungsgesetz;

Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts

5. Einführung eines Systems zur Aufdeckung stiller Reserven auf Bundes- und Kantonsebene;
6. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital;
7. Einführung einer vereinheitlichten Entlastung beim Teilbesteuerungsverfahren im Umfang von 30 Prozent auf Bundes- und Kantonsebene auf qualifizierenden Beteiligungen (mindestens 10 Prozent);
8. Ausweitung der pauschalen Steueranrechnung auf Schweizer Betriebsstätten eines ausländischen Unternehmen (Umsetzung der Motion Pelli (13.3184));

Massnahmen zur Ausgewogenheit im föderalen System

9. Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf 20.5% zur Gewährleistung einer ausgewogenen Verteilung der Lasten der USR III;
10. Gewichtung der Gewinne juristischer Personen im Ressourcenpotenzial gemäss der relativen steuerlichen Ausschöpfung;
11. Gewährung eines zeitlich limitierten Ergänzungsbeitrags zur Vermeidung von Härtefällen bei den ressourcenschwächsten Kantonen.

² Für eine detailliertere Beschreibung der Massnahmen vgl. Botschaft, Ziffer 1.2 und Ziffer 2.

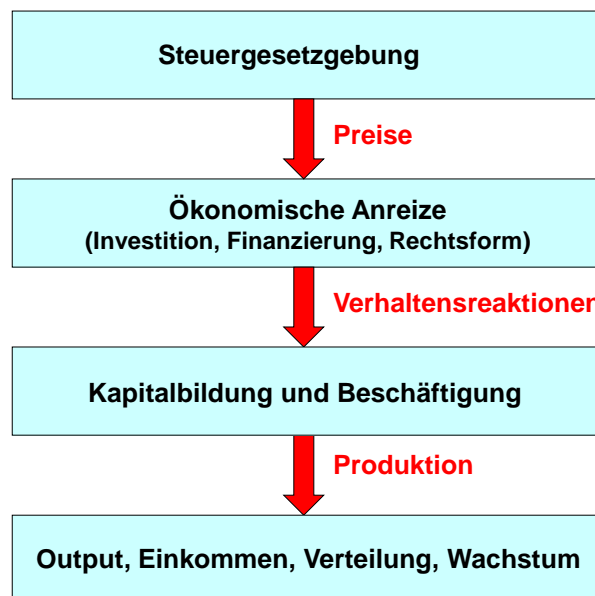
3 Wirkungsmodell

3.1 Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik

Das Wirkungsmodell, das der Analyse zugrunde liegt, basiert auf dem in der nachfolgenden Abbildung dargestellten Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik.

Die Steuergesetzgebung erzeugt eine Anstosswirkung, indem sie durch die Einführung neuer oder die Abschaffung alter Steuern, über Steuererhöhungen und Steuersenkungen die Konsumenten- und Produzentenpreise sowie die Preise der Produktionsfaktoren beeinflusst. Damit verändert sie die ökonomischen Anreize. Die veränderten Anreize führen bei den Betroffenen zu entsprechenden Verhaltensanpassungen. Im Bereich der Unternehmensbesteuerung betrifft dies etwa die Entscheidungen über die Investitionen, die Finanzierung und die Rechtsformwahl. Die Stärke dieser Reaktionen bestimmt die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen auf Einkommen, Verteilung und Wachstum, wie sie sich über Kapitalbildung und Beschäftigung ergeben.

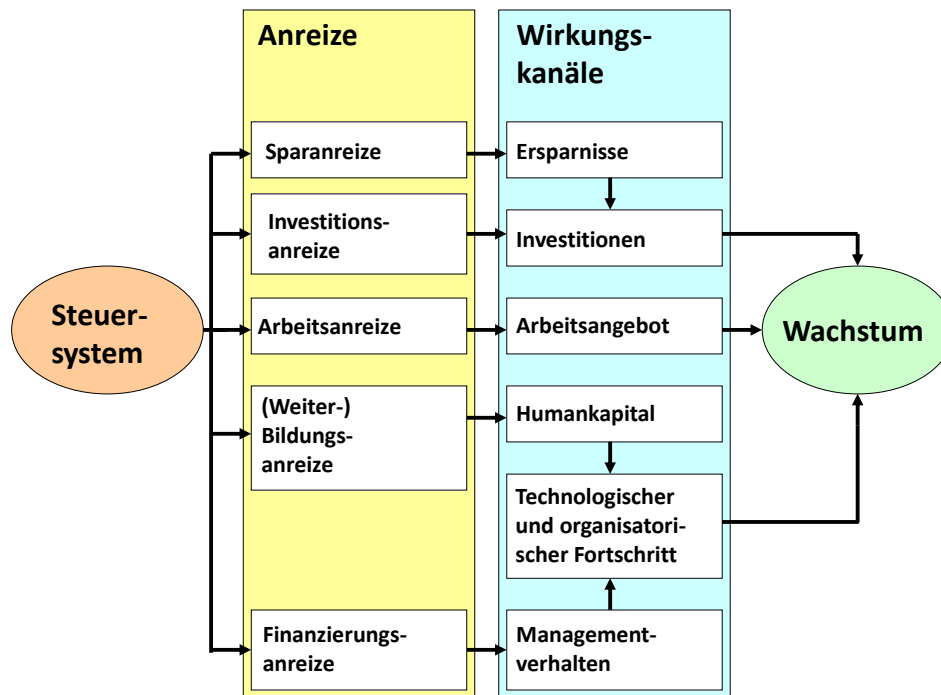
Abbildung 1: Transmissionsmechanismus der Steuerpolitik



Quelle: KEUSCHNIGG (2003, S. 56)

Die nachfolgende Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen einem Steuersystem, dessen Einfluss auf die Anreize und die Wirkungskanäle und den sich daraus ergebenden Auswirkungen auf das Wachstum auf. Eine Steuer wirkt sich auf die Allokation aus, indem sie die Leistungsanreize beeinträchtigt. Solche negativen individuellen Anreize, die Lähmungseffekte der Besteuerung, pflanzen sich über verschiedene Wirkungskanäle – direkt oder indirekt – auf die gesamte Volkswirtschaft fort, indem sie in allokativer Hinsicht das Wirtschaftswachstum hemmen.

Abbildung 2: Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Steuern



Quelle: ESTV

Im Hinblick auf das Wachstum sind Spar-, Investitions-, Arbeits- und Weiterbildungsanreize relevant. Ferner sollte das Steuersystem im Unternehmenssektor Anreize zur effizienten Mittelverwendung setzen. Angesprochen sind hier Erfordernisse wie Investitions-, Finanzierungs- und Rechtsformneutralität.

Das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft wird durch das Arbeitsangebot, den Sachkapitalbestand und den Stand der Produktivkräfte, also den Stand des technologischen und organisatorischen Fortschrittes bzw. die Totalfaktorproduktivität, bestimmt. Diese drei Größen werden durch die vom Steuersystem beeinflussten Anreize über verschiedene Wirkungskanäle mitbestimmt.

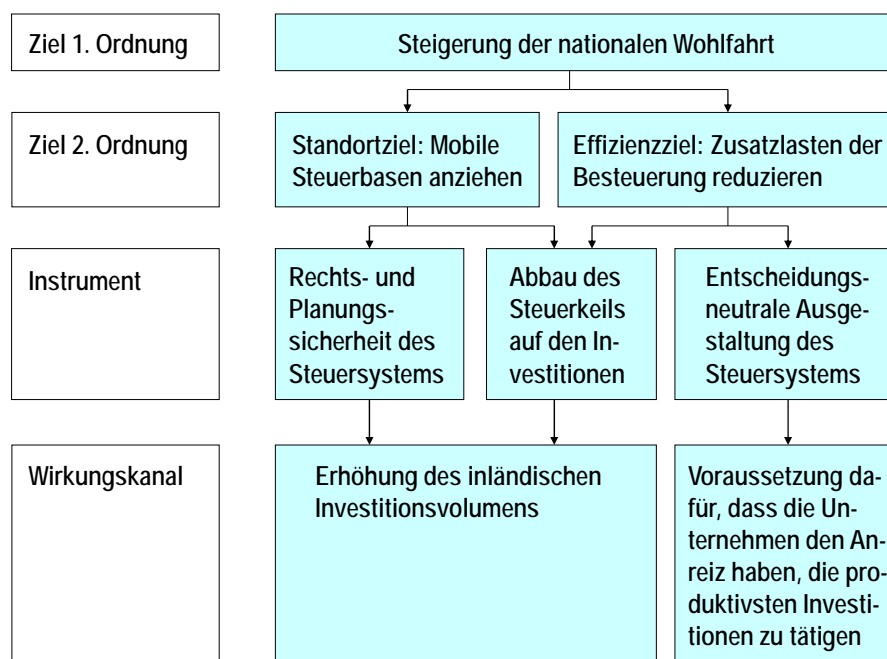
- Die Arbeitsanreize bestimmen Erwerbstätigkeit sowie Beschäftigungsgrad einer Person und damit das Arbeitsvolumen bzw. Arbeitsangebot.
- Die Investitionsanreize beeinflussen das Investitionsvolumen und den Sachkapitalbestand. In einer geschlossenen Volkswirtschaft decken sich Ersparnisbildung und Investitionen. In einer offenen Volkswirtschaft ist dieser Zusammenhang aufgehoben, da die Ersparnisse auch im Ausland investiert werden können. Die Sparanreize schlagen sich deshalb nur dann auf die Investitionen nieder, wenn die Kapitalmobilität unvollständig ist. Empirisch ist der so genannte Home-Market-Bias, d.h. die Präferenz der Investoren, im eigenen Land zu investieren, breit dokumentiert. Es ist daher von unvollständiger Kapitalmobilität auszugehen, selbst wenn es keine rechtlichen Hemmnisse für Kapitalexporte gibt. Allerdings ist in einem vergleichsweise offenen Land wie der Schweiz der Zusammenhang zwischen Investitionen und Sparanreizen sicherlich schwächer als zwischen Investitionen und Investitionsanreizen.
- Die Anreize zur Weiterbildung beeinflussen den Bildungsstand und somit das Humankapitalniveau. Dies wirkt sich über die Totalfaktorproduktivität auf das Wachstum aus.
- Die Finanzierungsanreize beeinflussen via das Verhalten des Managements die Totalfaktorproduktivität und damit das Wirtschaftswachstum ebenfalls.

3.2 Die Reform als rationale Steuerpolitik

3.2.1 Wirkungsorientierte Stossrichtung der Reform

Der Reform liegt eine rationale Steuerpolitik zugrunde. Eine solche ist sich den Wirkungen der einzelnen steuerpolitischen Massnahmen bewusst und zielt darauf ab, die Unternehmensbesteuerung so auszugestalten, dass die Steuerlasten die Wohlfahrt der Schweiz möglichst wenig beeinträchtigen. Die Unternehmenssteuerreform soll deshalb dazu dienen, die nationale Wohlfahrt zu steigern.³ Dieses übergeordnete Ziel lässt sich, wie die folgende Abbildung zeigt, im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch zwei Ziele 2. Ordnung, das Effizienz- und das Standortziel, näher konkretisieren.

Abbildung 3: Ziele, Instrumente und Wirkungskanäle der Reform



Quelle: ESTV

1. Im Rahmen des Effizienzziels besteht die Stossrichtung darin, die Zusatzlasten zu reduzieren, welche von der Unternehmensbesteuerung im Status quo ausgehen. Dabei werden die negativen Anzeizeffekte, d.h. die Lähmungseffekte der Besteuerung auf die Investitionstätigkeit und die unternehmerischen Entscheidungen, abgebaut.
2. Unter dem Standortziel wird die Besteuerung für mobile Steuerbasen – im Rahmen der international akzeptierten Standards – attraktiv ausgestaltet, so dass sich zusätzliche Unternehmen oder gegebenenfalls auch andere Steuersubjekte ansiedeln. Dabei sei unter dem Begriff „Standortattraktivität“ im Folgenden der Grad verstanden, in dem eine Gebietskörperschaft in Konkurrenz zu anderen Gebietskörperschaften in der Lage ist, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und der Abwanderung solcher Faktoren entgegen zu wirken.

Das Schema lässt sich weiter verfeinern und wird dann von den nachfolgend beschriebenen Zielen in der Unternehmensbesteuerung abgedeckt.

³ Die Wohlfahrtszielsetzung ist in Art. 94 Abs. 2 BV verankert.

3.2.2 Ziele in der Unternehmensbesteuerung

Der primäre Zweck der Unternehmensbesteuerung bildet das Fiskalziel. Es bezweckt, der öffentlichen Hand Mittel zur Finanzierung der Staatsausgaben bereit zu stellen.

Unter das Standortziel fallen attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für nicht standortgebundene Unternehmen. Sie begünstigen die Ansiedlung von Unternehmen, vermeiden die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland und bieten Rechts- und Planungssicherheit. Aus Standortsicht kann es sich dabei 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, sofern eine solche Regelung international akzeptiert ist. Mobilere Steuerbasen werden dabei tiefer besteuert als weniger mobile.⁴
4. Rechts- und Planungssicherheit: Die Unternehmensbesteuerung soll Rechts- und Planungssicherheit gewährleisten.
 - 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.

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.
 - 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.

⁴ Solche Regelungen können aber unter Umständen mit den verfassungsrechtlichen Besteuerungsprinzipien kollidieren.

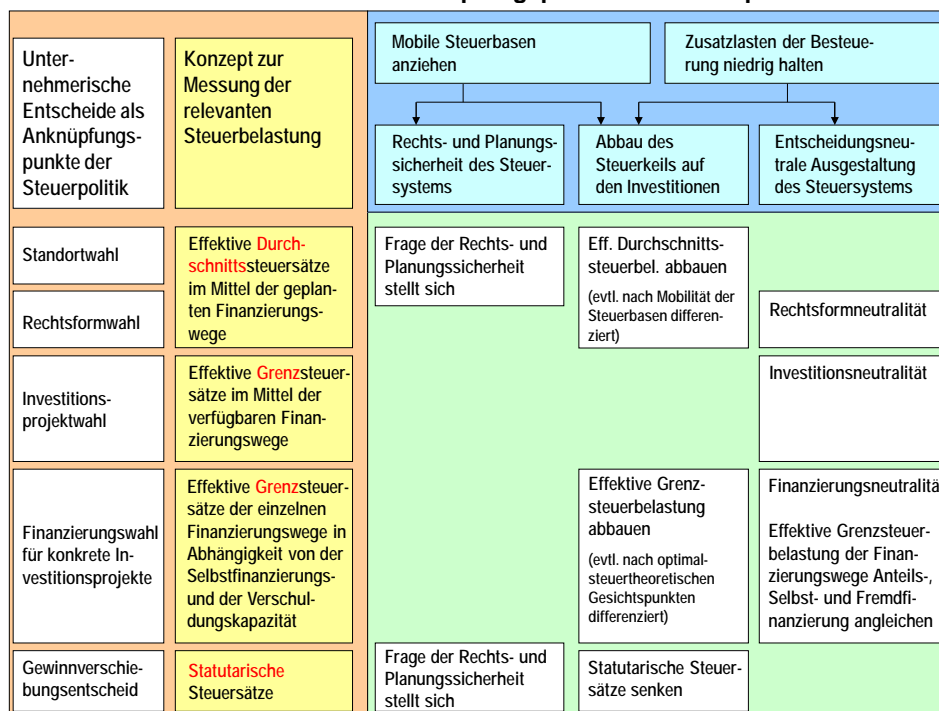
- Finanzierungsneutralität: Finanzierungsneutralität bedingt, dass die Wahl zwischen verschiedenen Finanzierungsformen steuerlich nicht verzerrt wird. Die Wahl zwischen Theaurierung und Ausschüttung der Gewinne sollte nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst werden (Gewinnverwendungsneutralität). 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 Wirkungskanäle bei der Unternehmensbesteuerung

Abbildung 4 zeigt, wie die Steuern verschiedene unternehmerische Entscheide beeinflussen. Diese Entscheidungen betreffen die Standort- und Rechtsformwahl, die Selektion konkreter Investitionsprojekte an einem bestimmten Standort und die Wahl des Finanzierungsweges für solche Projekte sowie die Frage, an welchen Standorten die Unternehmen die Gewinne anfallen lassen. Eine rationale Steuerpolitik basiert auf Überlegungen, wie die Besteuerung sich auf diese unternehmerischen Entscheidungen auswirkt und wie sie im Hinblick auf das übergeordnete Ziel, die nationale Wohlfahrt zu steigern, auszugestalten ist. Abbildung 4 wird nachfolgend näher erörtert.

Abbildung 4 Unternehmerische Entscheide als Anknüpfungspunkte der Steuerpolitik



Quelle: ESTV

3.3.1 Standortziel

Unter dem Standortziel beeinflusst die Besteuerung zwei unternehmerische Entscheidungen, nämlich die Standortwahl und den Gewinnverschiebungsentscheid.⁵

⁵ Solche Entscheidungen erfolgen nur teilweise nach freiem Ermessen eines Unternehmens, sondern vor dem Hintergrund der aussensteuerrechtlichen Rahmenbedingungen. So kann ein Konzern z.B. nicht frei entscheiden, bei

3.3.1.1 Hohe Standortattraktivität durch niedrige effektive Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene

Für kleine Unternehmen, welche ihre Leistungen für Nachfrager in einem lokal abgegrenzten Markt erbringen, stellt sich der Standortwahlentscheid nicht. Er ist von vornherein festgelegt.

Anders präsentiert sich die Lage für Unternehmen, die eine Tochtergesellschaft oder Betriebsstätte – unter Berücksichtigung der steuerlichen und nicht steuerlichen Vor- und Nachteile eines Standortes – in dem einen oder auch in einem anderen Land ansiedeln können. Relevant für die Standortentscheide solcher grosser, international tätiger Unternehmen ist das Konzept der effektiven Durchschnittssteuersätze (effective average tax rates, EATR). Es misst die Steuerbelastung für eine hochrentable und unteilbare Investition.

3.3.1.2 Gewinnverlagerung ins Ausland durch tiefen statutarischen Gewinnsteuersatz vermeiden

Unternehmen mit Standorten in mehr als einem Land haben einen Anreiz, die an den einzelnen Standorten anfallende Belastung durch Steuern und Zölle konzernweit zu minimieren. Dabei liegt es im Interesse dieser Konzerne, Gewinne an Standorten mit niedriger und abzugsfähige Aufwendungen an Standorten mit hoher Steuerbelastung anfallen zu lassen. Dafür stehen ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung, wobei sie die Gegenmassnahmen, welche die Steuerbehörden zur Unterbindung solcher Strategien ergriffen haben, zu beachten haben.

Wird ein Gewinnfranken von einem Standort an einen anderen transferiert, so ändert sich an den Abzügen von der Bemessungsgrundlage nichts. Für den Gewinnverlagerungsentscheid ist daher der statutarische Gewinnsteuersatz das relevante Belastungskonzept.

3.3.1.3 Nach Mobilität der Steuerbasen differenzierte Steuerbelastung

Die Optimalsteuertheorie weist nach, dass eine einheitliche Besteuerung mit demselben Steuersatz im Allgemeinen nicht effizient ist. Das Effizienzziel spricht für höhere Steuersätze auf jene Güter⁶ (bzw. Einkommenskomponenten),

1. deren Preiselastizität der Nachfrage gering ist;
2. die komplementär zur Freizeit sind;
3. deren Einkommenselastizität der Nachfrage hoch ist;
4. die externe Kosten verursachen, wenn sie verbraucht werden.

Diese Effizienzbedingungen gelten unabhängig davon, ob die nationale oder die globale Wohlfahrt maximiert werden soll. Ziel ist eine Minimierung der Zusatzlasten der Besteuerung.

Auch unter dem Standortziel erweist sich eine einheitliche Besteuerung mit demselben Steuersatz nicht als optimal. Hier drängt sich eine Differenzierung der Steuerbelastung nach Mobilität der Steuerbasen auf. Im Extremfall wird die Besteuerung – differenziert nach Steuerobjekt oder Steuersubjekt – gerade noch so hoch angesetzt, dass die Steuerbasis nicht abwandert.

Eine solche Politik kann unter bestimmten Bedingungen die nationale Wohlfahrt maximieren, zumindest solange das Ausland seine Steuerpolitik nicht ebenfalls an der Mobilität der Steuerbasen ausrichtet. Der Grund dafür ist, dass mobile Steuerbasen aus dem Ausland angezogen werden. Im Idealfall ist bei einer nach Mobilität differenzierten Steuersenkung das zusätzliche Steueraufkommen, das die neuen Steuerbasen generieren, grösser als das aufgegebene Steueraufkommen auf den alten Steuerbasen, so dass sich die Steuersenkung selbst finanziert.

welchen von mehreren Gesellschaften oder Betriebsstätten es seine Gewinne anfallen lassen will, da die Möglichkeiten, Gewinne von einem Standort an einen anderen zu verlagern, durch zum Teil sehr einschneidende Verrechnungspreisvorschriften und Regeln für die Kapitalstruktur („thin capitalisation rules“) eingeschränkt sind und im Rahmen von BEPS weiter eingeschränkt werden.

⁶ Vgl. z.B. KEUSCHNIGG (2005).

Reagiert das Ausland und differenziert die Steuerpolitik ebenfalls nach der Mobilität der Steuerbasen kann die Zuwanderung mobiler Steuerbasen ausbleiben bzw. ganz oder teilweise wieder rückgängig gemacht werden. Die mobilitätsbasierte Strategie maximiert dann die nationale Wohlfahrt nicht. Stattdessen resultiert ein nicht-kooperatives Gleichgewicht, indem sowohl das In- als auch das Ausland schlechter fahren können. Es resultiert dann unter Umständen ein so genanntes „race to the bottom“.

Typischerweise sind im Steuerwettbewerb die Spiesse nicht gleich lang. Besser positioniert sind kleine Gebietskörperschaften. Durch eine tiefe Steuerbelastung können sie vergleichsweise viele neue Steuerbasen anziehen, ohne dass sie viel von ihrem bisherigen Steuersubstrat aufgeben müssen. Demgegenüber verursacht eine an der Mobilität der Steuerbasen ausgerichtete Politik bei grossen Gebietskörperschaften zunächst einmal beträchtliche Mindereinnahmen beim bisherigen Steuersubstrat, welche durch die neu angezogenen Steuerbasen nicht wettgemacht werden können.

3.3.1.4 Rechtssichere Besteuerung im internationalen Verhältnis

Ein wichtiger Faktor für Investitionen stellt die Rechts- und Planungssicherheit dar. Im vorliegenden Kontext heisst dies, dass die steuerlichen Rahmenbedingungen für einen Investor während der Laufzeit eines Investitionsprojektes vorhersehbar sein müssen. Wenn der Investor davon ausgehen muss, es bestehe eine signifikante Wahrscheinlichkeit, dass sich die Rahmenbedingungen während der Laufzeit des Investitionsprojektes verschlechtern, kalkuliert er eine Risikoprämie ein. Ist diese hoch genug, erweist sich ein ansonsten vorteilhaftes Projekt aufgrund der unsicherheitsbedingten Risikoprämie unter Umständen als nicht mehr rentabel. In diesem Fall unterbleibt die Investition.

International tätige Konzerne benötigen dabei ein hohes Mass an Rechts- und Planungssicherheit, weil sie verletzlich sind: Ihre grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsflüsse und ihre Produktionsfaktoren Arbeitskräfte und Kapital sind potenziellen Abwehrmassnahmen ausgesetzt, die andere Staaten aufgrund ihres internen Rechts ergreifen können.

3.3.2 Effizienzziel

Unter dem Effizienzziel soll erstens die Zusatzlast auf den Grenzinvestitionen niedrig ausfallen, so dass die wachstumsfördernde Kapitalakkumulation quantitativ angestossen wird. Mit der entscheidungsneutralen Ausgestaltung der Besteuerung soll zweitens die Qualität der Investitionen, d.h. ihre Eigenschaft, Wachstum zu generieren, verbessert werden. Drittens fällt auch das Postulat niedriger Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung unter das Effizienzziel.

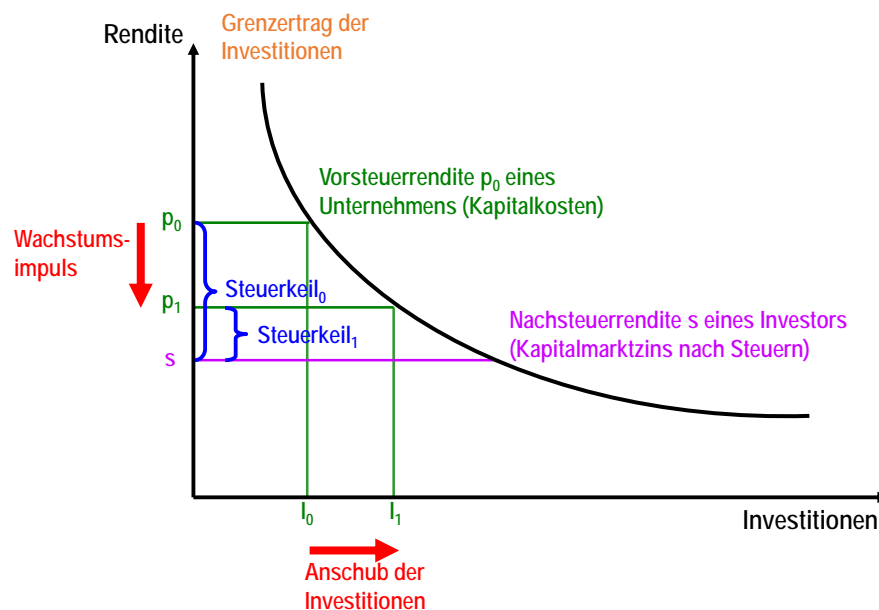
3.3.2.1 Niedrige Zusatzlast auf den Grenzinvestitionen durch niedrige effektive Grenzsteuerbelastung

Effizienzgewinne sind die zusätzlichen Einkommens- und Wohlfahrtszuwächse, die möglich werden, weil steuerliche Verzerrungen abgebaut werden. Dies kann am Beispiel der Gewinnsteuer verdeutlicht werden. Wenn eine Gewinnsteuer erhoben wird, entsteht im privaten Sektor ein zweifacher Vermögensverlust. Der erste Teil besteht aus den Steuerzahlungen, welche das private Vermögen reduzieren, aber gleichzeitig das Steuervermögen des öffentlichen Sektors im selben Ausmass erhöhen. Dies ist für die Gesellschaft kein Nettoverlust, wenn man einmal von einem möglichen unterschiedlichen Nutzen aus der privaten im Vergleich zur öffentlichen Verwendung des Einkommens absieht. Der zweite Teil des privaten Vermögensverlustes entsteht, weil die Gewinnsteuer Grenzinvestitionen hemmt und damit Einkommen nicht mehr entsteht, das ohne Steuer noch möglich gewesen wäre. Diesem Einkommensverlust steht keine Mehreinnahme im öffentlichen Sektor gegenüber, so dass ein echter Nettoverlust für die Gesellschaft entsteht. In

dieser Mehrbelastung kommt der Effizienzverlust der Besteuerung, die so genannte Zusatzlast, zum Ausdruck.

Diese Zusatzlast kann anhand der Abbildung 5 veranschaulicht werden. Die Nettoertragsrate, die ein Investor erzielen kann, bestimmt sich durch den Kapitalmarktzins nach Steuern, d.h. die Nachsteuerertragsrate eines Investors, s . Damit der Investor diese Rendite nach Steuern auch bei einer Investition in ein Unternehmen erreicht, muss dieses eine entsprechend höhere Rendite vor Steuern erwirtschaften. Für eine Investition, die sich gerade noch lohnt, entspricht diese Vorsteuerertragsrate, p_0 , den Kapitalkosten des Unternehmens. Die Differenz zwischen der notwendigen Vorsteuerertragsrate des Unternehmens und der vom Investor geforderten Nachsteuerertragsrate, $p_0 - s$, bezeichnet man als Steuerkeil. Er drückt die Steuerbelastung der betrachteten Investition aus. Dividiert man den Steuerkeil durch die Vorsteuerertragsrate, p_0 , erhält man den effektiven Grenzsteuersatz, $(p_0 - s) / p_0$. Dieser gibt den prozentualen Abschlag des Kapitalmarktzinses nach Steuern, s , gegenüber der Vorsteuerertragsrate, p_0 , an, welche eine Investition bei gegebenem Marktzinssatz aufweisen muss, damit sie sich gerade noch lohnt. Die Höhe des Steuerkeils bzw. des effektiven Grenzsteuersatzes beeinflusst somit direkt das Investitionsvolumen. Je höher die Steuerbelastung, desto höher fallen die minimale Vorsteuerertragsrate und damit die Kapitalkosten aus, desto kleiner ist die Zahl der Investitionsprojekte, welche die erforderliche Rendite erzielen, und desto niedriger wird das Investitionsvolumen. Umgekehrt reduzieren sich die Kapitalkosten, wenn der Steuerkeil von z.B. $p_0 - s$ auf $p_1 - s$ abgebaut wird. Die Investitionen, die diesem tieferen Renditeerfordernis genügen, steigen von I_0 auf I_1 . Der verminderte Steuerkeil bewirkt also einen Wachstumsimpuls, der die Investitionen anschiebt und sich über eine volkswirtschaftliche Wirkungskette fortpflanzt. Je höher nämlich die Investitionen ausfallen, desto grösser ist der Zuwachs des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks. Dieser ist gleichbedeutend mit einer kapitalintensiveren Produktionsweise sowie einer höheren Arbeitsproduktivität und ermöglicht höhere Löhne und ein höheres BIP.

Abbildung 5 Steuerkeil und Investitionen



Quelle: ESTV

Die effektiven Grenzsteuersätze (effective marginal tax rates, EMTR) messen die Steuerbelastung, die bei einer zusätzlichen Investition anfällt, deren Rendite gerade noch die Kapitalkosten

deckt – also eben noch rentabel ist. Sie beeinflussen den Entscheid, ob mehr oder weniger Investitionen getätigt werden und sind somit ein Indikator für das optimale Investitionsvolumen. Ausserdem bestimmen sie die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die an unterschiedlichen Standorten ansässig sind.

3.3.2.2 Entscheidungsneutrale Besteuerung

Die Unternehmensbesteuerung betrifft Entscheidungen im Produktionssektor einer Volkswirtschaft. Effizienz wird im Produktionssektor grundsätzlich durch Entscheidungsneutralität erreicht.⁷ Steuern sind entscheidungsneutral, wenn sie die unternehmerischen Entscheidungen nicht beeinflussen. Massgebend sind einzig die Marktverhältnisse. Da die relativen Preise nicht durch Steuern verzerrt werden, können diese ihre Lenkungsfunction erfüllen. Entscheidungsneutralität kann sich insbesondere auf die Wahl der Rechtsform sowie auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen beziehen.

3.3.2.2.1 Rechtsformneutrale Besteuerung

Der Grundsatz der Rechtsformneutralität besagt, dass die Wahl der Rechtsform (Personen- oder Kapitalgesellschaft) nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst, sondern ausschliesslich auf Grund betriebswirtschaftlicher Kriterien wie z.B. Kapitalbeschaffung oder Haftungsbegrenzung getroffen werden sollte. Aus ökonomischer Sicht ist die Rechtsform eines Unternehmens, ähnlich wie eine Finanzierung, ein abstrakter Input der Produktion. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Rechtsformen verzerrt die betriebswirtschaftlich bedeutsame Entscheidung über diese Inputs. Rechtsformneutralität ist deshalb auch ein allokatiospolitisches⁸ Anliegen und nicht nur ein Verteilungs- oder Gerechtigkeitsproblem.

Rechtsformneutralität 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.

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 Einkommenssteuer 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.

⁷ Wenn sich die Forderung nach Entscheidungsneutralität auf den Produktionssektor beschränkt, deckt sie sich mit dem finanzwissenschaftlichen Postulat der Produktionseffizienz.

⁸ Unter Allokation wird die örtliche, zeitliche und verwendungsspezifische Zuteilung knapper Güter, Produktionsfaktoren und sonstiger Ressourcen zur Erstellung von wirtschaftlichen Leistungen verstanden. Werden die Produktionsfaktoren bestmöglichst eingesetzt, d.h. nicht verschwendet, resultiert eine optimale Allokation, d.h. Allokationseffizienz.

Tabelle 1: Maximalbelastung eines Beteiligten an einem Personenunternehmen im Vergleich zu einem Beteiligten an einem Kapitalunternehmen mit qualifizierender Beteiligung, 2014

		Beteiligter an Personenunternehmen	Beteiligter an Kapitalunternehmen
ZH	Zürich	40.0%	37.8%
BE	Bern	41.4%	40.1%
LU	Luzern	30.8%	26.8%
UR	Altdorf	25.6%	25.8%
SZ	Schwyz	23.7%	22.8%
OW	Sarnen	24.1%	24.2%
NW	Stans	25.6%	24.8%
GL	Glarus	31.6%	27.4%
ZG	Zug	22.9%	25.3%
FR	Freiburg	36.0%	35.0%
SO	Solothurn	34.3%	37.9%
BS	Basel	37.5%	37.7%
BL	Liestal	42.2%	38.4%
SH	Schaffhausen	32.3%	30.5%
AR	Herisau	30.5%	28.6%
AI	Appenzell	25.5%	24.9%
SG	St. Gallen	33.5%	32.0%
GR	Chur	32.4%	32.9%
AG	Aarau	34.3%	29.0%
TG	Frauenfeld	32.5%	32.7%
TI	Bellinzona	40.9%	40.1%
VD	Lausanne	47.7%	48.5%
VS	Sitten	40.9%	40.9%
NE	Neuenburg	39.3%	37.6%
GE	Genf	45.0%	44.6%
JU	Delsberg	41.5%	40.6%
	Minimum	22.9%	22.8%
	Maximum	47.7%	48.5%

Quelle: ESTV

Für Unternehmen mit grossem Wachstumspotenzial und entsprechendem Kapitalbedarf in der Aufbauphase ist die Kapitalgesellschaft die vorteilhafte Rechtsform. Eigenkapital von Dritten kann vergleichsweise leicht beschafft werden. Zudem können die unternehmerischen Risiken durch eine entsprechende Stückelung gegebenenfalls breit gestreut und damit diversifiziert werden. Durch die beschränkte Haftung ist zudem das Unternehmerrisiko betragsmässig limitiert. Da es in der Schweiz vergleichsweise einfach ist, ein Kapitalunternehmen zu gründen oder die Rechtsform des Unternehmens zu ändern, dürfte die fehlende Rechtsformneutralität kein grosses Hindernis für die Effizienz der schweizerischen Volkswirtschaft darstellen.

Die fehlende Rechtsformneutralität ist hingegen unter den in der Verfassung verankerten Besteuerungsprinzipien, namentlich dem Gebot der Gleichmässigkeit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht unproblematisch.

3.3.2.2 Investitionsneutrale Besteuerung

Der Grundsatz der Investitionsneutralität bezieht sich auf die Aktivseite der Bilanz und verlangt, dass das Steuersystem die Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten nicht verzerren soll. Dies bedeutet, dass ein Investitionsprojekt, dessen Kapitalwert vor Steuern höher ist als derjenige eines beliebigen Alternativprojektes, auch nach Steuern einen höheren Kapitalwert als die Alternativprojekte aufweisen muss (Rangfolgenerhalt). Ausserdem sollen positive Kapitalwerte vor Steuern auch nach Steuern positiv bleiben und negative Kapitalwerte negativ (Vorzeichenerhalt). Die Entscheidung über die Investitionsprojekte soll also ausschliesslich auf

Grund betriebswirtschaftlicher Überlegungen gefällt und nicht durch steuerliche Erwägungen beeinflusst werden.⁹

In einem Einkommensteuersystem, in dem unternehmerische Einkommen und Zinseinkommen besteuert werden, stellt sich Investitionsneutralität ein, wenn Investitionen nach dem Ertragswert abgeschrieben werden. D.h. die steuerlichen Abschreibungsvorschriften müssen sich an den ökonomisch relevanten Bewertungen orientieren.

In einem Konsumsteuersystem kann die Investitionsneutralität entweder mit einer Cash-flow-Steuer oder einer zinsbereinigten Gewinnsteuer realisiert werden. Die Cash-flow-Steuer beinhaltet eine Sofortabschreibung der Investitionen, sieht aber keinen Abzug der Finanzierungskosten vor. Bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer können nicht nur die Fremdkapitalzinsen, sondern auch ein kalkulatorischer Zins auf dem Eigenkapital von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Die Abschreibungsregel ist bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer nicht relevant, weil eine forcierte Abschreibung das Eigenkapital und damit den Schutzzinsabzug darauf vermindert.

3.3.2.2.3 Finanzierungsneutrale Besteuerung

Die Hauptformen der Unternehmensfinanzierung sind die Ausgabe von Gesellschaftsanteilen (Beteiligungsfinanzierung), die Thesaurierung von Gewinnen (Selbstfinanzierung) und die Aufnahme von Fremdkapital (Fremdfinanzierung). Der Grundsatz der Finanzierungsneutralität besagt, dass die Wahl zwischen diesen drei Finanzierungsformen steuerlich nicht verzerrt werden sollte. Die Finanzierungsneutralität bezieht sich auf die Passivseite der Bilanz. Sie beinhaltet zwei Aspekte. Beim ersten Aspekt – der Neutralität zwischen Selbst- und Beteiligungsfinanzierung – geht es um die Gewinnverwendung. Die Wahl zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne sollte nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst werden. Man spricht auch von Gewinnverwendungsneutralität. Der zweite Aspekt der Finanzierungsneutralität betrifft die Wahl zwischen Fremd- und Eigenfinanzierung (Kapitalstrukturneutralität). Eigenkapital und Fremdkapital sollten steuerlich gleich behandelt werden.

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

Tabelle 2: Belastung der Finanzierungswege durch verschiedene Steuerarten

	Beteiligungsfinanzierung	Selbstfinanzierung	Fremdfinanzierung
Unternehmensebene	Gewinnsteuer Kapitalsteuer Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Gewinnsteuer Kapitalsteuer	
Haushaltsebene	Einkommenssteuer auf ausgeschütteten Gewinnen Vermögenssteuer	Evtl. Steuer auf Kapitalgewinnen Vermögenssteuer	Steuer auf Zinsen Vermögenssteuer

Quelle: ESTV

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 Beteiligungsfi-

⁹ Investitionsneutralität ist somit kein makroökonomisches, sondern ein mikroökonomisches Ziel: Es kommt nicht darauf an, ob das Investitionsvolumen insgesamt steigt oder sinkt, sondern darauf, ob die Entscheidungen zwischen verschiedenen Investitionsprojekten steuerlich verzerrt werden. Das makroökonomische Ziel wird durch die niedrige Zusatzlast auf den Investitionen verwirklicht (vgl. hierzu Abschnitt 3.3.2.1).

finanzierung, 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 Vermögensteuer die Finanzierungswege 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 Vermögensteuer 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 der Grenzsteuerbelastungen der verschiedenen Finanzierungswege in der nachfolgenden Tabelle zeigen, 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.

In den Berechnungen nicht berücksichtigt sind Belastungen durch die Emissionsabgabe auf Eigenkapital, die Kapitalsteuer und die Vermögensteuer.

Tabelle 3: Grenzsteuerbelastung alternativer Finanzierungswege durch die Gewinn- und die Einkommenssteuer im geltenden Recht, 2014

		Beteiligungsfinanzierung		Selbstfinanzierung	Fremdfinanzierung
		Qualifizierender Investor	Nicht qualifizierender Investor		
ZH	Zürich	37.8%	52.7%	21.1%	40.0%
BE	Bern	40.1%	55.1%	23.4%	41.4%
LU	Luzern	26.8%	39.3%	12.3%	30.8%
UR	Altdorf	25.8%	36.9%	15.1%	25.6%
SZ	Schwyz	22.8%	34.6%	14.3%	23.7%
OW	Sarnen	24.2%	33.7%	12.7%	24.1%
NW	Stans	24.8%	35.0%	12.7%	25.6%
GL	Glarus	27.4%	42.3%	15.7%	31.6%
ZG	Zug	25.3%	34.1%	14.6%	22.9%
FR	Freiburg	35.0%	48.6%	19.6%	36.0%
SO	Solothurn	37.9%	48.6%	21.9%	34.3%
BS	Basel	37.7%	51.4%	22.2%	37.5%
BL	Liestal	38.4%	54.2%	20.7%	42.2%
SH	Schaffhausen	30.5%	43.1%	16.0%	32.3%
AR	Herisau	28.6%	39.3%	12.7%	30.5%
AI	Appenzell	24.9%	36.1%	14.2%	25.5%
SG	St. Gallen	32.0%	44.9%	17.1%	33.5%
GR	Chur	32.9%	43.7%	16.7%	32.4%
AG	Aarau	29.0%	44.5%	15.5%	34.3%
TG	Frauenfeld	32.7%	43.6%	16.4%	32.5%
TI	Bellinzona	40.1%	53.1%	20.7%	40.9%
VD	Lausanne	48.5%	60.3%	24.0%	47.7%
VS	Sitten	40.9%	53.8%	21.7%	40.9%
NE	Neuenburg	37.6%	50.5%	18.4%	39.3%
GE	Genf	44.6%	58.3%	24.2%	45.0%
JU	Delsberg	40.6%	53.7%	20.9%	41.5%
	Minimum	22.8%	33.7%	12.3%	22.9%
	Maximum	48.5%	60.3%	24.2%	47.7%

Quelle: ESTV

Die fehlende Finanzierungsneutralität dürfte unter Effizienz Gesichtspunkten ein echtes Problem darstellen, welches das Wachstumspotenzial der schweizerischen Volkswirtschaft signifikant beschneidet.

Die Kombination von wirtschaftlicher Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne und begünstigter Besteuerung von Kapitalgewinnen verstösst gegen die Gewinnverwendungsneutralität und schafft einen starken Anreiz, Gewinne einzubehalten statt auszuschütten, und Investitionen selbst zu finanzieren statt mit neuem Eigenkapital von aussen. Diese einseitige steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung wirkt unter Effizienz Gesichtspunkten 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. Mit der Prädominanz der Selbstfinanzierung tritt stattdessen je nach Unternehmenstyp entweder ein Unter- oder ein Überinvestitionsproblem auf.

Das Unterinvestitionsproblem betrifft junge, rasch wachsende Unternehmen. In dieser frühen Phase erwirtschaften sie im Vergleich zu ihren Investitionsmöglichkeiten nur wenig Gewinn und zeichnen sich durch ein hohes Risiko aus. Mangels ausreichender Gewinne können sie die Investitionen nicht selbst finanzieren. Da bei zunehmender Verschuldung die Fremdfinanzierungskosten steigen bzw. Kredite ganz verweigert werden, ist auch die Fremdfinanzierung begrenzt.

Externes Eigenkapital ist auf Grund der hohen Risikoprämien an sich schon teuer. Weil neues Eigenkapital in Erwartung zukünftiger Dividenden gegeben wird, beeinträchtigt die Doppelbelastung der Dividenden die Anteilsfinanzierung noch zusätzlich und wirkt in diesem Fall besonders investitionshemmend.

Das Überinvestitionsproblem betrifft hingegen reife Firmen mit einem Cash-Cow-Produktportfolio, deren freier Cash-flow ihre profitablen Investitionsmöglichkeiten übersteigt.¹⁰ Zu diesen Unternehmen gehören sowohl grosse Publikumsgesellschaften als auch KMU¹¹, die von einem Eigentümerunternehmer oder einem engen Aktionärskreis kontrolliert werden.

Im Unterschied zu den KMU sind bei den Publikumsgesellschaften Eigentum und Unternehmensleitung getrennt. Unter einer solchen Konstellation kann die Unternehmensleitung ihren Informationsvorsprung nutzen und eigene Interessen zu Lasten der Aktionäre verfolgen. Namentlich hat das Management einen Anreiz, die Firmengrösse und dadurch den eigenen Einflussbereich durch Überinvestitionen auszudehnen und gleichzeitig die Gewinne einzubehalten, da so die Mittel in der Firma und unter seiner Kontrolle verbleiben. Durch eine weitgehende Selbstfinanzierung der Investitionen kann es sich überdies der Kontrolle durch externe Kapitalgeber teilweise entziehen. Die Gewinneinbehaltung wird so von den Unternehmensleitungen sogar dann häufig bevorzugt, wenn die Investitionen anderer Unternehmen rentabler wären als diejenigen im eigenen Unternehmen.

Dieser Anreizstruktur wirken verschiedene Kontrollmechanismen entgegen. Der Markt für Unternehmenskontrolle als Teilsegment des Kapitalmarktes funktioniert über die latente Drohung einer Firmenübernahme. Voraussetzung ist allerdings eine entsprechende Ausgestaltung des Aktienrechts, die potenziellen Firmenkäufern keine Hindernisse in den Weg stellt. Ein anderer Disziplinierungsmechanismus basiert auf der Signalisierungswirkung der Dividende. Schüttet ein Unternehmen Gewinne aus, signalisiert es eine hohe Ertragskraft und einen geringen Konflikt zwischen Aktionären und Management. Die Investoren geben sich mit einer geringeren Eigenkapitalprämie zufrieden, und das Unternehmen minimiert die Kosten des Eigenkapitals.

In einer reifen Volkswirtschaft wie der Schweiz, in der die Selbstfinanzierung bedeutend und überdies steuerlich begünstigt ist, dürfte gesamtwirtschaftlich der Über- den Unterinvestitionseffekt dominieren. Die Aufgabe des Finanzsystems besteht dann weniger darin, Finanzmittel vom Haushaltssektor zu den Firmen, sondern von Firmen mit einem Cash-flow-Überschuss relativ zu ihren profitablen Investitionsmöglichkeiten zu anderen Firmen zu leiten, deren Cash-flow mit ihren profitablen Investitionsmöglichkeiten noch nicht Schritt halten kann. Unter den gegenwärtigen steuerlichen Rahmenbedingungen wird diese Aufgabe relativ schlecht wahrgenommen.

3.3.2.3 Administrative Einfachheit (kostenarme Besteuerung)

Die Besteuerung verursacht bei den steuerpflichtigen Personen Entrichtungskosten (compliance costs) in Form von Zeit und Geldaufwand für die Erstellung von Jahresabschlüssen nach Steuerrecht, Steuererklärungen und Voranmeldungen, Prüfung der Steuerbescheide und die steuerlichen Aufzeichnungspflichten sowie Kosten für Steuerberater. Beim Fiskus fallen Erhebungskosten (administration costs) an, d.h. Kosten für die Veranlagung, Aussenprüfung, Bearbeitung von

¹⁰ Cash-Cow-Produkte im Produkteportfolio eines Unternehmens zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus: (1) Das Marktwachstum ist niedrig oder stagniert sogar. Es handelt sich also um einen reifen Markt. (2) Der Marktanteil des Unternehmens im entsprechend abgegrenzten Marktsegment (strategische Geschäftseinheit) ist hoch. (3) Das Unternehmen erzielt auf dem Produkt hohe Gewinne bzw. Mittelzuflüsse. (4) Die Investitionen sind gering und beschränken sich auf das zur Marktanteilerhaltung Nötige. (5) Die unternehmerische Strategie besteht darin, den hohen Deckungsbeitrag dieser strategischen Geschäftseinheit abzuschöpfen.

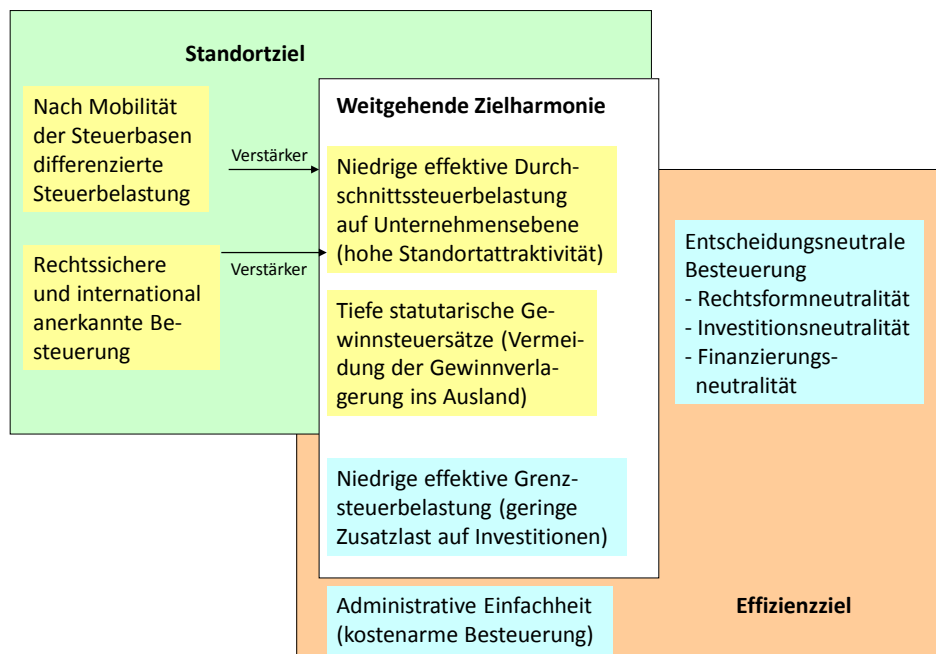
¹¹ Mit der Unternehmenssteuerreform II ist die Problematik für die KMU, die überwiegend qualifizierende Beteiligte haben, stark entschärft. Das Zusammenspiel der Bundesregelung und der kantonalen Lösungen bewirkt, dass in manchen Kantonen die Belastung der Anteilsfinanzierung und der Fremdfinanzierung nahe beisammen liegen. Die Selbstfinanzierung ist jedoch nach wie vor deutlich günstiger, was die Gewinnthesaurierung weiterhin fördert. Durch die 2007 in Kraft getretene, grosszügige Lösung zur indirekten Teilliquidation wird diese Tendenz noch verstärkt.

Einsprüchen und Klagen, Zahlungsüberwachung und Vollstreckung. Die Summe dieser beiden Kostenarten wird als Vollzugskosten der Besteuerung bezeichnet. Zu den Kosten der Besteuerung gehören darüber hinaus auch die Kosten der Steuergesetzgebung, der individuellen Steuerplanung (Entwurf von Steuerminimierungsstrategien), die Kosten der Steuerrechtsprechung und die Kosten der steuerpolitischen Einflussnahme von Interessenverbänden. Diese Kosten sind bei der Konzeption eines Steuersystems zu berücksichtigen und möglichst tief zu halten.

3.3.3 Zielharmonie und Zielkonflikt zwischen Standort- und Effizienzzielen

Zwischen den Standortzielen „niedrige effektive Gewinnsteuerbelastung“ und „tiefe statutarische Gewinnsteuersätze“ sowie dem Effizienzziel „niedrige effektive Grenzsteuerbelastung“ besteht eine weitgehende Zielharmonie. Eine Verbesserung des Zielerreichungsgrades lässt sich dabei in Abwesenheit von Laffer-Kurven-Effekten nur unter Aufgabe von Steueraufkommen realisieren. Die übrigen Standort- und Effizienzziele sind demgegenüber unabhängig voneinander.

Abbildung 6: Zielharmonie und Zielkonflikt zwischen Standort- und Effizienzzielen



Quelle: ESTV

3.3.4 Unternehmen oder Investoren entlasten?

Der Entscheidung, ob die Besteuerung oder eine Steuersenkung bei den Investoren oder bei den Unternehmen ansetzen soll, ist eine grundsätzliche Frage. Für beide Wege lassen sich Argumente anführen.

- Die Entlastung auf Stufe Unternehmen wirkt besser im Hinblick auf die Quantität der wachstumsfördernden Kapitalakkumulation, welche durch die Investitionen bestehender und den Zuzug neuer Unternehmen erreicht werden kann; Wachstumsmotor ist hier also der höhere physische Kapitalstock. Die Entlastung auf Stufe Investor ist demgegenüber geeignet, die

Qualität der Investitionen zu verbessern, wenn die Besteuerung durch Angleichung der Kosten der Finanzierungswege entscheidungsneutraler ausgestaltet wird;¹² dies schafft die Voraussetzung für eine höhere Totalfaktorproduktivität¹³ als Wachstumsmotor.

- Die Entlastung auf Stufe Unternehmen bewirkt, dass erstens Inländer nur von der Steuersenkung profitieren, wenn sie im Inland investieren, und dass zweitens auch die Attraktivität für ausländische Investitionen zunimmt. Die Investitionen werden so zielgerichtet stimuliert. Aufgrund der kapitalintensiveren Produktionsweise nimmt die Arbeitsproduktivität zu, so dass dank höheren Löhnen auch Haushalte ohne Kapitaleinkommen profitieren. Demgegenüber entlasten Steuersenkungen auf Stufe Anteilseigner die Ersparnisse, welche die Investitionen nur indirekt beeinflussen, und teilweise auch Auslandsinvestitionen zugutekommen. Da die Ersparnisse stark bei den oberen Einkommensgruppen konzentriert sind, profitieren diese überproportional.

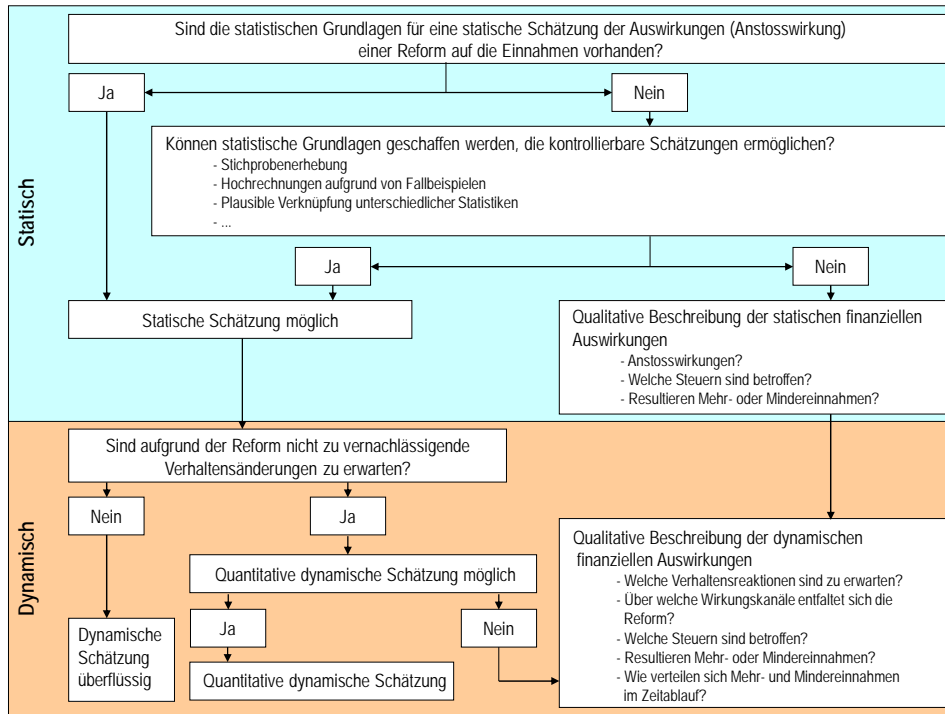
3.4 Verfahren bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen

Das Verfahren der ESTV bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen basiert auf dem folgenden Schema:

¹² Unter dem Neutralitätsgesichtspunkt schneidet beispielsweise eine Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne (Entlastung beim Investor) eindeutig besser ab als eine Gewinnsteuersenkung (Entlastung beim Unternehmen). Die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne senkt die Grenzsteuerbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen und verbilligt dadurch die Anteilsfinanzierung, welche den steuerlich teuersten Finanzierungsweg darstellt, relativ zur Selbstfinanzierung und zur Fremdfinanzierung. Demgegenüber verbilligt die Gewinnsteuersenkung sowohl die Anteilsfinanzierung als auch die Selbstfinanzierung, welche ohnehin schon die günstigste Finanzierungsform darstellt. Sie bringt daher in Bezug auf die Gewinnverwendungsneutralität keine Verbesserung.

¹³ Die Totalfaktorproduktivität misst die Veränderung des Outputs, die nicht durch eine Veränderung der Inputs (z.B. Zunahme des Arbeitsvolumens oder höherer Kapitalstock) erklärt werden kann. Sie ist daher ein Mass dafür, wie effizient die Inputs eingesetzt werden.

Abbildung 7: Verfahren bei der Schätzung der finanziellen Auswirkungen



Quelle: ESTV

Sind die erforderlichen statistischen Grundlagen vorhanden, kann eine statische Schätzung vorgenommen werden. Sofern die Reform keine Verhaltensänderungen der Betroffenen auslöst, ist die Arbeit damit abgeschlossen. Die finanziellen Auswirkungen lassen sich ausschliesslich auf die Anstosswirkung der Reform zurückführen.

In anderen Fällen liegen keine quantitativen Informationen vor. Diese können aber beispielsweise über Stichprobenerhebungen, Hochrechnungen aufgrund von Fallbeispielen, oder plausiblen Verknüpfungen unterschiedlicher Statistiken erzeugt werden. Auf dieser Grundlage kann dann ebenfalls eine statische Schätzung durchgeführt werden.

Liegen die statistischen Grundlagen vor, kann die Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen geschätzt werden, sofern keine erheblichen Verhaltensreaktionen der Betroffenen zu erwarten sind. Allerdings ist auch hier vor falschen Genauigkeitserwartungen zu warnen.¹⁴

¹⁴ Hierzu einige Beispiele:

- Die Minder- oder Mehrerträge werden immer bezogen auf ein Steuerjahr geschätzt. Die tatsächliche Veranlagungstätigkeit der Kantone führt jedoch dazu, dass die Steuererträge eines Steuerjahres in mehrere Rechnungsjahre einfließen (im Hauptfälligkeitjahr gehen ca. 75% der Veranlagungen in die Rechnung ein; bis ein Steuerjahr rechnermässig abgeschlossen ist, kann es mehrere Jahre dauern).
- Die Schätzungen beziehen sich immer auf ein bestimmtes Jahr. Wenn in den Folgejahren die Steuererträge infolge der wirtschaftlichen Entwicklung steigen oder sinken, verändern sich automatisch auch die früher geschätzten Mehr- oder Mindereerträge. Ein typisches Beispiel dafür sind Gewinnsteuersenkungen.
- Ein anders gelagertes Beispiel betrifft die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital: Im 10-jährigen Durchschnitt 2005 bis 2014 brachte diese Abgabe jährliche Einnahmen von 228 Millionen Franken ein. Allerdings waren dabei grosse jährlichen Schwankungen zu verzeichnen (z.B. im Jahre 2007 141 Millionen Franken und im Jahre 2008 365 Millionen Franken, ohne dass damit aber ein Trend einherginge). Sich für die Mindereinnahmenschätzung nur auf das letzte Jahr abzustützen, wäre deshalb irreführend. Besser ist eine Schätzung mit Hilfe einer längeren Zeitreihe.
- Das Hauptproblem besteht indessen darin, dass sich die Betroffenen an die geänderten Rahmenbedingungen einer Steuerreform anpassen. Bei Erhöhung von Kinderabzügen ist das in der Regel kaum der Fall, bei Reformen der Unternehmenssteuern kann die Verhaltensreaktion jedoch beeindruckend ausfallen. Diese sind indessen nicht bloss eine Folge von Steuerreformen in der Schweiz, sondern auch von vielen anderen nicht-steuerlichen Elementen sowie von Änderungen in den Steuergesetzgebungen im Ausland abhängig.

Fehlen hingegen jegliche Anhaltspunkte über die relevanten Daten, muss sich die Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf eine qualitative Beschreibung beschränken. In statischer Hinsicht geht es hier um die direkten Effekte, d.h. die Anstosswirkung, welche von der Erhöhung oder Senkung der von der Reform adressierten Steuern ausgeht. Häufig lässt sich auch bestimmen, ob dadurch Mehr- oder Mindereinnahmen resultieren, auch wenn die Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen offen bleiben muss.

Wesentlich komplexer präsentiert sich die Ausgangslage schliesslich bei Steuerreformen, bei denen Verhaltensänderungen der Betroffenen zu erwarten sind. Es handelt sich dabei namentlich um Änderungen des Arbeitsangebots-, Spar-, Investitions-, Weiterbildungsverhalten, von Abwanderung oder Zuzügen. Die Auswirkungen auf die Steuereinnahmen hängen dann stark von den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Steuerreform ab. Statische Schätzungen genügen in diesen Fällen nicht. Vielmehr bedarf es dynamischer Schätzungen. Dazu braucht es aber Strukturmodelle und quantitative Informationen über die zu erwartenden Verhaltensanpassungen (Verhaltenselastizitäten). Vereinzelt kann in solchen Fällen auf die Unterstützung externer Experten zurückgegriffen werden, welche berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle einsetzen können.¹⁵

Eine Schätzung der finanziellen Auswirkungen ist nur glaubwürdig, wenn sie kontrollierbar ist. Sie ist dann methodisch nachvollziehbar und stützt sich auf verlässliche Grundlagen in Bezug auf die relevanten statistischen Daten. Bei dynamischen Schätzungen müssen überdies Art und Grössenordnung der Verhaltensreaktionen sowie die Transmissionsmechanismen, über welche sich die Anstosswirkung der Reform und die Verhaltensreaktionen der – direkt und indirekt – Betroffenen auf die Volkswirtschaft auswirkt, erkannt und berücksichtigt sein.

Lassen sich die Wirkungskanäle und die relevanten wirtschaftlichen Strukturen nicht befriedigend in einem Modell abbilden, kann keine quantitative dynamische Schätzung erstellt werden. Es bleibt dann bei einer qualitativen Beschreibung der dynamischen finanziellen Auswirkungen. Dies ist der typische Fall bei den vorliegend zu analysierenden Massnahmen.

Für die Darstellung der finanziellen Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen der Reform wurden daher einerseits statische Schätzungen vorgenommen. Andererseits wurden die dynamischen Auswirkungen nach Verhaltensanpassungen qualitativ beschrieben.

¹⁵ Berechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle eignen sich vor allem für grundlegende Reformen. Hier können sie ihre Stärke ausspielen. Diese besteht darin, neben den direkten Anstosswirkungen auch die indirekten Effekte zu erfassen, welche sich über Rückkoppelungsmechanismen zeitgleich im Wirtschaftskreislauf oder zeitlich verzögert über Anpassungsmechanismen wie z.B. die Kapitalakkumulation einstellen.

4 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

4.1 Unternehmen

Die Vorlage betrifft grundsätzlich sowohl die als juristische Personen steuerpflichtigen Kapitalunternehmen als auch die Personenunternehmen. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, sind diese beiden Kategorien von den Massnahmen aber unterschiedlich betroffen:

Tabelle 4: Reformbetroffenheit nach Rechtsform

Massnahme	Betroffenheit der als juristische Personen organisierten Unternehmen	Betroffenheit der als natürliche Personen organisierten Unternehmen
1. Abschaffung der kantonalen Steuerstatus	Ja	Nein
2. Einführung Patentbox	Ja	Ja
3. Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen	Ja	Ja
4. Anpassungen Kapitalsteuer	Ja	Nein
5. Aufdeckung stiller Reserven	Ja	Nein
6. Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Ja	Nein
7. Vereinheitlichte Entlastung beim Teilerbvererbungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne	Massnahme betrifft nicht Unternehmen, sondern den Investor; daher in Ziffer 4.2 behandelt.	Ja, soweit qualifizierende Beteiligungen im Geschäftsvermögen gehalten werden.
8. Ausweitung der pauschalen Steueranrechnung auf Schweizer Betriebsstätten eines ausländischen Unternehmen	Ja	Ja, aber nur wenn eine in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtige Person an einem ausländischen Personenunternehmen beteiligt ist, das eine Betriebsstätte in der Schweiz hat, welche eine pauschale Steueranrechnung in Anspruch nehmen kann.

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, durch welche Massnahmen sich die steuerliche und die administrative Belastung auf Unternehmensebene verändert (Ziffer 4.1.1) und wie sich das Massnahmenpaket auf die unternehmerischen Entscheidungen auswirkt (Ziffer 4.1.2).

4.1.1 Auswirkungen auf die steuerliche und administrative Belastung

4.1.1.1 Abschaffung der kantonalen Steuerstatus

Die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus betrifft rund 11'152 Holdinggesellschaften, 9'095 Domizilgesellschaften und 3'900 gemischte Gesellschaften (Stand 2011). Für sich allein führt diese Massnahme nicht zu nennenswertem zusätzlichem Aufwand für die betroffene Gesellschaft oder die Veranlagungsbehörde. Dieser entsteht erst im Zusammenhang mit der allfälligen Aufdeckung stiller Reserven oder dem Übertritt in die Patentbox.

4.1.1.2 Einführung Patentbox

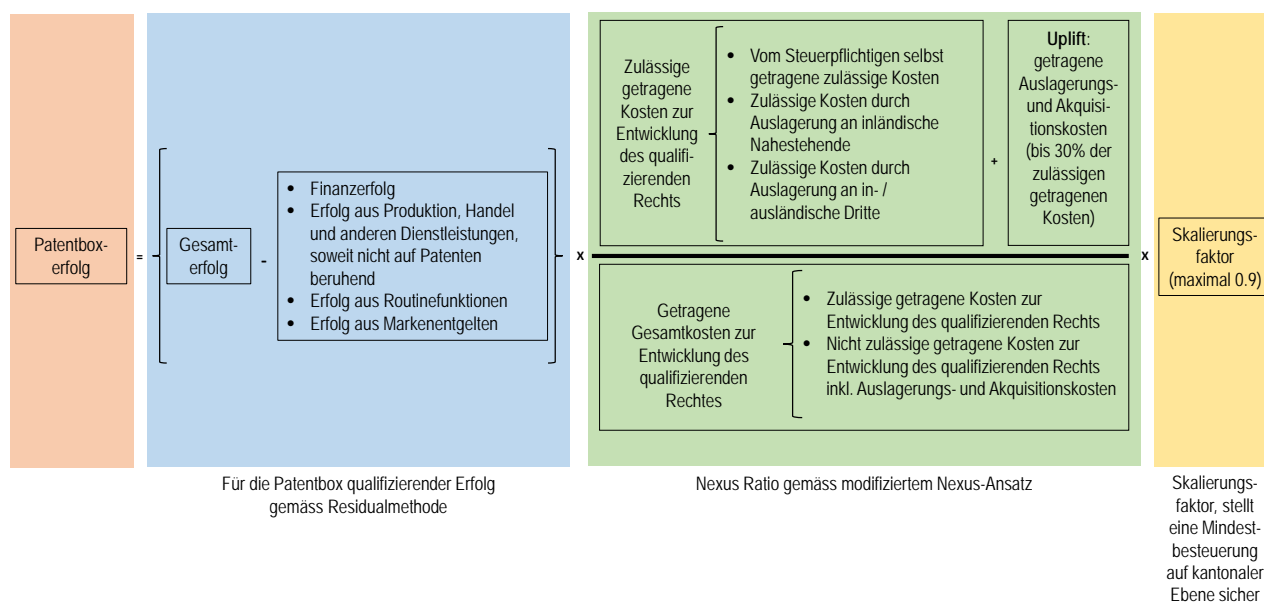
Die Patentbox soll auf kantonaler Ebene obligatorisch eingeführt werden. Dementsprechend reduziert sie die Steuerbelastung auf kantonaler Ebene. Die Massnahme kann von juristischen und

von natürlichen Personen mit einer selbständigen Erwerbstätigkeit in Anspruch genommen werden, sofern sie qualifizierende Rechte halten und soweit sie die Substanzanforderungen des modifizierten Nexus-Ansatzes erfüllen:

- Qualifizierende Rechte sind Patente und vergleichbare Rechte wie z.B. ergänzende Schutz-zertifikate und der so genannte Erstanmelderschutz gemäss Artikel 12 des Heilmittelgesetz-zes.
- Nach dem modifizierten Nexus-Ansatz dürfen Erträge aus qualifizierenden Rechten nur im Verhältnis des dem Inland zurechenbaren F&E-Aufwands zum gesamten F&E-Aufwand pri- vilegiert besteuert werden. Um die Finanzierung und Kontrolle von F&E im Ausland abzugel- ten, ist zudem ein Zuschlag (sog. Uplift) von 30% des F&E-Aufwands im Inland vorgesehen, soweit im Ausland tatsächlich F&E in diesem Umfang getätigt wurde.

Die Berechnung des Erfolgs aus der Patentbox folgt dem Schema in Abbildung 8. Der Paten- box-erfolg ist das Produkt aus dem Gesamterfolg aus qualifizierendem Recht, der Nexus Ratio und einem nach kantonalem Recht definierten Skalierungsfaktor.

Abbildung 8: Berechnung des Erfolgs aus Patentbox



Die OECD hat bisher keine konkreten Vorgaben erlassen, wie das Ergebnis aus Patenten und vergleichbaren Rechten zu berechnen ist. Der Bundesrat schlägt daher vor, den für die Patentbox qualifizierenden Erfolg mittels der so genannten Residualmethode (Top-down-Ansatz, indirekte Berechnungsmethode) zu ermitteln. Zu diesem Zweck werden vom gesamten Gewinn vor Steuern einer juristischen Person oder den steuerbaren Einkünften aus selbständiger Erwerbstätigkeit verschiedene Positionen abgezogen. Es sind dies:

- der Finanzerfolg;
- alle Erträge und Aufwendungen, die nicht auf Lizenzen oder auf einem Verkauf eines Produkts / einer Dienstleistung mit qualifizierendem Recht beruhen;
- der Erfolg aus Routinefunktionen, wie sie z.B. Lohnfertiger, Kommissionäre und andere Low-Risk-Vertreiber sowie Dienstleistungsgesellschaften ausüben;
- der Erfolg aus Markenentgelten, d.h. derjenige Anteil am Kaufpreis eines Produkts, der auf die Marke entfällt.

Die Berechnung der Nexus Ratio folgt dem modifizierten Nexus-Ansatz der OECD. Dabei sind noch verschiedene Fragen offen wie z.B., welche Rechte neben Patenten noch für die Box qualifizieren und wie der F&E-Aufwand den Rechten zugeordnet werden soll. Es ist vorgesehen, dass die dereinst in der OECD dazu ausgearbeiteten Standards in einer Verordnung zum StHG nachvollzogen werden.

Für den Skalierungsfaktor ist eine Obergrenze von 90% vorgesehen. Die Kantone können allerdings im kantonalen Steuergesetz eine weniger weitgehende Entlastung vorsehen. Mit dem Skalierungsfaktor wird auf kantonaler Ebene eine Mindestbesteuerung sichergestellt. Diese tritt zur vollen Belastung durch die direkte Bundesteuer hinzu. Damit wird erreicht, dass die Steuerbelastung in der Patentbox auf Stufe Bund, Kanton und Gemeinde kumuliert mindestens zirka 10% beträgt, was aus Sicht der internationalen Akzeptanz eine angemessene Steuerbelastung gewährleistet.

Für künftige Patentboxerträge, die bisher von einem kantonalen Steuerstatus profitieren, wird sich die künftige Steuerbelastung in einem ähnlichen Rahmen bewegen wie heute, sofern die Nexus Ratio hinreichend hoch ist. Andernfalls ergibt sich eine höhere Belastung. Künftige Patentboxerträge, die bisher ordentlich besteuert werden, erfahren demgegenüber künftig eine Entlastung.

Es ist nicht bekannt, wie viele Unternehmen mit oder ohne derzeitigen kantonalen Steuerstatus die Anforderungen der Patentbox erfüllen werden und in welchem Ausmass sie durch die Patentbox steuerlich entlastet werden.

Die Qualifikation für die präferentielle Besteuerung in der Patentbox ist mit einem erheblich erhöhten administrativen Aufwand verbunden. Dieser rührt vor allem aus dem modifizierten Nexus-Ansatz sowie gegebenenfalls weiteren von der OECD noch nicht entschiedenen Rahmenbedingungen. Konkret besteht der Mehraufwand darin, dass die steuerpflichtige Person einerseits den für die Patentbox qualifizierenden Erfolg gemäss der Residualmethode ermitteln und andererseits die historischen und die laufenden Kosten gemäss dem modifizierten Nexus-Ansatz über eine lange Periode nachverfolgen und dokumentieren muss (sog. *tracking and tracing*). Dabei muss sie zwischen den getragenen Gesamtkosten zur Entwicklung eines qualifizierenden Rechts, den im Sinne der Nexus-Ratio zulässigen getragenen Kosten und den im Rahmen des Uplift zulässigen getragenen Auslagerungs- und Akquisitionskosten unterscheiden. Dieser Prozess ist umso aufwändiger, je feingliedriger die Kostenzuweisung auf die einzelnen Patente oder Patentgruppen gemäss den künftigen Vorgaben der OECD ausfallen muss.

Weil der Eintritt in die Patentbox freiwillig ist und weil nur eine Minderheit der steuerpflichtigen Personen deren Anforderungen erfüllt, ist allerdings auch nur eine Minderheit der Unternehmen vom zusätzlichen administrativen Aufwand betroffen.

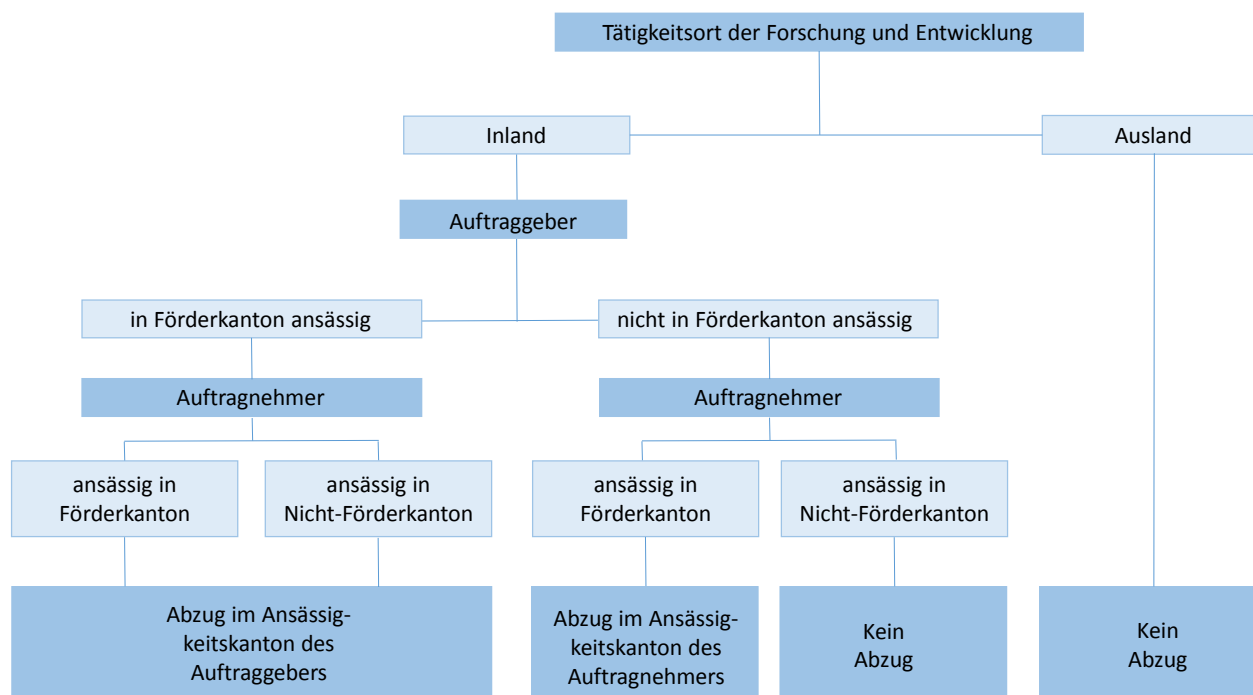
4.1.1.3 Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen

Die Kantone werden auf freiwilliger Basis ermächtigt, für den Aufwand aus F&E einen zusätzlichen Abzug von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer juristischer Personen und der Einkommenssteuer natürlicher Personen vorzusehen. Indem die Aufwendungen für F&E zu mehr als 100% abzugsfähig sind, wird eine ausserfiskalisch motivierte Inputförderung der F&E realisiert. Die Norm enthält keine Definition des Begriffs der F&E. Es obliegt daher den einzelnen Kantonen festzulegen, welche Aufwendungen abzugsfähig sind und ob sie volumenbasiert oder inkrementell fördern wollen. Überdies sind die Kantone auch frei, wie grosszügig sie den Abzug ausgestalten möchten.

Förderfähig sind im Inland durchgeführte F&E-Aktivitäten, unabhängig davon, ob es sich um eigene F&E oder um durch Dritte erbrachte Auftragsforschung handelt. Im Falle der Auftragsforschung ist grundsätzlich der Auftraggeber berechtigt, den Abzug vorzunehmen. Der Grund dafür ist, dass der Auftraggeber in der Regel mehr vom erhöhten Abzug profitieren kann. Demgegenüber kann es sich beim Auftragnehmer unter Umständen um eine Forschungsinstitution wie z.B.

eine Hochschule handeln, die gar nicht gewinnsteuerpflichtig ist. Auch wenn der Auftragnehmer eine marktwirtschaftliche Unternehmung ist, deren Leistungen vom Auftraggeber auf der Basis einer Kostenaufschlagsmethode abgegolten werden, dürfte mangels hinreichend hoher Gewinne der Abzug zu einem grossen Teil ins Leere fallen. Ist hingegen der Auftraggeber nicht in einem Kanton steuerpflichtig, der von der Förderungskompetenz Gebrauch macht, steht stattdessen dem Auftragnehmer der Abzug zu, falls er in einem Kanton ansässig ist, der die Förderungskompetenz wahrnimmt. Die nachfolgende Abbildung zeigt auf, in welchen Konstellationen ein Abzug vorgenommen werden kann.

Abbildung 9: Abzugsfähigkeit von Auftragsforschung



Die Massnahme bewirkt für die Unternehmen, welche F&E betreiben oder im Auftrag betreiben lassen, eine Steuerentlastung.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die privatwirtschaftlichen F&E-Aufwendungen zwischen 2000 und 2012. Die Intramuros-F&E-Aufwendungen umfassen dabei sämtliche Ausgaben für F&E-Tätigkeiten, die ein Unternehmen in seinen eigenen Räumlichkeiten, das heisst „innerhalb seiner Mauern“ durchführt. Als Extramuros-F&E-Aufwendungen gelten Beträge, die ein Unternehmen an Dritte entrichtet, um F&E von diesen zu erwerben oder um Forschungsarbeiten ausserhalb des eigenen Unternehmens zu unterstützen.

Auf Grundlage der Daten für das Jahr 2012 wären potenziell eigene, d.h. intern finanzierte im Inland getätigte, F&E-Aufwendungen im Umfang von 10.2 Milliarden Franken von der Massnahme erfasst, wenn diese in allen Kantonen implementiert würde. Hinzu kommen potenziell förderfähige F&E-Aufwendungen aus in der Schweiz getätigter Auftragsforschung von 3.3 Milliarden Franken. Nicht förderberechtigt wären hingegen die F&E-Aufwendungen in Höhe von rund 15.0 Milliarden Franken, welche Schweizer Unternehmen durch eigene Zweigunternehmen im Ausland tätigen, und die an Empfänger im Ausland vergebene Auftragsforschung in Höhe von 2.3 Milliarden Franken.

Den Unternehmen, welche die Massnahme in Anspruch nehmen, entsteht ein administrativer Mehraufwand. Dieser besteht darin, dass im jeweils laufenden Jahr der für den erhöhten Abzug qualifizierende F&E-Aufwand vom übrigen Aufwand abgegrenzt werden muss.

Der F&E-Auftragnehmer, der von der Massnahme Gebrauch machen will, muss abklären, ob er dazu berechtigt ist oder ob er dieses Recht verwirkt, weil bereits der Auftraggeber abzugsberechtigt ist.

Tabelle 5: Privatwirtschaftliche F&E-Aufwendungen, intra- und extramuros, 2000-2012, in Mio. CHF

	2000	2004	2008	2012	Potenzielle Förderfähigkeit der F&E-Aufwendungen
Intramuros-F&E-Aufwendungen					
- im Inland getätigt	7'888	9'659	11'979	12'819	
-- im Inland finanziert	7'394	8'976	11'134	10'845	
--- Interne Finanzierung	6'812	8'564	10'426	10'184	Ja
--- Externe Finanzierung	582	412	708	661	
---- Öffentlicher Sektor in der Schweiz			198	106	Ja, beim Auftragnehmer
---- Andere Finanzierung in der Schweiz			510	555	Ja, i.d.R. beim Auftraggeber / ersatzweise beim Auftragnehmer
-- im Ausland finanziert	494	683	844	1'974	Ja, beim Auftragnehmer
- durch Zweigunternehmen im Ausland getätigt	9'788	9'604	15'769	15'045	Nein
Extramuros-F&E-Aufwendungen	1'733	3'836	3'136	2'920	
- Empfänger im Inland	591	1'407	913	639	
-- Andere Unternehmen	428	1'053	771	550	Ja, i.d.R. beim Auftraggeber / ersatzweise beim Auftragnehmer
-- Hochschulen	125	259	91	59	Ja, beim Auftraggeber
-- Andere Organisationen	38	96	50	29	Ja, i.d.R. beim Auftraggeber / ersatzweise beim Auftragnehmer
- Empfänger im Ausland	1'142	2'428	2'223	2'281	Nein

Quelle: BFS: Forschung und Entwicklung in der schweizerischen Privatwirtschaft 2012.

4.1.1.4 Anpassungen Kapitalsteuer

Mit der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus werden auch die für solche Gesellschaften in vielen Kantonen angewendeten präferentiellen Kapitalsteuertarife obsolet. Stattdessen soll neu eine Entlastung für das Eigenkapital, das in Zusammenhang mit Patenten und vergleichbaren Rechten sowie mit Beteiligungen steht, vorgesehen werden können. Im Bereich der Patente und vergleichbaren Rechte wird damit eine Parallelität zur kantonalen Gewinnsteuer hergestellt, bei der die Einführung einer Patentbox vorgeschlagen wird. Die Entlastung bei Beteiligungen stellt sicher, dass es auch im Bereich der Kapitalsteuer nicht zu Mehrfachbelastungen kommt.

Von der Massnahme sind alle juristischen Personen betroffen, die Beteiligungen halten, Einkünfte in der Patentbox vereinnahmen oder ihren kantonalen Steuerstatus verlieren. Falls ein Kanton aufgrund der Anpassung seinen Tarif ändert, sind auch die übrigen juristischen Personen betroffen.

Je nach Konstellation und Anpassung der Kapitalsteuertarife durch die Kantone kann eine juristische Person künftig durch die Kapitalsteuer höher oder tiefer belastet werden als im geltenden Recht.

Grundsätzlich müssen die Angaben, welche erforderlich sind, um die Kapitalsteuer zu erheben, bereits bei der Deklaration der Gewinnsteuer gemacht werden, so dass die Massnahme bei den Betroffenen häufig keinen zusätzlichen Aufwand auslöst. Mehraufwand ergibt sich jedoch im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerteilung, wenn die involvierten Kantone unterschiedliche Regelungen kennen. Dieser entsteht der betroffenen Gesellschaft sowohl bei der Erstellung der Steuerteilung als auch bei deren Kontrolle.

4.1.1.5 Aufdeckung stiller Reserven

4.1.1.5.1 Bei Zuzug aus dem Ausland

Spiegelbildlich zur Besteuerung der stillen Reserven am Ende der Steuerpflicht infolge Liquidation, Wegzug oder Funktionsverlagerung ins Ausland soll neu auf freiwilliger Basis auch eine Aufdeckung stiller Reserven zu Gunsten des Steuerpflichtigen bei Zuzug stattfinden können. Vor dem Zuzug hat in der Schweiz keine Steuerpflicht bestanden, deshalb sollen die vor dem Zuzug bestehenden stillen Reserven bei deren Realisation auch nicht der schweizerischen Gewinnsteuer unterstellt werden. Die zukünftigen Abschreibungen auf diesen Reserven reduzieren in den nachfolgenden Perioden den steuerbaren Gewinn und damit auch die Gewinnsteuerlast. Zu diesem Zweck können die stillen Reserven im Zeitpunkt des Zuzugs aufgedeckt und in den Folgejahren gewinnsteuerwirksam abgeschrieben werden. Stille Reserven, die auf den einzelnen Aktiven aufgedeckt werden, müssen gemäss den Abschreibungssätzen im Merkblatt A¹⁶ abgeschrieben werden. Der in der Steuerbilanz ausgewiesene Goodwill muss innert höchstens zehn Jahren abgeschrieben werden.

Die freiwillige Aufdeckung der stillen Reserven hat spätestens mit der Abgabe der Steuererklärung für die erste Steuerperiode bei Beginn der Steuerpflicht zu erfolgen, da das am Ende der Steuerperiode der Gewinnsteuer dienende steuerliche Eigenkapital auszuweisen ist. 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. Soweit jedoch stille Reserven auf einzelne Aktiven entfallen, sind sie auf diese zu verlegen. Bei der Bemessung des Mehrwerts ist vom Drittvergleich auszugehen. Die bei Beginn der Steuerpflicht gewählte Bewertungsmethode zur Berechnung des Mehrwerts muss beibehalten und auch am Ende der Steuerpflicht angewendet werden.

Macht eine Gesellschaft bei Zuzug von der Aufdeckung der stillen Reserven Gebrauch, entsteht ihr ein administrativer Mehraufwand. Dieser resultiert aus der Abweichung vom Massgeblichkeitsprinzip einmalig bei der Aufdeckung und wiederkehrend bei der Fortführung der Gewinnsteuerwerte. Aus Sicht der Gesellschaft steht diesem Mehraufwand eine künftige Steuerersparnis gegenüber. Da die Massnahme freiwillig ist, kann die Gesellschaft selbst entscheiden, ob sie den administrativen Mehraufwand auf sich nehmen will oder nicht.

4.1.1.5.2 Bei Liquidation, Wegzug oder Funktionsverlagerung ins Ausland

Bereits im geltenden Recht werden beim Wegzug einer Gesellschaft ins Ausland die vorhandenen stillen Reserven zu Lasten des Steuerpflichtigen aufgedeckt und besteuert. Neu wird präzisiert, dass die Aufdeckung ebenfalls zum Tragen kommt, wenn eine Gesellschaft ganz oder teilweise liquidiert wird, oder einzelne Funktionen (z.B. Verkaufstätigkeiten, Dienstleistungen usw.) ins Ausland überträgt. Konnten im Zeitpunkt des Zuzugs oder des Eintritts in die Steuerpflicht die stillen Reserven aufgedeckt werden, ist bei Ende der Steuerpflicht für die Bewertung des Mehrwerts die gleiche Methode wie bei der Aufdeckung zu verwenden.

Im Vergleich zum geltenden Recht entsteht kein administrativer Mehraufwand.

4.1.1.5.3 Bei Abschaffung Steuerstatus

Die Aufdeckung stiller Reserven folgt der Steuersystematik, nur diejenigen Erträge vollumfänglich zu besteuern, die auf Wertzuwachs entfallen, der während der Dauer einer vollen Steuerpflicht in

¹⁶ 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.

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.

Mit dem Verlust des kantonalen Steuerstatus infolge dessen Abschaffung endet die Periode privilegierter Besteuerung. Auf freiwilliger Basis kann die Gesellschaft die während dieser Periode gebildeten massgebenden stillen Reserven beim Übergang zum neuen Recht aufdecken. Deren Höhe ist nach allgemein anerkannten Bewertungsregeln festzulegen, durch die Veranlagungsbehörden zu überprüfen und mittels anfechtbarer Verfügung festzusetzen. Die aufgedeckten stillen Reserven werden hernach, soweit diese bisher nicht steuerbar gewesen sind, bei deren zukünftigen Realisation innert den nächsten fünf Jahren zu einem gesonderten (tieferen) Steuersatz besteuert. Nicht Gegenstand der Besteuerung zum gesonderten Satz sind die Beteiligungserträge. Diese unterliegen bei der indirekten Freistellung dem ordentlichen Satz. Diese Form der Aufdeckung stiller Reserven betrifft nur das kantonale Recht, da die privilegierte Besteuerung während des Steuerstatus nur auf kantonaler Ebene zum Zuge kam, während auf Bundesstufe die volle Steuer entrichtet wurde.

Deckt die Gesellschaft stille Reserven auf, steht der dadurch erzielten Steuerersparnis ein administrativer Mehraufwand gegenüber. Macht die Gesellschaft demgegenüber bei der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus keine stillen Reserven geltend, entfällt die Verfügung, da in Zukunft alle realisierten Gewinne zum ordentlichen Satz steuerbar sind. In diesem Fall entsteht kein zusätzlicher administrativer Aufwand.

4.1.1.6 Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Von der Abschaffung der Emissionsabgabe sind alle juristischen Personen betroffen, die neues Eigenkapital aufnehmen, soweit das gesamte Eigenkapital den Freibetrag von 1 Million Franken übersteigt.

Diese Gesellschaften kommen durch die Massnahme in den Genuss einer Steuerersparnis. Ausserdem entfallen die Entrichtungskosten für die Abgabe.

4.1.1.7 Ausweitung der pauschalen Steueranrechnung auf Schweizer Betriebsstätten ausländischer Unternehmen

Gemäss Handelsregister (Stand 1.1. 2015) existieren 3'999 Schweizer Betriebsstätten ausländischer Unternehmen, welche potenziell von der Ausweitung der pauschalen Steueranrechnung ausländischer Quellensteuern profitieren könnten, sofern sie solche quellensteuerbelastete Einkünfte haben. Ist dies der Fall, so erfahren diese Betriebsstätten zum Preis eines zusätzlichen administrativen Aufwandes eine Steuerentlastung.

4.1.2 Auswirkungen auf unternehmerische Entscheidungen

4.1.2.1 Rechtsformneutralität

Die Reform bringt für bisher qualifizierende Beteiligte an Kapitalunternehmen in allen Kantonen ein höheres Teilbesteuerungsmass für ausgeschüttete Gewinne mit sich. Infolgedessen erhöht sich die Steuerbelastung für Eigentümer-Unternehmer-Beteiligte an einem Kapitalunternehmen. Dem steht jedoch die im Zuge der Umsetzung der USR III zu erwartende Gewinnsteuersenkung auf Stufe der Kantone gegenüber, so dass auf diesem Wege die Belastung der Beteiligten an Kapitalunternehmen wieder sinkt. Unter dem Strich kann dabei gegenüber dem geltenden Recht – je nach Kanton – eine Mehr- oder Minderbelastung resultieren.

Tabelle 6: Maximalbelastung eines Beteiligten an einem Personenunternehmen im Vergleich zu einem Beteiligten an einem Kapitalunternehmen mit qualifizierender Beteiligung im geltenden Recht und mit Reform, 2014

	Beteiligter an Personenunternehmen	Beteiligter an Kapitalunternehmen	
		Geltendes Recht	Reform
ZH Zürich	40.0%	37.8%	43.2%
BE Bern	41.4%	40.1%	45.6%
LU Luzern	30.8%	26.8%	31.2%
UR Altdorf	25.6%	25.8%	30.3%
SZ Schwyz	23.7%	22.8%	28.5%
OW Sarnen	24.1%	24.2%	27.4%
NW Stans	25.6%	24.8%	28.3%
GL Glarus	31.6%	27.4%	34.3%
ZG Zug	22.9%	25.3%	28.3%
FR Freiburg	36.0%	35.0%	39.9%
SO Solothurn	34.3%	37.9%	40.6%
BS Basel	37.5%	37.7%	42.6%
BL Liestal	42.2%	38.4%	44.1%
SH Schaffhausen	32.3%	30.5%	35.0%
AR Herisau	30.5%	28.6%	31.3%
AI Appenzell	25.5%	24.9%	29.5%
SG St. Gallen	33.5%	32.0%	36.6%
GR Chur	32.4%	32.9%	35.6%
AG Aarau	34.3%	29.0%	35.8%
TG Frauenfeld	32.5%	32.7%	35.5%
TI Bellinzona	40.9%	40.1%	43.4%
VD Lausanne	47.7%	48.5%	49.4%
VS Sitten	40.9%	40.9%	44.1%
NE Neuenburg	39.3%	37.6%	40.8%
GE Genf	45.0%	44.6%	48.0%
JU Delsberg	41.5%	40.6%	43.9%
Minimum	22.9%	22.8%	27.4%
Maximum	47.7%	48.5%	49.4%

Quelle: ESTV

Die Auswirkungen auf die Rechtsformneutralität sind daher im Einzelfall unklar. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden Gewinnsteuersenkungen erscheint die Änderung beim Teilbesteuerungsmass unter dem Gebot der Rechtsformneutralität begründet.

4.1.2.2 Finanzierungsneutralität

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. Darüber hinaus ergibt sich auf Unternehmensebene eine Annäherung an die Finanzierungsneutralität durch Massnahmen, welche die Gewinnsteuerbelastung senken. Im Vordergrund stehen hier die durch die Reform ausgelösten kantonalen Gewinnsteuersenkungen.

Auf Haushaltsebene erfolgt lediglich eine Anpassung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne für qualifizierende Investoren und damit eine leichte Veränderung bei der Beteiligungsfinanzierung für qualifizierende Investoren. Der Vorschlag in der Vernehmlassungsvorlage war diesbezüglich konsequenter, indem er auf Haushaltsebene eine Verteuerung der günstigsten Finanzierungswege (Selbstfinanzierung und Beteiligungsfinanzierung für qualifizierende Investoren) und eine Verbilligung der teuren Beteiligungsfinanzierung für nicht qualifizierende Investoren

gebracht hätte. Immerhin wird mit der einheitlichen Regelung des Teilbesteuerungsmasses der Anreiz beseitigt, AHV-abgabepflichtiges Lohneinkommen durch AHV-abgabefreie Gewinnausschüttungen zu ersetzen.

Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, stellt sich beim Ziel der Finanzierungsneutralität mit der Reform keine Verbesserung ein.

Tabelle 7: Grenzsteuerbelastung alternativer Finanzierungswege durch die Gewinn- und die Einkommenssteuer im Reformszenario, 2014

	Beteiligungsfinanzierung		Selbstfinanzierung	Fremdfinanzierung
	Qualifizierender Investor	Nicht qualifizierender Investor		
ZH Zürich	43.2%	52.7%	21.1%	40.0%
BE Bern	45.6%	55.1%	23.4%	41.4%
LU Luzern	31.2%	39.3%	12.3%	30.8%
UR Altdorf	30.3%	36.9%	15.1%	25.6%
SZ Schwyz	28.5%	34.6%	14.3%	23.7%
OW Sarnen	27.4%	33.7%	12.7%	24.1%
NW Stans	28.3%	35.0%	12.7%	25.6%
GL Glarus	34.3%	42.3%	15.7%	31.6%
ZG Zug	28.3%	34.1%	14.6%	22.9%
FR Freiburg	39.9%	48.6%	19.6%	36.0%
SO Solothurn	40.6%	48.6%	21.9%	34.3%
BS Basel	42.6%	51.4%	22.2%	37.5%
BL Liestal	44.1%	54.2%	20.7%	42.2%
SH Schaffhausen	35.0%	43.1%	16.0%	32.3%
AR Herisau	31.3%	39.3%	12.7%	30.5%
AI Appenzell	29.5%	36.1%	14.2%	25.5%
SG St. Gallen	36.6%	44.9%	17.1%	33.5%
GR Chur	35.6%	43.7%	16.7%	32.4%
AG Aarau	35.8%	44.5%	15.5%	34.3%
TG Frauenfeld	35.5%	43.6%	16.4%	32.5%
TI Bellinzona	43.4%	53.1%	20.7%	40.9%
VD Lausanne	49.4%	60.3%	24.0%	47.7%
VS Sitten	44.1%	53.8%	21.7%	40.9%
NE Neuenburg	40.8%	50.5%	18.4%	39.3%
GE Genf	48.0%	58.3%	24.2%	45.0%
JU Delsberg	43.9%	53.7%	20.9%	41.5%
Minimum	27.4%	33.7%	12.3%	22.9%
Maximum	49.4%	60.3%	24.2%	47.7%

Quelle: ESTV

4.2 Haushalte

Lediglich eine Massnahme, die vereinheitlichte Entlastung beim Teilbesteuerverfahren für ausgeschüttete Gewinne, betrifft die Haushalte direkt. Betroffen sind sie aber nur, wenn sie zu mindestens 10% am Kapital einer Kapitalgesellschaft beteiligt sind. Dann resultiert eine Mehrbelastung bei der Einkommenssteuer. Die Harmonisierung der Entlastung bei Bund und Kantonen führt zu einer Vereinfachung und reduziert damit zumindest in interkantonalen Fällen den administrativen Aufwand.

4.3 Staat

4.3.1 Finanzielle Auswirkungen im Allgemeinen

4.3.1.1 Patentbox und Aufdeckung stiller Reserven

Die Einführung der Box wird dazu führen, dass gewisse Aktivitäten im Bereich der qualifizierenden Rechte, 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. Nur ein Teil der Unternehmen, welche heute einen kantonalen Steuerstatus innehaben, wird in den Genuss der Patentbox gelangen. So werden wohl namentlich Grosshandelsunternehmen und Unternehmen, welche grösstenteils Marken bewirtschaften, nicht oder in nur geringem Umfang von der Box profitieren können. Diese Gesellschaften profitieren dann immerhin von der Aufdeckung stiller Reserven.

Im Unterschied zu den bisherigen kantonalen Steuerstatus steht die Patentbox nicht nur juristischen Personen, sondern im Geschäftsvermögen auch natürlichen Personen offen.

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

1. Gewinne, welche bisher im Rahmen der Statusgesellschaften nach Artikel 28 StHG privilegiert besteuert werden und neu für die Patentbox qualifizieren, dürften 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 Patentbox sowohl für den Bund als auch für die Kantone weitgehend aufkommensneutral auswirken.
2. Bei den bisher privilegiert besteuerten Gewinnen, welche nicht für die Patentbox qualifizieren, steigt die Steuerbelastung auf Ebene Kanton und Gemeinde demgegenüber. Temporär vermag die gesonderte Besteuerung der nach dem Statusverlust realisierten stillen Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts die Steuerbelastung zu dämpfen. Erst danach 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 rechnen. Im zweiten Fall würde sich auch das Gewinnsteuersubstrat des Bundes verringern.
3. Auf Gewinnen, welche bisher ordentlich besteuert werden und neu für die Patentbox qualifizieren, reduziert sich die Steuerbelastung auf Stufe Kanton und Gemeinde deutlich. Dadurch entstehen Kantonen und Gemeinden Mindereinnahmen. Das Ausmass dieses Effektes hängt davon ab, welcher Anteil bisher ordentlich besteuert Gewinne für die Box qualifiziert. Tendenziell lohnt es sich am ehesten bestehende Patente, deren Gewinne bisher ordentlich besteuert worden sind, in die Box einzubringen, wenn diese noch eine lange Restlaufzeit haben, da dann die niedrigere Besteuerung der künftigen Gewinne die Kosten des Eintritts kompensieren. Dementsprechend ist die Box auch für neue Patente attraktiv. Für den Bund ergeben sich demgegenüber aufgrund des niedrigeren von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer absetzbaren Steueraufwandes Mehreinnahmen. Für Aktivitäten, die bisher ordentlich besteuert wurden und neu für die Patentbox qualifizieren, ergibt sich eine Steigerung der Standortattraktivität. Dies kann zu einer Zuwanderung von Steuersubstrat und zu damit verbundenen Mehreinnahmen für Bund und Kantone führen.

4. Im Unterschied zu den bisherigen kantonalen Steuerstatus steht die Patentbox im Geschäftsvermögen auch natürlichen Personen offen. Da diese weit weniger wirtschaftlich bedeutende Patente halten als die juristischen Personen, dürften sich die daraus resultierenden Mindereinnahmen bei den natürlichen Personen in engen Grenzen halten.

4.3.1.2 Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen

Im Rahmen der Reform können die Kantone eine steuerliche Förderung von F&E vorsehen, indem die entsprechenden Aufwendungen zu mehr als hundert Prozent abzugsfähig erklärt werden. Von der Massnahme können juristische Personen und im Geschäftsvermögen auch natürliche Personen profitieren. Da die Massnahme für die Kantone fakultativ ist, können keine Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen getroffen werden. Die kantonalen Mindereinnahmen werden abhängig sein i) von der Anzahl der Kantone, die eine solche Förderung anbieten werden, ii) von der Generosität der Förderung und iii) von den dynamischen Effekten, die eine Förderung von F&E hervorrufen wird. Da die Massnahme nur auf kantonaler Ebene wirken wird, ergeben sich für den Bund keine Mindereinnahmen. In Abhängigkeit der Anzahl der Kantone, die sich eines solchen Instruments bedienen, und der Generosität der Förderung, resultieren beim Bund sogar geringfügige Mehreinnahmen, da der von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer des Bundes abziehbare Steueraufwand niedriger ausfallen wird. Soweit die Massnahme die F&E-Tätigkeit in der Schweiz erhöht und diese erfolgreich ist, ergeben sich langfristig eine erhöhte Wertschöpfung und Mehreinnahmen für Bund und Kantone.

4.3.1.3 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 2005-2014 ergeben sich auf diesem Wege jährliche Mindereinnahmen in Höhe von 228 Millionen Franken.

Diesen Mindereinnahmen stehen nicht quantifizierbare Mehreinnahmen für Bund und Kantone gegenüber, die sich aus der Verbilligung der Beteiligungsfinanzierung ergeben, welche sich positiv auf die Investitionstätigkeit und die Erhöhung der Standortattraktivität auswirkt.

Tabelle 8: Steuereinnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital:

Jahr	Steuereinnahmen in Mio. Franken
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
2014	175.3
Zehnjahresdurchschnitt 2001-2010	243.4
Zehnjahresdurchschnitt 2002-2011	233.7
Zehnjahresdurchschnitt 2003-2012	228.5
Zehnjahresdurchschnitt 2004-2013	231.3
Zehnjahresdurchschnitt 2005-2014	228.0

4.3.1.4 Anpassungen bei der Kapitalsteuer

Da die Massnahme für die Kantone fakultativ ist, ist keine Schätzung der finanziellen Auswirkungen möglich. Die folgenden Elemente beeinflussen jedoch das Ergebnis:

- Aufgrund der zwingenden Abschaffung der kantonalen Steuerstatus entfallen zunächst die Sondertarife für Statusgesellschaften bei der Kapitalsteuer. Daraus ergeben sich Mehreinnahmen.
- Fakultativ können die Kantone Erleichterungen für den den Beteiligungs- und Boxenerträgen zugerechneten Kapitalanteil gewähren. Soweit die Kantone davon Gebrauch machen, resultieren ihnen daraus Mindereinnahmen. Netto gilt dies in jedem Fall, wenn Gesellschaften mit Beteiligungs- oder Boxenerträgen bisher nicht in den Genuss von Sondertarifen kommen. Andernfalls ist der Nettoeffekt offen.
- Schliesslich steht es den Kantonen auch frei, den Tarif der Kapitalsteuer anzupassen, wodurch je nachdem Mehr- oder Mindereinnahmen resultieren.

4.3.1.5 Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne

Die Anhebung des Teilbesteuerungsmasses auf 70% bewirkt Mehreinnahmen. Diese werden im Rahmen einer statischen Betrachtung auf jährlich 91 Millionen Franken bei der Bundessteuer und jährlich 331 Millionen Franken bei den kantonalen Steuern geschätzt. Von letzteren entfallen 135 Millionen Franken auf die Gemeinden.

In dieser Schätzung nicht berücksichtigt sind Verhaltensanpassungen. Dazu gehören die finanziellen Auswirkungen infolge eines allfälligen Rückgangs der Gewinnausschüttung sowie langfristig ein niedrigeres Wachstum infolge einer höheren Grenzsteuerbelastung auf beteiligungsfinanzierten Investitionen. Die AHV wird tendenziell entlastet, da der Lohnbezug im Vergleich zum Gewinnbezug wieder attraktiver wird.

4.3.1.6 Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)

Die den Unternehmen und natürlichen Personen gewährte pauschale Steueranrechnung führt zu einer Verringerung ihrer in der Schweiz geschuldeten direkten Steuern. Die Verwaltung verfügt über keine Daten, die Auskunft geben könnten über die Anzahl Betriebsstätten, welche zukünftig basierend auf der Neuregelung eine pauschale Steueranrechnung geltend machen könnten. Es sind daher keine Aussagen möglich über die zukünftig zu erwartenden finanziellen Auswirkungen. Aus der verbesserten Anrechnungsmöglichkeit im Rahmen der pauschalen Steueranrechnung entstehen Mindereinnahmen. Angesichts der unvorteilhaften heutigen Regelung dürften allerdings nur wenige Betriebsstätten ausländischer Unternehmen in der Schweiz Erträge vereinnahmen, die mit einer Residualsteuer aus Drittstaaten belastet sind. Die statischen Mindereinnahmen der Massnahme dürften daher gering ausfallen. Sofern es zu Neuansiedlungen von Betriebsstätten kommt, könnten diese statischen Mindereinnahmen durch die Mehreinnahmen aus den Gewinnsteuern der neuen Betriebsstätten ganz oder teilweise kompensiert werden.

4.3.2 Bund

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

Tabelle 9: Finanzielle Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf den Bund:

Massnahme	Statische finanzielle Auswirkungen Bund	Dynamische finanzielle Auswirkungen Bund
Patentbox + Aufdeckung stiller Reserven	Kurzfristig resultieren geringfügige Mehreinnahmen, da der von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer des Bundes abziehbare Steueraufwand bei bisher kantonal ordentlich besteuertem Gewinnsteuersubstrat, das neu für die Patentbox 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.
Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen	Geringfügige Mehreinnahmen infolge des niedrigeren abzugsfähigen Steueraufwands, abhängig vom Ausmass indem die Kantone von der Massnahme Gebrauch machen.	Soweit die Massnahme die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit in der Schweiz erhöht und diese erfolgreich ist, ergeben sich langfristig eine erhöhte Wertschöpfung und Mehreinnahmen.
Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Jährliche Mindereinnahmen: -228 Mio. Franken.	Den statischen Mindereinnahmen stehen nicht quantifizierbare Mehreinnahmen gegenüber, die sich längerfristig aus der Verbilligung der Anteilsfinanzierung ergeben und sich positiv auf die Investitionstätigkeit und die Erhöhung der Standortattraktivität auswirken.
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	Jährliche Mehreinnahmen: 76 Mio. Franken (nach Abzug Kantonsanteil 17%)	Den statischen Mehreinnahmen stehen Mindereinnahmen aufgrund von Verhaltensanpassungen in Form geringerer Gewinnausschüttungen sowie niedrigerer beteiligungsfinanzierter Investitionen gegenüber.
Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)	Geringfügige, aber mangels Datengrundlage nicht näher quantifizierbare Mindereinnahmen.	Sofern es zu Neuansiedlungen von Betriebsstätten kommt, könnten diese statischen Mindereinnahmen durch die Mehreinnahmen aus den Gewinnsteuern der neuen Betriebsstätten ganz oder teilweise kompensiert werden.

Weil keine Massnahme vorgesehen ist, welche bisher vor allem im Rahmen der Swiss Finance Branch und der Holdinggesellschaften präferenziell besteuerte Zinsen aus konzerninternen Darlehen ersetzen könnte, ist hier mit Mindereinnahmen aufgrund von Abwanderungen und Funktionsverlagerungen ins Ausland zu rechnen, sofern für solche Tätigkeiten an Konkurrenzstandorten weiterhin Steuerbelastungen von deutlich unter 10% angeboten werden können. Für den Bund werden die dadurch direkt entstehenden Mindereinnahmen auf bis zu 0.2 Milliarden Fran-

ken geschätzt. Darin sind indirekte Mindereinnahmen bei Dienstleistungserbringern und das Risiko der Abwanderung weiterer zentraler Konzernfunktionen aufgrund von konzerninternen Verbundeffekten nicht enthalten.

Neben den steuerpolitischen Massnahmen haben auch die vertikalen Ausgleichsmassnahmen finanzielle Auswirkungen auf den Bund. Sie führen zu Mehrausgaben von gegen 1 Milliarde Franken. 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. Dieser Betrag fällt jedoch unter die, zwischen Bund und den Kantonen vereinbarte Verständigungslösung im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2011-13, welche vorsieht, dass die frei werdenden Mittel des Bundes aus dem Härteausgleich zugunsten der Kantone einzusetzen sind.

Tabelle 10 fasst in einer statischen Betrachtungsweise die finanziellen Auswirkungen der Reform, 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 bzw. Funktionen verlagern (Mindereinnahmen) oder wenn neue Unternehmen bzw. Funktionen zuziehen bzw. bestehende Unternehmen ein stärkeres Gewinnwachstum aufweisen. Ebenso wenig sind anderweitige Verhaltensanpassungen der Unternehmen wie beispielsweise Umstrukturierungen berücksichtigt. 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 10: Übersicht über finanzielle Auswirkungen und Gegenfinanzierung auf Bundesebene (statische Berechnungen mit gerundeten Zahlen, Auswirkungen auf bisherige Kantonsanteile bei Steuereinnahmen bereits berücksichtigt)

Finanzielle Auswirkungen der USR III pro Jahr (- Belastungen, + Entlastungen)	Volumen in Mrd.
<i>Einnahmen</i>	
Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital	-0.2
Anpassungen Teilbesteuerungsverfahren	+0.1
Aufdeckung stille Reserven	p.m.
Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)	p.m.
<i>Ausgaben</i>	
Vertikale Ausgleichsmassnahmen	-1.0
Ergänzungsbeitrag	-0.2
Total	-1.3
Gegenfinanzierung	
<i>Einnahmenseitige Massnahmen</i>	
Aufstockung Steuerinspektoren	0.3
<i>Ausgabenseitige Massnahmen</i>	
Bereits im Finanzplan eingestellt (Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital)	0.2
Auslaufen NFA-Härteausgleich	0.2
Ausgabenseitig (Residuum)	0.6
Total	1.3

4.3.3 Kantone und Gemeinden

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

In statischer Betrachtung ergeben sich auf Stufe der Kantone und Gemeinden die folgenden finanziellen Auswirkungen: Soweit Erträge von bisher privilegiert besteuerten Gesellschaften neu im Rahmen der Patentbox besteuert werden, wirkt sich die Reform auf Stufe der Kantone und Gemeinden in etwa aufkommensneutral aus. Mindereinnahmen entstehen bei der Patentbox jedoch, wenn bisher ordentlich besteuerte Erträge in die Patentbox gelangen. Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer sowie die Aufdeckung stiller Reserven bei Statusverlust wirken sich ebenfalls ungefähr aufkommensneutral aus. Letztere Massnahme ist jedoch zeitlich befristet. Die erhöhten Steuerabzüge für F&E bewirken ebenfalls Mindereinnahmen. Da diese Massnahme freiwillig ist, hängt die Höhe der Mindereinnahmen davon ab, welche Kantone in welchem Ausmass von der Massnahme Gebrauch machen werden. Mehreinnahmen sind demgegenüber aus der Anpassung des Teilbesteuerungsverfahrens (0.3 Milliarden Franken pro Jahr) für qualifizierende Anteilsinhaber zu erwarten. In der Summe erzeugen die (quantifizierbaren) Auswirkungen der verschiedenen Reformelemente für Kantone und Gemeinden Mindereinnahmen von gut 0.4 Milliarden Franken pro Jahr.

Weil keine Massnahme vorgesehen ist, welche bisher vor allem im Rahmen der Swiss Finance Branch und der Holdinggesellschaften präferenziell besteuerte Zinsen aus konzerninternen Darlehen ersetzen könnte, ist hier mit Mindereinnahmen aufgrund von Abwanderungen und Funktionsverlagerungen ins Ausland zu rechnen, sofern auf diesen Tätigkeiten im Ausland weiterhin Steuerbelastungen von deutlich unter 10% angeboten werden können. Für die Kantone werden die dadurch direkt entstehenden Mindereinnahmen auf bis zu 0.1 Milliarden Franken pro Jahr geschätzt. Darin sind indirekte Mindereinnahmen bei Dienstleistungserbringern und das Risiko der Abwanderung weiterer zentraler Konzernfunktionen aufgrund von konzerninternen Verbundeffekten nicht enthalten.

Tabelle 11: Finanzielle Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen auf die Kantone und die Gemeinden:

Massnahme	Statische finanzielle Auswirkungen Kantone und Gemeinden	Dynamische finanzielle Auswirkungen Kantone und Gemeinden
Patentbox + Aufdeckung stiller Reserven	Kurzfristig bestimmen sich die finanziellen Auswirkungen v.a. durch die Mindereinnahmen aus bisher ordentlich besteuerten Gewinnen, welche für die Patentbox qualifizieren.	Langfristig, d.h. nach dem Auslaufen der gesonderten Besteuerung der stillen Reserven fallen die Mindereinnahmen grösser aus, da entweder Gewinnsteuersubstrat abwandern oder Gewinnsteuersenkungen erforderlich sein dürften, um das abwanderungsgefährdete Gewinnsteuersubstrat im Inland zu halten.
Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen	Soweit die Kantone von der freiwilligen Massnahme Gebrauch machen, entstehen ihnen statische Mindereinnahmen. Deren Höhe hängt davon ab, welche Kantone die Massnahme anwenden und wie die Massnahme im Einzelnen ausgestaltet sein wird.	Soweit die Massnahme die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit in der Schweiz erhöht und diese erfolgreich ist, stehen den statischen Mindereinnahmen langfristig dank der erhöhten Wertschöpfung Mehreinnahmen gegenüber.
Kapitalsteuer	Da die Massnahme für die Kantone fakultativ ist, ist keine Schätzung der finanziellen Auswirkungen möglich.	
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren	Mehreinnahmen: 346 Mio. Franken pro Jahr (inkl. Kantonsanteil 17%)	Den statischen Mehreinnahmen stehen Mindereinnahmen aufgrund von Verhaltensanpassungen in Form geringerer Gewinnausschüttungen sowie niedrigerer beteiligungsfinanzierter Investitionen gegenüber.
Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)	Geringfügige, aber mangels Datengrundlage nicht näher quantifizierbare Mindereinnahmen.	Sofern es zu Neuansiedlungen von Betriebsstätten kommt, könnten diese statischen Mindereinnahmen durch die Mehreinnahmen aus den Gewinnsteuern der neuen Betriebsstätten ganz oder teilweise kompensiert werden.

Nicht berücksichtigt sind weiter dynamische Effekte sowie Mindereinnahmen aufgrund allfälliger Senkungen der kantonalen Gewinnsteuersätze. Um der drohenden Abwanderung mobiler Gesellschaften bzw. mobilen Steuersubstrats in andere Gebietskörperschaften zu begegnen, kann

als Folge der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus auf kantonalen Ebene ein Bedarf entstehen, die kantonalen Gewinnsteuern zu senken. Dies gilt in der Tendenz für Kantone mit einer mittleren bis höheren Steuerbelastung, soweit keine neuen Massnahmen mit zumindest teilweisem Charakter als Sonderregelungen (Patentbox, Abzüge für F&E und Anpassungen bei der Kapitalsteuer) zur Verfügung stehen. Durch solche Gewinnsteuersenkungen werden auch bisher ordentlich besteuerte Gesellschaften entlastet. Mit den ausgabenseitigen Massnahmen beteiligt sich der Bund an den Lasten der Kantone und erleichtert ihnen den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen Unternehmensbesteuerung. Die Senkung kantonaler Gewinnsteuersätze verbilligt die Investitionstätigkeit ansässiger Unternehmen und steigert die Standortattraktivität. Beide Effekte vergrössern das Steuersubstrat und führen längerfristig zu Mehreinnahmen.

Die Unternehmen werden sich an das neue nationale und internationale Umfeld anpassen. Je nach Strategie, welche die Kantone und die ausländischen Staaten in ihrer Steuerpolitik wählen, kann dies per Saldo entweder zu einer Zu- oder zu einer Abwanderung von Steuersubstrat führen. Grundsätzlich dürfte die Schweiz dabei gut positioniert sein: Mit der Reform bietet sie auch in Zukunft international wettbewerbsfähige steuerliche Standortbedingungen mit niedrigen Steuerbelastungen für forschungsintensive Aktivitäten (Patentbox, Abzüge für F&E-Aufwendungen) sowie eine im Durchschnitt über alle Kantone merklich tiefere Gewinnsteuerbelastung als heute.

Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes bringen den Kantonen ab 2019 Mehreinnahmen von bis zu 1 Milliarde im Jahr. 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).

4.4 Regionen

Die dynamischen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften einzelner Kantone und Regionen hängen von der jeweiligen Ausgangslage und – ganz entscheidend – von den Strategien ab, welche die einzelnen Kantone verfolgen.

Grundsätzlich ist die Ausgangslage in jenen Kantonen einfacher, die bereits heute ordentlich besteuerte Gesellschaften niedrig belasten, da hier der Anpassungsdruck geringer ist. Am ehesten haben unter diesen Kantonen noch jene eine Herausforderung zu bewältigen, bei denen Statusgesellschaften, welche künftig nicht von der Patentbox profitieren können, ein hohes Gewicht aufweisen. Der Grund ist, dass trotz der Korrekturmassnahmen beim Finanzausgleich das Gewicht dieser Gesellschaften ihm Ressourcenpotenzial steigt, wodurch diese Kantone beim Finanzausgleich schlechter abschneiden.¹⁷

Die grössten Herausforderungen stellen sich aber bei Kantonen mit heute eher hohen ordentlicher Gewinnsteuerbelastung und einer signifikanten Bedeutung von mobilen Statusgesellschaften, die nicht von der Patentbox profitieren können. Diese Kantone stehen vor der Situation, dass die finanziellen und volkswirtschaftlichen Einbussen gross sind, wenn sie diese Gesellschaften in andere Gebietskörperschaften ziehen lassen, und dass die finanziellen Auswirkungen ins Gewicht fallen, wenn sie die Gewinnsteuer senken, um diese Gesellschaften zu halten.

Weniger schwierig ist die Lage für Hochsteuerkantone, bei denen die bisherigen Statusgesellschaften überwiegend in den Genuss der Patentbox gelangen oder bei denen die Statusgesellschaften volkswirtschaftlich und finanziell nur eine sehr geringe Rolle spielen. Sie kommen allen-

¹⁷ Vgl. Botschaft, Ziffer 1.2.12 und Anhang, für eine Darstellung der statischen Auswirkungen beim Ressourcenausgleich.

falls unter Druck, wenn die Nachbarkantone markante Gewinnsteuersenkungsstrategien verfolgen. Unter Umständen müssen sie dann mitziehen, um bisher ordentlich besteuerte Gesellschaften, welche zwar nicht international, aber interkantonal mobil sind, halten zu können.

Das zweite Element für die Auswirkungen auf die einzelnen Kantone und Regionen bilden die Strategien der Kantone – und unter Umständen auch jene grosser Gemeinden. Die Wahl der Strategien fällt nach dem Subsidiaritätsprinzip in die Kompetenz dieser Gebietskörperschaften. Der Bund mischt sich hier nicht ein und hat dementsprechend auch keinen Masterplan entwickelt, der Empfehlungen für die Kantone oder gar Vorschriften enthalten würde, wie sie sich zu verhalten hätten. Der Bund hat jedoch mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer und der Anpassung des Finanzausgleichs sowie der Aufdeckung stiller Reserven bei Statusverlust Massnahmen vorgesehen, welche den Kantonen die Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen erleichtern werden.

5 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

5.1 Märkte

5.1.1 Produktmärkte

Die Reform hat keine direkten Auswirkungen auf die Produktmärkte. Indirekte Effekte ergeben sich jedoch dadurch, dass die Reform tendenziell F&E-intensive Produkte relativ zu anderen Produkten steuerlich entlastet. Dies kann das Preisgefüge zwischen diesen beiden Produktgruppen beeinflussen und zu entsprechenden Nachfrageverschiebungen führen. Auf der Angebotsseite kann dies die Unternehmenslandschaft in Richtung F&E-intensivere Strukturen verändern. Dieser Effekt ist aber nicht gesichert, da er auch von den Strategien der Konkurrenzländer abhängt, welche angesichts der Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen vor ähnlichen Herausforderungen und Strategieanpassungen wie die Schweiz stehen.

5.1.2 Arbeitsmarkt

Die Reform hat keine direkten Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Indirekt können sich jedoch die folgenden Auswirkungen einstellen:

- Verschiebt sich die Unternehmenslandschaft in Richtung F&E-intensivere Strukturen (vgl. Ziffer 5.1.1), nimmt die Nachfrage nach Arbeitskräften mit technisch-naturwissenschaftlicher Ausbildung absolut und relativ zu Arbeitskräften mit anderen Qualifikationen zu.
- Da die Reform die Kapitalakkumulation anstösst (vgl. Ziffern 5.1.3 und 5.2), steigern die ausgelösten zusätzlichen Investitionen die Arbeitsproduktivität, wodurch die Löhne tendenziell ansteigen.
- Durch die erhöhte Kapitalakkumulation verringert sich zudem einerseits die Nachfrage nach Tätigkeiten, die Substitute zu Sachkapital darstellen und im Rahmen von Automatisierungsprozessen durch Maschinen ersetzt werden können, und erhöht sich andererseits die Nachfrage nach Tätigkeiten, die komplementär zu Sachkapital sind. In der Tendenz verschiebt sich die Arbeitsnachfrage dadurch in Richtung höherer Qualifikationen.

Die Effekte können sich auch auf das Lohngefüge auswirken.

5.1.3 Finanzmärkte

Die Reform wirkt sich auf die Finanzmärkte aus, indem sie die Kosten der Finanzierungswege beeinflusst.

- Je nachdem, wie ein Unternehmen durch die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, der Einführung der Patentbox, des erhöhten Abzugs für F&E-Aufwendungen, der Aufdeckung stiller Reserven und durch die von der Reform ausgelösten kantonalen Gewinnsteuersenkungen betroffen ist, kann seine Gewinnsteuerbelastung sinken oder steigen. Im Aggregat reduziert die Reform aber die Gewinnsteuerbelastung. Dadurch verringern sich die Kosten für die Beteiligungs- und die Selbstfinanzierung.
- Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer können im Einzelfall je nach Konstellation zu einer Mehr- oder Minderbelastung führen. Das Vorzeichen des aggregierten Ergebnisses ist offen.
- Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital verbilligt die Beteiligungsfinanzierung, soweit sich ein Unternehmen durch die Ausgabe von neuem Kapital finanziert.

- Die Anpassungen im Teilbesteuerungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne erhöhen die Kosten der Beteiligungsfinanzierung, soweit es sich bei den Anteilseignern um qualifizierende Investoren handelt.

Werden diese vier Wirkungskanäle gewichtet, so verbilligt sich unter dem Strich die Eigenfinanzierung absolut und relativ zur Fremdfinanzierung. Dies dürfte einerseits die Kapitalbildung insgesamt anregen und andererseits den Eigenfinanzierungsgrad leicht erhöhen. Der Kapitalmarkt für Eigenkapital gewinnt zulasten des Marktes für Anleihen und Unternehmenskredite Marktanteile.

Da sich Steuervorteile im Kurswert kapitalisieren, geht von der Reform auch ein einmaliger positiver Effekt auf die Aktienbörse, den Sekundärmarkt für Eigenkapital, aus.

5.2 Sachkapital und Infrastruktur

Die in Ziffer 5.1.3 beschriebenen Wirkungskanäle verbilligen die Finanzierung von Sachkapital und erhöhen tendenziell dessen Bildung (Maschinen, Anlagen, gewerbliche Bauten) und durch marktwirtschaftliche Unternehmen finanzierte Infrastruktur (Verkehr, Energie, Kommunikation, Ver- und Entsorgung).

5.3 Wissen und Technologie

5.3.1 Forschung und Entwicklung

Im Bereich von F&E entstehen regelmässig positive externe Effekte. Externe Effekte (Spillovers) liegen vor, wenn der Nutzen (oder der Gewinn) eines Wirtschaftssubjekts durch das Verhalten eines anderen Wirtschaftssubjekts beeinflusst wird, ohne dass dieser Einfluss über den Markt bepreist wird. Diese äussern sich konkret darin, dass Erträge aus Innovationen nicht immer geschützt werden können. Wenn ein Unternehmen neue Produkte entwickelt, kann es Gewinne erwirtschaften – vorausgesetzt dass andere Wirtschaftssubjekte die Technologie nicht imitieren können. Für diese ist die Nachahmung der Innovation vorteilhaft, da sie die F&E-Kosten für die Innovation nicht zu tragen hatten. Da aus wohlfahrtstheoretischer Sicht nicht berücksichtigt wird, dass auch andere Unternehmen (oder Haushalte) die Innovation nutzen (könnten), kommt es zu einer Unterversorgung mit F&E und ein korrigierender Eingriff des Staates könnte die gesellschaftliche Wohlfahrt erhöhen. Ziel staatlichen Handelns müsste es in diesem Fall sein, mittels geeigneter Instrumente F&E soweit zu fördern, bis die Grenzkosten der Unternehmen der sozialen Ertragsrate (statt der privaten) der Innovation entsprechen.

Neben einer Korrektur eines Marktversagens, kann durch eine Förderung von F&E auch die Standortattraktivität gestärkt werden, wenn F&E betreibende Unternehmen aus dem Ausland in die Schweiz ziehen und/oder durch eine Förderung hiesige Unternehmen bewogen werden, die Schweiz nicht zu verlassen.

Beurteilt man eine steuerliche Förderung von F&E im Hinblick auf die beiden Ziele – Korrektur des Marktversagens und Stärkung der Standortattraktivität – besteht ein überwiegend komplementäres Verhältnis zum Patentschutz. Eine steuerliche Förderung – in geringerer Masse über eine Patentbox, stärker über eine Inputförderung – kann eine sinnvolle Ergänzung zu einem Patentschutz sein, wenn dieser schon bei geringfügigen Produktvariationen nicht mehr greift, das Unternehmen die Innovation verheimlichen möchte oder die Innovation nicht patentierbar ist. Die Förderung der Standortattraktivität mit Hilfe einer Inputförderung ist immer als Ergänzung zum Schutz der Eigentumsrechte zu betrachten.

In der Schweiz gibt es bisher keine genuine Förderung von F&E über das Steuersystem. Es besteht lediglich im Rahmen von Art. 29 Abs. 1 Bst. d und Art. 63 Abs. 1 Bst. d DBG die Möglichkeit, Rückstellungen für künftige F&E-Aufträge an Dritte bis zu 10% des steuerbaren Gewinns und maximal einer Million Franken zu bilden. Dabei handelt es sich zwar nicht um eine steuerliche Förderung von F&E im engeren Sinn, immerhin führen die Rückstellungen aber zu einem Zins- und Liquiditätsvorteil für die Unternehmen.

Mit der Reform werden zwei neue Förderinstrumente für F&E eingeführt. Erstens werden mit der Einführung einer Patentbox die Gewinne aus qualifizierenden Rechten begünstigt. Zweitens erhalten die Kantone die Möglichkeit F&E über die Inputseite zu fördern. Die Förderung sieht eine erhöhte Abzugsfähigkeit des F&E-Aufwands vor. Es steht den Kantonen offen bei der Förderung am Bestand des F&E-Aufwands anzusetzen oder lediglich den Zuwachs des F&E-Aufwands (gegenüber einer bestimmten Referenzperiode) zu fördern.

Bei der Einführung einer Patentbox steht das Standortziel im Vordergrund. Dies deshalb, da nur rentable Projekte gefördert werden, die patentiert sind oder bspw. über einen Erstanmelderschutz oder ein ergänzendes Schutzzertifikat verfügen. Gewisse Mitnahmeeffekte entstehen, weil mit dieser Massnahme auch F&E, welche in der Vergangenheit betrieben worden ist, begünstigt wird.

Die Patentbox stellt nicht das treffsicherste Instrument dar, um ein Marktversagen zu korrigieren. Die Gründe dafür sind, dass sie vergangene Anstrengungen begünstigt und damit Mitnahmeeffekte bewirkt und dass sie lediglich rentable Investitionen fördert, obwohl der F&E-Prozess in aller Regel durch hohe Risiken charakterisiert ist, so dass letztendlich nur ein kleiner Teil der Forschungsaktivität in ein marktreifes Produkt mündet. Auch können mit diesem Instrument lediglich F&E-Anstrengungen, die zu einem Patent oder ähnlichen Rechten führen, gefördert werden.

Die steuerliche Förderung von F&E über die Inputseite ist das treffsicherere Instrument, um ein Marktversagen zu korrigieren. Setzt die Förderung am F&E-Bestand an, dann werden in der Tendenz grosse rentable Unternehmen gefördert, die neue Projekte mit rentablen Produkten subventionieren können. Wird stattdessen die Veränderung des F&E-Aufwands gefördert, ist die Förderung eher auf junge und dynamische Unternehmen zugeschnitten. Eine aufwuchsbasierte Förderung ist allerdings administrativ aufwendiger als eine Bestandsförderung.

Zwischen den beiden Instrumenten bestehen auch Wechselwirkungen, da

- die Patentbox nur für einen Teil der F&E-Tätigkeiten genutzt werden kann, sei es, dass die Forschungsanstrengung nicht in ein rentables Produkt überführt werden kann oder aber der F&E-Aufwand auf ein nicht patentierbares Produkt entfällt;
- einige Unternehmen aufgrund der Anwendung des modifizierten Nexus-Ansatzes für die Bestimmung der zu privilegierenden Gewinne, in nur geringem Umfang von der Patentbox profitieren können.

Eine kantonale Inputförderung kann somit als Ergänzung für eine enge Patentbox angesehen werden, da für einige Unternehmen erst die Kombination aus Inputförderung und Patentbox interessant genug sein dürfte, ihre F&E-Aktivitäten in der Schweiz anzusiedeln. Alternativ stellt eine Inputförderung auch ein eigenständiges Instrument dar, welches primär ein Marktversagen korrigiert.

5.3.2 Innovation und Diffusion

Innovationen sind wichtige Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums, da sie Unternehmen einen technologischen Vorsprung gegenüber ihren Konkurrenten garantieren und es ihnen erlauben, sich von ihren Wettbewerbern zu differenzieren. Bei einer Korrektur eines Marktversagens wird stärker auf ein inneres Wachstum gesetzt, da Innovationsanreize für bestehende Firmen

oder Unternehmensgründungen gesetzt werden. Denn mit einer steuerlichen Inputförderung erhofft man sich vermehrte Forschungsanstrengungen der Unternehmen. Diese sollten sich wiederum im Ergebnis in mehr und besserer Produkte niederschlagen.

Bei der Stärkung der Standortattraktivität wird dagegen primär das Ziel verfolgt einer Abwanderung heimischer Unternehmen zu begegnen und ausländische (multinationale) Unternehmen für den Schweizer Standort zu gewinnen. Es stehen eher äussere Wachstumsimpulse durch Zuzüge im Vordergrund. Dabei ist bei der Ansiedlung multinationaler Unternehmen zwischen direkten (mehr Gewinnsteuereinnahmen und zusätzliche Arbeitsplätze durch das multinationale Unternehmen), indirekten (multinationale Unternehmen fragen Produkte und Dienstleistungen lokaler Anbieter nach) und induzierten Effekten (Nachfrageeffekte aus der Verwendung der Wertschöpfung in Form von ausbezahlten Löhnen, Dividenden, Zinsen und Steuern) zu unterscheiden.

Ein zusätzlicher Impuls ergibt sich auch durch Agglomerationseffekte, die vom Standort abhängig (z.B. Nähe zu natürlichen Ressourcen) oder unabhängig sein können. So sind zum Beispiel häufigkeitsabhängige Prozesse unabhängig vom Standort; d.h. es ist unerheblich, ob sich viele innovierende Unternehmen in Irland, der Schweiz oder in Deutschland ansiedeln. Wichtig ist nur, dass möglichst viele Unternehmen in räumlicher Nähe angesiedelt sind, wobei der Standort als solcher irrelevant ist. Ein typisches Beispiel für einen solchen häufigkeitsabhängigen Prozess ist die Ersparnis von Transportkosten. Wenn alle Unternehmen in räumlicher Nähe angesiedelt sind, lassen sich diese minimieren. Häufigkeitsabhängige Prozesse können sich bei F&E zudem durch ein „learning by doing“ ergeben. Sind viele innovierende Unternehmen in nächster Nähe angesiedelt, dann ergeben sich positive externe Effekte aufgrund der räumlichen Konzentration. Solche Diffusionsprozesse sind insbesondere in F&E-intensiven Branchen zu erwarten. Aus diesem Grund dürfte die Standortattraktivität auch durch Diffusionsprozesse gestärkt werden.

5.3.3 Geistiges Eigentum

In der Patentbox bilden bestimmte Formen des geistigen Eigentums die Voraussetzung dafür, dass eine Steuerermässigung gewährt wird. Damit bekommen Patente und vergleichbare Rechte über den unmittelbaren Schutz des geistigen Eigentums hinaus eine zusätzliche wirtschaftliche Bedeutung. Dies kann sich auf die Patentierungsstrategien der Unternehmen auswirken. Möglicherweise ist mit zusätzlichen Patentanmeldungen zu rechnen.

5.4 Wirtschaftswachstum und -entwicklung

5.4.1 BIP-Wachstum (real, pro Person)

Das Umfeld, in dem sich die Reform bewegt, ist zu vage, um klare Aussagen über den BIP-Wachstumseffekt der Reform machen zu können. Es lässt sich aber folgendes festhalten:

- *Erhöhte Rechts- und Planungssicherheit:* Indem die Reform bewirkt, dass sich die Unternehmensbesteuerung in der Schweiz an den internationalen Standards orientiert, sichert sie den international vernetzten Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit. Dies erhöht die Standortattraktivität und bildet eine Grundlage für den Ausbau des hiesigen Standbeins dieser Unternehmen.
- *Absenkung der effektiven Durchschnittssteuerbelastung:* Für bestimmte mobile Aktivitäten – wie z.B. bestimmte Grosshandelsaktivitäten – wird es künftig wohl keine international anerkannten Sonderregelungen mehr geben. Bereits heute hat die Schweiz in manchen Kantonen eine tiefe ordentliche Steuerbelastung. Die zu erwartenden Senkung der kantonalen Gewinnsteuern wird diese Standortqualität künftig noch verstärken.

- *Absenkung der effektiven Grenzsteuerbelastung:* Ein wichtiger Wachstumsimpuls kommt aus der Absenkung der effektiven Grenzsteuerbelastung, welche die Investitionstätigkeit bereits ansässiger Unternehmen stimuliert. Dieser Impuls rührt namentlich aus der Senkung der kantonalen Gewinnsteuern, subsidiär auch von der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Da sich dieser Wirkungskanal über die Kapitalakkumulation entfaltet, benötigt er allerdings Zeit.
- *Erhöhte F&E-Intensität:* Mit der Patentbox auf Grundlage des modifizierten Nexus-Ansatzes und den erhöhten Abzügen für F&E-Aufwendungen bietet die Schweiz im Rahmen international akzeptierter Sonderregelungen international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für die Anbieter F&E-intensiver Produkte. Dadurch kann sich die F&E-Intensität der Schweizer Wirtschaft erhöhen.¹⁸ Soweit diese zusätzliche F&E erfolgreich ist, erzeugt sie Prozess- oder Produktinnovationen. Prozessinnovationen erhöhen die Wertschöpfung, sofern die damit im Herstellungsprozess eines Gutes erzielten Kostenersparnisse nicht vollständig an die Abnehmer weitergeben werden müssen. Innovative Produkte können in der Regel zu höheren Preisen abgesetzt werden. Die dadurch gestiegenen Margen erhöhen die Wertschöpfung ebenfalls. Somit kann die höhere F&E-Intensität zu einer höheren Wertschöpfung pro beschäftigter Person führen, wodurch sich die gestiegene Arbeitsproduktivität positiv auf das Wachstum auswirkt.

Der modifizierte Nexus-Ansatz erhöht tendenziell die Standorttreue der F&E-betreibenden Unternehmen. Da die Schweiz bereits heute über eine starke Forschungsplattform der marktwirtschaftlichen Unternehmen verfügt, befindet sie sich diesbezüglich in einer guten Ausgangslage und kann die aus der F&E-Pipeline strömende künftige Wertschöpfung und das damit verbundene Steuersubstrat stärker an ihren Standort binden.

Dieses grundsätzlich positive Bild kann sich jedoch durch verschiedene Gesichtspunkte relativieren, welche sich unter Umständen auch negativ auf die Schweiz auswirken können.

- *Strategien anderer Länder:* Die Reform findet in einem sich verändernden internationalen Umfeld statt. Die Auswirkungen hängen daher nicht nur von der Reformstrategie der Schweiz ab, sondern auch davon, wie sich andere Länder an dieses veränderte Umfeld anpassen. Dies kann durchaus auch zu Abwanderungen von Unternehmensfunktionen oder ganzer Unternehmen ins Ausland führen.
- *Unklarer Handlungsspielraum der Unternehmen:* Das sich verändernde internationale Umfeld und die Reform zielen stark auf mobile Steuerbasen. Dabei besteht erhebliche Unsicherheit, wie stark diese durch die künftigen Regelungen in ihrer Mobilität beschränkt werden und wie sensitiv sie auf internationale Steuerbelastungsgrenzen reagieren können und reagieren werden.
- *Sich weiter wandelnde internationale Rahmenbedingungen:* Aufgrund des BEPS-Projektes der OECD wandeln sich die internationalen Rahmenbedingungen stark. Dabei ist die grundsätzliche Stossrichtung mit erhöhten Substanz- und Transparenzanforderungen, welche die Gewinnverschiebung von der Gebietskörperschaft, in welcher die Wertschöpfung geschaffen wird, in Gebietskörperschaften mit einer tieferen Steuerbelastung, einschränken sollen, klar. Noch nicht völlig absehbar ist hingegen, welche einzelnen Regelungen künftig diesem Ziel dienen werden.

5.4.2 Investitionen

Die Investitionstätigkeit bestimmt sich einerseits durch neu zuziehende Unternehmen. Soweit deren Standortwahl steuerlich motiviert ist, ist dafür die effektive durchschnittliche Steuerbelastung

¹⁸ Dieser Effekt ist jedoch nicht gesichert, da er auch von den Strategien anderer Länder abhängt, mit denen die Schweiz in Standortwettbewerb steht.

massgebend. Andererseits wird ein grosser Teil der Investitionen von Unternehmen getätigt, die bereits ansässig sind. Der Entscheid, ob sie zusätzliche Investitionen tätigen, hängt von der effektiven Grenzsteuerbelastung ab. Die Reform wirkt sich auf diese Zielgrösse folgendermassen aus:

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

Die Einführung der Patentbox senkt auf Ebene der Gewinnsteuer der Kantone und Gemeinden die effektive Grenzsteuerbelastung, wenn die Investition ein Patent generiert, so dass die Einkünfte aus dem Patent in den Genuss der präferenziellen Besteuerung gelangen. Ebenso senkt die steuerliche Förderung von F&E in Form einer erhöhten Abzugsfähigkeit des F&E-Aufwands die effektive Grenzsteuerbelastung der förderberechtigten Unternehmen.

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 im Unterschied etwa zu einer Gewinnsteuersenkung keine Mitnahmeeffekte im Sinne einer Entlastung der Erträge aus bereits getätigten Investitionen 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.¹⁹ 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.
- *Verzicht auf den Versicherungseffekt der Besteuerung:* Durch die Ex-ante-Besteuerung des Sollertrags geht darüber hinaus der Versicherungseffekt einer Besteuerung des tatsächlich erwirtschafteten 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 Versicherungseffekts (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

¹⁹ 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.

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 bei Beginn der Steuerpflicht 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 Anpassungen bei der Teilbesteuerung erhöht sich in den meisten Kantonen die Belastung für qualifizierende Investoren bei der Beteiligungsfinanzierung.

5.4.3 Beschäftigung

Die Aussagen zu den Auswirkungen auf die Beschäftigung müssen noch vager bleiben als jene zur Entwicklung des BIP. Der Grund dafür ist, dass die steuer- und finanzpolitischen Massnahmen und die dadurch ausgelösten kantonalen Gewinnsteuersenkungen sowohl eine beschäftigungserhöhende gesamtwirtschaftliche Expansion anzuregen vermögen, als auch den Faktor Kapital verbilligen, wodurch Arbeit durch Kapital substituiert wird. Demgegenüber würde sich eine allfällige Abwanderung von Unternehmensfunktionen oder Unternehmen, die von sehr kompetitiven Strategien wichtiger Konkurrenzländer ausgelöst werden könnten, negativ auf die Beschäftigung auswirken. Im umgekehrten Fall resultiert eine Zunahme der Beschäftigung.

Insgesamt verbleibt aber der Eindruck, dass die Reform sich auf die Beschäftigung weit weniger auswirken dürfte als andere Rahmenbedingungen – wie etwa der Wechselkurs des Frankens oder die Migrationspolitik.

5.4.4 Wirtschaftsstruktur

Mit dem BEPS-Projekt wird wirtschaftliche Substanz im Sinne von Zahl der Beschäftigten, Lohnsumme oder investiertes Kapital stärker als in der Vergangenheit zu einer Grundbedingung für die internationale Akzeptanz der Standortwahl eines grenzüberschreitend tätigen Unternehmens. Wenig Zukunft haben dabei Lösungen, die zur Optimierung der Konzernsteuerquote auf sogenannte „special purpose vehicles“ für einzelne Konzernfunktionen setzen, wobei diese von einer tiefen Steuerbelastung profitieren, gemessen am Konzerngewinn einen hohen Gewinnanteil ausweisen, aber über wenig Substanz verfügen.

Von daher wird es künftig eher weniger Gesellschaften geben, die sich an neuen Standorten ansiedeln. Die einzelnen Ansiedlungsprojekte werden jedoch in Bezug auf das Investitionsvolumen, Platzbedarf und Beschäftigungseffekt im Durchschnitt wesentlich grösser dimensioniert sein als in der Vergangenheit.

Dies kann sich auch bei Konzernzentralen auswirken. Im Lichte sich wandelnder internationaler Entwicklungen dürften die Anforderungen an die unternehmerische Substanz in Verbindung mit der Besteuerung von mobilen Unternehmenserträgen künftig steigen. Es entstehen dadurch Verbundeffekte (economies of scope) zwischen den verschiedenen Konzernfunktionen. 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. Hier

könnte sich das Fehlen einer attraktiven Besteuerung für Konzernfinanzierungs- und Treasury-Center-Aktivitäten 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 (Headquarter- und Prinzipal-Aktivitäten) als Standortnachteil erweisen.

Wie in Ziffer 5.1.1 ausgeführt, kann sich die Unternehmenslandschaft in Richtung F&E-intensivere Strukturen verändern. Allerdings hängt dies auch von den Strategien der Konkurrenzländer ab, welche angesichts der Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen vor ähnlichen Herausforderungen und Strategieanpassungen wie die Schweiz stehen.

5.5 Wirtschaftsstandort

5.5.1 Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit (der Schweizer Unternehmen)

Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich einzig auf die Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der Schweiz, welche auf die im Rahmen der vorliegenden Reform vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen zurückgehen. Selbstredend wird die Wettbewerbsposition der Schweiz auch – und in hohem Ausmass – durch anderweitige Standortfaktoren bestimmt.

5.5.1.1 Einführung Patentbox

Gewinne, die bisher im Rahmen der Statusgesellschaften privilegiert besteuert werden und neu für die Patentbox 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 Patentbox 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.

Da die Patentbox nur im Ansässigkeitsland des Patenthalters genutzt werden kann und der Nexus-Ansatz die Reduktion der Bemessungsgrundlage und damit die Steuerermässigung im Wesentlichen an den Inlandanteil der F&E knüpft, ist die geografische Diversifikation der F&E-Tätigkeit unter dem modifizierten Nexus-Ansatz nicht attraktiv. Dieser fördert daher tendenziell die geografische Konzentration der F&E. Dadurch erfahren Konzerne, die aus betrieblichen Gründen an miteinander kooperierenden F&E-Standorten in verschiedenen Ländern festhalten wollen, einen Wettbewerbsnachteil.

5.5.1.2 Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen

Ähnlich wie die Patentbox, welche den Output der F&E begünstigt, dienen die erhöhten Abzüge für F&E-Aufwendungen der Förderung der F&E auf der Inputseite. Dabei können die erhöhten Abzüge die Patentbox in dreierlei Hinsicht ergänzen:

- Nur für einen Teil der F&E-Tätigkeiten kann die Patentbox genutzt werden. Ein zusätzlicher erhöhter Abzug für F&E-Aufwendungen kann daher auch F&E-Tätigkeiten fördern, die gar nicht darauf ausgerichtet sind, später in der Patentbox präferentiell besteuerte Gewinne herzubringen.

- Einige Länder bieten neben einer Patentbox auch eine Inputförderung an. Würde die Schweiz darauf verzichten, bestände das Risiko, dass sie gegenüber Ländern, die beide Fördermassnahmen anbieten, für eine Bündelung der F&E-Aktivitäten im Inland nicht attraktiv genug sein könnte.
- Möchte ein weltweit tätiges Unternehmen stattdessen aus betrieblichen Gründen seine F&E-Einrichtungen nicht an einem Standort bündeln, sondern an miteinander kooperierenden Forschungs- und Entwicklungsstandorten in verschiedenen Ländern festhalten, fällt im modifizierten Nexus-Ansatz die Förderrate vergleichsweise niedrig aus. Ein ergänzender erhöhter Abzug für F&E-Aufwendungen vermag daher diesen Nachteil bei der Patentbox zu korrigieren.

5.5.1.3 Aufdeckung stiller Reserven

Zieht ein Unternehmen aus dem Ausland zu und tritt infolgedessen in der Schweiz in die Steuerpflicht ein, kann es in der Steuerbilanz stille Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts steuerneutral aufdecken. Vorbehalten bleibt dabei eine allfällige Besteuerung dieser aufgedeckten Reserven im Wegzugsland. Die zukünftigen Abschreibungen auf diesen Reserven reduzieren in den nachfolgenden Perioden den steuerbaren Gewinn und damit auch die Gewinnsteuerlast. Wegzug und Zuzug werden bei der Aufdeckung stiller Reserven symmetrisch behandelt. Künftig könnte daraus dennoch eine erhöhte Standortattraktivität resultieren, wenn Gesellschaften bzw. Funktionen aus Offshore-Standorten 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.

Durch die Aufhebung der kantonalen Steuerstatus geht für die betroffenen Gesellschaften die bisher steuerfreie Quote unter. Soweit die stillen Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts auf diese nicht steuerbare Quote entfallen, werden sie bei der Realisation innert den nächsten fünf Jahren gesondert, d.h. reduziert, besteuert. Die gesonderte Besteuerung der aufgedeckten stillen Reserven reduziert in den nachfolgenden Perioden den steuerbaren Gewinn für die Kantons- und Gemeindesteuern und dämpft daher die Gesamtsteuerlast. Erst nach Ablauf der gesonderten Besteuerung wirkt sich die dann geltende ordentliche Steuerbelastung im jeweiligen Kanton voll 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.

5.5.1.4 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 neues Eigenkapital begeben. Dies gilt namentlich für zuziehende Gesellschaften mit sehr grossem Kapital und Konzernzentralen.

5.5.1.5 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 im Vergleich zu Sondermassnahmen hohe Mitnahmeeffekte seitens bereits ansässiger

ohnehin standortgebundener Unternehmen an. Dementsprechend ist diese Massnahme als Instrument zur Erhöhung der Standortattraktivität vergleichsweise teuer, allerdings im Vergleich zu Sonderregelungen mit einer höheren Rechts- und Planungssicherheit verbunden.

5.5.1.6 Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne

Die Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne beeinflussen die Standortentscheidungen der Unternehmen im Allgemeinen nicht. Die Massnahme wirkt sich lediglich auf die Wohnsitzwahl der Investoren aus. Hier wird die Schweiz bei qualifizierenden Investoren weniger attraktiv. Im Vergleich zur Standortwahl der Unternehmen ist jedoch die Wohnsitzwahl der Investoren von untergeordneter Bedeutung.

5.5.1.7 Keine Massnahme für konzerninterne Zinsen

Weil keine Massnahme vorgesehen ist, welche für bisher vor allem im Rahmen der Swiss Finance Branch und der Holdinggesellschaften präferenziell besteuerte Zinsen aus konzerninternen Darlehen eine international wettbewerbsfähige Steuerbelastung vorsehen könnte, ist hier mit Abwanderungen und Funktionsverlagerungen ins Ausland zu rechnen, sofern Konkurrenzstandorte weiterhin Steuerbelastungen von deutlich unter 10% anbieten können.

5.5.2 Internationale Akzeptanz der Regulierungen

Die Abschaffung der Steuerstatus nach Art. 28 StHG und die Abschaffung bzw. Aufhebung der speziellen Ausscheidung bei Prinzipalgesellschaften und der Praxis zur Swiss Finance Branch erfolgt im Interesse der Rechts- und Planungssicherheit, welche die internationale Akzeptanz des schweizerischen Systems der Unternehmensbesteuerung stärkt.

Die übrigen Massnahmen entsprechen, soweit derzeit ersichtlich ist, den internationalen Standards und erfüllen damit das Kriterium der internationalen Akzeptanz.²⁰

5.6 Kosten und Nutzen

Die Reform stärkt die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb in einem sich wandelnden internationalen Umfeld. Die Reform nimmt sich dieser Herausforderung wie folgt proaktiv an:

- Die Rechts- und Planungssicherheit für die international ausgerichteten Unternehmen wird entscheidend verbessert, indem sich die Schweiz an den internationalen Standards orientiert, die dereinst schärfer als noch in der Vergangenheit durchgesetzt werden dürften. Dies bedingt die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus.
- Die Schweiz macht von neuen Sonderregelungen, welche eine präferentielle Besteuerung erlauben, Gebrauch, wenn diese in ihrem Interesse liegen und international akzeptiert sind. Dies trifft auf die Patentbox und die erhöhten Abzüge für F&E-Aufwendungen zu, für welche Sonderregelungen auf kantonaler Stufe eingeführt bzw. auf freiwilliger Basis ermöglicht werden.
- Mobile Aktivitäten, für welche keine solchen Sonderregelungen bestehen, sollen ebenfalls im Inland gehalten werden. Das primäre Instrument hierfür sind die aufgrund der Strategien der einzelnen Kantone festgelegten kantonalen Gewinnsteuertarife. In vielen Kantonen werden

²⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen in der Botschaft, Ziffern 5.2.7, 5.2.8 und 5.2.9.

Gewinnsteuersenkungen ein wichtiges Element der kantonalen Strategie sein.

- Der Bund unterstützt die Kantone, indem er den Kantonsanteil an den Einnahmen der direkten Bundessteuer erhöht und Anpassungen am System des Finanzausgleichs vornimmt.

Die Reform bedingt die Aufgabe von Steuereinnahmen und kostet den Bund rund 1.3 Milliarden Franken pro Jahr. Diese Kosten sind insofern unausweichlich, als dass ein Verzicht darauf durch Abwanderungen von Wertschöpfung und Steuersubstrat ins Ausland höhere volkswirtschaftliche und finanzielle Kosten verursachen würde. Durch die gewählte Strategie wurde jedoch sichergestellt, dass die Anpassungskosten an die neuen Rahmenbedingungen so niedrig wie möglich ausfallen sollten. Somit weist die Reform ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.

5.7 Verteilungswirkungen

Die Reformmassnahmen betreffen mit der Gewinn- und Kapitalsteuer sowie der Emissionsabgabe Steuern, die von juristischen Personen bezahlt werden. Dabei geht auf Bundesebene die Zahllast um 0.2 Milliarden Franken zurück. Als Folge der Reform nimmt sie auch bei der kantonalen Gewinnsteuer deutlich, wenn auch in letztlich nicht exakt zu beziffernder Höhe ab.

Von der Frage, wer eine Steuer zahlt, zu unterscheiden ist jedoch die Frage, wer die Steuer als Steuerträger wirtschaftlich nach Abschluss der Überwälzungsvorgänge im Endergebnis tatsächlich trägt. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, wie die betroffenen Akteure auf die Anstosswirkung, welche von der statutarischen Inzidenz ausgeht, reagieren.

Da nur natürliche Personen – in ihrer Eigenschaft als Kapitalgeber, Arbeitskräfte, Landbesitzer oder Konsumenten – eine Steuer wirtschaftlich tragen können, liegt die wirtschaftliche Inzidenz der Steuer nicht bei den juristischen, sondern bei den natürlichen Personen, die mit der Gesellschaft direkt oder indirekt verbunden sind. Dazu gehören nicht nur Aktionäre, sondern sämtliche Anspruchsgruppen wie Gläubiger, Arbeitnehmer, Lieferanten oder Kunden, soweit die Gesellschaft die Steuerlast auf sie überwälzen kann. Sind diese Anspruchsgruppen selbst juristische Personen, so wird die Steuer wiederum die natürlichen Personen treffen, welche mit ihnen verbunden sind.

Die Inzidenz der Unternehmensbesteuerung, d.h. die Frage, wer die Unternehmenssteuern nach Abschluss der Überwälzungsvorgänge letztlich trägt, ist ein ungelöstes Problem der Finanzwissenschaft. Die wissenschaftliche Diskussion konzentriert sich dabei auf die Gewinnsteuer. Für andere Steuern wie die Kapitalsteuer oder die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten, mit denen Vermögenseinkommen auf Unternehmensebene besteuert werden soll, gelten aber ähnliche Überlegungen.

Die Gewinnsteuer wird formell auf den Unternehmensgewinnen erhoben. Die Zahllast liegt also bei den Unternehmen. Dies heisst jedoch noch nicht, dass die Kapitaleigner einen um die Steuer verminderten Ertrag aus ihrer Kapitalanlage erhalten. Die Investoren können eine höhere Vorsteuerrendite auf ihrer Anlage fordern, welche den renditeverringenden Effekt der Gewinnsteuer aufwiegt. Im Ergebnis braucht der Faktor Kapital nicht notwendigerweise die (ganze) Last der Gewinnsteuer zu tragen. Die Gewinnsteuer kann deshalb auch (teilweise) über höhere Preise an die Konsumenten oder durch tiefere Löhne an den Faktor Arbeit überwälzt werden.

In den formalen Analysen der wirtschaftstheoretischen Modelle hängt es von den unterstellten Modellannahmen ab, ob die Last der Gewinnsteuer eher auf dem Faktor Kapital oder eher auf dem Faktor Arbeit liegt. Zusammenfassend lassen sich aus der modelltheoretischen Diskussion die folgenden Ergebnisse festhalten (vgl. OECD, 2007; S. 72ff.):

- Je einfacher es ist, Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten im Ausland statt im Inland anzusiedeln und je mobiler der Faktor Kapital ist, desto niedriger ist der Anteil der Gewinnsteuerlast, welcher auf dem Faktor Kapital liegt, und desto höher ist der Anteil, der auf immobilere

Produktionsfaktoren wie der Arbeit lastet.

- Im Grenzfall der vollständigen Kapitalmobilität kann der Faktor Arbeit sogar mehr als die volle Last der Gewinnsteuer tragen.
- Wenn die Kapitalmobilität unvollständig ist, fällt ein Teil der Last auf den Faktor Kapital. Wenn darüber hinaus in- und ausländische Güter unvollständige Substitute sind, gleichen sich deren Preise nicht vollständig an. Dies kann implizieren, dass die von den Investoren geforderten Vorsteuerrenditen sich zwischen den verschiedenen Ländern unterscheiden können. Selbst in einer kleinen offenen Volkswirtschaft mag dann ein Teil der Gewinnsteuerlast auf dem Faktor Kapital liegen.

Trotz dieser Einsichten aus den theoretischen Modellen bleibt eine erhebliche Unsicherheit, inwieweit die Gewinnsteuer in der Realität vom Faktor Kapital getragen oder auf andere Faktoren, d.h. namentlich Arbeit, überwältigt wird.²¹

5.8 KMU-Verträglichkeit

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie KMU von der Reform betroffen sind.

²¹ Eine noch vor der Jahrhundertwende durchgeführte Umfrage unter führenden amerikanischen Finanzwissenschaftlern ergab auf die Frage, welcher Anteil der Gewinnsteuer vom Faktor Kapital getragen werde, ein breites Meinungsspektrum. Der Wert für den Median betrug 40%. Die Hälfte der Antworten lag also über, die andere Hälfte unter diesem Wert. Dabei streuten die Antworten erheblich. 25% der Antwortenden schätzten den Anteil auf 20% oder tiefer, weitere 25% auf 65% oder höher (vgl. FUCHS et al., 1998).

Tabelle 12: Reformbetroffenheit der KMU

Massnahme	Betroffenheit der als juristische Personen organisierten KMU	Betroffenheit der als natürliche Personen organisierten KMU
1. Abschaffung der kantonalen Steuerstatus	Die KMU sind bei den kantonalen Steuerstatus unterdurchschnittlich vertreten. Die Minderheit, welche von der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus betroffen ist, wird künftig höher belastet, sofern sie nicht hinreichend von einer präferentiellen Sondermassnahme profitiert.	Von der Massnahme nicht betroffen.
2. Einführung Patentbox	Eine Minderheit der KMU hält Patente und erfüllt die Kriterien für die Patentbox. Löst die Patentbox einen kantonalen Steuerstatus ab, resultiert eine ähnlich hohe (oder leicht höhere) Steuerbelastung wie im geltenden Recht. Für bisher ordentlich besteuerte Gesellschaften ergibt sich eine Steuerersparnis. Für KMU, die von der Massnahme Gebrauch machen, steigt der administrative Aufwand.	Die Patentbox steht solchen KMU grundsätzlich offen, dürfte aber in der Praxis sehr selten (z.B. selbständiger Erfinder) zum Zuge kommen. Ist dies der Fall resultiert gegenüber dem geltenden Recht eine Steuerersparnis, aber auch ein erhöhter administrativer Aufwand.
3. Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen	Tendenziell mehr KMU als von der Patentbox können von dieser Massnahme profitieren. Für sie ergibt sich eine Steuerersparnis, sofern sie rentabel sind, so dass der erhöhte Abzug nicht ins Leere fällt. Die Massnahme erhöht jedoch den administrativen Aufwand.	Die Massnahme steht solchen KMU grundsätzlich offen, dürfte aber in der Praxis eher selten (z.B. selbständiger Erfinder) zum Zuge kommen. Ist dies der Fall resultiert gegenüber dem geltenden Recht eine Steuerersparnis, aber auch ein erhöhter administrativer Aufwand.
4. Anpassungen Kapitalsteuer	Je nach Konstellation kann sich eine Mehr- oder eine Minderbelastung ergeben. Wenn der Kanton den Tarif absenkt, resultiert für bisher ordentlich besteuerte KMU eine Steuerersparnis.	Von der Massnahme nicht betroffen.
5. Aufdeckung stiller Reserven	Nur eine Minderheit der KMU ist betroffen. Die Massnahme kann die Steuerbelastung bei Zuzug aus dem Ausland vermindern. Bei Verlust eines kantonalen Steuerstatus dämpft sie während einer Übergangszeit von fünf Jahren die Steuerbelastung. Die Massnahme erhöht jedoch den administrativen Aufwand.	Von der Massnahme nicht betroffen.
6. Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	KMU, welche Eigenkapital von mehr als 1 Million Franken von aussen zuführen (Beteiligungsfinanzierung) erfahren eine Steuerersparnis. Kleinere KMU, die den Freibetrag von 1 Million Franken nicht ausschöpfen, sind von der Massnahme nicht betroffen.	Von der Massnahme nicht betroffen.
7. Vereinheitlichte Entlastung beim Teilbesteuerungsverfahren.	Auf Stufe des qualifizierenden Anteilinhabers resultiert bei der Einkommenssteuer eine Mehrbelastung.	Auf Stufe des Anteilinhaber, der eine qualifizierende Beteiligung im Geschäftsvermögen hält, resultiert auf rentablen Beteiligungen eine Mehr- und auf verlustbringenden Beteiligungen eine Minderbelastung.
8. Ausweitung der pauschalen Steueranrechnung auf Schweizer Betriebsstätten eines ausländischen Unternehmens	Von der Massnahme nicht betroffen.	Von der Massnahme nur betroffen, wenn eine in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtige Person an einem ausländischen Personenunternehmen beteiligt ist, das eine Betriebsstätte in der Schweiz hat, welche eine pauschale Steueranrechnung in Anspruch nehmen kann.
Kantonale Gewinnsteuer-senkungen als Folge der Reform	Die Gewinnsteuerbelastung sinkt. Für die meisten KMU dürfte dies der gewichtigste Effekt der Reform darstellen, der in vielen Konstellationen die Mehrbelastung durch die Anpassung des Teilbesteuerungsverfahrens überkompensiert.	Von der Massnahme nicht betroffen.

5.9 Risiken und Unsicherheiten

Risiken und Unsicherheiten bestehen namentlich im Zusammenhang mit Wissenslücken. Die wichtigsten davon sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – in der nachfolgenden Ziffer beschrieben.

5.10 Wissenslücken

5.10.1 Internationale Entwicklungen

5.10.1.1 BEPS

Die konkreten technischen Ergebnisse aus BEPS liegen derzeit noch nicht vollends vor. Auch nach Erreichen der angekündigten Meilensteine im BEPS-Projekt 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.

5.10.1.2 Internationale Akzeptanz neuer Massnahmen

Die zur Einführung beantragten neuen Massnahmen, Patentbox, erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen und Aufdeckung stiller Reserven stehen nach dem geltenden Erkenntnisstand im Einklang mit den Arbeiten der OECD, der Zielsetzung der gemeinsamen Erklärung und den steuerpolitischen Prinzipien der EU. Es verbleibt jedoch eine Restunsicherheit, weil sich die internationalen Standards ändern können. Aus heutiger Sicht ist die internationale Akzeptanz dieser Massnahmen wie folgt zu beurteilen:

- *Patentbox*: Die vorgeschlagene Patentbox erfüllt die aktuell publizierten Eckwerte des modifizierten Nexus-Ansatzes und entspricht damit dem aktuell geltenden Stand der Arbeiten der OECD. Allerdings wurden wichtige Detailpunkte von der OECD noch nicht geregelt, denen noch Rechnung zu tragen sein wird. Es ist zudem davon auszugehen, dass Informationen über Rulings im Zusammenhang mit Patentboxen künftig spontan ausgetauscht werden müssen.
- *Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen*: Die Förderung von F&E mittels erhöhter Abzüge für F&E-Aufwendungen ist in Mitgliedstaaten der OECD und der EU weit verbreitet und (noch) unbestritten. Die zur Einführung beantragte Massnahme legt nur Eckwerte fest und überlässt die konkrete Ausgestaltung den Kantonen. Eine Beurteilung der internationalen Akzeptanz kann nur auf der Basis der konkreten kantonalen Ausgestaltung erfolgen. Um deren internationale Akzeptanz sicherzustellen, wären gegebenenfalls die diesbezüglichen Empfehlungen und Standards der OECD zu berücksichtigen und die steuerpolitischen Prinzipien der EU vergleichend im Auge zu behalten.
- *Aufdeckung stiller Reserven*: Bei der Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven handelt es sich grundsätzlich um eine aus der allgemeinen Steuersystematik abgeleitete Bestimmung, die der generellen Gewinnermittlung dient. Es ist nach heutigem Stand der Diskussionen als wahrscheinlich zu betrachten, dass Rulings, die internationale Sachverhalte im Zusammenhang mit der Aufdeckung stiller Reserven regeln, künftig spontan ausgetauscht werden müssen.

5.10.2 Unsicherheit über die Strategien der Konkurrenzstandorte

Je 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.

5.10.3 Unsicherheit über die Verteilungswirkungen

Da, wie in Ziffer 5.7 ausgeführt, die wirtschaftliche Inzidenz bei der Gewinnsteuer und bei der Emissionsabgabe weitgehend ungeklärt ist, können auch keine gesicherten Aussagen zur Inzidenz und den Verteilungswirkungen des Reformpakets gemacht werden.

5.10.4 Unsicherheit über die finanziellen Auswirkungen

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.

Tabelle 13: Güte der Schätzung der finanziellen Auswirkungen

Massnahme	Qualität der Schätzung
Patentbox + Aufdeckung stiller Reserven	Ein allfälliger Schätzfehler rührt vor allem aus der Über- oder Unterschätzung des Anteils bisher ordentlich besteueter Gewinne, die neu in den Genuss der Patentbox kommen, insbesondere auch unter dem Aspekt von Verhaltensanpassungen. Hier besteht mangels Datengrundlagen eine erhebliche Unsicherheit. Weniger gravierend sind allfällige Fehler bei der Abschätzung, in welchem Ausmass ehemals privilegiert besteuerte Gewinne für die Patentbox qualifizieren. Wenn diese qualifizieren, werden die Gewinne dauerhaft in ähnlicher Höhe besteuert wie bisher. Andernfalls resultiert für eine zeitlich beschränkte Dauer aufgrund der Aufdeckung stiller Reserven ebenfalls eine ähnliche oder leicht höhere Steuerbelastung wie bisher. Erst danach stellen sich grössere Mindereinnahmen ein, sei es, weil die Kantone ihre Gewinnsteuern senken, um die betroffenen Gesellschaften halten zu können, oder sei es, weil die Gesellschaften wegen der zu hohen Steuerbelastung abwandern.
Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen	Keine Schätzung, nur qualitative Aussage.
Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Die Schätzung basiert auf dem Durchschnitt der Einnahmen der letzten 10 Jahre und ist verlässlich.
Anpassungen bei der Kapitalsteuer	Keine Schätzung, nur qualitative Aussage.
Anpassung Teilbesteuerungsverfahren ausgeschütteter Gewinne	Die Schätzung bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne basiert auf einer Datenerhebung bei verschiedenen Kantonen. Die Qualität der statischen Schätzung darf als recht gut bezeichnet werden. Schwierig vorhersehbar sind jedoch Verhaltensanpassungen.
Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)	Keine Schätzung, nur qualitative Aussage.
Wanderung von Gesellschaften und Unternehmensfunktionen	Je 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.
Anpassung der bestehenden Unternehmensstrukturen	Im Zuge der vorliegenden Reform und der darauf basierenden steuerpolitischen Entscheide der Kantone dürften die in der Schweiz ansässigen Unternehmen ihre Strukturen überprüfen und gegebenenfalls anpassen, um ihre Steuerbelastung im Hinblick auf die neuen steuerlichen Rahmenbedingungen zu optimieren. Das Ausmass der diesbezüglichen Verhaltensanpassungen kann nicht vorhergesehen werden, dürfte aber substantielle Auswirkungen auf das Steueraufkommen von Bund, Kantonen und Gemeinden haben.

6 Alternative Regelungen

Die Analyse alternativer Regelungen beschränkt sich vorliegend auf

- dem Festhalten an den geltenden Regelungen (Abschnitt 6.1),
- der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne weiteren Massnahmen (Abschnitt 6.2)
- und auf steuerpolitische Massnahmen, die im Vorfeld der Reform und im Vernehmlassungsprozess evaluiert worden sind, aber letztlich nicht Eingang in die Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III gefunden haben (Abschnitt 6.3).

6.1 Festhalten an den geltenden Regelungen

6.1.1 Massnahmen

Keine.

6.1.2 Auswirkungen

Bleiben die rechtlichen Rahmenbedingungen unverändert, so ist damit zu rechnen, dass sich aufgrund der erodierenden internationalen Akzeptanz verschiedener Schweizer Steuerregelungen die tatsächlichen Rahmenbedingungen drastisch verschlechtern.

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.

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.

Die 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.

Bei einem Festhalten an den geltenden Regelungen 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 dem unveränderten inländischen 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.

6.1.3 Begründung für die Ablehnung dieser Alternative

Das Festhalten an den geltenden Regelungen würde die Standortqualität verschlechtern und ist daher nicht zielführend.

6.2 Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne weiteren Massnahmen

6.2.1 Massnahme

Abschaffung der kantonalen Steuerstatus. Aufhebung der Verwaltungspraktiken betreffend Prinzipalgesellschaft und Swiss Finance Branch.

6.2.2 Auswirkungen

Bliebe es einzig bei der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, wäre mit Abwanderungen zu rechnen. Die kantonalen Steuerstatus sind jedoch für den Unternehmensstandort Schweiz von grosser Bedeutung. Bedeutend ist ihr Anteil am Steueraufkommen mit 48.9% beim Bund und 21.3% bei den Kantonen und Gemeinden. Ebenfalls sehr gewichtig ist ihr geschätzter Anteil an den Forschungs- und Entwicklungsausgaben mit 47.6%. 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 3.2% weniger bedeutsam. Immerhin deutet diese Zahl auf eine direkte Beschäftigtenzahl im Bereich von 135'000 bis 175'000 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. Der volkswirtschaftliche und finanzielle Nutzen der Statusgesellschaften lässt sich gemäss der folgenden Tabelle nach direkten, indirekten und induzierten Effekten gliedern:

Tabelle 14: Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen einer Aufhebung der kantonalen Steuerstatus ohne weiteren Massnahmen

	Volkswirtschaftliche Auswirkungen	Finanzielle Auswirkungen
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)

Quelle: ESTV

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 15: Auswirkungen bei (vollständiger) Abwanderung der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus

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

Quelle: ESTV

In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen bemisst sich das Potenzial des direkten Effektes wie folgt:

Das Steueraufkommen der kantonalen Steuerstatus beträgt für die direkte Bundessteuer im Durchschnitt der Jahre 2009-2011 rund 3.2 Milliarden Franken (resp. vor Abzug Kantonsanteil rund 3.8 Milliarden Franken), bei Gesamteinnahmen – einschliesslich der ordentlich besteuerten Gesellschaften – von 6.5 Milliarden Franken (inkl. Kantonsanteil rund 7.8 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.

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

- Die in der Schweiz ansässigen Konzerne würden vor einem allfälligen 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.

Insgesamt ist bei dieser Massnahme mit substantziellen 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.

6.2.3 Begründung für die Ablehnung dieser Alternative

Die Massnahme löst zwar das Problem der mangelnden internationalen Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung, sie verschlechtert jedoch die Standortqualität massiv und ist daher nicht zielführend.

6.3 Alternative steuerpolitische Massnahmen

6.3.1 Senkung der direkten Bundessteuer der juristischen Personen

6.3.1.1 Massnahme

Als Alternative zur Senkung der kantonalen Gewinnsteuern, die durch das vorgeschlagene Reformpaket induziert wird, auch wenn sie formell nicht Teil dieses Pakets ist, soll die direkte Bundessteuer der juristischen Personen gesenkt werden.

6.3.1.2 Auswirkungen

Aus Sicht des steuerpflichtigen Unternehmens ist die aggregierte Gewinnsteuerbelastung durch Bund, Kantone und Gemeinden relevant. Es spielt aus seiner Perspektive daher im Prinzip keine Rolle, ob die Entlastung auf Stufe Bund oder auf Stufe Kanton erfolgt.

Erfolgt die Steuersenkung durch die Kantone, kann deren Ausmass nach den Bedürfnissen im jeweiligen Kanton erfolgen. Grob lassen sich die folgenden vier Segmente unterscheiden:

1. Kantone mit einer bereits tiefen ordentlichen Steuerbelastung müssen nur wenig oder sogar gar nicht entlasten, um wettbewerbsfähig zu bleiben.
2. Um das bisherige Steuersubstrat zu halten, brauchen Kantone mit einer höheren ordentlichen Steuerbelastung, in denen Statusgesellschaften bisher eine geringe Bedeutung haben, nicht die tiefen Benchmarks für international wettbewerbsfähige Lösungen anzustreben, sondern können sich an den höheren Belastungen orientieren, die im interkantonalen Wettbewerb massgeblich sind. Sie müssen entsprechend die Gewinnsteuerbelastung nur mässig senken.
3. In Kantonen mit einer höheren ordentlichen Steuerbelastung, in denen Statusgesellschaften bisher eine bedeutende Rolle spielen, kann die allgemeine Gewinnsteuersenkung ebenfalls mässig ausfallen, wenn die neuen Sonderregelungen, d.h. namentlich die Patentbox, für die international mobilen Gesellschaften eine hinreichend tiefe und damit wettbewerbsfähige Steuerbelastung gewährleisten.
4. Stärkere Gewinnsteuersenkungen als unter Ziffer 2 sind hingegen in Kantonen erforderlich, die eine höhere ordentliche Steuerbelastung aufweisen und bei denen die bisherigen Statusgesellschaften, die nicht von neuen Sonderregelungen profitieren können, beträchtlich ins Gewicht fallen.

Eine Senkung der direkten Bundessteuer hätte demgegenüber zur Folge, dass in sämtlichen Kantonen die Steuerbelastung um die jeweils gleichen Prozentpunkte sinkt. Für die vier Segmente würde sich dies folgendermassen auswirken:

1. In Kantonen mit einer bereits tiefen ordentlichen Steuerbelastung sinkt die Steuerbelastung markant. Dabei kann die Marke von 10% deutlich unterschritten werden. Dies könnte sich

unter dem Aspekt der internationalen Akzeptanz für diese Kantone, aber auch für die Schweiz insgesamt als problematisch erweisen.

2. In Kantonen mit einer höheren ordentlichen Steuerbelastung, in denen Statusgesellschaften bisher eine geringe Bedeutung haben, sinkt die Steuerbelastung unter Umständen unter das Niveau, das nötig wäre, um der Abwanderung von Gesellschaften im interkantonalen Wettbewerb vorzubeugen.
3. Analog gilt dies auch für Kantone mit einer höheren ordentlichen Steuerbelastung, in denen Statusgesellschaften bisher eine bedeutende Rolle spielen und die neuen Sonderregelungen international wettbewerbsfähige Lösungen für das mobile Segment der Gesellschaften ermöglichen.
4. In Kantonen, die eine höhere ordentliche Steuerbelastung aufweisen und bei denen die bisherigen Statusgesellschaften, die nicht von neuen Sonderregelungen profitieren können, beträchtlich ins Gewicht fallen, vermag die Gewinnsteuersenkung des Bundes die Steuerbelastung nicht auf ein hinreichend wettbewerbsfähiges Niveau abzusenken. Dazu sind zusätzliche kantonale Gewinnsteuersenkungen nötig.

Um also das gleiche Mass an internationaler Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen und um interkantonale Wanderungsbewegungen zu vermeiden, welche die Kohärenz des Landes bedrohende interkantonale Wanderungsbewegungen zu vermeiden, müssen bei der Variante Senkung der Bundessteuer wesentlich mehr Steuereinnahmen aufgegeben werden als bei der Variante Senkung der kantonalen Gewinnsteuer. Zugleich fällt das Risiko, dass die internationale Akzeptanz des Ergebnisses in Frage gestellt wird, wesentlich kleiner aus.

6.3.1.3 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

Die Massnahme schneidet unter dem Kosten-Nutzen-Verhältnis schlechter ab als die im Paket des Bundesrates implizierten subsidiären kantonalen Gewinnsteuersenkungen.

6.3.2 Grundmodell der zinsbereinigten Gewinnsteuer

6.3.2.1 Massnahme

Bei der klassischen Gewinnsteuer können die Fremdkapitalzinsen als geschäftsmässig begründeter Aufwand von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer erweitert den Abzug der Finanzierungskosten über den bestehenden Abzug für Zinsen auf Fremdkapital hinaus, indem zusätzlich auch kalkulatorische Zinsen auf dem Eigenkapital²² von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.

Das massgebliche Eigenkapital, welches die Grundlage für die Bemessung des kalkulatorischen Eigenkapitalzinsabzugs bildet, berechnet sich folgendermassen:

- Ausgangspunkt 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.
- Davon sind verschiedene Korrekturposten abzuziehen:
 - Beteiligungen an Kapitalgesellschaften müssen das massgebliche Eigenkapital mindern, wenn die Beteiligungserträge und die Gewinne aus der Veräusserung einer solchen Be-

²² 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 Opportunitätskosten in Form des entgangenen Erlöses. Die Höhe dieser Kosten wird mittels eines kalkulatorischen Zinsfusses ermittelt.

teilung 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.
- 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.

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. Selbst wenn Verluste zeitlich unbeschränkt vorgetragen werden können (geltendes Recht: 7 Jahre), 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 Industrianleihen 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.

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

6.3.2.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

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.

6.3.2.3 Finanzielle Auswirkungen

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 2009-2011 auf -1.04 Milliarde Franken geschätzt. Kantone und Gemeinden hätten bei unveränderten statutarischen Steuersätzen auf den kantonalen Gewinnsteuern mit Mindereinnahmen in Höhe von -1.14 Milliarden Franken CHF zu rechnen.

Unter Berücksichtigung des Kantonsanteils an der direkten Bundesteuer würden somit direkte Mindereinnahmen von -0.86 Milliarden Franken beim Bund und von -1.32 Milliarden Franken bei den Kantonen und Gemeinden entstehen. Auf die Gemeinden entfallen davon Mindereinnahmen in Höhe von -121 Millionen Franken.

6.3.2.4 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

Bereits im Vorbereitungsverfahren wurde das Grundmodell der zinsbereinigten Gewinnsteuer zugunsten der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital zurückgestellt und nicht mehr weiter verfolgt. Der Grund dafür lag in den hohen Mindereinnahmen des Grundmodells.

6.3.3 Zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital

6.3.3.1 Massnahme

Bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital wird der kalkulatorische Eigenkapitalzins nur auf jenem Betrag des Eigenkapitals, der eine angemessen definierte durchschnittliche Eigenfinanzierung überschreitet, gewährt. 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.

Zudem bleibt der kalkulatorische Eigenkapitalzinsabzug verschiedenen Aktivenkategorien versagt, um doppelte Entlastungen (aufgedeckter Mehrwert (Goodwill), Beteiligungen) zu verhindern und um die Steuergestaltung einzuschränken (Übertragung von Beteiligung zwischen zwei Konzerngesellschaften gegen ein konzerninternes; Stehenlassen eines Ausschüttungsbetrag als Darlehen durch eine Zwischenholding; nicht betriebsnotwendige Aktiven).

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

Für die Bestimmung der Höhe des kalkulatorischen Eigenkapitalzinses gelten die gleichen Argumente wie oben in den Ausführungen zum Grundmodell in Ziffer 6.3.2.1 dargelegt.

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Höhe des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes auf das Effizienzziel auszurichten. Er hätte sich auf Grundlage der Rendite zehnjähriger Bundesanleihen mit einem Aufschlag von 50 Basispunkten bestimmt, wobei ein Mindestzinssatz von 2 Prozent gegolten hätte. Mit der Mindestzinssatzregelung hätten Marktfraktionen aufgefangen werden sollen, die sich – wie derzeit der Fall – temporär in einem überdurchschnittlichen Zinsabschlag des Bundes gegenüber den Finanzierungsbedingungen des Privatsektors auf dem Kapitalmarkt ausdrücken.

Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung kritisiert. Als Alternative kristallisierte sich der folgende Vorschlag heraus: Die Höhe des kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatzes bestimmt sich auf Grundlage der Rendite zehnjähriger Bundesanleihen mit einem Aufschlag von 50 Basispunkten. Soweit das Sicherheitseigenkapital anteilmässig auf Forderungen aller Art gegenüber Nahestehenden entfällt, soll jedoch ein dem Drittvergleich entsprechender Zinssatz geltend gemacht werden können.

Wie beim Grundmodell kann auch hier aufgrund der Zinsbereinigung ein steuerbarer Verlust entstehen oder ein Verlust vor Zinsbereinigung weiter erhöht werden. Die so entstandenen Verluste können in vollem Umfang vorgetragen werden.

6.3.3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

6.3.3.2.1 Auswirkungen auf das Standortziel

Die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem 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 und des Holdingstatus. 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. Dieser Effekt ist allerdings nicht quantifizierbar.

Wird umgekehrt von einer Zinsbereinigung abgesehen, so besteht ein hohes Risiko, dass die Schweiz für Finanzierungsaktivitäten nicht mehr international konkurrenzfähig ist, sofern die Konkurrenzstandorte weiterhin Steuerbelastungen von deutlich unter 10% anbieten können.

- 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 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 somit 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 (Headquarter- und Prinzipal-Aktivitäten) bedeutsam.

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.

6.3.3.2.2 Niedrige Steuerlast auf Grenzinvestitionen

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.

6.3.3.3 Finanzielle Auswirkungen

6.3.3.3.1 Statische Effekte

Die Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Massnahme basieren auf einem kalkulatorischen Eigenkapitalzinssatz von 3% als Mittelwert über eine längere Periode. Beim gegenwärtigen Zinsniveau wäre dieser Zinssatz wesentlich tiefer.

Die Massnahme erzeugt bei der direkten Bundessteuer statische 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.

Qualität der Schätzung: 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.

6.3.3.3.2 Dynamische Effekte

Diesen Mindereinnahmen stehen die heutigen Steuereinnahmen aus Finanzierungsaktivitäten gegenüber, welche ohne die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer weitgehend abwandern dürften, sofern an Konkurrenzstandorten auch weiterhin Steuerbelastungen von deutlich unter 10% erhältlich sind. 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 indirekt 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 Ge-

wicht, da die betroffenen Unternehmen nicht sehr beschäftigungsintensiv sind. Mit der Zinsbereinigung kann der Abwanderung teilweisen oder vollständigen Abwanderung dieses Steuersubstrates ins Ausland verhindert werden.

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

- 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. Falls bei der Verrechnungssteuer ein Übergang zum Zahlstellenprinzip erfolgt, 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. Hochsteuerekantone müssen den Gewinnsteuertarif weniger stark absenken, als dies ohne Zinsbereinigung erforderlich wäre. Bei Niedrigsteuereantonen 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.

6.3.3.4 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

In der Vernehmlassung wurde die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital von der Mehrheit der Kantone abgelehnt. Sie befürchten hohe Mindereinnahmen und neue Steuerplanungsmöglichkeiten. Auch wurde die internationale Akzeptanz der Massnahme teilweise angezweifelt. Der Bundesrat trug diesen Befürchtungen Rechnung und nahm die Massnahme nicht in sein Reformpaket auf.

6.3.4 Tonnage Tax

6.3.4.1 Massnahme

6.3.4.1.1 Steuersubjekt und Steuerobjekt

Eine juristische Person oder eine inländische Betriebsstätte kann für die Tonnagebesteuerung optieren, wenn (1) die tatsächliche Verwaltung in der Schweiz ist und (2) eine qualifizierende Tätigkeit im Bereich der Hochseeschifffahrt ausgeübt wird. Die Tonnage Tax tritt dabei an die Stelle der Gewinnsteuer auf Bundes- und Kantonsebene. Ebenso ersetzt sie die kantonale Kapitalsteuer. Sie wird für jeweils volle 100 Nettotonnen und pro Tag des Betriebs berechnet. Sie wird unabhängig davon erhoben, ob das betreffende Unternehmen Gewinn oder Verlust macht. Damit ein Unternehmen in den Genuss der Tonnagebesteuerung kommt, muss es über mindestens 10% eigene Schiffe gegenüber gecharterten Schiffen verfügen.

1. Der Ort der tatsächlichen Verwaltung liegt dort, wo eine Gesellschaft ihren wirtschaftlichen und tatsächlichen Mittelpunkt hat bzw. wo die normalerweise am Sitz sich abspielende Geschäftsführung besorgt wird. Massgebend ist somit die Führung der laufenden Geschäfte im Rahmen des Gesellschaftszweckes. Dabei wird die Geschäftsleitung von der blossen admi-

nistrativen Verwaltung einerseits und der Tätigkeit der obersten Gesellschaftsorgane anderseits abgegrenzt.

2. Unter einer qualifizierenden Tätigkeit im Bereich der Hochseeschifffahrt wird insbesondere folgendes verstanden:
 - Transport von Gütern und Personen und damit zusammenhängende Tätigkeiten wie der Verkauf von Produkten oder Dienstleistungen an Bord (Bar, Restaurant, Kino usw.), der Verkauf von Tickets, der Belade- und Entladeservice usw.;
 - Abschlepp- und Bergungstätigkeiten auf hoher See;
 - Aufsuchung von Bodenschätzen im Meer;
 - Schiffsmanagementtätigkeiten;
 - Vercharterung von Schiffen, sofern die Crew und damit der Betrieb des Schiffs von dem Vercharterer besorgt werden;
 - Dividenden von ausländischen Gesellschaften, die unter die Tonnage Tax fallen würden;
 - Kapitalgewinne aus dem Verkauf von Schiffen und damit zusammenhängenden Aktiven;
 - Währungsgewinne und Gewinne aus foreign freight agreements.

Die qualifizierenden Schiffe müssen, um für die Tonnage Tax zu qualifizieren, ein Volumen von über 100 Nettotonnen haben.

6.3.4.1.2 Steuerberechnung

Die Steuerberechnung richtet sich nach der Nettotonnage. Für jede Tonne pro Betriebstag wird ein bestimmter Betrag eingesetzt. Die Berechnung erfolgt jeweils pro Schiff und wird beispielhaft in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 16: Belastungen pro Nettotonne und Tag

Nettotonnage (NT)	Betrag pro Tag pro 100 NT in Franken
Bis 1000	1.00
1'000 – 10'000	0.75
10'000 – 25'000	0.50
Über 25'000	0.25

Der so ermittelte Betrag wird sodann mit der Anzahl der Betriebstage und den jeweils anwendbaren Gewinnsteuersätzen multipliziert.

6.3.4.1.3 Option für die Tonnagebesteuerung

Es steht den Unternehmen frei, die Tonnagebesteuerung in Anspruch zu nehmen. Wollen sie davon Gebrauch machen, so muss die Option dafür innerhalb von drei Jahren seit das Unternehmen erstmals für die Tonnagebesteuerung qualifiziert hat, gemacht werden. Die Option gilt sodann für zehn Jahre und kann erneuert werden. Erfüllt ein Unternehmen die Kriterien zur Anwendung der Tonnage Tax nicht mehr, werden Kapitalgewinne aus dem Verkauf von Aktiven, die während der Tonnagebesteuerung entstanden sind, nachträglich besteuert. Diese Vorgehensweise entspricht dem irischen Modell. Für die Schweiz wäre es konsequent, analog der in der vorgeschlagenen allgemeinen Regelung, eine Abrechnung über die stillen Reserven im Zeitpunkt des Eintritts vorzusehen und eine Aufdeckung derselben im Zeitpunkt des Austritts.

Optiert ein Unternehmen für die Tonnagebesteuerung, so gilt diese für alle Schiffe, die sich im Besitz des betreffenden Unternehmens befinden oder von diesem gechartert oder verchartert werden. Ebenso gilt die Option für alle zur selben Gruppe gehörenden Unternehmen.

Die Einschränkungen im Bereich der Option für die Tonnagebesteuerung sind notwendig und dienen der Vorbeugung von Missbräuchen, da die Tonnage Tax unabhängig von einem tatsächlichen Gewinn oder Verlust erhoben wird.

6.3.4.1.4 Besonderheiten

Übt ein Unternehmen neben der Hochseeschifffahrt noch andere Tätigkeiten aus, muss eine Spartenrechnung gemacht werden. Der Gewinn, der nicht auf die Hochseeschifffahrt entfällt, unterliegt der ordentlichen Besteuerung.

Produziert ein Unternehmen eigene Güter und transportiert diese auf eigenen Schiffen, wird eine Gewinnaufspaltung vorgenommen, um festzustellen, welcher Anteil des Ertrags aus dem Verkauf der Güter auf den Transport entfällt. Dabei sind die geltenden Verrechnungspreisrichtlinien anzuwenden.

6.3.4.2 Auswirkungen

Aufgrund der vorhandenen Daten kann davon ausgegangen werden, dass bereits in der Schweiz ansässige Unternehmen nur in geringem Umfang Aktivitäten ausüben, die unter die Tonnagebesteuerung fallen würden. Die statischen Mindereinnahmen der Massnahme sind daher gering.

Inwieweit es aufgrund der Tonnage Tax zu Neuansiedlungen käme, ist offen. Zu beachten ist dabei, dass verschiedene andere Staaten bereits solche Regelungen, die zu äusserst tiefen Steuerbelastungen führen, kennen. Dies steht Erwartungen, die Schweiz könne zu einem Hub für Hochseeschifftransporte werden, eher entgegen.

6.3.4.3 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

Mit einer Tonnage Tax wird die Hochseeschifffahrt steuerlich gefördert. Daraus resultiert eine rechtsungleiche Behandlung verschiedener Transportarten. Im Unterschied aber zur Förderung der F&E im Rahmen der Patentbox und erhöhter Abzüge für F&E-Aufwendungen fehlt in der Bundesverfassung eine Grundlage zur Förderung der Hochseeschifffahrt. Der vom EFD beauftragte Gutachter ist daher zum Schluss gelangt, dass die Tonnage Tax nicht verfassungskonform sei. Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage und des voraussichtlich geringen zusätzlichen Standortnutzens wird die Massnahme nicht zur Aufnahme in das Reformpaket empfohlen.

6.3.5 Direkte Freistellung von Beteiligungserträgen und Anpassung der Regelungen über die Verlustverrechnung

6.3.5.1 Massnahme

6.3.5.1.1 Direkte Freistellung von Beteiligungserträgen

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. Im Rahmen der Vernehmlassung zur USR III wurde daher ein Wechsel zur direkten Freistellung inkl. Ausdehnung auf Streubesitz vorgeschlagen. In diesem 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 sollten unberücksichtigt bleiben. Damit könnten die oben erwähnten negativen Folgen beseitigt werden.

Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen würden sich nicht mehr auf die Höhe des steuerbaren Gewinns auswirken, da sich umgekehrt auch die Erträge und Gewinne aus Beteiligungen nicht mehr auswirkten. Auch Verluste auf Beteiligungen wären steuerlich nicht mehr wirksam. Im Zusammenhang mit einer – wie bis anhin – zeitlichen Beschränkung der Verlustver-

rechnung kann das dazu führen, dass unter Umständen ein Verlust weder auf Ebene der Muttergesellschaft noch auf Ebene der Tochtergesellschaft geltend gemacht werden könnte. Unter anderem deshalb wurde in der Vernehmlassungsvorlage zur USR III ebenfalls vorgeschlagen, auf die zeitliche Beschränkung bei der Verlustverrechnung zu verzichten. Damit würde sichergestellt, dass definitive Verluste von Tochtergesellschaften, auf Ebene der Muttergesellschaft geltend gemacht werden könnten.

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 wurde eine Ausnahme für Banken bei der direkten Freistellung von Kapitalerträgen und -gewinnen auf Streubesitz vorgeschlagen, die diese ungewollte Auswirkung verhindert hätte.

6.3.5.1.2 Anpassung der Regelungen über die 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 wurde in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen, diese zeitliche Beschränkung aufzuheben. Verlustvorträge könnten somit zeitlich unbeschränkt vorgetragen werden.

Die Steuereinnahmen sollten geglättet werden, indem vorgeschlagen wurde, dass jährlich jeweils 20% des Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen.

6.3.5.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Anpassungen beim Beteiligungsabzug und die zeitlich unbeschränkte Verlustverrechnung führten dazu, dass Mehrfachbelastungen im Konzern vollumfänglich beseitigt würden und in den Unternehmen anfallende Verluste ebenfalls vollumfänglich geltend gemacht werden könnten. Die Regelung beim Beteiligungsabzug wäre zwar für Verluste auf Beteiligungen etwas weniger attraktiv als die heutige Regelung, dafür aber in Gewinnsituationen attraktiver.

Die Massnahme würde sich positiv auf Beteiligungsgewinne auswirken. Im Falle von Beteiligungsverlusten wäre die Attraktivität geringer als im geltenden System, jedoch vergleichbar mit derjenigen in EU-Staaten. Zudem hätte die Schweiz ihren Beteiligungsabzug an das international gebräuchliche und akzeptierte System angepasst.

Nach dem Vorschlag würde der Finanzierungsaufwand voll steuerwirksam behandelt und nicht wie bisher anteilig auf die Beteiligungserträge umgelegt. Ebenso sollte auch der Verwaltungsaufwand nicht mehr dem Beteiligungserfolg belastet werden. Dadurch wäre für Beteiligungserträge jegliche Residualbesteuerung entfallen. Die effektive Durchschnittssteuerbelastung hätte dadurch für Gesellschaften, welche Beteiligungen halten, abgenommen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich indirekte und die direkte Freistellung des Nettobeteiligungsertrages in acht Grundkonstellationen mit jeweils Gewinn oder Verlust beim Nettobeteiligungsertrag, dem übrigen Gewinn und dem gesamten Reingewinn auswirkt.

Tabelle 17: Direkte und indirekte Freistellung im Vergleich

Grundkonstellationen								
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
Annahmen								
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%
Indirekte Freistellung								
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
Direkte Freistellung								
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
Methodendifferenz								
(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 direkte Freistellung			X	X				
Mindereinnahmen indirekte Freistellung					X	X	X	X

Quelle: ESTV

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 Ge-

schäftsverlauf bei der Tochtergesellschaft fiskalisch am Steueraufkommen und volkswirtschaftlich an der Wertschöpfung nicht partizipiert, aber bei ungünstigem Geschäftsverlauf in der Tochtergesellschaft das volle Risiko trägt.

6.3.5.3 Finanzielle Auswirkungen

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 entstünden 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 entfielen. Andererseits würde der Wegfall der Abzugsfähigkeit der Abschreibungen und Kapitalverluste auf Beteiligungen durch die Möglichkeit der Übernahme von Verlusten aus Konzerngesellschaften nur teilweise kompensiert. Netto resultierten vermutlich Mehreinnahmen bei beträchtlichen Schwankungen von Jahr zu Jahr.
- Finanzierungs- und Verwaltungsaufwand: Finanzierungskosten und Verwaltungsaufwand würden uneingeschränkt die steuerbaren Erträge kürzen. Dies würde die Unternehmen entlasten und 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 führen. Davon würden -56 bis -74 Millionen Franken zulasten der Gemeinden gehen. Die Kantone sind über den Kantonsanteil an der direkten Bundesteuer an den Mindereinnahmen des Bundes mit 17% beteiligt.
- Abschaffung von Mindestbeteiligungsquoten und Mindesthaltedauer für Kapitalgewinne auf Beteiligungen: Es entstünden 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 führte zu Mindereinnahmen. Demgegenüber würde die Mindestbesteuerung des jährlich erzielten Gewinns Mehreinnahmen erzeugen. In Barwertbetrachtung²³ resultierten per Saldo vermutlich Mehreinnahmen.

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

Qualität der Schätzung: Beim Beteiligungsabzug stehen sich quantifizierbare und nicht quantifizierbare Elemente gegenüber, so dass Aussagen über den Saldoeffekt unsicher sind.

6.3.5.4 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

Aufgrund des negativen Vernehmlassungsergebnisses wurden sowohl die Anpassungen beim Beteiligungsabzug als auch jene bei der Verlustverrechnung nicht ins Reformpaket des Bundesrates aufgenommen.

²³ 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.

6.3.6 Koordinierte Besteuerung von Kapitalgewinnen auf Wertschriften und Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne für alle Investoren

6.3.6.1 Massnahme

6.3.6.1.1 Kapitalgewinne auf Wertschriften

Im geltenden Recht sind private Kapitalgewinne, mit Ausnahme der kantonalen Grundstückgewinnsteuer, von der Einkommenssteuer befreit. In den Vernehmlassungsunterlagen zur USR III wurde vorgeschlagen, diesen Grundsatz einzuschränken, indem Kapitalgewinne auf Wertschriften der Einkommenssteuer unterliegen würden. Umgekehrt könnten Kapitalverluste mit Kapitalgewinnen verrechnet und vorgetragen werden.

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

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

6.3.6.1.2 Ausweitung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne auf alle Investoren

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.

Die Vernehmlassungsvorlage zur USR III sah gewisse Änderungen an diesem System vor. Einerseits sollte 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.²⁴ Andererseits sollte 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

²⁴ BGE 136 I 65, E. 5.5.

Doppelbelastung mit den geltenden Entlastungen in einzelnen Kantonen überkompensiert wird. Zudem entfielen damit der in einzelnen Kantonen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was Mindereinnahmen bei der AHV verhindert.

6.3.6.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

6.3.6.2.1 Kapitalgewinne auf Wertschriften

Die Besteuerung der Kapitalgewinne auf Wertschriften bewirkte 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 könnten. 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 führte zu einer erhöhten Rechtssicherheit. Umgekehrt führte die Kapitalgewinnsteuer zu einem zusätzlichen Erhebungsaufwand.

Im Weiteren milderte die Massnahme die mit der Einführung des Kapitaleinlageprinzips verbundenen Mindereinnahmen, indem die Gestehungskosten der Beteiligung beim Anteilseigner gemindert würden, wenn Kapitaleinlagereserven von der Gesellschaft zurück bezahlt werden. Dies führte im Zeitpunkt des Verkaufs der Beteiligung dazu, dass sich der steuerbare Gewinn aus dem Verkauf entsprechend vergrössern würde.

6.3.6.2.2 Gemeinsame Auswirkungen der beiden Massnahmen

Standortziel: Die Einführung der Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften und die Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren für ausgeschüttete Gewinne wirkten sich im Allgemeinen nicht auf die Standortentscheidungen der Unternehmen aus. Die Massnahmen wirkten sich lediglich auf die Wohnsitzwahl der Investoren aus. Hier würde die Kapitalgewinnsteuer die Wohnsitzwahl zu Ungunsten der Schweiz beeinflussen. Beim Teilbesteuerungsverfahren würde 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.

Niedrige Steuerlast auf Grenzinvestitionen: 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 verteuerte sich hier die Selbstfinanzierung. Bei der Beteiligungsfinanzierung erhöht sich in den meisten Kantonen die Belastung für qualifizierende Investoren, während jene für nicht qualifizierende Investoren sinken würde, da diese neu ebenfalls in den Genuss eines Teilbesteuerungsverfahrens kämen. Geht man vom im Vorfeld der Unternehmenssteuerreform II ermittelten Anteil der qualifizierenden Beteiligungen mit einem Kapitalanteil von mindestens 10% von 56% aus, so bliebe die Belastung im Vergleich zum gewichteten Mittel aus bisher qualifizierenden und nicht qualifizierenden Beteiligungen in etwa gleich wie bisher. Dabei verteuerte sich die Finanzierung für Unternehmen mit qualifizierenden Beteiligten und verbilligte sich für Unternehmen ohne qualifizierende Beteiligte.

Rechtsform- und Finanzierungsneutralität: Die Anpassungen bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne und die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften nähmen die Kritik des Bundesgerichts an der geltenden Teilbesteuerung auf und brächten 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 Gewinnsteuersenkungen kommt. Mit einer sachgerechten Besteuerung der Anteilseigner würden diese unerwünschten Einflüsse des Steuerrechts auf unternehmerisches Handeln reduziert. Im Sinne der Finanzierungsneutralität stünde der Verbilligung der teureren Finanzierungswege auf Unternehmensebene auf Haushaltsebene eine Verteuerung der Selbstfinanzierung durch die Kapitalgewinnbesteuerung gegenüber. Neben der verbesserten Neutralität des Steuersystems ergäbe sich dadurch auch eine standortpolitisch attraktive Verlagerung der Steuerlast von der Unternehmens- auf die Investorenebene. Gleichzeitig führte die Besteuerung der Kapitalgewinne auf Wertschriften zu einer höheren Rechtssicherheit, indem die heutigen sehr komplexen Abgrenzungsfragen entfielen.

6.3.6.3 Finanzielle Auswirkungen

6.3.6.3.1 Kapitalgewinne auf Wertschriften

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

Qualität der Schätzung: 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 gemäss der Massnahme steuerbare Kapitalgewinne gemacht. Eine zusätzliche Annahme betrifft die Höhe der Grenzsteuersätze, welcher die Kapitalgewinne beim Bund bzw. bei den Kantonen und Gemeinden unterstehen würden. 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. Würden die Bewertungen dannzumal hoch liegen, dürfte das geschätzte Einnahmepotenzial in den ersten Jahren verfehlt werden. Würden die Bewertungen eher tief liegen, könnten demgegenüber aufgrund des Erholungspotenzials bereits in den ersten Jahren hohe Steuererträge aus realisierten Kapitalgewinnen erzielt werden.

6.3.6.3.2 Ausweitung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne auf alle Investoren

Bei der Anpassung der Teilbesteuerung standen sich zwei gegenläufige Effekte gegenüber. Die Aufhebung des Qualifikationskriteriums für die Gewährung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne führte zu Mindereinnahmen, während die Anhebung des Teilbesteuerungsmasses auf 70% Mehreinnahmen bewirkte. Netto resultierten Mindereinnahmen. Diese wurden auf -123 Millionen Franken bei der Bundessteuer und -228 Millionen Franken bei den kantonalen Steuern geschätzt. Von letzteren entfielen -93 Millionen Franken auf die Gemeinden.

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

Qualität der Schätzung: 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.

6.3.6.4 Begründung für die Nichtberücksichtigung dieser Massnahme

Obwohl laut einem Urteil des Bundesgerichts²⁵ kein Grund zu erkennen wäre, der das Qualifikationskriterium von 10% des Kapitals bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne rechtfertigen könne, womit dieses gegen das verfassungsrechtliche Prinzip der Belastungsgleichheit verstosse, wurde der vorgeschlagene Verzicht auf die Mindestbeteiligungsquote im Vernehmlassungsverfahren von den meisten Kantonen und von Teilen der Wirtschaft negativ beurteilt. Auch die Besteuerung privater Kapitalgewinne auf Wertschriften wurde in der Vernehmlassung grossmehrheitlich abgelehnt. Dagegen wurde insbesondere angeführt, dass sich in Kombination mit der Vermögenssteuer eine übermässige Steuerbelastung ergäbe. Kritisiert wurden aber auch der administrative Mehraufwand sowie die erhöhte Volatilität des Steueraufkommens.

Den beiden letztgenannten Argumenten könnte an sich Rechnung getragen werden, indem im Rahmen einer Beteiligungsgewinnsteuer nur Kapitalgewinne auf qualifizierenden Beteiligungen von mindestens 10% besteuert würden. Technisch liesse sich diese Massnahme umsetzen, indem Beteiligungen von mindestens 10% zum Geschäftsvermögen erklärt würden. Mit einer Beteiligungsgewinnsteuer hätte eine Parallelität zur Mindestbeteiligungsquote beim Teilbesteuerverfahren hergestellt werden können, indem bei Beteiligungen unter 10% keine Teilbesteuerung erfolgte, dafür aber allfällige Kapitalgewinne steuerfrei wären, während bei Beteiligungen über 10% das Teilbesteuerverfahren angewendet würde, dafür aber allfällige Kapitalgewinne steuerbar wären.

Angesichts des eindeutigen Vernehmlassungsergebnisses hat der Bundesrat indessen darauf verzichtet, dem Parlament einen solchen Kompromissvorschlag zu unterbreiten. Die Vereinheitlichung der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne ist jedoch – beschränkt auf qualifizierende Investoren mit einem Kapitalanteil von mindestens 10% – Teil des Massnahmenpakets der Botschaft.

²⁵ BGE 136 I 65, E. 5.5.

7 Zweckmässigkeit im Vollzug

7.1 Zielerreichung in Bezug auf niedrige Erhebungs- und Entrichtungskosten der Besteuerung

Die Zweckmässigkeit im Vollzug drückt sich in niedrigen Erhebungs- und Entrichtungskosten aus und verfolgt damit ein steuerpolitisches Effizienzziel. Allerdings schneidet die Reform unter diesem Gesichtspunkt nicht besonders gut ab, da die Kosten insgesamt zunehmen dürften.

Die präferentielle Besteuerung in der Patentbox ist für die Unternehmen und die Veranlagungsbehörde mit einem erheblich erhöhten administrativen Aufwand verbunden. Der Mehraufwand rührt vor allem aus dem modifizierten Nexus-Ansatz sowie gegebenenfalls weiteren von der OECD noch nicht entschiedenen Rahmenbedingungen. Konkret besteht der Mehraufwand darin, dass die steuerpflichtige Person einerseits den für die Patentbox qualifizierenden Erfolg gemäss der Residualmethode ermitteln und andererseits die historischen und die laufenden Kosten gemäss dem modifizierten Nexus-Ansatz über eine lange Periode nachverfolgen und dokumentieren muss (sog. *tracking and tracing*). Dabei muss sie zwischen den getragenen Gesamtkosten zur Entwicklung eines qualifizierenden Rechts, den im Sinne der Nexus-Ratio zulässigen getragenen Kosten und den im Rahmen des Uplift zulässigen getragenen Auslagerungs- und Akquisitionskosten unterscheiden. Dieser Prozess ist umso aufwändiger, je feingliedriger die Kostenzuweisung auf die einzelnen Patente oder Patentgruppen gemäss den künftigen Vorgaben der OECD ausfallen muss. Weil nur eine Minderheit der steuerpflichtigen Personen die Anforderungen der Patentbox erfüllt, ist allerdings auch nur eine Minderheit der Unternehmen von zusätzlichen Entrichtungskosten betroffen. Dieser Umstand begrenzt auch die Zunahme der Erhebungskosten bei den Vollzugsbehörden.

Die erhöhten Abzüge für F&E-Aufwendungen führen ebenfalls zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand. Dieser entsteht in erster Linie aufgrund der Schwierigkeit die F&E-Aufwendungen von den übrigen Aufwendungen abzugrenzen. Zudem ist davon auszugehen, dass kantonal unterschiedliche Systeme und Definitionen bestehen werden, was den administrativen Aufwand bei interkantonalen Sachverhalten erhöht.

Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer führen häufig zu keinen wesentlichen Änderungen. Mehraufwand ergibt sich jedoch bei der Steuerteilung im interkantonalen Verhältnis, wenn die involvierten Kantone unterschiedliche Regelungen kennen. Dies erhöht sowohl die Entrichtungskosten der betroffenen Gesellschaften als auch die Erhebungskosten der involvierten Kantone.

Bei der Aufdeckung der stillen Reserven im Fall des Statuswegfalls nimmt der administrative Aufwand bei der betroffenen Gesellschaften und bei der Veranlagungsbehörde temporär zu. Dies gilt auch, wenn eine Gesellschaft bei Zuzug stille Reserven aufdeckt. Aufgrund der Abweichung vom Massgeblichkeitsprinzip resultiert dieser einmalig bei der Aufdeckung und wiederkehrend bei der Fortführung der Gewinnsteuerwerte.

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.

Die Umsetzung der Motion Pelli führt aufgrund der quantitativen Zunahme an Fällen pauschaler Steueranrechnung zu einem leicht höheren administrativen Aufwand.

Vereinfachend wirkt sich demgegenüber die formelle Harmonisierung des Teilbesteuerungsverfahrens aus.

7.2 Verringerter Aufwand (durch Vereinfachungen)

Insgesamt nimmt der administrative Aufwand durch die neuen Sonderregelungen gegenüber dem geltenden Recht zu. Allerdings sind einige dieser Massnahmen für die Steuerpflichtigen freiwillig. Machen sie davon Gebrauch, so steht dem höheren administrativen Aufwand eine Steuerersparnis gegenüber.

Es bleibt den vollziehenden Kantonen überlassen, wie sie diese Massnahmen bei der Steuerdeklaration – mittels Beiblättern zur Steuererklärung oder als integraler Bestandteil derselben – umsetzen.

7.3 Erhöhte Wirksamkeit (durch verbesserten Vollzug)

Die Vollzugsbehörden, betroffen sind vor allem die kantonalen Steuerämter, müssen die erforderlichen Kenntnisse im Zusammenhang mit der Patentbox und gegebenenfalls mit den erhöhten Abzüge für F&E-Aufwendungen noch aufbauen. Hierzu sind Schulungen erforderlich. In Kantonen mit vielen Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus, die stille Reserven aufdecken werden, oder vielen oder gewichtigen Gesellschaften, die künftig von der Patentbox Gebrauch machen werden, müssen eventuell auch zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

7.4 Verbesserte Einführung der Regelung

7.4.1 Einbezug von Regelungsadressaten (bei Vorbereitungen)

In der Vorbereitungsphase der Reform fanden im Rahmen einer formellen, von der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements geleiteten Projektorganisation, zahlreiche Sitzungen statt. Darin vertreten waren seitens des Bundes:

- die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV);
- die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV);
- das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF).

Die Kantone waren durch Repräsentanten auf politischer und fachtechnischer Ebene vertreten.

Im Rahmen der Projektorganisation und darüber hinaus fanden mehrere formelle und informelle Konsultationsrunden statt. Einbezogen wurden dabei über die Mitglieder der Projektorganisation hinaus weitere Vertreter der Kantone auf fachtechnischer Stufe, Vertreter der Wirtschaftsverbände und von diesen nominierte Spezialisten aus Unternehmen, Vertreter der Beratungsbranche und der Wissenschaft.

Kantone und Wirtschaft unterstützen die Vorbereitungsarbeiten mittels Datenerhebungen.

7.4.2 Information der Regelungsadressaten (vor Inkrafttreten)

Durch den Einbezug der Regelungsadressaten in die Vorbereitungsarbeiten und das breite Medienecho, das die Reform gefunden hat, sind die Betroffenen bereits heute vergleichsweise gut informiert. Während der parlamentarischen Beratung wird sich der Informationsstand weiter verbessern.

Behörden, Verbände und die Beratungsbranche werden im Vorfeld des Inkrafttretens und in der nachfolgenden zweijährigen Übergangsphase, in welcher die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes in kantonales Recht gesetzt werden, weiter zur Information beitragen.

7.4.3 Bereitschaft der Vollzugsbehörden (bei Inkrafttreten)

Mehraufwand ergibt sich für die kantonalen Vollzugsbehörden. Dieser tritt bei der Bestimmung des für die Patentbox qualifizierenden Ertrags und bei der Aufdeckung der stillen Reserven bei Statusverlust auf. Besonders betroffen davon sind Kantone mit vielen Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus und vielen oder gewichtigen Gesellschaften, die künftig von der Patentbox Gebrauch machen werden. Diese Kantone haben rechtzeitig die erforderlichen personellen Kapazitäten aufzubauen. Nachdem die Reform voraussichtlich am 1. Januar 2017 in Kraft tritt, verbleiben den Kantonen noch zwei Jahre Vorbereitung, bis die Massnahmen tatsächlich wirksam werden.

Zusätzlicher Aufwand entsteht überdies jenen Kantonen, welche erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen gewähren wollen. Hier geht es vor allem um die Kontrolle, welche Aufwendungen für diesen Abzug qualifizieren. Hier können die Kantone einen eigenen Zeitplan für die allfällige Implementierung dieser Massnahme festlegen.

7.4.4 Umstellungszeit (angemessen)

Die nach dem Inkrafttreten vorgesehene Übergangszeit von zwei Jahren ist ausreichend bemessen, so dass die Kantone die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes im kantonalen Recht umsetzen und die Vorbereitungsmassnahmen bei der Vollzugsbehörde durchführen können.

Auch aus Sicht der Steuerpflichtigen ist die Übergangszeit ausreichend, um sich auf die neuen Verhältnisse vorzubereiten und gegebenenfalls Restrukturierungsmassnahmen durchzuführen.

7.4.5 Datum des Inkrafttretens (geeignet)

Für die Umsetzung der Reform erscheint aus heutiger Sicht der nachfolgende Zeitplan möglich: Nachdem der Bundesrat im Juni die Botschaft zur USR III zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet haben wird, erfolgt die Beratung in den Kommissionen und den Räten. Die parlamentarische Beratung auf Bundesebene könnte damit im ersten Semester 2016 abgeschlossen werden. Sofern kein Referendum ergriffen würde, könnten die Anpassungen von DBG und StHG auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt werden. Das Datum des Inkrafttretens wird gemäss Gesetzesvorlage vom Bundesrat bestimmt. 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 Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) erfolgt dann ebenfalls auf den 1.1.2019. Wird ein Referendum ergriffen, ist eine Volksabstimmung durchzuführen, die im ersten Halbjahr 2017 stattfinden könnte. Das würde den Zeitplan um ein Jahr aufschieben.

Literaturverzeichnis

FUCHS, Victor R; KRUEGER, Alan B. und POTERBA, James M. (1998): „Economists' Views about Parameters, Values and Policies: Survey Results in Labor and Public Economics“, Journal of Economic Literature, 36, S. 1387-1425.

KEUSCHNIGG, Christian (2003): Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung. Bern: Haupt.

KEUSCHNIGG, Christian (2005): Öffentliche Finanzen: Einnahmenpolitik. Tübingen: Mohr Siebeck.

OECD (2007): Fundamental Reform of Corporate Income Tax. OECD Tax Policy Studies No. 16.