



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 22. November 2023

Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.4292 Derder vom 15. Dezember 2017

Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	3
1	Einleitung	5
2	Aufkommen und Bemessung der Vermögens- und Kapitalsteuer	6
2.1	Aufkommen aus der Vermögens- und Kapitalsteuer	6
2.2	Bemessung der Vermögens- und Kapitalsteuer	8
3	Steuerwirkungen substanz- und ertragsbasierter Steuern auf dem Kapital	10
3.1	Zur Wirkungsweise der Vermögenssteuer	10
3.2	Zur Wirkungsweise der Kapitalsteuer	12
3.3	Zur Wirkungsweise der Gewinnsteuer	15
3.4	Kapitalgewinnsteuer	16
3.5	Fazit zu den Steuerwirkungen	18
4	Abgeschlossene und laufende Reformvorhaben mit Bezug zur Vermögens- und Kapitalsteuer	20
5	Reformoptionen bei der Vermögens- und Kapitalsteuer	23
5.1	Punktuelle Reformmassnahmen	24
5.1.1	Steueraufschub und Steuerstundung.....	25
5.1.2	Punktuelle Reformoptionen bei der Vermögenssteuer	25
5.1.2.1	Durchgehende Anwendung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken	25
5.1.2.2	Vermögenssteuerbremse	27
5.1.3	Reformoptionen bei der Kapitalsteuer	28
5.1.3.1	Fakultative Erhebung der Kapitalsteuer	28
5.1.3.2	Kapitalsteuerbremse.....	29
5.2	Umfassendere Reformansätze	29
5.2.1	Senkung bzw. Abschaffung der Kapitalsteuer.....	30
5.2.2	Senkung bzw. Abschaffung der Vermögenssteuer.....	30
5.3	Bewertung der Reformoptionen	31
5.3.1	Bewertung der punktuellen Reformmassnahmen	31
5.3.2	Bewertung der umfassenderen Massnahmen.....	34
6	Massnahmen zur Gegenfinanzierung von umfassenderen Reformen ...	35
6.1	Erhöhung der Gewinnsteuer	35
6.2	Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierten Beteiligungen	37
6.2.1	Lohn- vs. Dividendenbezug	37
6.2.2	Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses	39
6.3	Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen	41
6.3.1	Abzugsfähiger Aufwand bei einer Kapitalgewinnsteuer.....	42
6.3.2	Reichweite einer Kapitalgewinnsteuer	42
6.3.3	Gesonderte Besteuerung oder Integration in den Einkommenssteuertarif	42
6.3.4	Steuererhebung und Finalität der Besteuerung.....	43
6.3.5	Verrechnung von Kapitalverlusten	45
6.3.6	Aufkommen und Verteilung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften	46
6.3.7	Zusammenfassung	48
7	Auswirkungen auf die kantonale Autonomie	49
8	Schlussfolgerungen	49
	Literaturverzeichnis.....	53

Zusammenfassung

Am 15. Dezember 2017 reichte Nationalrat Fathi Derder das Postulat „Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken“ (17.4292) ein, welches am 13. März 2019 im Nationalrat angenommen wurde. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, einen Bericht zu den Möglichkeiten und Folgen einer Senkung der Kapital- und der Vermögenssteuern von Unternehmen zu erstellen. Dabei soll der Fokus insbesondere auf den Wirkungen dieser Steuern auf schnell wachsende KMU liegen.

Mit der Erhebung einer Vermögens- und Kapitalsteuer ist die Schweiz im internationalen Vergleich eine Ausnahme. Beide Steuern werden ausschliesslich von den Kantonen erhoben. Während Änderungen der Bemessungsgrundlage bei den beiden Steuern durch Änderungen beim Steuerharmonisierungsgesetz erreicht werden können, ist die Ausgestaltung des Steuertarifs in kantonaler Kompetenz. Der Vermögens- und der Kapitalsteuer ist gemein, dass sie nicht das laufende Einkommen (ertragsbasiert), sondern einen Vermögensstamm besteuern (substanzbasiert). Es gibt gewichtige Argumente, die gegen eine Vermögens- und Kapitalsteuer sprechen. Speziell die folgenden Punkte erweisen sich als bedeutsam:

- **Liquiditätswirkungen:** Bei schwacher Ertragslage ist die Anteilsinhaberin beziehungsweise der Anteilsinhaber eventuell gezwungen, einen Teil ihres beziehungsweise seines Vermögens zu veräussern, um die Steuerschuld der Vermögenssteuer zu begleichen. Ebenso kann die Begleichung der Kapitalsteuer an der Substanz des Unternehmens zehren.
- **Über- und Unterbesteuerungen:** Sollen die beiden Steuern nicht konfiskatorisch wirken, müssen sie langfristig aus einem Vermögensertrag beziehungsweise Gewinn und/oder einem etwaigen Veräusserungsgewinn finanziert werden können. Eine Beteiligung an einem schnell wachsenden KMU ist eine risikoreiche Investition, die in einen (Total-)Verlust münden kann, allerdings in einem Teil der Fälle zu sehr hohen Anlagerenditen führt. Aufgrund des besonderen Rendite-Risiko-Profiles mag die Erhebung einer Vermögens- beziehungsweise Kapitalsteuer bei einer ex post-Betrachtung dann oft nicht gerechtfertigt gewesen sein, da sich die Anlage als nicht werthaltig erwiesen hat. Im Gegenzug erfassen substanzbasierte Steuern sehr profitable Anlagen weniger stark als ertragsbasierte Steuern.

Der Bericht stellt sowohl umfassende als auch fünf punktuelle Reformalternativen dar. Die punktuellen Massnahmen sind: (1) das Instrument des Steueraufschubs beziehungsweise der Steuerstundung, das bei beiden Steuern genutzt werden kann. Bei der Vermögenssteuer werden (2) eine stärkere Hinwendung zu vergangenheitsorientierten Bewertungspraktiken sowie (3) die Einführung einer Vermögenssteuerbremse diskutiert. Wenngleich die Massnahmen mit Blick auf die Liquiditätsprobleme vergleichsweise günstig abschneiden, ist der Bundesrat insbesondere bezüglich eines Ausbaus von Vermögenssteuerbremsen skeptisch.

Allein bei der Kapitalsteuer ansetzen würden (4) die Einführung einer Kapitalsteuerbremse oder (5) eine fakultative Erhebung der Kapitalsteuer. Mit Blick auf unprofitable Unternehmen wäre die Einführung einer Kapitalsteuerbremse zielgenauer als die derzeitige Anrechnung, die bei unprofitablen Unternehmen ins Leere läuft. Bei einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer würde der Steuerwettbewerb unter den Kantonen intensiviert, so dass davon auszugehen ist, dass die Belastung mit Kapitalsteuer langfristig (weiter) zurückgehen würde.

Punktuelle Massnahmen bei der Kapitalsteuer können mit punktuellen Massnahmen bei der Vermögenssteuer kombiniert werden. Punktuelle Massnahmen erhöhen indes die Komplexität des Steuersystems und können zu Abgrenzungsproblemen, Fehlanreizen und Verzerrungen führen. Des Weiteren bergen die Vermögens- und Kapitalsteuer eine Reihe von Nachteilen in sich, die weit über die spezifischen Problemfelder bei schnell wachsenden KMU hinausreichen.

Aus diesem Grund werden in dem Bericht auch umfassende Reformansätze diskutiert, nämlich eine spürbare Reduktion des Steuertarifs oder eine Abschaffung einer oder beider Steuern. Die Effizienzwirkungen einer Verlagerung von substanz- hin zu ertragsbasierten Steuern sind als vorteilhaft einzuschätzen, da im Gegensatz zur Vermögens- und Kapitalsteuer «leistungslose» Überrenditen konsequent besteuert würden und Überbesteuerungen beziehungsweise Liquiditätsprobleme nicht auftreten oder zumindest gemildert werden können.

Ein umfassender Reformansatz, der im Extremfall in eine Abschaffung münden könnte, würde isoliert betrachtet zu Mindereinnahmen führen, da die Einnahmen der Vermögenssteuer im Jahr 2020 etwas mehr als 8 Mrd., die der Kapitalsteuer etwas mehr als 1.5 Mrd. Franken betragen. Da in diesem Bericht ein aufkommensneutraler Umbau des Steuersystems im Vordergrund steht, welcher das Gewicht weg von substanz- hin zu ertragsbasierten Steuern verlagern würde, werden drei Gegenfinanzierungsmassnahmen diskutiert: eine Erhöhung der Gewinnsteuer, eine Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierten Beteiligungen und die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen in der Schweiz. Die Gegenfinanzierungsmassnahmen sind nicht auf ein bestimmtes Reformvorhaben bei der Kapital- oder Vermögenssteuer zugeschnitten, sondern lassen sich beliebig kombinieren. Je nach Umfang des Reformvorhabens müsste aber eventuell mehr als eine Gegenfinanzierungsmassnahme umgesetzt werden, damit die Reform aufkommensneutral ausfällt.

Von den drei Gegenfinanzierungsmassnahmen schneidet eine Erhöhung der Gewinnsteuer vergleichsweise schlecht ab. Erstens wird für grosse Unternehmen, die von der Umsetzung der G20/OECD-Reform betroffen sind, ohnehin die Steuerbelastung, zumindest wenn sie in Tiefsteuernkantonen tätig sind und/oder bestimmte steuerliche Vergünstigungen beanspruchen, tendenziell erhöht. Zweitens würde eine Erhöhung der Gewinnsteuer die Standortattraktivität spürbar verschlechtern. Unter Standortgesichtspunkten wäre es vorteilhafter, auf Stufe der natürlichen Personen anzusetzen. Hier könnte die Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses als Gegenfinanzierungsvariante dienen, um eine Reduktion einer der beiden Steuern zu finanzieren. Diese Form der Gegenfinanzierung hätte zudem den Vorteil, dass die im derzeitigen Steuersystem oftmals bestehenden Anreize, statt eines Unternehmerlohns eine Dividende zu beziehen, abnehmen würden.

Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass als dritte Gegenfinanzierungsmassnahme die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen gegenüber den beiden anderen Optionen der Gegenfinanzierung vorteilhafter wäre. Die Einnahmen aus einer Kapitalgewinnsteuer würden grob ausreichen, um den Wegfall der Kapitalsteuer, nicht jedoch die Einnahmen aus der Vermögenssteuer von mehr als 8 Mrd. Franken zu kompensieren. Eine aufkommensneutrale Reform wäre bei Wegfall der Vermögenssteuer nur durch den massiven Ausbau bestehender beziehungsweise die Erschliessung neuer Steuerquellen zu bewerkstelligen. Aus diesem Grund sind die Reformoptionen bei der Vermögenssteuer eingeschränkter.

1 Einleitung

Am 15. Dezember 2017 reichte Nationalrat Fathi Derder das Postulat „*Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken*“ (17.4292) ein, welches am 13. März 2019 im Nationalrat angenommen wurde. Das Postulat fordert den Bundesrat auf, einen Bericht zu den Möglichkeiten und Folgen einer Senkung der Kapital- und der Vermögenssteuern von Unternehmen zu erstellen. Dabei soll der Fokus insbesondere auf den Wirkungen dieser Steuern auf schnell wachsende KMU liegen.

Unter schnell wachsenden KMU werden in diesem Bericht Unternehmen verstanden, die hinsichtlich ihrer Mitarbeiterzahl oder ihres Umsatzes während einer Dreijahresphase ein Wachstum von mehr als 20% pro Jahr aufweisen und über mindestens 10 Beschäftigte zu Beginn verfügen. Diese Definition kann auch Start-up-Unternehmen beinhalten. Während bei der Definition von Start-up-Unternehmen aber als weiteres Kriterium noch die Lebensphase des Unternehmens hinzukommt, weist der Begriff schnell wachsender KMU kein solches, einschränkendes Kriterium auf. Start-up-Unternehmen bilden somit eine Untergruppe der schnell wachsenden KMU (Bericht des Bundesrates, 2017, S. 14-15).¹

Hinsichtlich der Gewinnsituation dürften schnell wachsende KMU eine recht heterogene Gruppe darstellen. Die Untergruppe der Start-ups dürfte sich aufgrund des jungen Unternehmensalters mehrheitlich in einer Verlustsituation befinden. Bei «älteren», schnell wachsenden KMU dürfte die Gewinnsituation dagegen recht heterogen ausfallen. Teilweise dürften sich in dieser Population hoch profitable Unternehmen befinden. Im Gegenzug dürften aber auch Unternehmen vertreten sein, die zur Verfolgung ihrer Wachstumsstrategie bereit sind, (kurzfristig) auf Profitabilität zu verzichten.

Im Unterschied zu Ertragssteuern belasten die Vermögens- und die Kapitalsteuer einen Vermögensstamm (Bericht des Bundesrates, 2017, S. 45-49). Wenngleich durchaus Gemeinsamkeiten zur Besteuerung des laufenden (Kapital-)einkommens bestehen, unterscheiden sich die Wirkungen dieser Steuern teilweise von denen einkommensbasierter Steuern auf dem Kapital. Der Bundesrat adressiert mit dem vorliegenden Bericht das Anliegen des Postulanten, indem die ökonomischen und finanziellen Auswirkungen mehrerer Optionen einer Verlagerung von der substanzzehrenden Besteuerung hin zu einer verstärkten Ertragsbesteuerung ausgeleuchtet werden. Das Postulat spricht explizit die Kapital- und Vermögenssteuer an. Aus diesem Grund werden weitere Steuern, wie etwa Liegenschaftssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern oder die Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital nicht weiter betrachtet.

Im Kapitel 2 wird die Bedeutung der Vermögens- und Kapitalsteuer im schweizerischen Steuersystem deskriptiv eingeordnet. Danach werden die Wirkungen der Vermögens- und Kapitalsteuer dargestellt und diese mit den Steuerwirkungen einkommensbasierter Steuern auf dem Kapital verglichen (Kapitel 3). Im Kapitel 4 werden laufende bzw. abgeschlossene Reformvorhaben vorgestellt, die einen Bezug zu den beiden substanzbasierten Steuern aufweisen. Kapitel 5 stellt die einzelnen Reformmassnahmen dar. Diese beinhalten fünf Reformmassnahmen, die aufgrund ihres punktuellen Charakters nicht notwendigerweise mit einer Gegenfinanzierung durch ertragsbasierte Steuern einhergehen müssen (Kapitel 5.1). Etwasige Mindereinnahmen liessen sich bei diesen Massnahmen durch ein geringeres Ausgabenwachstum der kantonalen Haushalte ausgleichen. Die Massnahmen reichen von kleineren Anpassungen bis hin zu einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer. Neben diesen begrenzten Korrekturmassnahmen werden in Kapitel 5.2 aber auch Reformansätze diskutiert, bei denen eine Verlagerung weg von der Vermögens- und Kapitalsteuer hin zu einer Stärkung ertragsbasierter Steuern erfolgen würde.

¹ Eine Auswertung von Ecoplan (2016) für die Jahre 2008-2013 zeigt, dass von den etwa 50'000 Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten, etwa 3-4% der Firmen als wachstumsstark klassifiziert werden können. Regional sind diese überproportional häufig in der Genferseeregion und in Zürich vertreten; es überwiegen Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor und im internationalen Vergleich ist der Anteil wachstumsstarker Unternehmen in der Schweiz vergleichsweise hoch.

Isoliert betrachtet würden insbesondere die in Kapitel 5.2 diskutierten Massnahmen zu Minder-einnahmen führen. Um eine aufkommensneutrale Verlagerung des Steueraufkommens weg von substanz- hin zu ertragsbasierten Steuern sicherzustellen, werden deshalb in Kapitel 6 Massnahmen zur Gegenfinanzierung diskutiert. Als erster Reformansatz wird eine Erhöhung der Gewinnsteuer betrachtet, gefolgt von einer Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei Dividenden aus qualifizierenden Beteiligungen. Falls eine deutliche Verlagerung des Steueraufkommens hin zu ertragsbasierten Steuern angestrebt wird, steht die Erschliessung neuer Steuerquellen im Vordergrund. Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen könnte – je nach Grösse der Steuerreform eventuell in Kombination mit weiteren Gegenfinanzierungsmassnahmen – ebenfalls einen Beitrag leisten, die Einnahmelücke zu schliessen.

Zwischen den in Kapitel 5 diskutierten Reformmassnahmen und der Art der Gegenfinanzierung in Kapitel 6 bestehen keine besonders engen Verbindungen, so dass einzelne Reformmassnahmen mit beliebigen Gegenfinanzierungsmassnahmen kombiniert werden können. Es ist folglich für den Einsatz einer Gegenfinanzierungsmassnahme weniger entscheidend, ob die Steuerreform bei der Kapital- oder Vermögenssteuer ansetzt. Entscheidender ist vielmehr die Reichweite der Reform. Je stärker die Einnahmen aus der Kapital- und / oder Vermögenssteuer reduziert werden, umso stärker wird die Gegenfinanzierung durch ertragsbasierte Steuern ausfallen müssen, falls eine Reform annähernd aufkommensneutral ausfallen soll.

2 Aufkommen und Bemessung der Vermögens- und Kapitalsteuer

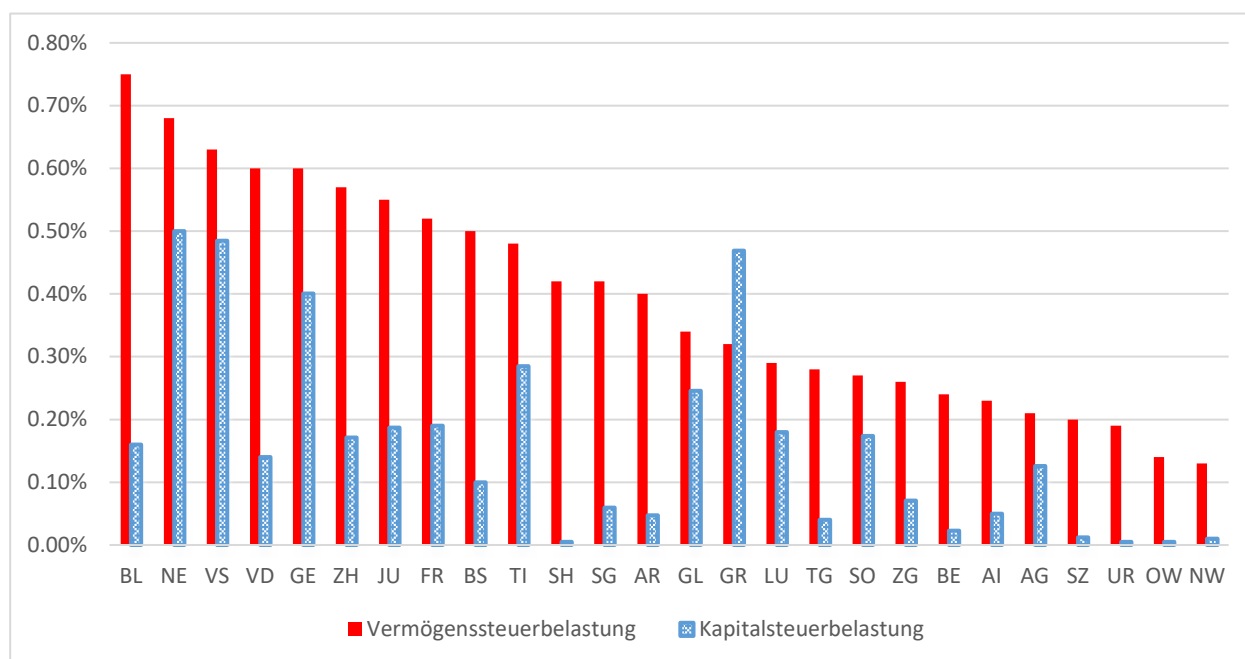
2.1 Aufkommen aus der Vermögens- und Kapitalsteuer

Während auf Stufe Bund die Vermögenssteuer im Jahr 1959 aufgegeben wurde, wird sie auf Ebene der Kantone und Gemeinden weiterhin erhoben. Seit der Unternehmenssteuerreform I wird die Kapitalsteuer auf Stufe Bund nicht mehr erhoben. Allerdings schreibt der Bund den Kantonen die Erhebung der Vermögens- und Kapitalsteuer vor. Die Ausgestaltung des Steuertarifs der Vermögens- und Kapitalsteuer obliegt der kantonalen Verantwortung. In vielen OECD-Ländern wurden in den letzten Jahrzehnten Vermögens- und Kapitalsteuern abgeschafft. In der Schweiz war die Abschaffung dagegen auf den Bund begrenzt. Allerdings lässt sich auf Kantonebene ein langfristiger Trend hin zu einer moderateren Besteuerung bei diesen beiden Steuern beobachten (für die Vermögenssteuer: Marti et al., 2023).

Abbildung 1 zeigt die Vermögenssteuerbelastung für eine ledige Person sowie die Belastung mit Kapitalsteuer für ein Vermögen beziehungsweise steuerbares Kapital von 10 Millionen Franken. Bei der Kapitalgesellschaft wird unterstellt, dass diese keinen Gewinn erwirtschaftet, so dass die in knapp der Hälfte der Kantone bestehende Anrechnungsmöglichkeit nicht zur Anwendung kommt. Bei der bzw. dem Vermögenssteuerpflichtigen wird unterstellt, dass das Vermögen ertragsschwach angelegt ist und somit etwaige in den Kantonen bestehende Obergrenzen zur Anwendung kommen.

Wie zu sehen ist, liegt die Vermögenssteuerbelastung bei sehr vermögenden Steuerpflichtigen mit Ausnahme von GR über der Steuerbelastung mit Kapitalsteuer. Die Unterschiede in den Steuerbelastungen würden sich zudem ausweiten, wenn nicht eine ertragsschwache, sondern eine profitable Kapitalanlage betrachtet würde. In diesem Fall käme die Anrechnung bei der Kapitalsteuer zum Tragen und bei der Vermögenssteuer würden die in einigen Kantonen angewandten Vermögenssteuerbremsen nicht mehr greifen. In vielen Kantonen macht die Kapitalsteuerbelastung weniger als 0.2% des Grund- und Stammkapitals der Gesellschaft aus. Dagegen beträgt die Vermögenssteuerspitzenbelastung in einer Reihe von Kantonen mehr als 0.5%. Abstrahiert man von Unterschieden in den Bemessungsgrundlagen, lässt sich der Schluss ziehen, dass die Belastung mit Vermögenssteuer für hohe Vermögen in der Schweiz deutlich über derjenigen der Kapitalsteuer liegt.

Abbildung 1: Vermögens- und Kapitalsteuerbelastung in den Kantonshauptorten 2022



Quelle: ESTV-Steuerrechner. Anmerkungen: Steuerbelastungen für ein Vermögen beziehungsweise steuerbares Eigenkapital von 10 Millionen Franken. Das investierte Kapital wirft keinen Ertrag ab. Aus diesem Grund läuft die Anrechnung bei der Kapitalsteuer ins Leere, während bei der Vermögenssteuer etwaige Obergrenzen greifen. Das Unternehmen nutzt weder F&E-Abzüge noch die Patentbox und kann keinen Abzug für Eigenfinanzierung geltend machen. Die steuerpflichtige Person hat keine Kinder und unterliegt nicht der Kirchensteuer.

Diese Unterschiede dokumentieren sich auch in den Einnahmen aus diesen Steuern. Die Vermögenssteuer leistet einen nicht unerheblichen Beitrag zur Finanzierung der kantonalen Haushalte. So trägt sie in nahezu allen Kantonen – ausgenommen Solothurn – zu mindestens 5% zu den Fiskaleinnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene bei und in etwas mehr als der Hälfte aller Kantone liegt der Beitrag über 10% (Abbildung 2). In der Summe betragen die Einnahmen aus der Vermögenssteuer im Jahr 2020 etwa 8,3 Milliarden CHF.

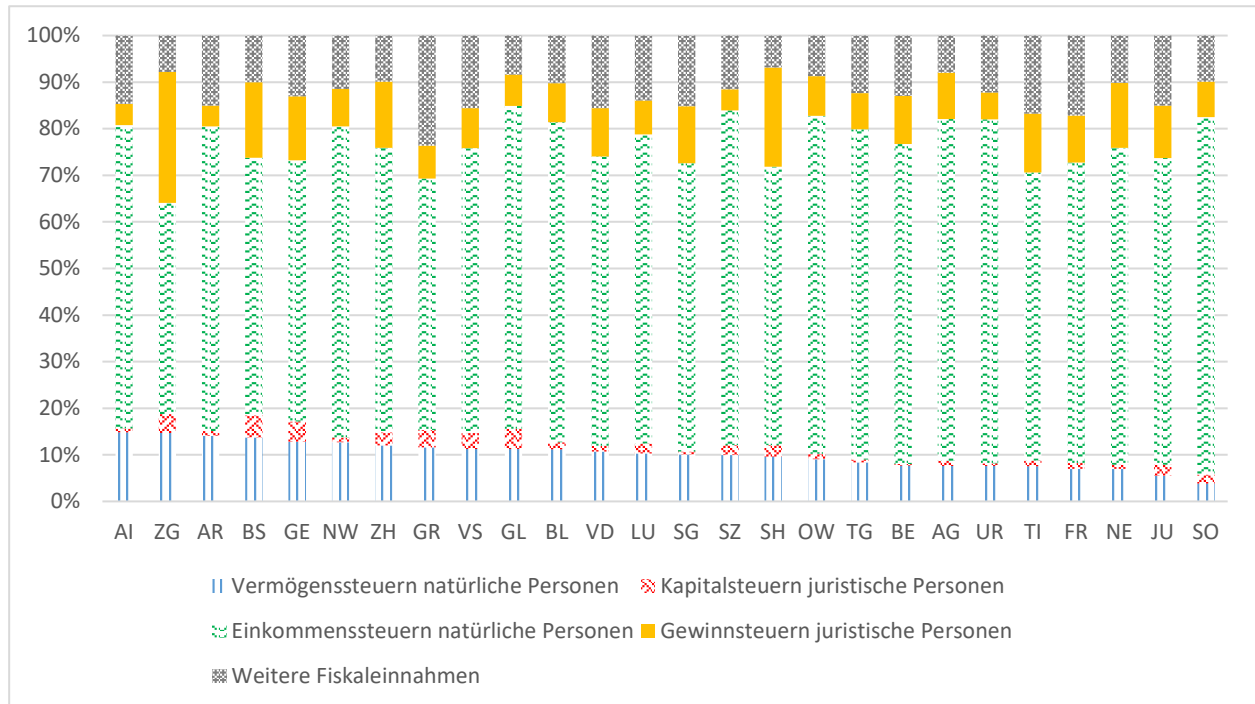
Kapitalsteuern sind im internationalen Vergleich noch unüblicher als Vermögenssteuern. Neben der Schweiz kennen Luxemburg, Kanada und Liechtenstein eine solche Steuer.² In Liechtenstein wird die Mindestertragssteuer von 1800 Franken allerdings nicht erhoben, wenn die Bilanzsumme der letzten 3 Geschäftsjahre im Durchschnitt weniger als 500 000 CHF betrug. Die kanadische Kapitalsteuer ist auf Unternehmen aus dem Finanzsektor beschränkt, so dass lediglich Luxemburg eine vergleichsweise umfassende Kapitalsteuer erhebt. Sie hat den Charakter einer Minimalsteuer, da lediglich 20% der Unternehmen einkommensbasierte Steuern zahlen, während die Kapitalsteuer in 95% der Fälle zu entrichten ist. 2019 wurden mit der Kapitalsteuer knapp 800 Mio. Euro eingenommen. Die statutarische Steuerbelastung beträgt 0.5% bis zu einem steuerbaren Eigenkapital von 500 Mio. Euro und konvergiert bei einem steuerbaren Eigenkapital von mehr als 10 Mrd. Franken gegen eine Steuerbelastung von 0.05% (Luxemburgische Zentralbank, 2021).

Die Kapitalsteuer ist fiskalisch weniger bedeutend als die Vermögenssteuer. In der Mehrheit der

² Einige Staaten, die keine Gewinnsteuer erheben, finanzieren sich über fixe Abgaben. Diese knüpfen aber nicht am steuerbaren Eigenkapital an, sondern sind entweder fix oder werden allenfalls nach einem Unternehmensgrößenkriterium bemessen.

Kantone beträgt ihr Aufkommen weniger als 2% der Fiskaleinnahmen. Lediglich in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Glarus und Zug leistet sie mit 4% der Fiskaleinnahmen oder mehr einen substantziellen Beitrag zur Finanzierung der kantonalen und kommunalen Haushalte. Das gesamte Aufkommen belief sich im Jahr 2020 auf etwa 1,7 Milliarden Franken, d.h. mit der Vermögenssteuer wird ein knapp fünfmal so hohes Aufkommen generiert.

Abbildung 2: Steuerstruktur der Kantone und Gemeinden 2020 (in % der Fiskaleinnahmen)



Quelle: EFV, Berechnungen ESTV. Die Reihenfolge der Kantone basiert auf dem Anteil der Vermögenssteuereinnahmen.

Mit einem Aufkommen von 1,3 Milliarden Franken ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer die fiskalisch unbedeutendste der auf einen Vermögensstamm beziehungsweise einen Vermögenszufluss zugreifenden Steuern. Allerdings sind in jedem Kanton die Einnahmen aus Einkommens-, Quellen- und Gewinnsteuer weitaus bedeutender als die Finanzierung über die Vermögens-, die Kapital- und die Erbschaftssteuer. Diese substanzbasierten Steuern leisten somit einen subsidiären Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens.

2.2 Bemessung der Vermögens- und Kapitalsteuer

Sowohl bei der Einkommenssteuer als auch bei der Kapital- und der Vermögenssteuer besteht eine formelle Harmonisierung. Die formelle Harmonisierung erstreckt sich gemäss Artikel 129 BV auf die Steuerpflicht, die Bemessungsgrundlage, die zeitliche Bemessung sowie das Verfahrens- und Steuerstrafrecht.

Bezüglich der Bewertung schreibt Artikel 14 Absatz 1 Steuerharmonisierungsgesetz (StHG; SR 642.14) den Kantonen vor, dass das Vermögen zum Verkehrswert bewertet werden muss, wobei der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann. Artikel 14 Absatz 3 StHG erlaubt es den Kantonen, auf Patenten und vergleichbaren Rechten eine Ermässigung bei der Vermögenssteuer zu gewähren.

Die Bewertung von Kapitalanteilen für Vermögenssteuerzwecke erfolgt für kotierte und nicht ko-

tierte Gesellschaften unterschiedlich. Bei an der Börse kotierten Unternehmen wird auf den Verkehrswert (Kurswert) der Anteile abgestellt. Bei nicht an der Börse kotierten Unternehmen fehlt oft ein solcher durch den Markt bestimmter Verkehrswert. Die Verkehrswerte der Kapitalanteile müssen durch eine geeignete Bewertungsmethode bestimmt werden. Das Kreisschreiben 28 (KS 28) der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) gibt für nicht-kotierte Wertpapiere eine nützliche Hilfestellung zur Bewertung dieser Anteile, wobei jedoch unterschiedliche kantonale Bewertungspraktiken bestehen können.³ In der Regel findet die „Praktikermethode“ Anwendung; diese bewertet ein Unternehmen anhand eines gewogenen Durchschnitts aus Substanz- und Ertragswert (RZ 34, SSK-KS 28). Wird ein Unternehmen nach der Praktikermethode bewertet und wird über mehrere Jahre kein oder nur ein geringer Gewinn erzielt, dann ergibt sich ein tiefer Unternehmenswert mit entsprechend niedriger Vermögenssteuerbelastung bei der Anteilseignerin beziehungsweise dem Anteilseigner. Für schnell wachsende Unternehmen ergeben sich aus der Anwendung der Praktikermethode grundsätzlich zwei Vorteile:

- Ist das Unternehmen profitabel, wird tendenziell ein im Vergleich zu einem Kurswert tieferer Vermögenssteuerwert bestimmt, da der Substanzwert mit einem Gewicht von einem Drittel in die Bewertung einfließt.
- An einer Börse reflektiert der Marktpreis die zukünftigen Gewinnerwartungen. Wird eine zunehmende Profitabilität für das schnell wachsende KMU erwartet, sollte es zu einem Kursanstieg kommen. Bei der Praktikermethode wird der Vermögenssteuerwert jedoch auf Basis vergangener Gewinne ermittelt. Deshalb gehört die Praktikermethode zu den vergangenheitsorientierten Bewertungsansätzen.

Während der Aufbauphase eines Unternehmens sieht das SSK-KS 28 vor, dass dieses nach dem Substanzwert bewertet wird (RZ 32 SSK-KS 28). Die Anwendung der Praktikermethode bzw. des Substanzwerts führt bei stark wachsenden KMU in der Tendenz somit zu einer Unterbewertung.⁴ Beide Verfahren sind vergangenheitsorientierte Bewertungsverfahren, da sie den Unternehmenswert aus früheren Kennzahlen des Unternehmens ableiten (Arbeitsgruppe Start-ups, 2017).

Investieren Dritte in ein nicht an der Börse kotiertes Unternehmen, ist in der Regel keine Bewertung der Anteile für Steuerzwecke mehr nötig, da nun ein Transaktionspreis existiert. Bezüglich der Bewertung der Anteile für die Vermögenssteuer muss einzelfallbezogen beurteilt werden, ob der Preis einer Finanzierungsrunde für die Bestimmung des Verkehrswerts der Anteile tauglich ist (RZ 2 Abs. 5 SSK-KS 28). Analoges gilt bei Handänderungen. Sobald ein Transaktionspreis existiert, nähert sich die Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert der Bewertung von an der Börse kotierten Wertpapieren an. Dieser Analogie sind allerdings Grenzen gesetzt, da Transaktionspreise an Börsen auf der Einschätzung vieler Marktteilnehmer beruhen. Zudem dürfte gerade mit Blick auf schnell wachsende KMU die Bestimmung eines sachgerechten Preises häufig schwieriger sein, da diese Unternehmen teilweise (noch) keine Gewinne erwirtschaften oder – wenn sie welche erwirtschaften – die derzeitige Gewinnsituation kaum Rückschlüsse auf zukünftige Gewinne gibt.

Im Vergleich zur Festlegung des Vermögenssteuerwerts fällt die Bemessung der Kapitalsteuer einfacher aus. Artikel 29 Buchstabe a StHG gibt für die Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer vor, dass diese sich aus dem einbezahlten Grund- und Stammkapital sowie den offenen und den aus versteuertem Gewinn gebildeten stillen Reserven zusammensetzt. Die Kantone können das Eigenkapital, das auf Beteiligungsrechte, auf Patente und vergleichbare Rechte sowie auf Darlehen an Konzerngesellschaften entfällt, ermässigt besteuern (Art. 29 Abs. 3 StHG).

³ Die Kantone können sich am SSK-KS 28 orientieren, es ist für sie aber nicht bindend.

⁴ Es ist nicht ausgeschlossen, dass in seltenen Fällen der Substanzwert des Unternehmens grösser als ein Transaktionspreis ausfallen kann. Diese Fallkonstellationen dürfte aber eher für reife Unternehmen in Krisensituationen als auf schnell wachsende KMU zutreffen.

3 Steuerwirkungen substanz- und ertragsbasierter Steuern auf dem Kapital

3.1 Zur Wirkungsweise der Vermögenssteuer

Während eine Einkommenssteuer eine Besteuerung des Ist-Ertrags vornimmt, wirkt eine Vermögenssteuer idealtypisch wie eine Sollertragssteuer. Von einer Besteuerung des Solleinkommens statt einer Ist-Besteuerung spricht man, wenn nicht das tatsächliche, sondern ein präsumtives, d.h. als wahrscheinlich angenommenes, Einkommen besteuert wird. In Bezug auf Vermögenseinkommen bildet dann nicht die tatsächliche Rendite, sondern die Sollrendite die Grundlage der Besteuerung. Die Vermögenssteuer belastet das Vermögen somit unabhängig von der tatsächlich erzielten Rendite. Sie ist auch zu entrichten, wenn der Vermögensstamm keine oder gar eine negative Rendite erwirtschaftet.

Die Belastung durch eine Vermögenssteuer kann in eine Einkommenssteuer umgerechnet werden. Ist die Rendite zum Beispiel 5% und der Vermögenssteuersatz 0,6%, dann ergibt sich hieraus eine Belastung bezogen auf das erzielte Vermögenseinkommen von 12% ($0,6\%/5\%$). Erreicht ein Anleger oder eine Anlegerin statt einer Rendite von 5% nur eine solche von 3%, so werden seine oder ihre Kapitalerträge bei einem Satz der Vermögenssteuer von 0,6% effektiv nicht zu 12%, sondern mit 20% belastet ($0,6\%/3\%$). Umgekehrt ist die effektive Belastung bei einer Rendite von mehr als 5% niedriger (Homburg, 2010, S. 131 ff.; Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums der Finanzen, 2013, S. 14-15).

In Bezug auf die erzielte Rendite entfalten Vermögenssteuern folglich eine regressive Wirkung. Dies unterscheidet sie deutlich von einer Einkommenssteuer, die eine solche regressive Wirkung nicht kennt. Je höher der tatsächliche Ertrag bei gegebenen Vermögen ausfällt, desto niedriger fällt die Vermögenssteuer als Prozentsatz dieses Ertrags aus. Umgekehrt gilt: Auch wenn die Investition nicht rentabel oder gar verlustreich ist, ist die Vermögenssteuer geschuldet. Mit Blick auf schnell wachsende KMU stechen somit insbesondere die folgenden beiden Problemfelder hervor:

- **Liquiditätswirkungen:** Da die Vermögenssteuer ein Solleinkommen, die Einkommenssteuer dagegen ein Isteinkommen besteuert, ist nicht auszuschließen, dass zur Begleichung der Vermögenssteuerschuld Vermögen veräußert werden muss. Je ertragschwächer das Vermögen angelegt ist und je kleiner alternative Einkommensquellen ausfallen, desto wahrscheinlicher wird eine Begleichung der Steuerschuld aus der Vermögenssubstanz.
- **Über- und Unterbesteuerungen:** Soll eine Vermögenssteuer nicht konfiskatorisch wirken, muss sie langfristig aus einem Vermögensertrag und / oder einem etwaigen Kapitalgewinn finanziert werden können. Der zentrale Unterschied einer Beteiligung in ein schnell wachsendes Unternehmen im Vergleich zu anderen Vermögensanlagen ist, dass die Beteiligung eine risikoreiche Investition darstellt, die in einen (Total-)Verlust münden kann, allerdings in einem Teil der Fälle zu sehr hohen Anlagerenditen führt. Aufgrund des besonderen Rendite-Risiko-Profiles mag die Erhebung einer Vermögenssteuer bei einer Ex post-Betrachtung dann nicht gerechtfertigt gewesen sein, wenn sich die Investition als nicht werthaltig erwiesen hat. Im Gegenzug besteuert die Vermögenssteuer sehr profitable Anlagen weniger stark als ertragsbasierte Steuern. Bei sehr hohen Anlagerenditen kann daher auch eine – bezogen auf das generierte Vermögenseinkommen – Unterbesteuerung eintreten.

Der Bundesrat hat 2017 in Erfüllung des Postulats Derder (13.4237) darauf hingewiesen, dass Start-ups, die nicht (ausreichend) Gewinne erwirtschaften, von Liquiditätswirkungen betroffen sein dürften (S. 45-49). Allerdings muss eingewandt werden, dass die Begleichung der Steuerschuld grundsätzlich bei allen ertragschwachen Anlagen oder bei Anlagen, bei denen kein

Geldfluss erfolgt (z.B. bei selbst genutzten Immobilien), ein Problem darstellen kann. Auch können Überbesteuerungen grundsätzlich bei jeder risikoreichen Anlageform auftreten, da immer die Gefahr eines Untergangs des Vermögens besteht. Insofern unterscheidet sich ein Engagement in ein schnell wachsendes KMU nicht grundsätzlich von anderen (risikoreichen) Anlagen. Der Unterschied besteht darin, dass Beteiligungen in diesen Unternehmen vermutlich häufiger und sicher stärker von den zuvor geschilderten Problemen betroffen sein dürften. Wenn keine Sicherungsmechanismen existieren, ist daher nicht ausgeschlossen, dass bei ertragsschwachen Anlagen ein Abschmelzen der Vermögenssubstanz resultiert. Um diesen Effekt zu mildern, kennen einige Kantone Belastungsobergrenzen bei der Vermögenssteuer (ESTV, 2021).

Darüber hinaus hat die Vermögenssteuer die folgenden weiteren Steuerwirkungen:

- **Allokation riskanter Anlagen:** Da die Vermögenssteuer auch ohne oder gar bei negativem Kapitaleinkommen zu entrichten ist, stellt sich die Frage bezüglich der Auswirkungen auf die Allokation riskanter Anlagen. Domar / Musgrave (1944) zeigen – ausgehend von einer Situation ohne Steuern –, dass sich die Einführung einer Einkommenssteuer positiv auf die gesamtwirtschaftliche Risikoneigung auswirkt.⁵ Grund hierfür ist, dass der Staat eine Versicherungsgemeinschaft mit den Anlegenden bildet. Stiglitz (1969) hat die Auswirkungen der Vermögenssteuer auf die Allokation riskanter Wertpapiere untersucht. Bei konstanter relativer Risikoaversion wird die Allokation in riskante Anlagen durch die Vermögenssteuer nicht beeinflusst.⁶ Letztendlich muss daher ohne genauere Kenntnis der Risikoneigung offenbleiben, wie sich eine Vermögenssteuer auf die Bereitschaft, Risiken einzugehen, auswirkt. Im Vergleich mit der Einkommenssteuer erscheint es jedoch als wahrscheinlich, dass die Einkommenssteuer – einen vollen Verlustausgleich vorausgesetzt – eher die Bereitschaft, Risiken einzugehen, begünstigt.
- **Keine Korrektur mangelnder Finanzierungsneutralität:** Solange eine Vermögenssteuer alle Vermögenswerte einheitlich erfasst, ist es unerheblich, ob eine Aktionärin oder ein Aktionär die Gesellschaft mittels eines Darlehens oder via Eigenkapital finanziert. Ebenso ist es unerheblich, ob die Gesellschaft Gewinne ausschüttet oder einbehält. M.a.W.: eine Vermögenssteuer verhält sich bezüglich der Kapitalstrukturentscheidungen im Unternehmensbereich idealtypisch neutral. Da im Schweizerischen Steuerrecht aber die Beteiligungsfinanzierung gegenüber der Selbstfinanzierung steuerlich klar im Nachteil ist, bedeutet dies, dass die mangelnde Finanzierungsneutralität des jetzigen Steuersystems nicht mit Hilfe einer Vermögenssteuer korrigiert werden kann.
- **Ungleiche Nachholfunktion der Vermögenssteuer:** In der Schweiz werden Kapitalgewinne im Privatvermögen steuerlich nicht erfasst (siehe Kapitel 3.4). Die Erhebung einer Vermögenssteuer kann zwar als Substitut für eine fehlende Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen interpretiert werden. Da sie aber im Grundsatz sämtliches Vermögen erfasst, löst sie das Problem einer ungleichen Besteuerung des Vermögenseinkommens bei der Einkommenssteuer nicht. Die Nachholfunktion spricht somit nicht für die Vermögenssteuer.
- **Administrativer Aufwand:** Vermögenssteuern wurden bereits erhoben, bevor sich im Laufe des 20. Jahrhunderts die Einkommenssteuer als zentrale Form der Besteuerung durchgesetzt hat. Der massgebliche Vorteil von Vermögenssteuern bestand darin, dass sich Vermögen in früheren Jahrhunderten besser erfassen liess als Vermögenseinkommen. Der administrative Aufwand zur Festlegung und Kontrolle der Bemessungsgrundlage war folglich geringer. Heute dürfte bei isolierter Betrachtung die Vermögenssteuer

⁵ Das Ergebnis beruht auf der Annahme, dass die alternative, risikolose Anlage keinen (steuerbaren) Ertrag abwirft. Des Weiteren gehen die Autoren von einem vollen Verlustausgleich bei der Einkommenssteuer aus.

⁶ Eine konstante relative Risikoaversion bedeutet, dass unabhängig von der Höhe des Vermögens der Investor beziehungsweise die Investorin immer einen bestimmten Prozentsatz seines beziehungsweise ihres Vermögens in riskanten Anlagen hält. Bei abnehmender (zunehmender) relativer Risikoaversion würde die Nachfrage nach riskanten Vermögenswerten abnehmen (zunehmen), da eine Erhöhung der Vermögenssteuer äquivalent zu einer gekürzten Vermögensausstattung ausfällt.

die höchsten administrativen Belastungen in Relation zum Steueraufkommen verursachen, da das Vermögen bzw. Kapital periodisch (und nicht wie z.B. bei einer Erbschaftsteuer einmalig über den Lebenszyklus) bewertet werden muss. So kommen Untersuchungen aus anderen Ländern zu dem Schluss, dass der administrative Aufwand einer Vermögenssteuer von allen betrachteten Steuern am höchsten ausfällt (Wissenschaftlicher Beirat BMF, 2013, S. 51 ff.; Scheuer / Slemrod, 2021).

Einschränkend gegen die in den erwähnten Untersuchungen festgestellten hohen administrativen Kosten muss allerdings eingewandt werden, dass speziell in der Schweiz ein Teil des administrativen Aufwands bereits abgegolten sein dürfte, da über die Besteuerung der Eigenmietwerte ein nicht unerheblicher Prozentsatz des Bewertungsaufwands ohnehin bei der Einkommenssteuer anfallen dürfte. Zudem dürfte der Aufwand für die Erfassung der Schulden gering ausfallen, wenn die Schuldzinsen bei der Einkommenssteuer – wie in der Schweiz praktiziert – abgezogen werden können. Aufgrund der besonderen Charakteristika des schweizerischen Steuersystems dürften die aus anderen Ländern gewonnenen Schätzungen hinsichtlich des administrativen Aufwands einer Vermögenssteuer wohl überzogen sein (diese Sichtweise bestätigend: Burgherr, 2021).

- **Kontrollfunktion:** Der Vermögenssteuer wird eine Kontrollfunktion gegen Steuerhinterziehung bei der Einkommenssteuer (und auch bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer) zugesprochen. Durch die periodische Erfassung des Vermögens liessen sich Rückschlüsse auf das wahre Vermögenseinkommen ziehen (Wieland, 2003). Ebenso ist sie gegenüber Steuergestaltung robust.⁷ Allerdings verleitet die Vermögenssteuer an sich zur Steuerhinterziehung bzw. -vermeidung.
- **Breite Bemessungsgrundlage:** Die Vermögenssteuer erfasst auch Vermögensgegenstände (z.B. Gemälde, Yachten oder Autos), deren Nutzenabgabe nicht der Einkommenssteuer unterliegen. Sie hat folglich eine sehr breite Bemessungsgrundlage. Diese sorgt für ein stabiles Aufkommen für den Staat.

3.2 Zur Wirkungsweise der Kapitalsteuer

Die Ähnlichkeiten zwischen einer Kapitalsteuer und der Vermögenssteuer scheinen vordergründig evident, da beide Steuern auf einen Vermögensstamm zugreifen. Insofern können auch bei der Kapitalsteuer die im vorangehenden Kapitel dargestellten Liquiditätswirkungen und Überbesteuerungsprobleme auftreten. Trotz vieler Gemeinsamkeiten bestehen zwischen den beiden Steuern aber auch einige wichtige Unterschiede bezüglich der Wirkungsmechanismen:

- **Anknüpfung der Kapitalsteuer und Ausweichreaktionen:** Eine Vermögenssteuer setzt bei den natürlichen Personen an, die Kapitalsteuer wird dagegen auf Ebene der juristischen Person erhoben. Letztendlich können aber nur natürliche Personen Steuern tragen. Die simultane Erhebung einer Kapital- und Vermögenssteuer kann folglich nur bei einer Anlage in eine juristische Person auftreten. Sonstiges Vermögen wird dagegen nur mit der Vermögenssteuer, nicht aber mit der Kapitalsteuer erfasst. Der Anwendungsbereich der Kapitalsteuer ist somit mit Blick auf die Rechtsformen eingeschränkter. Da die meisten schnell wachsenden Unternehmen aber in Form einer Kapitalgesellschaft geführt werden dürften, sollte die Kapitalsteuer für sie von Relevanz sein. Die Kapitalsteuer knüpft an der Besteuerung eines Inputfaktors an. Von der Kapitalsteuer gehen daher Anreize zu einer weniger kapitalintensiven Produktion⁸ oder einer Reallokation der

⁷ Dass sie dies in der Praxis häufig nicht ist, kann nicht der Vermögenssteuer angelastet werden, sondern vielmehr einer Bewertungspraxis, die bei kotierten Wertpapieren häufig strenger als bei nicht kotierten Wertpapieren und Immobilien ausfällt.

⁸ Jedoch wirken sich alle kapitalbasierten Steuern und somit nicht nur die Kapitalsteuer, hinderlich auf die Kapitalakkumulation und die Kapitalintensität aus.

Produktionsfaktoren hin zu nicht mit Kapitalsteuer belasteten Rechtsformen aus.⁹

- **Standortwirkungen:** Die Vermögenssteuer setzt grundsätzlich bei inländischen natürlichen Personen einschliesslich ihrer in einem ausländischen Depot befindlichen Wertchriften an, die Kapitalsteuer dagegen bei im Inland tätigen juristischen Personen und damit auch bei Gesellschaften ausländischer Unternehmen. Kapitalsteuer wird somit auch geschuldet, wenn der Anteilseigner im Ausland ansässig ist. Da Unternehmen mobiler als Individuen sein dürften, ist die Kapitalsteuer unter Standortgesichtspunkten vermutlich schädlicher als die Vermögenssteuer. Folglich geht mit der Vermögenssteuer eine stärkere Verzerrung zuungunsten der Ersparnisbildung inländischer natürlicher Personen einher, die Kapitalsteuer beeinflusst dagegen den Standortentscheid der Unternehmen. Relativierend gegen diese Schlussfolgerung muss allerdings eingewandt werden, dass auch ausländische Personen unter Umständen der Vermögenssteuer unterliegen können. Im Gegenzug können inländische Personen in bestimmten Fallkonstellationen ihre Ersparnisse (im Ausland) anlegen, ohne von der Vermögenssteuer erfasst zu werden.¹⁰ Neben diesen relativierenden Anmerkungen bezüglich der Erfassung inländischer natürlicher Personen mit Vermögenssteuer, muss zudem die Aussage bezüglich der Mobilität hinterfragt werden. Mittlerweile existieren einige Studien zur Empfindlichkeit natürlicher Personen hinsichtlich Vermögenssteuern. Während einige Studien recht geringe Reaktionen nachweisen, kommt eine kürzlich erschienene Studie zur Schweiz zu dem Schluss, dass die Vermögenssteuerempfindlichkeit sehr hoch ausfällt (Brühlhart et al., 2022). Weitaus mehr Studien gibt es, die sich mit der Steuerempfindlichkeit von Unternehmen auf (internationale) Steuerbelastungsunterschiede befassen.¹¹ Diese haben jedoch den Nachteil, dass sie Aussagen zur Gewinnsteuer, nicht aber zur Kapitalsteuer machen. Insofern besteht bezüglich der Aussage, dass Unternehmen mobiler als (vermögende) Individuen sind, eine gewisse Unsicherheit.
- **Keine Abschöpfung hoher Profitabilität:** Einkommensbasierte Steuern mit proportionalem Steuertarif besteuern Gewinne aus hoch profitablen Projekten, d.h. Gewinne, die über eine marktübliche Verzinsung hinausgehen.¹² Bei substanzbasierten Steuern wie der Kapitalsteuer nimmt die Steuerbelastung dagegen mit zunehmender Profitabilität ab. Gewinne aus hochprofitablen Projekten bleiben mit diesen Steuern weitgehend unbesteuert.

Hinsichtlich der praktischen Ausgestaltung der Kapitalsteuer in der Schweiz sind die folgenden Punkte erwähnenswert:

- **Liquiditäts- und Überbesteuerungsproblematik:** Die Steuerbelastungen durch die Kapitalsteuer sind moderater als bei der Vermögenssteuer, zumindest wenn man die

⁹ Die konkreten Auswirkungen einer Kapitalsteuer sind nicht eindeutig und hängen massgeblich von den folgenden Faktoren ab: 1. Der Austauschbarkeit von Arbeit und Kapital in den von der Kapitalsteuer betroffenen Unternehmen; 2. Der Austauschbarkeit von Arbeit und Kapital in den besteuerten (Kapital-)Unternehmen und nicht mit der Kapitalsteuer erfassten Personengesellschaften; 3. Den Preiselastizitäten der Nachfrage für Güter, die unter der Kapitalsteuer produziert werden und solchen, auf denen keine Kapitalsteuer lastet (Harberger, 1962). Die konkreten Auswirkungen hängen zudem auch davon ab, ob die mit Kapitalsteuer belasteten Unternehmen eine ökonomische Rente erwirtschaften oder lediglich die Normalverzinsung des Kapitals. Ist ersteres der Fall wird die Allokation der Produktionsfaktoren nicht gestört und die Kapitalsteuer geht voll zu Lasten der Kapitaleigner.

¹⁰ Unterhält eine im Ausland sesshafte Person zum Beispiel eine Personengesellschaft in der Schweiz ist sie vermögenssteuerpflichtig. Im Gegenzug wird das im Ausland befindliche Ferienhaus einer inländischen natürlichen Person nur Satz bestimmend bei der Vermögenssteuer berücksichtigt.

¹¹ Brühlhart et al. (2022) schätzen, dass eine Reduktion der Vermögenssteuerbelastung um einen Prozentpunkt die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer um 43% steigen lässt. In anderen empirischen Untersuchungen zur Vermögenssteuer sind die geschätzten Effekte (deutlich) tiefer. Untersuchungen zur Unternehmensbesteuerung schätzen Semi-Elastizitäten, die etwa bei -1 liegen und für steuerlich attraktive Staaten grob -5 betragen. Berücksichtigt man, dass die Belastung mit Gewinnsteuer grob das 20fache der Vermögenssteuerbelastung ausmacht und unterstellt man, dass Unternehmen ähnlich stark auf die Kapital- wie auf die Gewinnsteuer reagieren würden, dann dürfte die Reagibilität im Unternehmenssektor über der Steuerempfindlichkeit der natürlichen Personen liegen.

¹² Noch stärker würden diese mit einer Übergewinnsteuer abgeschöpft, die in Abhängigkeit der Profitabilität einen progressiven Tarifverlauf aufweist.

Spitzensteuersätze der Vermögenssteuer betrachtet (siehe Kapitel 2.1). Aus diesem Grund dürften die zuvor bei der Vermögenssteuer identifizierten Liquiditätswirkungen und Überbesteuerungsprobleme bei der Kapitalsteuer weniger stark ausgeprägt sein.

- **Bemessungsgrundlage:** Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage unterscheidet sich zwischen den beiden Steuern. Während bei der Vermögenssteuer eine Vielzahl von Bewertungsverfahren (im Wesentlichen: Transaktionspreise, Praktikermethode, Substanzwert) zum Einsatz kommen können, ist dies bei der Kapitalsteuer nicht der Fall. Artikel 29 Buchstabe a StHG schreibt für die Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer vor, dass diese sich aus dem einbezahlten Grund- und Stammkapital sowie den offenen und den aus versteuertem Gewinn gebildeten stillen Reserven zusammensetzt. Aus diesem Grund ist es wahrscheinlich, dass das in einer juristischen Person befindliche Vermögen bei der Kapital- und Vermögenssteuer unterschiedlich erfasst wird. In der Tendenz dürfte bei der Kapitalsteuer eine aus Sicht des Steuerpflichtigen etwas vorteilhaftere Festlegung der Bemessungsgrundlage resultieren.¹³
- **Anrechenbarkeit:** Ein zentraler Unterschied zwischen Vermögens- und Kapitalsteuer ist ferner, dass für die Kantone die Möglichkeit besteht, die Gewinn- an die Kapitalsteuer anzurechnen (Art. 30 Abs. 2 StHG). Mit der Anrechnung verringert sich in den Fällen, in denen eine Gewinnsteuer geschuldet wird, die Kapitalsteuerlast. Derzeit nehmen knapp die Hälfte der Kantone diese Option wahr, so dass die Anteilseigner eines profitablen Unternehmens in diesen Kantonen ökonomisch nicht von der Kapitalsteuer betroffen sind. Da viele schnell wachsende KMU die Gewinnschwelle noch nicht erreicht haben, läuft die Anrechnung bei diesen jedoch oft ins Leere. Bei der Vermögenssteuer besteht eine solche Anrechenbarkeit auf die Einkommenssteuerschuld nicht. Gleichwohl gibt es in einigen Kantonen Begrenzungen der Vermögenssteuerlast (siehe Kapitel 5.1.2.2). Während bei der Vermögenssteuer in der Tendenz ertragsschwache Anlagen von der Begrenzung profitieren, verhält es sich bei der Kapitalsteuer genau umgekehrt. Für unprofitable Unternehmen hat die Kapitalsteuer den Charakter einer Minimalsteuer. Der schon bei der Vermögenssteuer konstatierte regressive Effekt zeigt sich bei der Kapitalsteuer folglich noch deutlicher, da in Kantonen, die anrechnen, für profitable Unternehmen die Kapitalsteuer entfällt.
- **Bezug zur OECD/G20-Steuerreform:** Infolge der OECD/G20-Reform, die u.a. eine weltweite Mindestbesteuerung von Unternehmen in Höhe von 15% fordert, bildet die Kapitalsteuer zusammen mit der Gewinnsteuer und weiteren Steuern eine massgebliche Steuer, d.h. die Kapitalsteuer wird bei der Kalkulation der OECD-Mindeststeuerbelastung berücksichtigt (siehe Kapitel 4). In Konstellationen, in welchen die Steuerlast weniger als 15% beträgt, führt eine Reduktion der Kapitalsteuer bei von dieser Reform betroffenen Unternehmen nicht zu einer Steuersenkung, da die Reduktion der Kapitalsteuer mit einer Belastung aus der neu einzuführenden Ergänzungssteuer einherginge. Die Steuerbelastung der betroffenen Unternehmen würde sich somit nicht verändern. Es würde sich jedoch der Mix aus substanz- und ertragsbasierten Steuern ändern.

Die Beurteilung der Kapitalsteuer fällt insbesondere bei Unternehmen mit niedrigen Margen oder Verlusten, die einen hohen Kapitalbedarf aufweisen, ungünstig aus. Bezüglich der Branchenstruktur dürften Unternehmen aus dem Dienstleistungssektor und reife, profitable Unternehmen somit eher mit der Kapitalsteuer zurechtkommen als kapitalintensivere Industrieunternehmen, die sich in der Phase der Gründung bzw. Etablierung befinden.

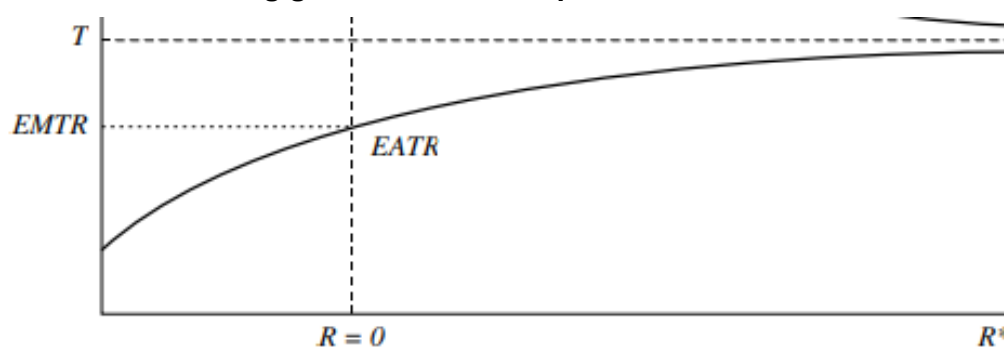
¹³ Bei Wertpapieren, deren Bewertung auf einem Kurswert basiert, dürfte der Wert regelmässig das steuerbare Eigenkapital des Unternehmens übersteigen. Auch bei Anwendung der Praktikermethode dürfte dies der Fall sein, sobald der Ertrags- den Substanzwert übersteigt.

3.3 Zur Wirkungsweise der Gewinnsteuer

Kapitalgesellschaften müssen in der Schweiz neben der Kapitalsteuer auch Steuern auf dem Gewinn zahlen. Auf Stufe Bund beträgt der statutarische Gewinnsteuersatz 8.5%. Bezüglich der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer macht das StHG Vorgaben. Bei der Wahl des Tarifs verfügen die Kantone jedoch über Autonomie. Aus diesem Grund schwanken die Steuerbelastungen in Abhängigkeit des Standorts. Um die Steuerbelastung mit Gewinnsteuer (und eventuell erweitert um die Kapitalsteuer) von Kapitalgesellschaften zu messen, kommen im Wesentlichen 3 Konzepte zur Anwendung:

- **Effektiv statutarische Steuerbelastungen (T):** Im Vergleich zu den statutarischen Steuerbelastungen berücksichtigt dieses Steuermass die Abzugsfähigkeit von Steuern in der Schweiz. Weitere Aspekte bei der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage werden bei diesem Mass jedoch vernachlässigt. Aufgrund der Einfachheit der Kalkulation wird dieses Mass am häufigsten verwendet und ist insbesondere für den Gewinnversteuerungsentscheid eines Unternehmens die zentrale Kennziffer.
- **Effektive Grenzsteuerbelastungen (effective marginal tax rate, EMTR):** Dieses Mass misst die Steuerbelastung einer gerade noch rentablen Investition.¹⁴ Ist die steuerliche Abschreibung weniger generös als die ökonomische Abschreibung, resultiert eine positive EMTR. Eine EMTR ist das relevante Mass bei der Beurteilung einer zusätzlichen Investition.
- **Effektive Durchschnittssteuerbelastungen (effective average tax rate, EATR):** Dieses Mass gibt die Steuerbelastung einer Investition an, die eine höhere Rendite R erwirtschaftet. Die Ursache (Monopolrenten, (temporäre) Technologieführerschaft etc.) dieser höheren Rendite wird typischerweise nicht spezifiziert. Das Mass ist insbesondere für diskrete Investitionsentscheidungen wie zum Beispiel die Standortwahl geeignet. Typischerweise liegt die EATR zwischen der EMTR und der effektiven statutarischen Steuerbelastung.¹⁵ Dieser Fall ist in Abbildung 3 dargestellt, wobei T die effektiv statutarische Steuerbelastung angibt, und bei $R=0$ die Investition gerade ihre Kapitalkosten erwirtschaftet. Für sehr hohe Vorsteuerrenditen nähert sich die EATR der effektiven statutarischen Steuerbelastung T an.

Abbildung 3: Zusammenhang zwischen effektiv statutarischen Steuerbelastungen, EMTR und EATR in Abhängigkeit der Vorsteuerprofitabilität R



Quelle: auf Basis von Devereux / Griffith, 2003, S. 114.

¹⁴ Die EMTR ist definiert mit: $EMTR = (p-r)/p$, wobei p die Vorsteuerrendite der Investition und r die Verzinsung der Alternativanlage darstellt.

¹⁵ "The EATR can be seen as reflecting the whole schedule of effective tax rates over the range of profitability from a marginal investment, where $EATR=EMTR$, to a very high rate of profitability, where the EATR tends towards the statutory tax rate (...). The EMTR and the adjusted statutory tax rate thus represent the upper and lower bounds of values of the EATR" (Devereux / Griffith, 1998, S. 22),

Bezüglich der Wirkungen der Gewinnsteuer lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Betrachtet man den Einfluss der Gewinn- und Kapitalsteuer auf die zuvor diskutierten drei Steuerbelastungskennziffern, dann wirkt sich die Kapitalsteuer am stärksten auf die EMTR aus, während der Gewinnversteuerungsentscheid von der Kapitalsteuer unbeeinflusst ist.¹⁶ Grund hierfür ist die regressive Wirkung der Kapitalsteuer, so dass der Einfluss auf die EATR, bei der höhere Vorsteuerrenditen als bei der EMTR angenommen werden, begrenzter ist. In diesem Bereich wächst zunehmend die Bedeutung der Gewinnsteuer. Hinsichtlich der Frage, in welchem Land letztendlich der Gewinn versteuert werden soll, ist dagegen die statutarische Gewinnsteuerbelastung von Relevanz. Insgesamt werden Gewinne aus profitablen Investitionsprojekten mit einer Gewinnsteuer sehr viel stärker abgeschöpft.
- Allerdings sind auch bei der Gewinnsteuer Überbesteuerungen möglich, sobald kein voller Verlustausgleich gewährt wird. In der Schweiz ist der Verlustvortrag auf 7 Jahre begrenzt.
- Kapitalbasierte Steuern, die – wie die Gewinnsteuer – auf Stufe Unternehmung erhoben werden, beeinträchtigen die Investitionstätigkeit vermutlich stärker als kapitalbasierte Steuern, die beim Investor ansetzen.

3.4 Kapitalgewinnsteuer

Wie in Kapitel 3.1 dargelegt lässt sich eine Vermögenssteuer in eine Besteuerung des Kapitaleinkommens mittels einer Einkommenssteuer umrechnen. Im Privatvermögen wird in der Schweiz der Kapitalertrag besteuert. Im Bereich der immobilien Anlagen werden Mieteinnahmen voll erfasst, während die Eigenmietwerte beim selbst genutzten Wohneigentum mit etwa 70% besteuert werden. Kapitalerträge aus mobilem Vermögen werden auf Ebene der natürlichen Person voll besteuert. Eine Ausnahme stellt die Besteuerung von Dividendenerträgen bei qualifizierten Beteiligungen dar. Diese werden mit Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) auf Stufe Bund zu 70% besteuert, die Kantone müssen diese Erträge zu mindestens 50% steuerlich (mit Hilfe des Teileinkünfteverfahrens) erfassen.

Ebenso werden im Schweizer Steuersystem Grundstückgewinne mit den kantonalen Grundstückgewinnsteuern erfasst. Steuerlücken bestehen hingegen insbesondere infolge der Ausklammerung von Kapitalgewinnen auf beweglichem Privatvermögen, während Kapitalgewinne, die von einer juristischen Person oder im Geschäftsvermögen einer natürlichen Person erzielt werden, bereits heute erfasst werden. Die Schweiz ist insofern ein atypischer Fall, da in den OECD-Staaten von wenigen Ausnahmen abgesehen, Kapitalgewinne im Privatvermögen – oftmals allerdings ermässigt – besteuert werden (Harding, 2013, S. 33). Der Bundesrat hatte bereits 2014 in der Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III eine Kapitalgewinnsteuer auf privat gehaltenen Wertschriften erwogen, diese aufgrund der grossmehrheitlich ablehnenden Stellungnahmen aber nicht weiterverfolgt.

Eine Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen hätte folgende Steuerwirkungen:

- **Keine Überbesteuerungen:** Wenn bei einer Kapitalgewinnsteuer Verluste verrechnet werden können, ist eine konfiskatorische Besteuerung ausgeschlossen. Isoliert betrachtet würde die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer die Steuerbelastung auf dem Kapitaleinkommen jedoch erhöhen.

¹⁶ In einem ersten Schritt wählt das Unternehmen die gewinnträchtigsten Standorte bzw. Investitionsprojekte (unter Einbezug der Abschreibungsmodalitäten und der Kapitalsteuer) aus und erst in einem zweiten Schritt würde es Gewinne an denjenigen Standort verschieben, in welchem die geringste statutarische Gewinnsteuerbelastung vorherrscht. In der Praxis dürfte die Erfolgswahrscheinlichkeit solcher Steuergestaltungen höher sein, wenn das Unternehmen am Standort der Gewinnverschiebung auch über Substanz (z.B. in Form von Sachkapital) verfügt. Wenn dies der Fall ist, hätte die Kapitalsteuer doch indirekt Einfluss auf den Gewinnversteuerungsentscheid.

- **Annäherung an Finanzierungsneutralität:** Eine isolierte Einführung einer Kapitalgewinnsteuer kann nicht vollständig Finanzierungsneutralität zwischen der Fremd-, Beteiligungs- und Selbstfinanzierung herstellen.¹⁷ Immerhin würden jedoch die heute bestehenden steuerlichen Unterschiede zwischen der Beteiligungs- und der Selbstfinanzierung eingeebnet, so dass man sich dem Ziel eines finanzierungsneutralen Steuersystems annähern würde. Mit einer Kapitalgewinnsteuer könnte der steuerlich motivierten Tendenz, Gewinne nicht auszuschütten, wirkungsvoller begegnet werden als mit einer Vermögenssteuer.¹⁸
- **Standortattraktivität:** Unabhängig davon ob Kapital über eine Vermögens-, Kapital-, Gewinn-, oder Kapitalgewinnsteuer dem Besteuerungsprozess zugeführt wird, sind diese Steuern hinsichtlich des Zuzugs hinderlich und verleiten zum Wegzug. Bezüglich der relativen Schädlichkeit dieser Steuern lässt sich keine sichere Aussage treffen. Wahrscheinlich dürften eine Gewinn- oder Kapitalsteuer jedoch schädlicher wirken als eine Kapitalgewinnsteuer, solange juristische Personen mobiler als natürliche Personen sind.
- **Einschliessungseffekte:** Die Besteuerung realisierter Kapitalgewinne durch eine Kapitalgewinnsteuer erzeugt einen Einschliessungseffekt (lock-in-Effekt), der aufgrund des Realisationsprinzips ein Hinausschieben des Veräusserungszeitpunkts fördert.¹⁹ Dies führt zu dem unerwünschten Effekt, dass die Reallokation des Kapitals in produktivere Investitionsmöglichkeiten beeinträchtigt wird.²⁰
- **Kapitalgewinnsteuer schliesst Steuerlücken:** Da in der Schweiz Kapitalgewinne im Privatvermögen nicht erfasst werden, könnte mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer eine Steuerlücke geschlossen werden.
- **Kontrollfunktion:** Eine Kapitalgewinnsteuer kann Steuervermeidung entgegenwirken. So ist es im derzeitigen System z.B. vorteilhaft, statt einer Dividendenausschüttung einen Rückkauf von Aktien durchzuführen. Mit Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde ein solches steuerplanerisches Verhalten begrenzt werden.
- **Administrativer Aufwand:** Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde bei der Mehrheit der Steuerpflichtigen zu einem zusätzlichen Aufwand führen. Ebenso entstünde zusätzlicher administrativer Aufwand für die Zahlstellen, welche die Steuer abzuführen hätten (siehe Kapitel 6.3). Die Digitalisierung schwächt dieses Argument allerdings ab. Mit Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würden zudem heute bestehende Abgrenzungsprobleme entfallen oder zumindest gemildert werden.²¹

¹⁷ Um Finanzierungsneutralität herzustellen bestehen auch alternative Lösungsmöglichkeiten, auf die in diesem Bericht nicht detaillierter eingegangen wird: 1. Allowance for corporate equity (ACE). Bei diesem Ansatz ist auf Unternehmensebene ein kalkulatorischer Zins für das Eigenkapital abzugsfähig. 2. Comprehensive business income tax (CBIT). Hier ist auf Unternehmensebene der Zinsaufwand nicht abzugsfähig. Auf Haushaltsebene besteht eine darauf abgestimmte Lösung der Besteuerung von Vermögenseinkommen. 3. Cash-flow-Besteuerungssysteme auf Unternehmensebene mit Sofortabschreibung.

¹⁸ Man könnte vermuten, dass die Kapitalsteuer die Attraktivität der Selbstfinanzierung reduziert. Denn behält die Gesellschaft den Gewinn ein statt ihn auszuschütten, erhöht sich die Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer in der Folgeperiode. Allerdings ist zu fragen, was der Anteilseigner bzw. die Anteilseignerin mit dem ausgeschütteten Franken macht. Wird dieser konsumiert handelt es sich um einen Vergleich von Äpfeln mit Birnen. Würde der Franken einer nicht mit Kapitalsteuer belasteten Gesellschaft zugeführt, ebenso. Wird dieser Franken einer anderen Kapitalgesellschaft zur Verfügung gestellt, würde sich deren Kapital auf den 31.12. erhöhen und es erwächst kein Vorteil aus der Beteiligungsfinanzierung.

¹⁹ Ein solcher Einschliessungseffekt tritt nicht auf, wenn die Besteuerung von Kapitalgewinnen nach dem «Accrualprinzip» erfolgen würde. Ein solcher Ansatz würde aber wiederum die bei der Vermögens- und Kapitalsteuer konstatierten Liquiditätswirkungen hervorrufen.

²⁰ Grundsätzlich gäbe es aber auch bei einer Kapitalgewinnsteuer Lösungsmöglichkeiten, die entweder auf eine Abkehr vom Realisationsprinzip hinauslaufen oder in Form einer retrospektiven Besteuerung den Zeitwert des Geldes erfassen würden.

²¹ In der Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform III hat der Bundesrat die folgenden Sachverhalte identifiziert: Transponierung, direkte Teilliquidation, indirekte Teilliquidation, Mantelhandel, Rückkauf eigener Aktien

- **Schutz der Privatsphäre:** Eine Kapitalgewinnsteuer bietet Spielraum, die Privatsphäre zu schützen, die Vermögenssteuer nicht. Letztere erfordert Offenlegungspflichten gegenüber der Steuerverwaltung, die einen sensiblen Bereich betreffen. Bei einer Kapitalgewinnsteuer kann die Besteuerung, zumindest wenn sie als Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption ausgestaltet wird, anonym verbleiben. Sofern die Privatsphäre geschützt werden soll, müsste eine Steuer mit abgeltender Wirkung einen proportionalen Tarif aufweisen (siehe detaillierter: Kapitel 6.3).²² Würden dagegen Kapitalgewinne nicht mit Hilfe einer abgeltenden Steuer erfasst, würde lediglich eine Vorabsicherung der zukünftigen Einkommenssteuerzahlung erfolgen. Ein progressiver Steuertarif auf Kapitalgewinne wäre weiterhin möglich, im Gegenzug müssten Abstriche bezüglich der Anonymität der Steuerzahlung gemacht werden.

3.5 Fazit zu den Steuerwirkungen

Kapital muss durch Wertschöpfung und temporären Konsumverzicht erst gebildet werden, bevor darauf Kapitaleinkommen erzielt werden kann. Die Verzinsung bzw. die Rendite auf dem Kapital ist die Entschädigung für den temporären Konsumverzicht und das eingegangene Vermögensrisiko. Ein gut ausgebauter Kapitalstock ist daher – neben der Technologie – eine der wichtigsten Voraussetzungen für wirtschaftliche Prosperität. Dies gilt in besonderem Masse für Lohnabhängige, weil ein gut ausgebauter Kapitalstock die Arbeitsproduktivität steigert und dadurch die Löhne erhöht (Bundesrat, 2020, Ziffer 4.3.3).

Vermögens-, Kapital-, Gewinn-, Kapitalertrags- und Kapitalgewinnsteuer haben gemein, dass sie alle beim Produktionsfaktor (Sach-)Kapital ansetzen. Nichtsdestotrotz können sich diese Steuern hinsichtlich ihrer Steuerwirkungen unterscheiden. Wenn Vermögen in ertragsschwachen Kapitalanlagen gehalten wird, kann die Begleichung der Steuerschuld sowohl bei der Vermögens- als auch bei der Kapitalsteuer ein Problem darstellen. Zudem können bei beiden Steuerarten Überbesteuerungen auftreten, das heisst, die Erhebung dieser Steuern mag bei einer Ex post-Betrachtung nicht gerechtfertigt gewesen sein, wenn sich die Investition als nicht werthaltig erwiesen hat. Diese Probleme treten grundsätzlich bei allen risikoreichen beziehungsweise ertragsschwachen Anlageformen auf. Dabei dürften schnell wachsende Unternehmen häufiger von der Problematik betroffen sein.

Tabelle 1 fasst die Steuerwirkungen substanz- und ertragsbasierter Steuern auf dem Kapital zusammen. Wie zu sehen ist, existiert keine Steuer, die hinsichtlich aller Kriterien den anderen kapitalbezogenen Steuern überlegen ist. Des Weiteren ist zwischen einer idealtypischen und der tatsächlichen Ausgestaltung zu unterscheiden. So existieren in der steuerrechtlichen Praxis bspw. Obergrenzen bei der Vermögenssteuer, während im Status quo bei der Gewinnsteuer eine Verlustverrechnung nur auf 7 Jahre gestattet wird. Auch die Steuerwirkungen einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen hängen letztendlich von der praktischen Ausgestaltung ab. Wenn das Realisationsprinzip gilt, können Liquiditätsprobleme gelöst werden.

über die 2. Handelslinie, Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung, Veräusserungssperrfrist bei der Umwandlung einer Personenunternehmung in eine Kapitalgesellschaft sowie Quasiwertschriftenhandel. Der Wegfall all dieser in der Praxis mit schwierigen Abgrenzungsfragen behafteten Tatbestände führt zu einer erhöhten Rechtssicherheit (Bundesrat, 2014, S. 36).

²² Ein proportionaler Tarif wäre notwendig, da andernfalls durch Verteilung von Sparkonten bzw. Wertschriftendepots auf verschiedene Finanzinstitute die Progression bei der Sicherung gebrochen werden könnte. Da die Kantone in der Schweiz über Steuerautonomie bei der Einkommenssteuer verfügen, müssten kantonal differenzierte Steuerbelastungen erhoben werden, da andernfalls Kapitaleinkommen in Niedrigsteuernkantonen zu hoch beziehungsweise in Hochsteuernkantonen zu tief besteuert würde. Ein solches Vorgehen hätte aber wiederum den Nachteil, dass Kapitaleinkommen leicht in Niedrigsteuernkantonen verschoben werden könnte. Letztendlich ist es unmöglich, das Trilemma aus 1. Begrenzung der Steuerplanungsmöglichkeiten, 2. Wahrung der Privatsphäre und 3. Wahrung der kantonalen Steuerautonomie aufzulösen. Von einem dieser drei Ziele müssten bei Einführung einer Abgeltungssteuer Abstriche vorgenommen werden, um die beiden anderen zu verwirklichen.

Sieht man in der Besteuerung des Einkommens einen treffsichereren Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als in einer Erfassung des Vermögens, sind ertragsbasierte Steuern im Vorteil. Gewichtet man die Standortwirkungen einer kapitalbezogenen Steuer vergleichsweise hoch, dann dürfte in der Tendenz ein Steuersystem, welches auf Stufe Unternehmung tiefer und stattdessen auf Ebene der natürlichen Person stärker besteuert, der umgekehrten Fallkons-
tellation überlegen sein.

Tabelle 1: Zusammenfassung der Steuerwirkungen der einzelnen Steuerarten

	Vermögenssteuer	Kapitalsteuer	Gewinnsteuer	Kapitalgewinnsteuer
Allokationseffizienz				
Kapitalakkumulation beeinträchtigt?	Beeinträchtigt	Stärker beeinträchtigt als bei Vermögenssteuer	Stärker beeinträchtigt als bei Vermögenssteuer	Beeinträchtigt
Allokation in riskante Anlagen	Beeinträchtigt (wegen mangelndem Verlustausgleich)	Beeinträchtigt (analog Vermögenssteuer). Zusätzlich: potenzielle Auswirkungen auf die Branchenstruktur	Theoretisch nicht beeinträchtigt, aber Verlustverrechnung auf 7 Jahre begrenzt	Bei Verlustausgleich: nicht beeinträchtigt
Bestehen Liquiditätsprobleme bei der Begleichung der Steuer?	Ja	Ja, in der Praxis weniger virulent als bei Vermögenssteuer	Nein. In der Praxis jedoch möglich (kein voller Verlustausgleich)	Nein (wenn Realisationsprinzip gilt)
Überbesteuerungen?	Ja, möglich	Ja, möglich	Nein bei vollem Verlustausgleich; in der Praxis jedoch möglich.	Nicht möglich bei vollem Verlustausgleich
Abschöpfung von «Überrenditen»?	Nein	Nein	Besser als bei substanzbasierten Steuern	Besser als bei substanzbasierten Steuern
Finanzierungsneutralität	Verzerrungen bleiben bestehen, wenn im Status quo keine Finanzierungsneutralität besteht	Verzerrungen bleiben bestehen, wenn im Status quo keine Finanzierungsneutralität besteht	In der Praxis: nicht gegeben. Begünstigung der Selbst-, gefolgt von der Fremdfinanzierung	Verbesserung im Vgl. zum Status Quo bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen, da Neutralität zwischen Beteiligungs- und Selbstfinanzierung hergestellt werden kann
Mittel gegen Steuerhinterziehung bzw. -vermeidung?	Ja, in der Schweiz allerdings Selbstdeklaration; Vermögenssteuer an sich begünstigt Steuerhinterziehung	Charakter einer Minimalsteuer ist vorteilhaft. Quellenprinzip, d.h. Besteuerung auf Stufe Unternehmen, beugt Steuerhinterziehung vor.	Quellenprinzip, d.h. Besteuerung auf Stufe Unternehmen, beugt Steuerhinterziehung vor.	Mit Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde eine Steuerlücke bei der Einkommenssteuer geschlossen. Realisationsprinzip begünstigt Steuergestaltung
Rechtsformneutralität	Ja, aber in der Praxis unterschiedliche Bewertung von Vermögengstiteln, welche	Verletzt, da Kapitalsteuer auf Kapitalgesellschaften begrenzt	In der Praxis: beeinträchtigt (s. auch Kapitel 6.2)	Würde durch Kapitalgewinnsteuer eher hergestellt, da im

	indirekt zu einer Begünstigung von Personengesellschaften führt.			Status quo Veräusserungserlöse bei Personengesellschaften steuerpflichtig (gemildert durch Art. 37b DBG)
Beeinträchtigung Kapitalumschichtung (Lock-in-Effekt)	Idealtypisch nein, aber in der Schweiz aufgrund unterschiedlicher Bewertung von Vermögengstiteln möglich	Nein	Nein	Ja
Ungleiche Erfassung des Vermögens / des Kapitaleinkommens/ des Gewinns?	Ja (Immobilien und KMU-Anteile sind tendenziell unterbewertet)	Nein (Ausnahme: STAF-Massnahmen)	Nein (Ausnahme: STAF-Massnahmen)	Ja (Eigenmietwerte und Ausschüttungen bei qualifizierten Beteiligungen) Nichtbesteuerung privater Veräusserungsgewinne
Administrativer Aufwand	Hoch	Geringer als bei Vermögenssteuer	Geringer als bei Vermögenssteuer	Geringer als bei Vermögenssteuer, da weitreichende Abgrenzungsprobleme (z.B. Kapitalertrag vs. -gewinn) zumindest gemildert werden.
Standortwirkungen				
Ansiedlung / Wegzug	Negativ (Weg- und Zuzug)	Negativer (Weg- und Zuzug) als bei Anknüpfung auf Ebene der natürlichen Person	Negativer (Weg- und Zuzug) als bei Anknüpfung auf Ebene der natürlichen Person	Negativ (Weg- und Zuzug)
Gewinnversteuerungsentscheid	Kein Einfluss	Beugt Gewinnverlagerungen nicht vor	Tiefe Steuerbelastung beugt Gewinnverlagerungen vor	Kein Einfluss

Quelle: eigene Darstellung.

4 Abgeschlossene und laufende Reformvorhaben mit Bezug zur Vermögens- und Kapitalsteuer

Mit Blick auf die Vermögens- und Kapitalsteuer existieren Reformvorhaben, die zu einem Abschluss gebracht beziehungsweise bei denen die Reformdiskussionen lanciert wurden:

Motion WAK-N 17.3261 Wettbewerbsfähige steuerliche Behandlung von Start-ups inkl. deren Mitarbeiterbeteiligungen: Die überwiesene Motion forderte die Ausarbeitung einer attraktiven und international wettbewerbsfähigen Lösung für die steuerliche Behandlung von Start-ups inklusive deren Mitarbeiterbeteiligungen. Die ESTV hatte hierzu am 27. März 2019 eine Konsultation durchgeführt. In der Konsultation konnten sich Verbände zum Handlungsbedarf und zu möglichen Lösungsansätzen äussern. Als am bedeutsamsten wurden von Teilnehmerseite Themen zur Besteuerung von Anteilsveräusserungen an Start-up-Unternehmen und zur Bewertung von neu gegründeten Unternehmen für die Einkommens- und Vermögenssteuer

empfunden.

Mit der Umsetzung der Motion gingen Anpassungen an dem KS 37 und am SSK-KS 28 einher. KS 37 betrifft die Einkommenssteuer, das SSK-KS 28 die Vermögenssteuer. Bei beiden KS stehen Anpassungen bezüglich Bewertungsfragen im Vordergrund, die in der Tendenz häufiger zu einer vorteilhafteren Bewertung der Anteile bei der Vermögenssteuer (zu den Details: s. Kapitel 5.1.2.1) und einem steuerfreien Kapitalgewinn führen dürften.

Motion WAK-N 21.3001 Möglichkeiten zur Verlustverrechnung auf 10 Jahre erstrecken: Die überwiesene Motion fordert eine zeitliche Ausweitung der Verlustverrechnung auf 10 Jahre für Verluste ab 2020. Die Vernehmlassung ist Ende Juni 2023 gestartet. Die Ausweitung der Verlustverrechnung käme auch (kapitalintensiven) Unternehmen mit langen Produktentwicklungszyklen zugute. Substanzzehrende Komponenten infolge einer auf 7 Jahre begrenzten Verlustverrechnung würden mit einer Umsetzung der Motion abgebaut.

Parlamentarische Initiative Amaudruz 21.520 Der Verkehrswert von nichtkotierten Wertpapieren soll dem Buchwert des Unternehmens entsprechen: Der Vorstoss verlangte eine Bewertung nach dem Buchwert (statt Bewertung gemäss Praktikermethode) bei nichtkotierten Wertpapieren, wenn die Übertragung der Aktien nicht von der Fortführung der üblicherweise realisierten Gewinne begleitet wird. Der Nationalrat hat der Parlamentarischen Initiative am 27.02.2023 keine Folge gegeben. Jedoch hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates mit der Lancierung der Kommissionsmotion 23.3961 (Personenbezogene Gesellschaften für die Bemessung der Vermögenssteuern angemessen bewerten) ein ähnliches Anliegen formuliert. Die Kommissionsmotion wurde im Nationalrat angenommen, so dass der Ständerat nun über diese befinden muss.

Interpellation Nantermod 22.3700 Die Produktionsmittel von der Vermögenssteuer befreien: Die Interpellation bemängelt die mit der Vermögenssteuer verbundenen Liquiditätsprobleme und fragt, ob der Bundesrat bereit sei, «eine Befreiung der Produktionsmittel von der Vermögenssteuer zu erwägen und damit den oben ausgeführten Problemen zu begegnen, beispielsweise mit einer Plafonierung der Steuern». Die Prüfung des Anliegens der Interpellation erfolgt im Rahmen des vorliegenden Berichts.

OECD/G20-Projekt zur Reform der Unternehmensbesteuerung: Die OECD/G20-Steuerreform führt zu einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten (Säule 1) und geht mit einem Mindeststeuerbelastungsniveau von 15% (Säule 2) einher. Die Umsetzung von Säule 1 würde zu einer Verschiebung von Besteuerungsrechten zugunsten grosser Staaten, in welchen viele Waren konsumiert und Dienstleistungen erbracht werden, führen. Mit Umsetzung der zweiten Säule würde es für Staaten deutlich weniger interessant, ein Steuerbelastungsniveau unterhalb der Mindeststeuergrenze anzubieten, da die Differenz zwischen dem nach dem OECD-Standard ermittelten Steuerbelastungsniveau und der Mindeststeuerbelastung von 15% von anderen Ländern nacherhoben werden könnte.

Von der Säule 2 werden Unternehmen mit einem weltweiten Umsatz von mehr als 750 Mio. Euro erfasst. Die 15% Mindeststeuerbelastung gelten pro Land und nicht pro Geschäftseinheit (länderweises Blending). Unterbesteuerungen in einem Kanton können somit mit Steuerbelastungen von mehr als 15% von anderen Geschäftseinheiten des Unternehmens «ausgeglichen» werden. Die Bemessungsgrundlage wird nach international vereinheitlichten Regeln ermittelt, die von den hiesigen Gewinnermittlungsvorschriften abweichen können. Zu den massgebenden Steuern für die Ermittlung der Steuerbelastung gehören neben der Gewinnsteuer und anstelle dieser erhobenen Steuern (Grundstückgewinnsteuer, teilweise die Verrechnungssteuer) auch die Kapitalsteuer. Die Mindeststeuerbelastung gilt nur für nicht auf Substanz basierenden Gewinnen, da vom nach dem OECD-Standard ermittelten Gewinn des Unternehmens ein Abzug für materielle Vermögenswerte und Lohnkosten (Substanzabzug) vorgenommen werden darf. Der Substanzabzug reduziert sich im Zeitverlauf und beläuft sich nach der Transitionsphase auf 5% der Lohnkosten und des Werts des Sachvermögens.

Lässt man Bemessungsgrundlagenunterschiede ausser Acht, kann in jedem Kanton eine Unterbesteuerung auftreten. Dies zum einen, weil in 17 der 26 Kantone die Steuerbelastung mit Gewinn- und Kapitalsteuer weniger als 15% beträgt. Aber auch in höher besteuerten Kantonen kann es zu einer Unterbesteuerung kommen, sobald das Unternehmen bestimmte Steuervergünstigungen (STAF-Massnahmen oder Massnahmen der Regionalpolitik) in Anspruch nimmt.

Senkungen der Kapitalsteuer würden bei den von der Reform erfassten Unternehmen ins Leere laufen, sobald diese einer Steuerbelastung von weniger als 15% gemäss OECD-Standard unterliegen. Denn im Gegenzug würde sich die Ergänzungssteuer um dasselbe Ausmass erhöhen. Die Steuerbelastung der betroffenen Unternehmen würde sich somit nicht verändern. Allerdings würde sich der Mix aus substanz- und ertragsbasierten Steuern bei diesen Unternehmen zugunsten letzterer ändern.

Die nationale Umsetzung der OECD/G20-Reform in Form einer Ergänzungssteuer wurde am 18. Juni 2023 durch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit 78.5% angenommen. Die Verfassungsänderung gibt dem Bundesrat das Recht, eine Ergänzungssteuer bei grossen, international tätigen Unternehmen in Höhe der Differenz aus den anvisierten 15% und der tatsächlichen Steuerbelastung gemäss OECD zu erheben. Die prognostizierten Steuereinnahmen von 1 bis 2.5 Mrd. Franken werden zu 25% dem Bund und zu 75% den Kantonen zufließen. Der Bund hat sich verpflichtet, seinen Anteil für höhere Zahlungen in den Finanzausgleich und für allgemeine Massnahmen zur Stärkung der Standortattraktivität zu verwenden. Als mögliche Stossrichtungen wurden in der Botschaft unter anderem auch der Bereich der Bildung, Forschung und Innovation und die Finanzierung von Start-ups identifiziert.²³ Die Kantone sind hinsichtlich der Mittelverwendung frei. Kantonale Standortmassnahmen sollten grundsätzlich mit internationalen Vorgaben kompatibel, für die von der Steuerreform tangierten Unternehmensgruppen wirksam und volkswirtschaftlich sinnvoll sein. Die Kantone müssen die Gemeinden angemessen berücksichtigen.

Grundsätzlich eröffnen sich infolge des OECD-Projekts finanzielle Spielräume, wobei diese bei den Kantonen und hier insbesondere bei denjenigen mit attraktiver Steuerbelastung, die gleichzeitig viele profitable Unternehmen beherbergen, grösser ausfallen.

Die zuvor aufgeführten Vorstösse zielen auf einen Abbau der substanzzehrenden Komponenten des Steuersystems. Sie konzentrieren sich vornehmlich auf die Vermögenssteuer (so auch: Motion Chiesa 17.3714 Steuerliche Doppelbelastung. Möglichkeit zur Senkung der Vermögenssteuer), teilweise angereichert mit Vorschlägen zur Gegenfinanzierung (Motion Barazzone 19.4078 Abschaffung der Vermögenssteuer und Einführung einer kantonalen Gewinnsteuer auf beweglichem Vermögen. Höchstsatz von 10 Prozent), seltener dagegen auf die Kapitalsteuer (Postulat Noser 20.3544 Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken). Bisweilen stehen auch Fragen der Steuerplanung im Vordergrund (Postulat Herzog 22.4450 AHV. Prüfung der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreformen auf das AHV-Beitragssubstrat).

Allerdings wurden in der jüngeren Vergangenheit auch Vorstösse lanciert, die einen weiteren Ausbau substanzzehrender Steuern (hauptsächlich der Vermögenssteuer) befürworten (Motion Prezioso Batou 20.3335 Eine zeitlich begrenzte solidarische Bundessteuer auf dem Vermögen, mit der die Massnahmen zur Bekämpfung von Covid-19 und die wirtschaftliche und soziale Krise, die diese Krankheit verursacht hat, teilweise finanziert werden sollen; Motion SP 20.3203 Solidaritätsabgabe auf Milliardenvermögen zur Bekämpfung der Corona-Krise; Motion Prezioso Batou 23.3361 Ungerechtigkeit im Steuer- und Umweltbereich: Für eine Steuer auf dem Vermögen der Superreichen).

²³ Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 2022 zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft); BBl 2022 1700 Ziff. 4.2 (→ admin.ch > Bundesrecht > Bundesblatt > Ausgaben Bundesblatt).

5 Reformoptionen bei der Vermögens- und Kapitalsteuer

Im Folgenden werden Reformoptionen bei der Vermögens- und Kapitalsteuer diskutiert, welche die zuvor geschilderten Probleme beheben oder zumindest mildern. Ein Fokus auf schnell wachsende KMU ist angezeigt, da diese sich oftmals von «herkömmlichen» Unternehmen unterscheiden. Nicht selten gehen Produktinnovationen, die wiederum ein wesentlicher Treiber des Wirtschaftswachstums sind, von schnell wachsenden Unternehmen aus. Nicht immer verfügen diese Unternehmen aber in der Wachstumsphase über ausreichend Mittel, so dass beide an der Substanz nagenden Steuern ein Hindernis darstellen können.

Kapitel 5.1 diskutiert Reformmassnahmen, die aufgrund ihres punktuellen Charakters nicht einen expliziten Gegenfinanzierungsbedarf hervorrufen. In Kapitel 5.2 werden dagegen weitere reichende Reformansätze vorgestellt, bei denen ein substanzieller Gegenfinanzierungsbedarf besteht, sofern die Reform aufkommensneutral erfolgen soll. Die Gegenfinanzierung soll durch die Stärkung ertragsbasierter, kapitalbezogener Steuern sichergestellt werden (Kapitel 6). Tabelle 2 bietet einen Überblick über die einzelnen Massnahmen.

Tabelle 2: Überblick über die Reformoptionen und Gegenfinanzierungsmassnahmen

Reformoption	Geltungsbereich	Varianten
Steuerstundung (5.1.1)	Kapital- und Vermögenssteuer	a) Einzel oder b) bei beiden Steuern möglich
Steueraufschub (5.1.1)	Kapital- und Vermögenssteuer	a) Bis zur Veräusserung b) Aufschub für X Jahre c) Umgang mit Erbschaften und bei Untergang des Vermögens
Vergangenheitsorientierte Bewertungspraktiken (5.1.2.1)	Begrenzt auf Vermögenssteuer	a) Vernachlässigung von Transaktionspreisen bei der Bewertung b) Vernachlässigung von Transaktionspreisen und der Praktikermethode bei der Bewertung
Vermögenssteuerbremse (5.1.2.2.)	Begrenzt auf Vermögenssteuer	a) Absolute Begrenzung b) Begrenzung bezogen auf den steuerbaren Vermögensertrag
Fakultative Erhebung der Kapitalsteuer (5.1.3.1)	Begrenzt auf Kapitalsteuer	
Kapitalsteuerbremse (5.1.3.2)	Begrenzt auf Kapitalsteuer	a) Fakultative Erhebung ja / nein b) Unter Beibehaltung der gegenwärtigen Anrechnung ja / nein
Tarifentlastung / Abschaffung (5.2.1)	Kapitalsteuer	a) Tarifentlastung b) Abschaffung
Tarifentlastung / Abschaffung (5.2.2)	Vermögenssteuer	a) Tarifentlastung b) Abschaffung
Gegenfinanzierungsmassnahmen		
Erhöhung der Gewinnsteuer (6.1)	Gegenfinanzierungsmassnahmen sind vor allem bei der Reformoption Tarifentlastung / Abschaffung notwendig, ggf. sind sie auch bei der Reformoption fakultative Erhebung der Kapitalsteuer zu erwägen.	Allgemeine Erhöhung der Gewinnsteuer oder Korrektur STAF-Massnahmen
Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierenden Beteiligungen auf mindestens 70% (6.2)		
Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen (6.3)		a) Sondersteuer oder Integration in den Einkommenssteuertarif

		b) Abgeltend oder sichernd c) Zahlstellensteuer oder Selbstdeklaration / Meldung d) Realisationsprinzip oder Accrual Prinzip / retrospektive Besteuerung
--	--	--

5.1 Punktuelle Reformmassnahmen

Bei jeder der im Folgenden zu diskutierenden punktuellen Massnahmen stellt sich die Frage, wie breit der Kreis der Begünstigten ausfallen soll. Die Massnahmen könnten auf schnell wachsende KMU begrenzt werden oder – zumindest in einer sehr breiten Variante – allen Steuerpflichtigen offenstehen.

Für eine Eingrenzung auf schnell wachsende Unternehmen spricht:

- Die Mindereinnahmen (vor Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen) fallen geringer aus.
- Die Mitnahmeeffekte fallen geringer aus, weil der Begünstigtenkreis beschränkt wird.

Gegen eine Eingrenzung sprechen die folgenden Argumente:

- Die in der empirischen Literatur verwendeten Kriterien, welche beim Umsatz- bzw. Beschäftigungswachstum ansetzen, haben den Nachteil, dass immer nur ex post bestimmt werden kann, ob ein Unternehmen als «schnell wachsend» zu klassifizieren ist. Für Steuerzwecke ist eine solche Ex-Post-Definition nicht tauglich.
- Wenn nicht umfassend legiferiert wird, können sich (bis zu 26) unterschiedliche kantonale Praxen entwickeln. Beispiele hierfür sind die Auslegung des Begriffs «Aufbauphase» des SSK-KS 28 oder die recht heterogene kantonale Bewertungspraxis von Immobilien. Eine einheitliche Abgrenzung und trennscharfe Anwendung des Rechts würden damit erschwert.
- Sonderregelungen führen zu Rechtsungleichheiten. Diese sind dann besonders schwer zu legitimieren, wenn es weitere Steuerpflichtige gibt, die mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind, aber nicht in den Genuss der Förderung kommen. Liquiditätswirkungen sind nicht nur auf Unternehmensbeteiligungen beschränkt, sondern treten generell bei allen ertragsschwachen Anlagen oder Anlagen ohne Geldfluss auf, wenn die bzw. der Steuerpflichtige nicht über alternative Einkommensquellen verfügt (siehe Kapitel 3.1 und 3.2). Auch können Unter- oder Überbesteuerungen nicht nur bei einem Engagement in ein schnell wachsendes Unternehmen auftreten.
- Die Einführung von Steuererleichterungen für bestimmte Gruppen kann dazu führen, dass bestimmte wirtschaftspolitische Probleme erst infolge der Einführung der Massnahme entstehen. So kann die Ertragskraft eines Unternehmens bis zu einem gewissen Grad von den Anteilhabern und Anteilhabern gesteuert werden (z.B. bezüglich der Frage Lohn- vs. Dividendenbezug, siehe hierzu Kapitel 6.2).

In der Summe überwiegen die Nachteile die Vorteile einer Fokussierung auf schnell wachsende Unternehmen, so dass die folgenden Massnahmen ohne eine Eingrenzung diskutiert werden. Allerdings unterscheidet sich deren Reichweite aufgrund der Natur der Massnahme. Des Weiteren ist zu konstatieren, dass die in Kapitel 5.1 diskutierten Massnahmen hinsichtlich des Anwendungsbereichs enger sind als die in Kapitel 5.2.

5.1.1 Steueraufschub und Steuerstundung

Eine erste Möglichkeit bestünde in der Einführung eines Steueraufschubs (ohne Verzinsung der Steuerforderung) oder einer Steuerstundung (mit Verzinsung der Steuerforderung). Wird ein allgemeiner Aufschub der zu bezahlenden Vermögens- beziehungsweise Kapitalsteuer – maximal bis zum Verkauf oder zur Liquidation der Unternehmung – in Erwägung gezogen, kann dies nur mit einer Änderung der bestehenden Gesetzesgrundlagen erreicht werden. Letztendlich kämen alle Steuerpflichtigen mit ertragsschwachen Anlagen in den Genuss des Aufschubs. Bei ertragsschwachen Anlagen stellt sich jedoch grundsätzlich die Frage, ob der geringe Vermögensertrag genuin ist oder auf einem mangelnden Geldfluss bzw. auf dem Hinwirken auf einen Kapitalgewinn beruht. So kann in Unternehmen, in welchen die Anteilseigner auch ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen, die Ertragskraft (durch Lohn- statt Dividendenbezug) gesteuert werden. Schliesslich können Schwelleneffekte entstehen, wenn der Aufschub unterhalb der Renditeschwelle gewährt wird, oberhalb der Schwelle aber die Vermögens- und Kapitalsteuer zu entrichten ist.

Ein Steueraufschub würde einen grossen Eingriff in das bestehende System darstellen, da für diese Steuern das Jährlichkeitsprinzip nicht mehr gelten würde. Ein Aufschub würde zudem oft erst nach einem sehr langen Zeitraum zu einer Steuerzahlung führen. Im Extremfall – wenn nie veräussert würde und erst bei einer Veräusserung eine Steuerzahlung vorgesehen ist – würden nie Steuereinnahmen realisiert.²⁴ Bei einer solchen Variante würde folglich die Reallokation des Kapitals beeinträchtigt und Unternehmensverkäufe beziehungsweise die Unternehmensnachfolge erschwert. Auch könnten je nach Ausgestaltung hohe Mindereinnahmen resultieren.

Eine deutlich weniger radikale Variante ist die Steuerstundung. Bereits heute kann bei Vorliegen einer erheblichen Härte eine Ratenzahlung bei der direkten Bundessteuer vereinbart oder die Zahlungsfrist erstreckt werden. Die Kantone kennen analoge Regelungen zu Artikel 166 DBG in ihren Steuergesetzen, so dass bereits unter dem bestehenden Recht Härtefälle angegangen werden können. Eine Steuerstundung würde zu verhältnismässig geringen Mindereinnahmen bei den Kantonen führen. Es wäre Aufgabe der Kantone, die kantonale Praxis etwas grosszügiger zu handhaben.

Ein Steueraufschub bis zum Verkauf der Unternehmung ist eine sehr weitreichende Massnahme, die den Nachteil aufweist, dass die Vermögens- bzw. die Kapitalsteuer umgangen werden könnten. Mit einem Ausbau der Steuerstundung im Sinne einer häufigeren Gewährung könnte eine pragmatische und im Vergleich zu anderen Reformalternativen aus Sicht des Fiskus günstige Lösung angestrebt werden. Allerdings dürfte sie für schnell wachsende KMU aus Branchen mit hohem Kapitalbedarf, die einen sehr langen Produktentwicklungszyklus haben und jahrelang Verluste schreiben, bei weitem nicht ausreichend sein.

5.1.2 Punktuelle Reformoptionen bei der Vermögenssteuer

5.1.2.1 Durchgehende Anwendung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken

In den Kapiteln zur Wirkungsweise der Vermögenssteuer (3.1) und zur Kapitalsteuer (3.2) wurde gezeigt, dass Liquiditätswirkungen bei der Vermögenssteuer wahrscheinlicher sind. Statt mit einer Stundung (oder einem Aufschub) der Vermögenssteuer könnte das Liquiditätsproblem angegangen werden, indem bei der Bewertung – trotz der Beobachtung eines Marktpreises infolge einer Finanzierungsrunde – weiterhin ein alternatives Bewertungsverfahren angewendet würde. Ein solcher Ansatz wäre vor allem dann wirksam, wenn grosse Unterschiede in der Bewertung eines Vermögensgegenstands zwischen zwei Zeitperioden bestehen und verschiedene Bewertungsmethoden zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dies kann bezüglich der

²⁴ Allenfalls könnte im Falle einer Erbschaft oder Schenkung nicht nur die Zahlung der Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer ausgelöst werden, sondern auch die Vermögenssteuer- und Kapitalsteuernachzahlung.

Anteile an einem schnell wachsenden KMU der Fall sein. Dagegen stellt sich die Problematik eines starken Preisauftriebs bei einem reifen, etablierten Unternehmen während einer kurzen Zeitspanne sehr viel seltener.

Dieser Weg wurde mit der Umsetzung der Motion WAK-N 17.3261 Wettbewerbsfähige steuerliche Behandlung von Start-ups inkl. deren Mitarbeiterbeteiligungen (siehe Kapitel 4) beschrieben. In der seit dem 1. Januar 2021 gültigen Version wird in RZ 2 Absatz 5 SSK-KS 28 weiterhin festgehalten, dass der Preis einer massgeblichen Handänderung oder Finanzierungsrunde als Basis für den Verkehrswert zu gelten habe. Neu wurde die folgende Präzisierung eingefügt:

«Ein Verkehrswert wird auch durch Preise begründet, welche von Investoren anlässlich von Finanzierungsrounden bzw. Kapitalerhöhungen bezahlt wurden. Während der Aufbauphase einer Gesellschaft bleiben diese Investorenpreise jedoch unberücksichtigt».

Für Unternehmen in der Aufbauphase bleiben folglich Transaktionspreise bei der Bewertung der Anteile in der Regel unberücksichtigt (siehe Kapitel 4). Allerdings kann bei Anwendung des SSK-KS 28 von diesen Grundsätzen unter Berücksichtigung aller Faktoren in begründeten Einzelfällen abgewichen werden. Dabei wird der festgelegte Wert solange berücksichtigt, als sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht wesentlich verändert hat.

Des Weiteren bestehen immer noch unterschiedliche kantonale Praxen, da der Begriff «Aufbauphase» auslegungsbedürftig ist. In manchen Kantonen kommen vorwiegend zeitliche Kriterien zur Abgrenzung der Aufbauphase zur Anwendung (zum Beispiel die ersten drei Jahre), in anderen wird an die Repräsentativität des Geschäftsergebnisses angeknüpft (z.B. Erreichen der Gewinnschwelle / Erzielung einer angemessenen Eigenkapitalrendite). Schliesslich gibt es Kantone, die eine Beurteilung unter Nutzung mehrerer sachlicher und zeitlicher Kriterien durchführen. Aus der Anpassung des SSK-KS 28 resultiert für die Anteilseigner in der Aufbauphase tendenziell eine Reduktion der Vermögenssteuerlast, da vergangenheitsorientierte und nicht zukunftsorientierte, auf Transaktionspreisen beruhende Bewertungsverfahren zum Einsatz kommen.

Zudem bleibt offen, bei wem diese Investorenpreise während der Aufbauphase unberücksichtigt bleiben sollen. Mehrheitlich gilt dies für die Gründerinnen und Gründer, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Investorinnen und Investoren, die sich am neu gegründeten Unternehmen beteiligen. Einige Kantone sind dagegen strenger und setzen bei unabhängigen Dritten den Transaktionspreis an.

Während sich die Motion auf ein Teilsegment schnell wachsender KMU, d.h. auf Unternehmen in der Aufbauphase, konzentriert, bestünde ein Reformansatz darin, nicht nur während der Aufbauphase, sondern generell von Transaktionspreisen bei der Vermögensbewertung zu abstrahieren und auf den Substanzwert zu fokussieren. Die Vernachlässigung von Transaktionspreisen und eine stärkere Gewichtung des Substanzwerts bei der Bewertung von Unternehmensbeteiligungen führt unweigerlich zu Ungleichbehandlungen, da bei an der Börse kotierten Publikumsgesellschaften weiterhin der Börsenkurs herangezogen würde.

Eine solcher Versuch einer stärkeren Gleichbehandlung innerhalb der nicht-börsenkotierten Unternehmen würde folglich dadurch erkaufte, indem zwischen börsenkotierten und nicht-börsenkotierten Unternehmen (weiterhin) Unterschiede bestehen und diese wohl noch ausgeweitet würden. Des Weiteren können weitere Anlagen (zum Beispiel Bauland, leerstehende Immobilien) in manchen Fällen keinen Ertrag abwerfen, ohne dass sie von der Regelung profitieren würden.²⁵ Gemäss Rechtsprechung ist zudem der Ertragswert bei der Bewertung selbst bei stark personenbezogenen Kapitalgesellschaften einzubeziehen. Wird der Ertragswert ausgeklammert, würden Inhaberinnen und Inhaber von personenbezogenen Kapitalgesellschaften bei der Bewertung ihres steuerbaren Vermögens privilegiert.

²⁵ Bei Anlagen in unbeweglichem Vermögen ist allerdings zu konstatieren, dass die Bewertung für die Vermögenssteuer schon heute eher massvoll ausfällt.

Eine deutlich mildere Variante bestünde in einer stärkeren Vereinheitlichung der geltenden kantonalen Praxen. So könnte im SKK-KS 28 festgehalten werden, dass bei Anwendung der Praktikermethode im Verlustfall mindestens der Substanzwert heranzuziehen ist und der auslegungsbedürftige Begriff «Aufbauphase» harmonisiert würde. Da auch bei reifen KMU bisweilen Finanzierungsrunden und Handänderungen stattfinden, könnten diese Preise – um eine Gleichbehandlung mit Unternehmen in der Aufbauphase zu gewährleisten – ebenfalls in der Regel nicht herangezogen werden. Bei dieser Reformvariante würde somit weiterhin die Praktikermethode (mit dem Substanzwert als Untergrenze) genutzt.

Unabhängig von der Reformreichweite eines solchen Vorschlags ist aber zu bedenken, dass das SSK-KS 28 für die Kantone nicht bindend ist. Die Alternative bestünde in einer Normierung über Artikel 14 StHG. Dieser Artikel regelt recht allgemein, dass die Bewertung nach dem Verkehrswert zu erfolgen hat. Da die Bewertung von Vermögen jedoch stark einzelfallbezogen ist, wäre gegenüber einem solchen Vorgehen Skepsis angebracht, da nicht einzusehen ist, warum ein bestimmter Sachverhalt in einem Rahmengesetz normiert wird, andere Sachverhalte dagegen nicht.

5.1.2.2 Vermögenssteuerbremse

Eine Vermögenssteuerbremse, welche die Vermögenssteuerbelastung in Abhängigkeit der erwirtschafteten Rendite ausgestaltet, hätte den Vorteil, dass die in Bezug auf die erwirtschaftete Rendite regressive Wirkung der Vermögenssteuer reduziert und Liquiditätsprobleme gemildert werden könnten. Die bernische Vermögenssteuerbremse setzt bei allen ertragsschwachen Anlagen an. Neben dem Berner Modell existieren in einigen Kantonen weitere Modelle, die sich zum Ziel setzen, die Vermögenssteuerlast zu begrenzen.

Der Kanton Bern kennt neben dem allgemeinen Vermögenssteuertarif (Art. 65 StG) mit Artikel 66 StG eine so genannte Vermögenssteuerbremse, die im Jahr 2001 eingeführt wurde. Die konsolidierte Vermögenssteuerbelastung (d.h. Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer) ist im bernischen Modell bei ertragsschwachen Anlagen begrenzt auf 25% des Nettovermögensertrags, beträgt aber mindestens 2.4 Promille des steuerbaren Vermögens.²⁶

Im Kanton Bern kommen somit entweder die Vermögenssteuerzahlung gemäss Normaltarif zum Zug (Art. 65 StG, oberer Teil der Formel in der Fussnote 26) oder die Elemente der Vermögenssteuerbremse (Art. 66 StG, unterer Teil der Formel).

Daraus folgt, dass die bernische Vermögenssteuerbremse:

- ertragsloses Vermögen einer Mindestbesteuerung (in Höhe von 2.4 Promille des Vermögens) unterzieht,
- bei rentablem Vermögen der „normale“ Tarif zur Anwendung kommt und
- zwischen diesen Extremen bei ertragsschwachem Vermögen die Vermögenssteuerzahlung gekappt wird.

Die Mindestbesteuerung von 2,4 Promille führt dazu, dass die Vermögenssteuerbremse Liquiditätsprobleme mildert, aber nicht vollständig eliminiert. Sie ist zudem für Kantone, die Vermögen überdurchschnittlich belasten, interessanter als in ohnehin moderat steuernden Kantonen.

Die bernische Vermögenssteuerbremse bezieht sich auf den Nettovermögensertrag. Da Kapi-

²⁶ Formelhaft lässt sich die Vermögenssteuerbelastung im Kanton Bern darstellen mit:

$$T(V) = \begin{cases} t_v \cdot V & , \text{wenn } t_v \cdot V \leq 0.25 \cdot r \cdot V \\ \max(0.25 \cdot r \cdot V; 0.0024 \cdot V) & , \text{wenn } t_v \cdot V > 0.25 \cdot r \cdot V \end{cases}$$

wobei V das Vermögen, r die Rendite und t_v den Vermögenssteuersatz darstellen.

talgewinne nicht der Einkommenssteuer unterliegen, müsste die Definition des relevanten Vermögensertrags allerdings auch (nicht realisierte) Kapitalgewinne umfassen, da andernfalls Kapitalgewinne weder bei der Einkommenssteuer noch bei der Vermögenssteuerbremse erfasst würden.²⁷

In einigen weiteren Kantonen existieren ebenfalls Obergrenzen bei der Vermögenssteuer (ESTV, 2021). So gibt es in den Kantonen Waadt und Luzern eine Obergrenze, wonach der Gesamtbetrag der Vermögenssteuer 10 Promille beziehungsweise 3.5 Promille des Vermögens nicht übersteigen darf. Diese Höchstwerte begrenzen die absolute Vermögenssteuerzahlung. Darüber hinaus gibt es auch in den Kantonen Genf, Wallis, Basel-Stadt und Aargau Obergrenzen bei der Vermögenssteuer. Während die Basler Lösung – ähnlich wie die Berner Vermögenssteuerbremse – am Vermögenseinkommen ansetzt, wird im Kanton Aargau die Obergrenze auf das Reineinkommen bezogen. Somit wird in einigen Kantonen die Verzinsung des Vermögens direkt berücksichtigt, während Modelle, die die Vermögenssteuerzahlung absolut begrenzen, bestenfalls indirekt ertragsschwache Anlagen erfassen, da die Obergrenze sowohl für ertragsschwache als auch ertragsstarke Anlagen gilt.

Allen Konzepten ist gemein, dass sie Liquiditätsprobleme mildern, jedoch nicht vollständig beseitigen, wenn der Steuerpflichtige keine Einkünfte generiert. Ursache hierfür sind die Mindest- oder Maximalbesteuerungen. Des Weiteren ist an den Vermögenssteuerbremsen problematisch, dass Kapitalgewinne nicht erfasst werden. Damit werden nicht nur bei der Einkommenssteuer Kapitalgewinne nicht erfasst, sondern auch bei der Vermögenssteuer. Schliesslich setzen Vermögenssteuerbremsen den Anreiz, die Ertragskraft des Vermögens (z.B. via Lohn- statt Dividendenbezug) zu gestalten. In der Summe sind Vermögenssteuerbremsen eher skeptisch zu beurteilen, da sie Liquiditätsprobleme nur mildern, aber nicht beseitigen und gleichzeitig aufgrund der Nichtberücksichtigung von Kapitalgewinnen Steuerlücken schaffen.

5.1.3 Reformoptionen bei der Kapitalsteuer

5.1.3.1 Fakultative Erhebung der Kapitalsteuer

Anlässlich der USR I wurde die Kapitalsteuer auf Stufe Bund abgeschafft. Mit Umsetzung des Unternehmenssteuerreformgesetzes II wurde den Kantonen im StHG ermöglicht, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Diese Regelung wirkt nur bei profitablen Unternehmen. Gerade diejenigen Unternehmen, die keine frei verfügbaren Mittel haben, werden dagegen im jetzigen System von der Kapitalsteuer erfasst.

Ein alternativer Reformansatz bestünde darin, dass im StHG eine Regelung eingeführt wird, den Kantonen zu erlauben, gänzlich auf die Erhebung einer Kapitalsteuer zu verzichten. Unter standortpolitischen Gesichtspunkten ist eine weitere Reduktion der Kapitalsteuer grundsätzlich vorteilhaft. Mit der neuen Gesetzesnorm könnten zudem alle – und somit auch Unternehmen mit begrenzter Liquidität – profitieren, sofern der Kanton auf die Erhebung der Kapitalsteuer verzichtet.

Gegenüber dem Status quo erwachsen hinsichtlich der Entscheidungsautonomie der Kantone keine Nachteile, da aus föderalistischer Optik eine fakultative Regelung durch eine neue (weitergehende) fakultative Massnahme ersetzt würde. Allerdings ergeben sich Mindereinnahmen, sofern die Kantone auf die Möglichkeit, die Kapitalsteuer zu erheben, verzichten. Die Steuerautonomie der Kantone würde de jure gestärkt, der Steuerwettbewerb de facto intensiviert.

Für schnell wachsende Unternehmen brächte die Massnahme den Vorteil, dass die Kapitalsteuer nicht mehr an der Liquidität des Unternehmens zehrt. Allerdings sind Fragen bezüglich der Festlegung der Bemessungsgrundlage bei der Kapitalsteuer für schnell wachsende KMU im

²⁷ Immerhin erhöhen realisierte Kapitalgewinne den Vermögensbestand zum 31.12. eines Jahres und würden auch in den Folgeperioden erfasst, sofern kein Vermögensverzehr erfolgt.

Vergleich zur Vermögenssteuer von geringerer Bedeutung, da die Kapitalsteuer einheitlich bemessen wird, während bei der Vermögenssteuer unterschiedliche Bewertungsmethoden auch zu sehr unterschiedlichen Belastungen führen können und in einzelnen Fällen bei der Vermögenssteuer bei Unternehmensbeteiligungen eine hohe Steuerlast resultieren kann.

Eine fakultative Erhebung der Kapitalsteuer hätte zudem den Vorteil, dass der administrative Aufwand reduziert würde. In der heutigen Situation deuten die in einigen Kantonen sehr tiefen Steuerbelastungen darauf hin, dass bei einer fakultativen Regelung einige Kantone wohl auf die Erhebung einer Kapitalsteuer verzichten würden. Die finanziellen Auswirkungen eines solchen Schritts sind nicht zuverlässig zu quantifizieren. Würden alle Kantone auf eine Erhebung der Kapitalsteuer verzichten, entstünden ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen Mindereinnahmen von etwa 1.7 Mrd. Franken. Die tatsächlichen Aufkommenswirkungen dürften deutlich tiefer ausfallen. Nichtsdestotrotz dürften sich bei dieser punktuellen Massnahme jedoch Fragen bzgl. einer etwaigen Gegenfinanzierung stellen, zumindest dann, wenn der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen sehr intensiv spielen würde.

5.1.3.2 Kapitalsteuerbremse

Eine fakultative Erhebung der Kapitalsteuer würde den Entscheid bezüglich der Erhebung der Kapitalsteuer in die kantonale Autonomie überführen. Ebenso könnte eine Kapitalsteuerbremse auf fakultativer Basis eingeführt werden. Will man dagegen die Liquiditätsprobleme von unprofitablen Unternehmen gesamtschweizerisch mildern, wäre eine verpflichtende Aufnahme ins StHG zu prüfen.

Eine Kapitalsteuerbremse wäre analog zu einer Vermögenssteuerbremse ausgestaltet (s. Ziffer 5.1.2.2). Erwirtschaftet das Unternehmen einen Verlust, ist keine Kapitalsteuer geschuldet. Ab dem Eintritt in die Gewinnschwelle müsste eine Kapitalsteuerzahlung geleistet werden. Für normal profitable Unternehmen wäre die volle Kapitalsteuer zu entrichten.

Die Kapitalsteuerbremse kann, muss aber nicht, unter Beibehaltung der Anrechnungsoption von Artikel 30 Absatz 2 StHG angewandt werden. Würde die derzeitige fakultative Regelung beibehalten, entstünde aber der Nachteil eines – in Abhängigkeit der Profitabilität – glockenförmigen Verlaufs der Kapitalsteuerbelastung. In denjenigen Kantonen, die von der Anrechnungsoption Gebrauch machen, würde die Kapitalsteuerbelastung effektiv nur für diejenigen Unternehmen ins Gewicht fallen, die leicht profitabel sind, da für verlustreiche Unternehmen neu keine Kapitalsteuer erhoben würde und bei sehr profitablen Unternehmen eine vollständige Anrechnung der Gewinnsteuer möglich wäre. Ein solcher Verlauf der Kapitalsteuerbelastung scheint äusserst fragwürdig, so dass es vorteilhafter wäre, den derzeitigen Artikel 30 Absatz 2 StHG zu streichen. Mit der Streichung könnten auch die entstehenden Mindereinnahmen gegenfinanziert werden.²⁸

5.2 Umfassendere Reformansätze

Neben den punktuellen Massnahmen sind auch die folgenden, weiter reichenden Massnahmen denkbar:

- Abschaffung bzw. spürbare Senkung des Tarifs der Kapitalsteuer.
- Abschaffung bzw. spürbare Senkung des Tarifs der Vermögenssteuer.

Die Vermögens- und die Kapitalsteuer werden ausschliesslich von den Kantonen erhoben. Sowohl bei der Einkommenssteuer als auch bei der Kapital- und der Vermögenssteuer besteht

²⁸ Früher waren die Tarife der Gewinnsteuer renditeabhängig ausgestaltet. Die Kapitalsteuer konnte somit als Ergänzungssteuer für renditeschwache, aber eigenkapitalstarke Unternehmen interpretiert werden. Mit dem Wegfall renditeabhängiger Tarife besteht nunmehr eine Förderung hoch profitabler Unternehmen, da die Kapitalsteuer regressiv wirkt. Mit der Einführung einer Kapitalsteuerbremse würde diese Förderung im Verlustfall durchbrochen.

eine formelle Harmonisierung. Die formelle Harmonisierung erstreckt sich gemäss Artikel 129 BV auf die Steuerpflicht, die Bemessungsgrundlage, die zeitliche Bemessung sowie das Verfahrens- und Steuerstrafrecht. Während Änderungen der Bemessungsgrundlage durch Änderungen beim Steuerharmonisierungsgesetz erreicht werden können, ist die Ausgestaltung des Steuertarifs in kantonaler Kompetenz. Eine Senkung des Tarifs bei einer oder bei beiden Steuern hätte folglich von den Kantonen auszugehen.

5.2.1 Senkung bzw. Abschaffung der Kapitalsteuer

Für eine Reduktion oder gar Abschaffung der Kapitalsteuer sprechen insbesondere folgende Argumente (siehe Kapitel 3.2 und 3.5):

- Durch die Kapitalsteuer verursachte Liquiditäts- und Überbesteuerungsprobleme werden gemildert / gelöst.
- Im Gegenzug würden Gewinne hoch profitabler Unternehmen besser abgeschöpft, wenn die Aufkommenslücke durch ertragsbasierte kapitalbezogene Steuern geschlossen würde.
- Verzerrungen zwischen Branchen werden abgebaut.
- Bei einer Abschaffung entfällt der administrative Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Verwaltung.
- Die hemmende Wirkung der Kapitalsteuer auf Ausbau- und Ersatzinvestitionen sowie – etwas schwächer – den Standortentscheid der Unternehmen wird abgeschwächt / entfällt.
- In Kombination mit den Gegenfinanzierungsmassnahmen könnte die Finanzierungsneutralität des Steuersystems gestärkt werden.

Die Kapitalsteuer wird im Finanzausgleich nicht berücksichtigt. Dies erklärt teilweise den bestehenden Steuerwettbewerb bei dieser Steuer, der im Zeitverlauf zu sinkenden kantonalen Steuerbelastungen geführt hat. Eine Senkung bzw. Abschaffung der Kapitalsteuer ginge mit Mindereinnahmen einher, die kompensiert werden müssten. Des Weiteren hätte ein solcher Reformschritt Auswirkungen auf den Föderalismus (s. Kapitel 7).

5.2.2 Senkung bzw. Abschaffung der Vermögenssteuer

Für eine Reduktion oder gar Abschaffung der Vermögenssteuer sprechen insbesondere folgende Argumente (siehe Kapitel 3.1 und 3.5):

- Durch die Vermögenssteuer verursachte Liquiditäts- und Überbesteuerungsprobleme werden gemildert / gelöst.
- Im Gegenzug würden Anlagen mit hoher Profitabilität besser abgeschöpft, wenn die Aufkommenslücke durch ertragsbasierte kapitalbezogene Steuern geschlossen würde.
- Die Neutralität des Steuersystems hinsichtlich der Risikoallokation von Vermögensanlagen würde gestärkt. Denn die Vermögenssteuer hemmt im Vergleich zu ertragsbasierten Steuern riskante Anlagen stärker.
- In Kombination mit den Gegenfinanzierungsmassnahmen würde eventuell die Finanzierungsneutralität des Steuersystems gestärkt.

Das steuerbare Vermögen wird im Finanzausgleich berücksichtigt. Trotz Berücksichtigung ist es aber auch hier in der Vergangenheit zu einer Reduktion der Steuerbelastung gekommen. Eine Senkung bzw. Abschaffung der Vermögenssteuer ginge mit Mindereinnahmen einher, die kompensiert werden müssten. Des Weiteren hätte ein solcher Reformschritt Auswirkungen auf den Föderalismus (s. Kapitel 7).

5.3 Bewertung der Reformoptionen

5.3.1 Bewertung der punktuellen Reformmassnahmen

Wenngleich die punktuellen Massnahmen nicht per se auf Unternehmensbeteiligungen begrenzt sind, unterscheidet sich deren Reichweite aufgrund der Natur des Sachverhalts. Die kapitalsteuerspezifischen Massnahmen setzen alleine bei Kapitalgesellschaften an, während die stärkere Orientierung an vergangenheitsorientierten Bewertungspraktiken bei der Vermögenssteuer lediglich bei nicht-kotierten Unternehmensbeteiligungen Anwendung fände. Unter diesem Gesichtspunkt sind die Ausweitung der Steuerstundung beziehungsweise die Einführung eines Steueraufschubs und die Vermögenssteuerbremse weitreichender als die anderen Reformoptionen, da sie grundsätzlich allen Steuerpflichtigen offenstehen könnten.

Liquiditätsprobleme / Überbesteuerungen: Jede der zuvor diskutierten Reformvarianten würde ein durch die Vermögens- und Kapitalsteuer ausgelöstes Liquiditätsproblem entschärfen (siehe Tabelle 3). Bei einer Vermögenssteuerbremse bzw. eventuell auch bei einem Steueraufschub würden alle ertragsschwachen Anlageformen gleichbehandelt.²⁹ Vermögenssteuerbremsen schneiden hinsichtlich des Liquiditätsproblems vergleichsweise schlechter ab, da sie typischerweise eine Mindestbesteuerung vorsehen oder lediglich eine Maximalbelastung verankern. Liquiditätsprobleme würden somit gemildert, aber nicht vollständig beseitigt. Dasselbe gilt für die Überbesteuerungsproblematik. Ein Steueraufschub (im Extremfall bis zur Veräusserung) könnte dagegen Überbesteuerungsprobleme lösen, zumindest wenn keine Vermögenssteuer mehr (für vorangegangene Perioden) geschuldet wird, sobald die Beteiligung wertlos geworden ist. Allerdings wird dieser Vorteil durch ein erhöhtes Steuerplanungspotenzial erkaufte.

Ob Liquiditätsprobleme oder Überbesteuerungen bei den kapitalsteuerspezifischen Massnahmen gelöst werden, hängt davon ab, wie stark die Kantone bei einer fakultativen Ausgestaltung das Instrument nutzen würden. Allerdings ist die Bemessung der Kapitalsteuer in der Tendenz ohnehin zurückhaltender und die tariflichen Steuersätze sind tiefer als bei der Vermögenssteuer, so dass die durch diese Steuer geschaffenen Probleme weniger virulent sind.

Tabelle 3: Beurteilung der einzelnen punktuellen Reformoptionen

Reformoptionen	Liquiditätsprobleme / Überbesteuerung	Standortwirkungen	1: Weitere Effizienzwirkungen 2: Administrativer Aufwand	Aufkommenseffekt	Gesamteinschätzung
Massnahmen bei der Vermögens- und Kapitalsteuer					
Stundung/ Aufschub	Gemildert (Stundung) bzw. gelöst (Aufschub)	Vernachlässigbar	1: Reallokation des Kapitals bei Aufschub gestört; 2: Etwas höher im Vgl. zum Status quo	Bei Stundung: gering; Beim Aufschub je nach Ausgestaltung beträchtlich	Stundung: Vorteilhaft, aber geringer absoluter Reformimpuls; Aufschub: Wenig vorteilhaft
Vermögenssteuerspezifische Massnahmen					
Bewertung nach Substanzwert	Liquiditätsproblem gelöst; Überbesteuerungsproblem nur gemildert	Leicht positiv	1: Verzerrung Kotierungsent-scheid; 2: Ähnlich zu heute	Gering, es sei denn Substanzwertverfahren wird für alle nicht-ko-	Wenig vorteilhaft

²⁹ Von einem Aufschub beziehungsweise einer Vermögenssteuerbremse könnten auch Anlagen in kotierte Beteiligungen sowie ertragsschwache unbewegliche Vermögenswerte profitieren.

				tierten Beteiligungen festgelegt.	
Vermögenssteuerbremse	Gemildert (für alle ertragsschwachen Anlagen)	Leicht positiv	1: Nichtbesteuerung Kapitalgewinne; 2: Etwas höher als im Status quo	Vermutlich höher als bei den zuvor genannten Varianten.	Wenig vorteilhaft
Kapitalsteuerspezifische Massnahmen					
Fakultative Kapitalsteuer	Gelöst, aber weniger ins Gewicht fallend als bei Vermögenssteuer; Von Anzahl Kantone abhängig, welche Kapitalsteuer abschaffen	Positiv	1: Stärkung der Branchen- und Inputfaktorneutralität; Verschlechterung der Rechtsformneutralität; 2: Leicht reduziert im Vergleich zum Status quo	Bis zu 1.7 Mrd. Franken, wenn alle Kantone die Kapitalsteuer abschaffen. In der Praxis wohl deutlich tiefer.	Vorteilhaft
Kapitalsteuerbremse	Gelöst, aber weniger ins Gewicht fallend als bei Vermögenssteuer und – bei fakultativer Ausgestaltung – von Anzahl Kantone abhängig, welche Kapitalsteuer abschaffen.	Positiv	1: Stärkung der Branchen- und Inputfaktorneutralität; Verschlechterung der Rechtsformneutralität; 2: Ähnlich zum Status quo	Tiefer als Vermögenssteuerbremse; Bei Abschaffung der derzeitigen Anrechnungsoption: geringe Mindereinnahmen; im günstigen Fall Mehreinnahmen möglich.	Vorteilhaft

Quelle: Darstellung ESTV.

Standortwirkungen: Bezüglich etwaiger Standortwirkungen dürften von einer Steuerstundung beziehungsweise einem -aufschub keine substanziellen Effekte ausgehen. Etwas grössere Standortwirkungen können sich aus einer vorteilhafteren Bewertung und aus einer Vermögenssteuerbremse ergeben. Allerdings dürften die Massnahmen zu schwach ausfallen, um im nennenswerten Umfang inhabergeführte Unternehmen oder vermögende Privatpersonen zu einem Umzug in die Schweiz zu verleiten. Die kapitalsteuerspezifischen Massnahmen zeitigen dagegen Standortwirkungen, zumindest in den Kantonen, die sich für die Einführung einer Kapitalsteuerbremse bzw. für deren Abschaffung entschliessen sollten.

Weitere Effizienzwirkungen und administrativer Aufwand: Bezüglich der weiteren Effizienzwirkungen ist zu bedenken, dass es sich um punktuelle Reformmassnahmen handelt. Diese können zwar in spezifischen Fallkonstellationen die durch die Vermögens- bzw. Kapitalsteuer hervorgerufenen Probleme, insbesondere bezüglich der Problematik der Liquiditätswirkungen, lindern. Allerdings können punktuelle Eingriffe die Komplexität des Steuersystems aufgrund von Abgrenzungsproblemen erhöhen und zu Verzerrungen und Fehlanreizen führen. Die Steuerstundung schneidet hier vergleichsweise günstig ab, während ein Steueraufschub bis zum Verkauf die Reallokation des Kapitals massiv beeinträchtigen würde. Ein stärkerer Fokus auf ver-

gangenheitsorientierten Bewertungspraktiken kann – eine bestimmte Unternehmensgrösse vorausgesetzt – die Entscheidung zwischen Kotierung und Nichtkotierung verzerren. Vermögenssteuerbremsen sind dagegen problematisch, da (nicht realisierte) Kapitalgewinne nicht nur bei der Einkommens-, sondern auch bei der Vermögenssteuer nicht erfasst würden.

Eine fakultative Erhebung der Kapitalsteuer bzw. eine Kapitalsteuerbremse würde dagegen potenzielle branchenspezifische Verzerrungen der Kapitalsteuer abbauen. Die Kapitalsteuer wird jedoch nur von Kapitalgesellschaften entrichtet. Der im Status quo typischerweise bestehende Steuervorteil zugunsten von Kapitalgesellschaften gegenüber Personengesellschaften würde sich bei Umsetzung der kapitalsteuerspezifischen Massnahmen weiter ausweiten.

Hinsichtlich des administrativen Aufwands ergibt sich ein heterogenes Bild. Werden die Stundungs- bzw. Aufschubmöglichkeiten ausgebaut, dann erhöht sich der administrative Aufwand, da die Steuerverwaltung mehr Gesuche bearbeiten muss. Ebenso dürfte der administrative Aufwand bei Einführung einer Vermögenssteuerbremse etwas steigen. Während die Administration einer Vermögenssteuerbremse aus Sicht der Kantone relativ einfach sein dürfte, dürften sich vermehrt Rückfragen durch die Steuerpflichtigen ergeben, wenn diese die Kalkulation der zu leistenden Vermögenssteuer nicht mehr nachvollziehen können. Ähnliches gilt grundsätzlich für eine Kapitalsteuerbremse, wobei das professionellere Umfeld bei der steuerlichen Beratung von Kapitalgesellschaften in Kombination mit der Abschaffung von Artikel 30 Absatz 2 StHG dazu führen sollte, dass der administrative Aufwand in etwa unverändert bleibt. Dasselbe gilt bei einer verstärkten Nutzung von vergangenheitsorientierten Bewertungsmethoden bei der Vermögenssteuer. Wird die Kapitalsteuer nur noch fakultativ erhoben, ergibt sich eine Reduktion des administrativen Aufwands. Das Ausmass hängt davon ab, wie viele Kantone von der Abschaffung Gebrauch machen.

Aufkommenseffekt: Im Vergleich zu den im Kapitel 5.2 zu diskutierenden Massnahmen dürften die Mindereinnahmen bei den punktuellen Massnahmen geringer ausfallen. Trotzdem bestehen zwischen den einzelnen Massnahmen Unterschiede. Das Instrument der Steuerstundung würde faktisch vernachlässigbare Aufkommenseffekte hervorrufen. Bei einem Steueraufschub würden zumindest die Anteilseignerinnen und Anteilseigner der langfristig erfolgreichen Unternehmen die geschuldete Vermögens- beziehungsweise Kapitalsteuer zahlen. Bei einer Nutzung vergangenheitsorientierter Bewertungsmethoden auch nach einer Finanzierungsrunde, wäre der Begünstigtenkreis auf nichtkotierte Gesellschaften begrenzt. Bei reifen Unternehmen dürften die Unterschiede zwischen dem Substanzwert oder der Praktikermethode auf der einen Seite und auf Finanzierungsrunden / Handänderungen beruhenden Transaktionspreisen auf der anderen Seite geringer als bei schnell wachsenden Unternehmen ausfallen. Würde mit diesem Instrument der Substanzwert jedoch für alle nicht-kotierten Beteiligungen und für jeden Anleger festgesetzt, könnte das Instrument zu hohen Mindereinnahmen führen, da der Ertragswert im Normalfall über dem Substanzwert liegen dürfte. Eine Vermögenssteuerbremse ginge mit höheren Mindereinnahmen im Vergleich zu engeren Lösungen einher, da jeder Steuerpflichtige mit geringen Kapitalerträgen in den Genuss der Obergrenzen bei der Vermögenssteuer kommen würde.

Würde eine Kapitalsteuerbremse eingeführt und im Gegenzug die heutige Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer abgeschafft, ergäben sich möglicherweise Mindereinnahmen, da die Mehrheit der Unternehmen nicht profitabel wirtschaftet. Bei einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer hängen die Aufkommenswirkungen von der Zahl der Kantone ab, welche die Kapitalsteuer abschaffen würden. Die finanziellen Auswirkungen eines solchen Schritts sind deshalb nicht zuverlässig zu quantifizieren.

Mit Blick auf die Aufkommenswirkungen dürften die zuvor vorgestellten Massnahmen keinen allzu grossen Gegenfinanzierungsbedarf hervorrufen. Zumindest sollte eine Gegenfinanzierung durch geringere Ausgabenzuwächse des laufenden kantonalen Haushalts möglich sein. Lediglich bei Einführung einer fakultativ ausgestalteten Kapitalsteuer könnte sich ein schweizweiter Gegenfinanzierungsbedarf in dreistelliger Millionenhöhe ergeben, sofern der Steuerwettbewerb sehr intensiv geführt wird. Ähnliche Grössenordnungen könnten sich ergeben, wenn bei allen

nicht-kotierten Beteiligungen der Substanzwert als Vermögenssteuerwert festgelegt würde. Bei einer Kapitalsteuerbremse könnten im günstigsten Fall sogar Mehreinnahmen entstehen, wenn im Gegenzug die derzeitige Anrechnung entfallen würde.

Gesamteinschätzung: Eine Steuerstundung kann im Einzelfall Liquiditätsprobleme mildern, bei sehr kapitalintensiven Unternehmen dürfte die Massnahme aber nicht ausreichend sein. Sie hat insgesamt ein gutes Nutzen-Kosten-Verhältnis, kann jedoch lediglich als kleiner punktueller Schritt gewertet werden, da die absolute Höhe des Reformimpulses gering ausfällt. Für viele schnell wachsende KMU dürfte die Massnahme nicht ausreichend sein. Allerdings schneiden die weitergehenden Massnahmen eines Steueraufschubs, einer Vermögenssteuerbremse und der Nutzung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken bzgl. des Nutzen-Kosten-Verhältnisses eher schlechter ab. Diese Massnahmen induzieren neue Fehlanreize und bewirken isoliert betrachtet höhere Mindereinnahmen. Allenfalls könnte bei diesen Instrumenten die Nutzung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken noch erwogen werden, solange der Ertragswert der Anlage weiterhin in die Bemessung der Vermögenssteuer einfliesst. Würde auch die Praktikermethode aufgegeben und nur noch nach Substanzwert bewertet, kann die Massnahme «vergangenheitsorientierte Bewertungspraktiken» nicht überzeugen, da eine massive Besserstellung gegenüber kotierten Anteilen erfolgen würde.

Des Weiteren kommen mit der Einführung einer Kapitalsteuerbremse oder einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer zwei Reformoptionen infrage, die alleine bei der Kapitalsteuer ansetzen. Beide Massnahmen schneiden insgesamt vorteilhafter ab als die Massnahmen bei der Vermögenssteuer. Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Vermögenssteuer die «weniger problematische» Steuer ist. Die Aussage impliziert lediglich, dass von den punktuellen Reformansätzen, die kapitalsteuerspezifischen Massnahmen ein besseres Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen, nicht zuletzt, da trotz ihres punktuellen Charakters kaum Fehlanreize von ihnen ausgehen. Wie schon erwähnt, kann sich jedoch bei der Einführung einer fakultativ erhobenen Kapitalsteuer der Steuerwettbewerb unter den Kantonen intensivieren, so dass bei Umsetzung einer fakultativen Kapitalsteuer auch Gegenfinanzierungsmassnahmen, zumindest in den Kantonen, welche die Kapitalsteuer nicht mehr erheben würden, im Auge behalten werden sollten.

5.3.2 Bewertung der umfassenderen Massnahmen

Die grundlegenden Steuerwirkungen der Kapital- und Vermögenssteuer und ihre Auswirkungen auf wirtschaftspolitische Ziele wurden bereits im dritten Kapitel herausgearbeitet. Diese sind für die Einschätzung einer allgemeinen Tarifsenkung oder gar Abschaffung der Steuer relevant. Bei beiden Steuern können Liquiditätsprobleme und Überbesteuerungen auftreten. Sie sind bei der Vermögenssteuer wahrscheinlicher. Eine Senkung des Tarifs würde im Vergleich zum Status quo den mit diesen Steuern verbundenen administrativen Aufwand nicht reduzieren. Bei der Kapitalsteuer wäre jedoch eine Abschaffung – mit Gegenfinanzierung – finanziell grundsätzlich möglich; eine gänzliche Abschaffung der Vermögenssteuer könnte hingegen sehr wahrscheinlich selbst dann nicht aufkommensneutral ausgestaltet werden, wenn alle drei im Kapitel 6 diskutierten Gegenfinanzierungsmassnahmen umgesetzt würden. Bezüglich der Standortwirkungen ist die Kapitalsteuer vermutlich die schädlichere der beiden Steuern.

Bei den punktuellen Reformmassnahmen wäre es vorteilhafter, bei der Kapitalsteuer anzusetzen, da die Massnahmen bei der Vermögenssteuer neue Fehlanreize und Verzerrungen bedingen. Wenn eine allgemeine Tarifsenkung betrachtet wird, zeigt sich dagegen kein eindeutiges Bild.

Ob eine Reform bei der Kapital- oder doch eher bei der Vermögenssteuer ansetzen sollte, hängt von der Gewichtung der Reformziele ab. Liegt das Augenmerk stärker auf den Liquiditätswirkungen wäre eine Reduktion des Tarifs der Vermögenssteuer vorteilhafter. Allerdings wären auch die Kosten pro Steuerfranken höher. Liegt der Schwerpunkt dagegen eher auf den Standortwirkungen und soll auch eine administrative Entlastung erfolgen, wäre die Reformstossrichtung eher bei der Kapitalsteuer zu verorten. Allerdings böte sich hier mit einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer ein Instrument an, welches die kantonale Steuerautonomie weniger

stark beschneiden würde als eine integrale Abschaffung der Kapitalsteuer.

Im Vergleich zu den in Kapitel 5.1 diskutierten Massnahmen (Ausnahme: fakultative Erhebung der Kapitalsteuer) verursachen beide Reformansätze weniger Ungleichbehandlungen zwischen den Steuerpflichtigen; gleichzeitig verursachen sie – solange man von Reformimpulsen abstrahiert – höhere Mindereinnahmen. Beide Massnahmen schliessen sich zudem nicht aus, d.h. es ist denkbar, sowohl bei der Kapital- als auch bei der Vermögenssteuer eine Tarifentlastung herbeizuführen. In diesem Fall wäre bei konstantem Gegenfinanzierungsvolumen lediglich eine geringere Tarifentlastung je Steuer möglich.

6 Massnahmen zur Gegenfinanzierung von umfassenderen Reformen

Bei den in Kapitel 5.2 diskutierten Reformvarianten erscheint eine Gegenfinanzierung zwingend notwendig. Als Gegenfinanzierungsmassnahme werden im Folgenden diskutiert:

- Erhöhung der Gewinnsteuer;
- Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierten Beteiligungen;
- Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen.

Aufgrund ihrer Natur passen einige Gegenfinanzierungsmassnahmen etwas besser zu bestimmten Reformstossrichtungen als zu anderen (z.B. Einführung einer Kapitalgewinnsteuer kombiniert mit einer Tarifsenkung bei der Vermögenssteuer). Jedoch ist die Verbindung nicht so eng, als dass die einzelnen Reformmassnahmen nicht mit beliebigen Gegenfinanzierungsmassnahmen verknüpft werden könnten. Anpassungen bei der Kapitalsteuer und / oder der Vermögenssteuer können somit modulartig mit den einzelnen Gegenfinanzierungsmassnahmen kombiniert werden. Es ist folglich für den Einsatz einer Gegenfinanzierungsmassnahme weniger entscheidend, ob die Steuerreform bei der Kapital- oder Vermögenssteuer ansetzt. Entscheidend ist vielmehr die Reichweite der Reform. Je weit reichender das Reformvorhaben ausfällt, desto grösser ist der Gegenfinanzierungsbedarf für einen aufkommensneutralen Umbau. Je höher der Gegenfinanzierungsbedarf ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass eine der nachfolgend diskutierten Massnahmen alleine ausreichend ist, um die Lücke zu schliessen.

6.1 Erhöhung der Gewinnsteuer

Würde eine der beiden substanzzehrenden Steuern gesenkt, könnte als erste Gegenfinanzierungsmassnahme ein Ausbau der Gewinnsteuer erwogen werden. Dies würde die Belastungsrelation von Kapital und Arbeit in einem ersten Schritt nicht verschieben. Nach Abschluss aller Überwälzungsvorgänge lässt sich diese Aussage aber wohl nicht mehr aufrechterhalten.

Standortwirkungen: Da Unternehmen häufiger mobiler als Individuen sein dürften, ist die Gewinnsteuer unter Standortgesichtspunkten schädlicher einzustufen als die Vermögenssteuer, so dass sich eine solche Reform unter Standortgesichtspunkten nachteilig auswirken dürfte. Denn ausländische Aktionäre wären von der höheren Gewinnsteuerbelastung betroffen, würden aber im Gegenzug i.d.R. nicht von der Abschaffung der Vermögenssteuer profitieren. Dieser Standortnachteil fällt langfristig auch auf den Faktor Arbeit zurück, da die Inzidenz einer Gewinnsteuererhöhung teilweise beim Faktor Arbeit liegen dürfte (diese These stützend: s. Bauer et al., 2012, Fuest et al., 2020, ablehnend: Clausing, 2013). Jedoch ist zu bedenken, dass besonders vermögende Haushalte ebenfalls (international) mobil sein dürften. Darauf deuten sowohl neuere empirische Untersuchungen als auch anekdotische Evidenz hin.

Ebenso dürfte eine Reduktion der Kapitalsteuer bei gleichzeitiger Anhebung der Gewinnsteuer-

belastung unter Standortgesichtspunkten nachteilig sein. In der Schweiz angesiedelte multinationale Unternehmen haben gegenüber rein nationalen Unternehmen mit Blick auf die Kapitalsteuer drei Vorteile:

- Die Standortentscheidung wurde im Lichte der Kapitalsteuerbelastung getroffen, d.h. beim Standortentscheid kann auf diejenigen Kantone ausgewichen werden, die eine tiefe Kapitalsteuerbelastung anbieten bzw. eine Anrechnung gewähren. Für ein heimisches Unternehmen, das stärker standortverwurzelt sein dürfte, besteht eine solche Flexibilität nicht (in gleichem Ausmass).
- Multinationale Unternehmen sind oft sehr profitabel, so dass die Belastung mit Kapitalsteuer im Vergleich zur Gewinnsteuer deutlich in den Hintergrund rückt.
- Um Gewinnverlagerungen vorzubeugen ist die effektiv statutarische Steuerbelastung massgebend. Eine Senkung der Kapitalsteuer bei gleichzeitiger Erhöhung des Tarifs der Gewinnsteuer würde die Schweiz bezüglich Gewinnverlagerungen anfälliger machen. Allerdings haben sich die G20-Staaten im Jahr 2021 auf eine Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung verständigt (siehe Kapitel 4). Anreize zu Gewinnverlagerungen durch den Einzug einer Mindeststeuer würden immerhin in der Zukunft gemildert.³⁰ Bezüglich des Gewinnversteuerungsentscheids ist somit eine alternative Austarierung von Gewinn- und Kapitalsteuer bis zu einer Steuerbelastung von 15% nicht mehr problematisch.

Effizienzwirkungen: Hinsichtlich des Effizienzziels fällt die Beurteilung einer Stärkung der Gewinnsteuer günstiger aus. Mit einer solchen Verlagerung könnten Liquiditätswirkungen und Überbesteuerungen gemildert werden, wenn im Gegenzug eine Entlastung bei der Vermögens- und / oder Kapitalsteuer erfolgen würde. Allerdings würde die Erhöhung der Gewinnsteuer die Investitionstätigkeit beeinträchtigen, die Vermögenssteuer belastet dagegen vornehmlich die inländische Ersparnisbildung.

Ausmass der Steuererhöhung: Da alleine den Kantonen Mindereinnahmen aus der Aufgabe/Tarifsenkung der Kapital- und/oder der Vermögenssteuer erwachsen, müsste die Steuererhöhung bei der Gewinnsteuer auf Ebene der Kantone erfolgen. Um kantonale Mindereinnahmen von zum Beispiel 1.5 Mrd. Franken vollständig zu kompensieren, müsste die Gewinnsteuerbelastung schweizweit um knapp einen Prozentpunkt steigen. Dieser grobe Durchschnittswert sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Anpassungsbedarf bei den Kantonen sehr unterschiedlich ausfallen würde. Wie in Kapitel 2.1 gezeigt, gibt es hinsichtlich der fiskalischen Bedeutung der substanzbasierten Steuern Unterschiede zwischen den Kantonen. Ebenso ist die Bedeutung der Gewinnsteuer kantonal sehr heterogen.

Alternativ könnte statt einer allgemeinen kantonalen Gewinnsteuererhöhung auch eine Neujustierung der STAF-Massnahmen erwogen werden. Dieser Frage werden sich die Kantone ohnehin bei der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer widmen müssen, da die STAF-Massnahmen, zumindest bei grossen Unternehmen, an Wirkkraft verlieren werden.

³⁰ Nicht nur der Gewinnversteuerungsentscheid wird durch die OECD-Mindestbesteuerung beeinflusst, sondern auch die Standortwahl. Diese wird jedoch vermutlich aus 2 Gründen weniger stark beeinflusst. Zum einen dürften Gewinne einfacher verschoben werden können als der Unternehmensstandort; zum anderen sieht die OECD-Mindestbesteuerung einen Substanzabzug vor (siehe Kapitel 4), der Steuerbelastungen von weniger als 15% weiterhin erlaubt, wenn das Unternehmen über entsprechend Substanz verfügt.

6.2 Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierten Beteiligungen

6.2.1 Lohn- vs. Dividendenbezug

Mit der Umsetzung der STAF und weiteren Anpassungen der kantonalen Steuergesetzgebung gingen weitreichende Umwälzungen bei der Unternehmensbesteuerung einher. Konkret wurden u.a. die folgenden Massnahmen umgesetzt:

- Abschaffung der Statusgesellschaften und Einführung der STAF-Massnahmen (Patentbox, Inputförderung und Abzug für Eigenfinanzierung);
- Festlegung eines Mindestteilbesteuerungsmasses im StHG von 50%, Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses beim Bund von 60% auf 70% bei qualifizierenden Beteiligungen;
- Nicht Teil der STAF, aber in enger Abstimmung zu dieser wurden kantonale Steuersenkungen bei der Gewinnsteuer umgesetzt.

Insbesondere die letzten beiden Punkte können bei inhabergeführten Unternehmen dazu verleiten, die Entscheidung zwischen Lohn- und Dividendenbezug neu auszutarieren.³¹ Voraussetzung hierfür ist, dass der (Mehrheits-)Aktionär beziehungsweise die Aktionärin dem Unternehmen auch seine bzw. ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellt. Diese Bedingung dürfte bei schnell wachsenden KMU häufig erfüllt sein.

Die Entscheidung kann in der Praxis nicht vollkommen arbiträr erfolgen, da die Ausgleichskassen die Angemessenheit des Lohnes prüfen. Hierbei wird die Dividende ins Verhältnis zum investierten Eigenkapital eines Betriebes gesetzt. Je höher diese Verhältniszahl ausfällt, desto grösser die Wahrscheinlichkeit einer Umqualifikation des Dividendenbezugs. Der andere Extremfall tritt dagegen ein, wenn der Lohnbezug im Vergleich zur Ausschüttung attraktiver ausfällt. Auch hier sind einem vollständig flexiblen Entscheidungskalkül gewisse Grenzen gesetzt, da die Steuerverwaltungen im Falle einer verdeckten Gewinnausschüttung intervenieren. Die nachfolgenden Kalkulationen abstrahieren von diesen (juristischen) Grenzen der Steuerplanung.³²

Vor der Umsetzung der STAF war es in einer Mehrheit der Kantone vorteilhaft, den Gewinn in Form einer Dividende zu beziehen statt sich einen Lohn auszuzahlen. Mit Umsetzung der STAF wurde dieser steuerliche Anreiz auf der einen Seite begrenzt, da das (Mindest-)Teilbesteuerungsmass bei den Kantonen und beim Bund erhöht wurde. Im Gegenzug haben die Kantone jedoch die Gewinnsteuerbelastung gesenkt, so dass per se nicht klar ist, ob ein solcher Anreiz auch nach der STAF besteht. Aus diesem Grund wurden Berechnungen bezüglich der Vorteilhaftigkeit der beiden Optionen durchgeführt. Annahmen der Berechnungen sind:

- Der Inhaber beziehungsweise die Inhaberin erwirtschaftet in der Grundkonstellation ein Einkommen von 1 Mio. Franken.
- Die natürliche Person ist alleinstehend, hat keine Kinder und ist nicht kirchensteuerpflichtig.
- Betrachtet werden 26 Kantonshauptorte. Die den Berechnungen zugrunde liegenden Steuertarife beziehen sich auf das Jahr 2022.

³¹ Die folgenden Ausführungen weisen starke Überlappungen bzgl. der Frage der Rechtsformneutralität eines Steuersystems auf. Der zentrale Unterschied ist, dass bei einem Vergleich der Rechtsformneutralität noch die Wirkung der Kapitalsteuer modelliert werden muss. Bei der Fragestellung Lohn- vs. Dividendenbezug liegt der Fokus dagegen ganz auf der Kapitalgesellschaft. Die Kapitalsteuer verhält sich bzgl. dieser Frage «neutral».

³² Ebenso werden im Folgenden Fragen bzgl. (einer Ausschöpfung der) Altersvorsorgeanlagemöglichkeiten nicht weiter betrachtet, die in der Praxis aber von Bedeutung sein können.

- Es werden sowohl Arbeitnehmer- als auch Arbeitgeberbeiträge betrachtet. Beiträge in die AHV/EO/IV haben Steuercharakter, sobald sie nicht mehr rentenbildend sind. Von der ALV wird abstrahiert, da sie der Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos dient. Jedoch reduzieren ihre Beiträge das steuerbare Einkommen beim Lohnbezug. Von Beiträgen in die zweite beziehungsweise in die dritte Säule wird gänzlich abstrahiert.³³

Das Optimierungskalkül des Unternehmers beziehungsweise der Unternehmerin hängt von den Beitragssätzen zur Sozialversicherung, die Steuercharakter aufweisen, von der Einkommens- und Gewinnsteuerbelastung sowie von der Höhe des Teilbesteuerungsmasses ab. Bezüglich des Entscheidungskalküls kann auch die Vermögenssteuer relevant sein. Keine Bedeutung hat hingegen die Kapitalsteuer, da der Unternehmenssphäre – unabhängig von dem Umstand, ob dies in Form eines Lohnes oder einer Dividende geschieht – Mittel entzogen werden. Dagegen muss bei der Vermögenssteuer eine Fallunterscheidung durchgeführt werden. Handelt es sich um ein Unternehmen, bei dem der Vermögenssteuerwert aufgrund einer Handänderung oder Finanzierungsrunde ermittelt wird, dann verhält sich die Vermögenssteuer hinsichtlich des Optimierungskalküls neutral. Wird der Vermögenssteuerwert hingegen anhand der «Praktikermethode» festgelegt, dann fördert die Vermögenssteuer für sich genommen den Lohnbezug, da der Gewinn und somit die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer geschmälert wird.

Tabelle 5 zeigt unter Vernachlässigung der Vermögenssteuerwirkung die Abgabenbelastung, wenn der Eigner oder die Eignerin einer Kapitalgesellschaft frei zwischen einem Lohn- und Dividendenbezug von 1 Mio. Franken wählen kann. Die Tabelle zeigt für ein Einkommen von 1 Million Franken, dass in jedem Kantonshauptort der Bezug einer Dividende im Vergleich zum Lohnbezug vorteilhafter ist.

Weitere Ergebnisse dieser Analyse sind:

- **Vorteilhaftigkeit unabhängig von absoluter Steuerbelastung:** Es gibt keinen klaren Zusammenhang zwischen der absoluten Höhe der Gewinn- oder Einkommenssteuerbelastung und der relativen Vorteilhaftigkeit einer der beiden Optionen. Es muss immer sowohl die Sphäre der juristischen als auch die der natürlichen Person betrachtet werden.
- **Vermögenssteuer mildert Vorteilhaftigkeit des Dividendenbezugs:** Bezieht man die Vermögenssteuer mit ein, mildert sich der Vorteil des Dividendenbezugs und kann sich sogar ins Gegenteil verkehren. Das Ausmass hängt von der Bewertungsmethode ab und kann vornehmlich bei Anwendung der Praktikermethode auftreten, nicht aber wenn Transaktionspreise oder der Substanzwert zum Einsatz kommen.³⁴ Das konkrete Ausmass des Vermögenssteuereinflusses hängt von i) der Vermögenssteuerbelastung im Kanton, ii) dem Kapitalisierungszins und iii) etwaigen weiteren (kantonalen) Besonderheiten bei der Vermögensbewertung ab.

³³ Pensionskassenbeiträge reduzieren ebenfalls die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer im Falle eines Lohnbezugs. Allerdings stellt sich hier die Schwierigkeit, dass die Beiträge je nach Beschäftigung beziehungsweise Alter des Beschäftigten differieren können. Des Weiteren ist die Reduktion der Bemessungsgrundlage nur temporär, da die Auszahlungen im Rentenalter besteuert werden. Schliesslich ist bei Beiträgen in das Überobligatorium diskussionswürdig, ob diesen eine äquivalente Gegenleistung gegenübersteht. Aufgrund dieser zahlreichen Schwierigkeiten abstrahieren die Berechnungen von diesen Beiträgen.

³⁴ Sowohl der Substanzwert als auch der anhand eines Transaktionspreises bestimmte Vermögenssteuerwert sind robust gegenüber der Steuerplanung, nicht dagegen der Ertragswert. Ist der Gewinn vor Lohnbezug bzw. Dividendenausschüttung 1 Mio. Franken und lässt sich der Unternehmer diesen als Lohn auszahlen, sinkt der Gewinn auf 0. Bei Lohnbezug entspricht der Vermögenssteuerwert in diesem Fall – je nach Kanton – bei Anwendung der Praktikermethode einem Drittel des Substanzwerts oder dem Substanzwert. Wird der Substanzwert vernachlässigt, lässt sich der Vorteil aus dem Lohnbezug quantifizieren. Bei einem Kapitalisierungszins von bspw. 10% ergibt sich ein Ertragswert von 10 Mio. (1 Mio./10%). Der Ertragswert geht wiederum zu zwei Dritteln in die Formel gemäss Praktikermethode ein, so dass sich das steuerbare Vermögen – abgesehen von etwaigen weiteren kantonalen Besonderheiten – durch den Lohnbezug um 6.67 Mio. reduziert. Bei einem proportionalen Vermögenssteuertarif von 0.5% entspricht dies einer Steuerersparnis bei der Vermögenssteuer von etwa 33 000 Franken. Diese reicht nicht, um die in Tabelle 5 ausgewiesene Vorteilhaftigkeit des Dividendenbezugs ins Gegenteil zu verkehren. Jedoch werden die Vorteile des Dividendenbezugs gemildert und bei höheren Gewinnen, höheren Vermögenssteuerbelastungen bzw. bei einem niedrigeren Kapitalisierungszinssatz kann sich die Vorteilhaftigkeit der beiden Optionen verändern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass keine der beiden Optionen die andere in allen Konstellationen dominiert. Bei hohem Einkommen und moderater Vermögenssteuerbelastung dürfte aber der Dividendenbezug regelmässig vorteilhafter ausfallen. Die Anreize, Dividenden statt einem Lohn zu beziehen, sind somit auch nach Umsetzung der STAF gegeben.

Tabelle 5: Abgabenlast von Lohn- oder Dividendenbezug bei einer 1 Million CHF (Jahr: 2022)

Kantonshauptort	Abgabenlast bei Lohnbezug	Abgabenlast bei Dividendenbezug	Mehr- (+) bzw. Minderbelastung (-) Dividenden- vs. Lohnbezug
Zürich	427'416	348'373	-79'042
Bern	446'846	374'524	-72'321
Luzern	361'801	284'286	-77'514
Altdorf	318'417	254'659	-63'757
Schwyz	318'428	266'648	-51'780
Sarnen	309'026	251'012	-58'014
Stans	317'802	248'742	-69'060
Glarus	369'828	309'150	-60'678
Zug	290'406	233'676	-56'729
Freiburg	407'246	348'697	-58'549
Solothurn	392'881	349'685	-43'196
Basel	438'602	383'185	-55'417
Liestal	459'252	377'537	-81'714
Schaffhausen	358'459	299'428	-59'031
Herisau	366'747	297'839	-68'907
Appenzell	304'743	248'280	-56'463
St. Gallen	385'518	284'031	-101'487
Chur	379'664	292'563	-87'101
Aarau	388'979	321'184	-67'795
Frauenfeld	369'599	299'943	-69'656
Bellinzona	433'329	395'718	-37'611
Lausanne	463'178	387'262	-75'915
Sitten	418'356	351'774	-66'582
Neuenburg	428'874	336'800	-92'074
Genf	469'833	382'987	-86'846
Delsberg	431'311	374'931	-56'379
ungewichtetes Mittel	386'790	319'343	-67'447
Minimum	290'406	233'676	-37'611
Maximum	469'833	395'718	-101'487

Quelle: eigene Berechnungen mit Hilfe des ESTV-Steuerrechners. Die Berechnungen abstrahieren von etwaigen Wirkungen der Vermögenssteuer und von Beiträgen in die zweite beziehungsweise dritte Säule.

6.2.2 Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses

Die Kalkulationen in Kapitel 6.2.1 zeigen, dass bei qualifizierten Beteiligungen, relativ hohem Einkommen und geringer Vermögenssteuerbelastung der Dividendenbezug typischerweise vorteilhafter als der Lohnbezug ausfällt. Dies würde eine Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses rechtfertigen. Weitere Argumente für eine Anhebung des Teilbesteuerungsmasses sind:

- Mit der Kapitalsteuer sind Standortwirkungen verbunden, während eine Besteuerung von Dividenden die inländische Ersparnis beeinträchtigt. Dagegen dürften bei einer Senkung der Vermögenssteuer und gleichzeitiger Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses keine signifikanten Standorteffekte auftreten.

- Die mit substanzzehrenden Steuern verbundenen Liquiditätswirkungen und Überbesteuerungen können vermieden werden.
- Die Rechtsgleichheit der Besteuerung würde erhöht, da die steuerlichen Vorteile bei qualifizierten Beteiligungen gegenüber Dividenden im Streubesitz abgebaut würden.

Da Änderungen bei der Vermögens- bzw. Kapitalsteuer die kantonalen und kommunalen Haushalte betreffen, muss auch die Gegenfinanzierung auf dieser Stufe ansetzen. Auf Stufe Bund werden Ausschüttungen aus qualifizierenden Beteiligungen bereits zu 70% besteuert; das StHG schreibt den Kantonen indessen lediglich vor, diese mit mindestens 50% zu besteuern. Eine Gegenfinanzierungsmassnahme könnte – analog zur Bundesebene – darin bestehen, im StHG eine Mindestbesteuerungsquote von 70% festzuschreiben.

Je nach Höhe der Steuersenkung der substanzbasierten Steuern kann eine solche Lösung im Durchschnitt der Kantone aufkommensneutral erfolgen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine solche Lösung für alle Kantone aufkommensneutral erfolgen wird. Wie Tabelle 6 zeigt, sind die kantonalen Ausgangslagen hierzu zu unterschiedlich.

Für Kantone, die eine vergleichsweise hohe Kapitalsteuerbelastung aufweisen, keine Anrechnung der Kapitalsteuer gewähren und die bereits heute ein Teilbesteuerungsmass von 70% (oder mehr) kennen, dürfte ein solcher Reformschritt kaum möglich sein. Zu dieser Gruppe von Kantonen gehören zum Beispiel TI, GE oder JU. Diese Kantone wären gezwungen, das Teilbesteuerungsmass auf über 70% zu erhöhen, um zu einer aufkommensneutralen Reform zu gelangen.

Das durchschnittliche kantonale Teilbesteuerungsmass beträgt im Status quo etwa 60%. Würde dieses um etwa 10%-Punkte auf durchschnittlich 70% angehoben, wäre grob mit einem mittleren dreistelligen Millionenbetrag an zusätzlichen Einnahmen zu rechnen. Stünde die vollständige Abschaffung der Kapital- oder gar der Vermögenssteuer zur Debatte, dann würde diese Gegenfinanzierungsmassnahme bei weitem nicht ausreichen. Mit einer solchen liesse sich folglich nur eine moderate Anpassung des Tarifs bei einer der beiden substanzbasierten Steuern finanzieren.

Tabelle 6: Anhebung des kantonalen Teilbesteuerungsmasses auf 70% und Potential einer aufkommensneutralen Reform innerhalb eines Kantons

	Teilbesteuerungsmass im Jahr 2022	Vermögenssteuerbelastung bei 10 Mio. Franken Reinvermögen	Kapitalsteuerbelastung bei 10 Mio. Franken	Anrechnung Kapitalsteuer?	Potential einer Reform ¹
ZH	50%	0.57%	0.17%	Nein	Hoch
BE	50%	0.24%	0.02%	Ja	Hoch
LU	60%	0.29%	0.18%	Nein	Vorhanden
UR	50%	0.19%	0.01%	Nein	Hoch
SZ	50%	0.20%	0.01%	Ja	Hoch
OW	50%	0.14%	0.01%	Nein	Hoch
NW	50%	0.13%	0.01%	Nein	Hoch
GL	70%	0.34%	0.25%	Nein	Gering
ZG	50%	0.26%	0.07%	Nein	Hoch
FR	70%	0.52%	0.19%	Ja	Gering
SO	70%	0.27%	0.17%	Ja	Gering
BS	80%	0.50%	0.10%	Nein	Gering
BL	60%	0.75%	0.16%	Nein	Vorhanden
SH	60%	0.42%	0.00%	Nein	Vorhanden

AR	60%	0.40%	0.05%	Nein	Vorhanden
AI	50%	0.23%	0.05%	Ja	Hoch
SG	70%	0.42%	0.06%	Ja	Gering
GR	50%	0.32%	0.47%	Nein	Vorhanden
AG	50%	0.21%	0.13%	Ja	Hoch
TG	60%	0.28%	0.04%	Ja	Vorhanden
TI	70%	0.48%	0.29%	Ja	Gering
VD	70%	0.60%	0.14%	Ja	Gering
VS	60%	0.63%	0.49%	Nein	Gering
NE	60%	0.68%	0.50%	Ja	Vorhanden
GE	70%	0.60%	0.40%	Ja	Gering
JU	70%	0.55%	0.19%	Nein	Gering

Quelle bzgl. Anrechenbarkeit Gewinnsteuer an Kapitalsteuer und Teilbesteuerungsmasse: ESTV, Steuermäppchen, 2022. Das investierte Kapital wirft keinen Ertrag ab. Aus diesem Grund läuft die Anrechnung bei der Kapitalsteuer ins Leere, während bei der Vermögenssteuer etwaige Obergrenzen greifen. 1= Betrachtet wird das Potential einer aufkommensneutralen Reform bei einem Teilbesteuerungsmass von 70% und entlastenden Massnahmen bei der Kapitalsteuer oder der Vermögenssteuer.

6.3 Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen

Kapitel 6.2 hat eine Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses betrachtet einschliesslich der Anreizstrukturen, Geldflüsse in Form eines Lohnes oder als Dividende zu beziehen. Bestehen bei einer Unternehmensbeteiligung keine Liquiditätsbeschränkungen, d.h. der laufende Konsum kann auch mit alternativen Einnahmequellen bestritten werden, könnte alternativ weder ein Lohn noch eine Dividende bezogen werden und die Inhaberin beziehungsweise der Inhaber auf einen im beweglichen Privatvermögen steuerfreien Kapitalgewinn hinarbeiten.

Ein weiteres Instrument einer Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen wäre folglich die Schliessung einer bestehenden Steuerlücke, indem neu auch Kapitalgewinne im Privatvermögen würden. Der Bundesrat hatte bereits 2014 in der Vernehmlassung zur Unternehmenssteuerreform III eine Kapitalgewinnsteuer auf privat gehaltenen Wertschriften als Gegenfinanzierung erwogen, diese aufgrund der grossmehrheitlich ablehnenden Stellungnahmen aber nicht weiterverfolgt.

Wird die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen (als Gegenfinanzierungsmassnahme) erwogen, stehen die folgenden (praktischen) Fragen bezüglich der Ausgestaltung im Vordergrund:

- Welcher Aufwand soll abzugsfähig sein? (6.3.1)
- Wie soll die Reichweite der Kapitalgewinnsteuer ausgestaltet sein? (6.3.2)
- Soll eine «Schedularisierung» des Steuersystems mit Blick auf die Art des Kapitalgewinns beziehungsweise mit Blick auf das übrige Einkommen hingenommen werden? (6.3.3)
- Wie ist der Tarif auszugestalten beziehungsweise die Steuer zu erheben? (6.3.4)
- Wie ist mit etwaigen Kapitalverlusten umzugehen? (6.3.5)
- Wie hoch ist das Aufkommenspotenzial einer Kapitalgewinnsteuer (6.3.6).

Anhand dieser Sachverhalte lassen sich vielzählige Varianten einer möglichen Kapitalgewinnsteuer bilden. Neun Modelle wurden bereits im Bericht der Kommission Steuerlücken (1998, S. 51-67) diskutiert.

6.3.1 Abzugsfähiger Aufwand bei einer Kapitalgewinnsteuer

Ein Kapitalgewinn liegt dann vor, wenn der Veräusserungserlös den Anschaffungspreis zuzüglich des mit dem Erwerb, dem Halten und dem Veräussern des Anlageobjekts verbundenen Aufwands übersteigt. Bei der Berücksichtigung des abzugsfähigen Aufwands ist einem strengen und typisierenden System der Vorzug gegenüber dem Nachweis der effektiven Kosten zu geben. Argumente zugunsten einer eher strengen Ausgestaltung sind:

- Sobald die Kapitalgewinnsteuer durch Zahlstellen gesichert wird, wird der administrative Aufwand von der Steuerbehörde zum sichernden Finanzinstitut verlagert. Um den Zahlstellen entgegen zu kommen, bietet sich daher ein möglichst einfaches System an.
- Bereits heute können Vermögensverwaltungskosten bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens berücksichtigt werden. Der Aufwand beim Steuerpflichtigen dürfte infolge der Besteuerung von Kapitalgewinnen kaum zusätzlich steigen. Unter diesem Gesichtspunkt wäre eigentlich jeder weitere Abzug oder eine Erhöhung des bestehenden Abzugs zu verneinen.
- Der Anreiz, Kapitalgewinne zu erzielen, soll erhalten bleiben. Viele Finanzprodukte verursachen hohe Transaktionskosten (z.B. Ausgabeaufschläge bei Fonds, Dachfonds, häufige Umschichtung des Depots) die sich oftmals vermeiden lassen, ohne Abstriche beim Rendite-Risikoprofil einer Anlage vornehmen zu müssen.

Viele kantonale Steuerbehörden erlauben bereits heute typisierend 0.2 bis 0.3 Prozent des Anlagevolumens als Vermögensverwaltungskosten zu berücksichtigen oder die effektiven Kosten zu belegen. Eine geringfügige Erhöhung, bei gleichzeitiger Streichung des (derzeit möglichen) effektiven Nachweises der Kosten würde das Steuersystem vereinfachen und würde dem Netto-Prinzip weiterhin Rechnung tragen.

6.3.2 Reichweite einer Kapitalgewinnsteuer

Kapitalgewinne sollten möglichst umfassend besteuert werden, um nicht Anreize zu schaffen, weiterhin in begünstigte Anlageformen zu investieren. Eine Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen sollte sich daher nicht alleine auf das mobile Vermögenseinkommen beschränken. Während die Kantone Kapitalgewinne infolge der Veräusserung von (un-)bebautem Land mit Hilfe der Grundstückgewinnsteuer erfassen, besteht beim Bund eine Besteuerungslücke für Grundstücksveräusserungen im Privatvermögen. Eine Schliessung dieser Lücke wäre im Rahmen einer Einführung einer Kapitalgewinnsteuer anzustreben.³⁵

6.3.3 Gesonderte Besteuerung oder Integration in den Einkommenssteuertarif

Integration in die Einkommenssteuer: Wenn sämtliche Kapitalgewinne umfassend in das Einkommenssteuersystem integriert würden, kann die Progression der synthetischen Einkommenssteuer nicht gebrochen werden. Ein solcher Ansatz übersieht allerdings, dass sich Kapitalgewinne oftmals nicht jährlich aufbauen, sondern oft aus einem längerfristigen Anlagehorizont entstehen. Nimmt man noch hinzu, dass Kapitalgewinne im Vergleich zu Arbeitseinkommen deutlich anfälliger gegenüber Inflationsprozessen sind, würde eine Integration in den Einkommenssteuertarif zu Überbesteuerungen führen. Ursache ist die Kombination aus Jährlichkeits- und Nominalwertprinzip der Besteuerung. Eine Integration in die Einkommenssteuer bedingt, dass den zuvor geäusserten Bedenken (zum Beispiel über ein Teilbesteuerungsmass und / oder via Abschläge in Abhängigkeit der Haltedauer) Rechnung getragen werden muss.³⁶ Ein System,

³⁵ Einer vertieften Prüfung bezüglich des Nutzen-Kosten-Verhältnisses bedürfte es bei nicht alltäglichen Kapitalanlageobjekten (Gold, Währungen, Kunstgegenstände, Yachten etc.).

³⁶ Dem steht allerdings das Realisationsprinzip als Gestaltungsvorteil gegenüber. Wären die damit verbundenen Vor-

welches Abschläge in Abhängigkeit der Haltedauer gewährt, verursacht grösseren administrativen Aufwand, da die Aufbewahrungspflicht für die Unterlagen eventuell auch über 10 Jahre hinaus ausgeweitet werden müsste. Wichtiger noch: Ein solches System würde die in Kapitel 3.4 beschriebenen Lock-in-Effekte weiter verschärfen. Es ist daher abzulehnen.³⁷

Des Weiteren ist zu überlegen, ob sämtliches Kapitaleinkommen integral besteuert werden soll, oder ob die derzeitigen kantonalen Grundstückgewinnsteuern beibehalten werden können und nur mobiles Kapitaleinkommen in den Einkommenssteuertarif integriert werden soll. Aus pragmatischen Gründen – zwecks Wahrung der kantonalen Autonomie – erscheint der letztere Ansatz als der einfachere Weg. In diesem Fall müsste beim Bund zusätzlich zur Kapitalgewinnsteuer noch eine Sondersteuer in Form einer «Bundesgrundstückgewinnsteuer» im Privatvermögen erhoben werden. Für eine Sondersteuer bei Immobilien spricht zudem, dass anders als bei mobilem Vermögen solche Transaktionen meist nur einmalig über den Lebenszyklus erfolgen, während die Umschlaghäufigkeit bei mobilem Vermögen deutlich höher ausfällt.

Ausgestaltung des Tarifs: Spricht man sich für eine Integration in die Einkommenssteuer aus, dann erübrigen sich Tariffragen. Allenfalls wäre noch die Höhe eines (etwaigen) Teilbesteuerungsmasses (durch die Kantone) festzulegen. Sollen Kapitalgewinne dagegen gesondert besteuert werden, stellt sich die Frage, ob ein proportionaler oder progressiver Tarif festzusetzen ist. Fällt die Wahl auf einen progressiven Tarif ist nicht ersichtlich, warum nicht eine Integration in die Einkommenssteuer angestrebt wird. Die Erfassung von Kapitalgewinnen mit Hilfe einer Sondersteuer macht vor allem Sinn, wenn Kapitalgewinne mit einem proportionalen Tarif besteuert werden sollen. Falls in Form einer Sondersteuer besteuert werden soll, stellt sich die Frage, ob nicht auch Kapitalerträge in diesen Sondertarif integriert werden müssten. Mit Blick auf eine etwaige Verlustverrechnung wäre dies eher zu bejahen.

In der Summe erscheint unter pragmatischen Gesichtspunkten der folgende Ansatz hilfreich: Eine Schedulingisierung des Steuersystems wird mit Blick auf mobiles und immobilies Vermögenseinkommen in Kauf genommen. Dies bedingt, dass die Kantone weiterhin ihre kantonalen Grundstückgewinnsteuern erheben und der Bund zusätzlich eine solche Sondersteuer einführt. Hinsichtlich des mobilen Vermögenseinkommens erscheint eine integrale Besteuerung von Kapitalertrag und Kapitalgewinn von Vorteil. Andernfalls würden Kapitalerträge mit der Einkommenssteuer, Kapitalgewinne dagegen mit einer Sondersteuer erfasst. Dies bedingt, dass Kapitalerträge neu der Sondersteuer unterworfen werden müssten oder (und wohl einfacher) die Besteuerung von Kapitalgewinnen in die Einkommenssteuer integriert würde. Falls letzterer Weg gewählt würde, wäre es vorteilhaft, wenn der progressionsverschärfende Effekt mit Hilfe eines Teilbesteuerungsmasses gemildert würde.

6.3.4 Steuererhebung und Finalität der Besteuerung

Eine Integration der Kapitalgewinnsteuer in die Verrechnungssteuer ist nicht möglich, da letztere auf dem Schuldnerprinzip basiert und ein etwaiger Kapitalgewinn nicht von dem Unternehmen, dessen Anteile veräussert werden, abgeführt werden kann. Wird eine Sicherung angestrebt, muss diese typischerweise durch ein Finanzinstitut erfolgen. Hierbei müsste geklärt werden, ob die Steuer über

- eine Zahlstellensteuer oder
- durch Selbstdeklaration (eventuell kombiniert mit einer Meldung an die Steuerbehörden)

abgeliefert werden soll.

Finalität der Besteuerung: Bzgl. der Finalität der Besteuerung muss geklärt werden, ob die

teile gewichtiger als die zu einer Überbesteuerung führenden Elemente, wäre sogar zu überlegen, ob mit zunehmender Haltedauer schärfer besteuert werden soll.

³⁷ Ein solcher Ansatz findet sich bereits heute bei den kantonalen Grundstückgewinnsteuern. Auch bei Kapitalgewinnen im Geschäftsvermögen wird die Teilbesteuerung nur dann gewährt, wenn die Wertschriften mindestens ein Jahr gehalten wurden (Art. 18 DBG).

Steuer eine abgeltende Wirkung haben soll oder nicht. Administrativ am einfachsten ist die Variante Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption. Bei dieser Variante muss ein Finanzinstitut die Steuerzahlung mittels Zahlstellensteuer sichern und den Betrag anonym an den Fiskus abführen. Bei einem einheitlichen Satz stellt sich dann die Frage, ob auch der laufende Kapitalertrag diesem Satz unterworfen werden soll und falls ja, ob dies für sämtliche Erträge aus mobilem Kapital gelten soll. Wird die Abgeltungssteuer nur auf Kapitalgewinnen erhoben, dann würden Kapitalgewinn und Kapitalertrag weiterhin steuerlich unterschiedlich behandelt, wenngleich sich die Belastungsdifferenzen zu heute immerhin ebnen würden.

Eine Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption hätte den Nachteil, dass sie bezogen auf das Gesamteinkommen regressiv wirkt, da die persönlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen sowie weitere Einkommensbestandteile unberücksichtigt bleiben. Dieser Effekt liesse sich mildern, wenn eine Veranlagungsoption gewährt würde. Für hohe Kapitaleinkommen würde der proportionale Tarif der Abgeltungssteuer greifen, für tiefe Einkommen der persönliche Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen, welcher immer unter dem Satz der Abgeltungssteuer liegen würde. Ein solches System hätte allerdings den Nachteil, dass die administrativen Vorteile einer Variante ohne Veranlagungsoption wieder zunichte gemacht würden. Bei einer Abgeltungssteuer mit Veranlagungsoption kann mit Hilfe einer Zahlstellensteuer gesichert werden. Alternativ könnte auch eine Meldung an den Fiskus erfolgen. Im letzteren Fall besteht keine Anonymität mehr.

Unabhängig von der Frage, ob eine Veranlagungsoption gewährt wird, müsste – um Anreize zur Steuergestaltung und den administrativen Aufwand der Zahlstellen zu minimieren – schweizweit ein einheitlicher proportionaler Tarif zur Anwendung kommen. Damit stünde ein solches System quer zur föderalen Verfassung der Schweiz, da in einem wesentlichen Bereich des Besteuerungsprozesses (mobiles Kapitaleinkommen oder zumindest bei Kapitalgewinnen) die Autonomie der Kantone und der Steuerwettbewerb eliminiert würde. In der Summe dürften daher Abgeltungssteuern (mit oder ohne Veranlagungsoption) für die Schweiz eher unvorteilhaft ausfallen.

Zahlstellensteuer oder Selbstveranlagung: Ist statt einer Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption eine Veranlagung entweder per Selbstdeklaration oder nachdem vorab mit einer Zahlstellensteuer gesichert wurde, vorgesehen, erhöht sich der administrative Aufwand. Denn in der Steuererklärung müssten sämtliche Anschaffungs- und Veräusserungswerte der Vermögensobjekte aufgezeichnet werden. Diese Aufzeichnungspflicht bezieht sich dabei nicht nur auf die Anschaffungswerte der Ende Jahr vorhandenen Vermögensobjekte, sondern auch auf die Anschaffungs- und Veräusserungswerte der während der Bemessungsperiode erworbenen und wieder veräusserten Kapitalanlagen. Ferner hätte der Steuerpflichtige gegenüber den Steuerbehörden über sämtliche Bestandsveränderungen und die bei Realisierung erzielten Gewinne und Verluste abzurechnen.³⁸ Bei mehrmaligen Wertpapierverkäufen desselben Titels muss zudem eine gängige Methode zur Ermittlung des steuerpflichtigen Kapitalgewinns (z.B. Fifo, first in first out) festgelegt werden.³⁹ Diese administrativen Fragen stellen sich grundsätzlich ebenso bei einer Abgeltungssteuer. Dort sind diese Fragen allerdings von einem (in steuerlichen Fragen bewanderten) Finanzinstitut statt durch den Steuerpflichtigen zu lösen.

Ein weiterer zentraler Unterschied ist, dass Vermögenseinkommen weiterhin progressiv besteuert werden kann, während dies bei der Variante mit Veranlagungsoption nur bis zum Satz der Abgeltungssteuer gilt und Kapitalgewinne in der Variante ohne Veranlagungsoption immer einem proportionalen Tarif unterliegen würden. Falls nicht im Rahmen der Einkommenssteuer, sondern mittels eines progressiven Sondertarifs besteuert wird, würde aber die Progression gebrochen, da Arbeits- und Vermögenseinkommen getrennt voneinander besteuert würden. Eine solche Lösung ist demnach abzulehnen.

Gilt die Selbstdeklaration, stellt sich das Problem ein, dass keine Sicherung erfolgt und man

³⁸ BBI 2000 5995

³⁹ Grundsätzlich stellt sich dieser Aufwand auch bei den Varianten einer «Abgeltungssteuer (ohne Veranlagungsoption)». Der Unterschied zu den anderen Varianten ist jedoch, dass dies nicht in einer Steuererklärung dokumentiert werden muss.

sich dem Besteuerungsprozess durch Verschweigen der Einkünfte entziehen könnte. Dies wäre entweder hinzunehmen oder es müsste eine Meldung durch die Zahlstelle an die Steuerbehörden erfolgen. Da das bei der Verrechnungssteuer praktizierte Schuldnerprinzip nicht angewendet werden kann und der Bundesrat in seiner Botschaft zur Verrechnungssteuerreform⁴⁰ auf die Einführung eines Meldesystems verzichtet hat, erscheint die Variante «Selbstdeklaration» aus Gründen der Steuergerechtigkeit problembehaftet. Deshalb wäre der erhebungstechnischen Variante «Zahlstellensteuer» der Vorzug zu geben, falls Kapitalgewinne im Rahmen der Einkommenssteuer besteuert werden sollen.

Wägt man die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Varianten ab, ist die Selbstdeklaration ohne Sicherung abzulehnen. Ebenso hat eine Abgeltungssteuer zahlreiche Nachteile, da mit dieser die Progression gebrochen wird und der kantonale Spielraum eingeengt wird. Am vielversprechendsten erscheint die Variante Zahlstellensteuer. Wird mit einer Zahlstellensteuer gesichert, bietet es sich an, Erträge, die heute mit Hilfe des Schuldnerprinzips gesichert werden sowie ausländische Erträge, die nicht besichert werden, ebenfalls mittels einer Zahlstellensteuer zu sichern. Um den administrativen Aufwand für die Zahlstellen zu begrenzen, sollte die Zahlstellensteuer ohne Berücksichtigung etwaiger vorgängig erhobener Quellensteuern abgeführt werden. Die Anrechnung der Quellensteuer kann dann im Rahmen der Veranlagung geschehen.

Grundsätzlich wird die Besteuerung ausgelöst, wenn das Anlageobjekt veräussert wird. Denkbar ist aber auch, dass manche Tatbestände – ähnlich wie bei der Grundstückgewinnsteuer – zu einem Steueraufschub führen.⁴¹

6.3.5 Verrechnung von Kapitalverlusten

Wenn Gewinne besteuert werden, müssen auch Verluste zum Abzug zugelassen werden können. Dabei sind sehr strenge Regime denkbar, die eine Verrechnung von Kapitalverlusten nur in der jeweiligen Wertpapierklasse – und dort eventuell nur mit Kapitalgewinnen – zulassen, über Regime, die eine Verrechnung innerhalb des Kapitaleinkommens (möglicherweise einschliesslich der Verluste/Erträge aus immobilien Vermögen) zulassen, bis hin zu Regimen, die keinerlei Einschränkungen kennen und die Verrechnung von Kapitalverlusten mit sämtlichen Einkommen gestatten.⁴²

Letztere Variante scheint angemessen, wenn man sich dem Ideal einer synthetischen Einkommenssteuer verpflichtet fühlt. Kommt man jedoch zu dem Schluss, dass eine Integration der Kapitalgewinnsteuer in die Einkommenssteuer nicht vorteilhaft ist und/oder bedenkt man ferner, dass bei Anwendung des Realisationsprinzips der Zeitpunkt der Besteuerung gesteuert werden kann, ist eine Verrechnung von Kapitalverlusten (auch) mit Arbeitseinkommen nicht angemessen. Die Ausgestaltung des Verlustverrechnungsregimes kann daher nicht unabhängig von der Ausgestaltung des Realisationsprinzips und einer etwaigen Integration in die Einkommenssteuer getroffen werden.

Bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer sollten mindestens Kapitalgewinne und -verluste von mobilem Kapital miteinander verrechnet werden können. Erfolgt eine Integration in die Einkommenssteuer müsste darüber hinaus mindestens eine Verrechnung mit Kapitalerträgen möglich sein.⁴³ Darüber hinaus sollte mindestens eine der beiden Varianten – in enger Abstimmung mit

⁴⁰ BBI 2021 976

⁴¹ Der gängigste Fall dürften Fusionen beziehungsweise fusionsähnliche Sachverhalte sein (siehe Kommission Steuererläutern (1998, S. 47-48). Des Weiteren ist zu klären, ob im Falle einer Erbschaft bzw. Schenkung von einer Veräusserung auszugehen ist oder ein Carryover der Gestehungskosten gewährt wird.

⁴² Ein solch grosszügiges System dürfte aber in keinem OECD-Land, welches eine Kapitalgewinnsteuer erhebt, praktiziert werden (Harding, 2013).

⁴³ Werden Kapitalgewinne mit einem tiefen Sondertarif erfasst, kann ein sehr restriktives Verlustverrechnungsregime gerechtfertigt werden. Sobald eine Integration in die Einkommenssteuer erfolgt, müssen die Verlustverrechnungsmöglichkeiten ausgeweitet werden.

den Kantonen – erwogen werden:

- **Einführung eines Verlustvortrags:** Der Gesetzgeber gewährt die Einführung eines Verlustvortrags. Ein solcher dürfte nicht untergehen, wenn die steuerpflichtige Person (innerhalb der Schweiz) ihren Wohnsitz wechselt. Entweder müsste dieser Verlustvortrag am neuen Wohnsitz weitergeführt werden oder die ursprüngliche Wohnsitzgemeinde hätte diesen bei Wegzug final zu übernehmen. Um den administrativen Aufwand der Zahlstellen gering zu halten, ist die Verlustverrechnung bei der Veranlagung durchzuführen und nicht auf Ebene der Zahlstelle.
- **Partielle Verrechnung mit Erwerbseinkommen:** Erweist sich ein Verlustvortrag als nicht praktikabel können Steuerpflichtige Kapitalverluste nicht intertemporal verrechnen. Übersteigen die Kapitalverluste einer Periode das (mobile) Kapitaleinkommen wäre – vorzugsweise unter Berücksichtigung einer Mindestbesteuerung – eine Verrechnung mit Arbeitseinkommen zu erwägen.⁴⁴ Da die Verrechnung von Kapitalverlusten mit Arbeitseinkommen in Kombination mit dem Realisationsprinzip Anreize zur Steuerplanung setzt, muss im Gegenzug das Realisationsprinzip überdacht werden.

6.3.6 Aufkommen und Verteilung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften

Die ersatzlose Streichung der Vermögenssteuer (Kapitalsteuer) würde mit Mindereinnahmen von mehr als 8 Mrd. (mehr als 1.5 Mrd.) Franken bei den Kantonen und Gemeinden einhergehen. Für eine aufkommensneutrale Reform müssten daher bestehende Finanzierungsquellen des Staates erweitert und / oder neue erschlossen werden. Mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde eine neue Steuerquelle erschlossen und eine Steuerlücke geschlossen. Die Höhe der Einnahmen aus einer Kapitalgewinnsteuer auf (mobilen und immobilien) privaten Veräusserungsgewinnen hängt von den zuvor diskutierten Parametern ab. Die Einnahmen fallen tendenziell umso höher aus,

- je strenger die Verlustverrechnungsmöglichkeiten ausgestaltet werden,
- wenn der Einkommenssteuertarif statt eines (tiefen) Sondertarifs zum Zuge kommt,
- je umfangreicher Kapitalgewinne besteuert werden,
- je strenger der Stichtag des Besteuerungsbeginns bei Wertpapieraltbeständen durchgesetzt wird⁴⁵ und
- je kräftiger die wirtschaftliche Entwicklung ausfällt.

In der Vernehmlassung zur USR III im Jahr 2014 wurde das Aufkommenspotenzial einer Kapitalgewinnsteuer auf mobilem Vermögen auf grob 1 Mrd. Franken taxiert. Die Schätzungen zur USR III basierten auf der Annahme, dass Kapitalgewinne aus qualifizierenden Beteiligungsrechten (sonstigen Wertschriften) lediglich zu 70% (100%) besteuert würden (Bundesrat, 2014, S. 36). Noch ältere Schätzungen des Bundesrates aus dem Jahr 2000 bezüglich der Botschaft zur Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer» gingen von einigen hundert Millionen Franken an Mehreinnahmen aus.

⁴⁴ Dabei kann sowohl eine relative Begrenzung (x% des Erwerbseinkommens) oder eine absolute Begrenzung (in Höhe von y Franken) in Betracht gezogen werden.

⁴⁵ Ebenso wie bei den Verlustverrechnungsmöglichkeiten sind auch bei diesem intertemporalen Aspekt zahlreiche Varianten denkbar, die von einem sehr strengen Regime, welche alle in der Vergangenheit erworbenen Wertpapiere im Bestand ab dem Stichtag dem neuen Regime unterwerfen würden, über «moderate» Regime (z.B. akkumulierte, aber bis zum Stichtag der Reform nicht realisierte Gewinne bleiben steuerfrei) bis hin zu sehr anlegerfreundlichen Varianten (nur ab dem Stichtag und später erworbene Wertpapiere unterliegen der Kapitalgewinnsteuer) reichen.

Tabelle 7: Schätzung des Aufkommens einer in den Einkommenssteuertarif integrierten Kapitalgewinnsteuer (in Mio. Franken)

	Vermögen 2022	Nettorendite vor Steuern in %	Davon		Potenzielle Bemessungsgrundlage (30% realisiert)		Potenzielle Bemessungsgrundlage (40% realisiert)	
			Kapitalertrag	Wertzuwachs	Kapitalertrag	Kapitalgewinn	Kapitalertrag	Kapitalgewinn
Schuldtitel	80'194	2.50%	90%	10%	1'804	60	1'804	80
Aktien und andere Anteilsrechte	368'592	7.00%	40%	60%	10'321	4'644	10'321	6'192
Anteile an kollektiven Kapitalanlagen	299'552	5.00%	60%	40%	8'987	1'797	8'987	2'396
Bewegliches Vermögen	748'338				21'112	6'502	21'112	8'669

Quelle: Schätzung ESTV auf Basis von Zahlen der SNB.

Um das Aufkommenspotenzial einer Kapitalgewinnsteuer auf mobilem Vermögen zu schätzen, wurden diese älteren Schätzungen aktualisiert. Es werden Schätzungen präsentiert unter der Annahme, dass Kapitalgewinne zu 100 Prozent oder zu 70 Prozent besteuert werden. Kritisch ist die Annahme, wie hoch der Prozentsatz von Buchgewinnen ausfällt, der letztendlich realisiert wird. In den Schätzungen werden 30% und 40% unterstellt.⁴⁶ Die Herleitung der Bemessungsgrundlage in Tabelle 7 bezieht sich auf langfristige Gleichgewichtswerte. In seiner Botschaft zur «99%-Initiative» hat der Bundesrat auf die Schwierigkeit einer Schätzung hingewiesen und konstatiert, dass das Aufkommen im Zeitverlauf sehr volatil ausfallen dürfte.⁴⁷ In Abhängigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung dürfte das Aufkommen aus einer Kapitalgewinnsteuer deshalb heftig schwanken. Die in Tabelle 7 dargestellten Bemessungsgrundlagen sind daher nicht geeignet, ein einzelnes beziehungsweise die ersten etwa 10 Reformjahre adäquat abzubilden.⁴⁸ Wie bereits zuvor erwähnt, hängt das konkrete Aufkommen von zahlreichen weiteren Faktoren der Ausgestaltung (z.B. Verlustverrechnung) einer Kapitalgewinnsteuer ab.

In Abhängigkeit der Annahme bzgl. der langfristig realisierten Buchgewinne resultiert eine Bemessungsgrundlage, die zwischen 6.5 und 8.7 Mrd. Franken schwankt. Die Aufkommenseffekte aus diesen Bemessungsgrundlagen sind in Tabelle 8 bei vollständiger Besteuerung und für eine Variante, in welcher nur 70 Prozent des Kapitalgewinns erfasst wird, dargestellt. Es wurde eine Grenzsteuerbelastung von 31% unterstellt (Bund: 9%; Kantone und Gemeinden: 22%). Die potenziellen langfristigen Einnahmen aus einer Kapitalgewinnsteuer werden – bei sehr hohen Un-

⁴⁶ Eine Annahme von 40 Prozent impliziert, dass 60 Prozent der Buchgewinne nie oder zumindest erst in sehr weiter Zukunft, so dass der diskontierte Einnahmenstrom vernachlässigbar ist, realisiert werden. Anhand von US-Daten für das Jahr 2012 lässt sich entnehmen, dass von den realisierten Kapitalgewinnen etwa 50% auf eine Haltedauer von mehr als 10 Jahren zurückgehen bzw. etwa 30% auf eine Haltedauer von mehr als 20 Jahren. Zu diesen sehr langen Realisationszeiträumen wären noch die Kapitalgewinne hinzuzurechnen, die nie realisiert werden. Letztendlich dürfte der Prozentsatz spät oder nie realisierter Kapitalgewinne auch von der konkreten Ausgestaltung des Realisationsprinzips abhängen. Im US-Steuersystem wird im Falle einer Erbschaft ein etwaiger aufgelaufener (Buch-)Kapitalgewinn steuerlich nicht mehr berücksichtigt. Von einem solchen System ist dringend abzuraten, da es den Anreiz setzt, Kapitalgewinne nie zu realisieren. In den Schätzungen wurde unterstellt, dass 30% bzw. 40% aller Kapitalgewinne realisiert werden. Diese Annahme ist mit hohen Unsicherheiten behaftet, da sie auf Zahlen eines einzigen Landes, dessen institutionelle Voraussetzungen stark von der hier diskutierten Kapitalgewinnsteuer abweichen, plausibilisiert wurde.

⁴⁷ Die Initiative sah nicht nur die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer, sondern auch eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage auf Kapitaleinkommen oberhalb eines Schwellenbetrags vor.

⁴⁸ In den ersten Reformjahren hängen die Einnahmen stark von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Des Weiteren spielen die Modalitäten des Übergangs eine zentrale Rolle, s. die Ausführungen in Fn. 45.

sicherheiten – auf 1.4 Mrd. bis 2.7 Mrd. Franken geschätzt (vgl. Tabelle 8). In den ersten Reformjahren dürfte das Aufkommenspotenzial allerdings massiv unter den in Tabelle 8 ausgewiesenen Zahlen liegen. Des Weiteren hängt das Aufkommen auch stark von den Verlustverrechnungsmodalitäten ab. Hinzu kämen allerdings Mehreinnahmen für den Bund aus der Einführung einer «Bundesgrundstückgewinnsteuer».

Tabelle 8: Schätzung der Verteilung der Einnahmen einer in den Einkommenssteuertarif integrierten Kapitalgewinnsteuer (in Mio. Franken, Vermögensbestand 2022)

Ebene / Steuermodell	Besteuerung 100%; 30% realisiert	Besteuerung 70%; 30% realisiert	Besteuerung 100%, 40% realisiert	Besteuerung 70%; 40% realisiert
Bund	600	400	800	550
Kanton / Gemeinde	1'400	1'000	1'900	1'350
Gesamt	2'000	1'400	2'700	1'900

Quelle: Schätzung ESTV. Gerundete Schätzwerte.

Soll die Kapitalsteuer integral abgeschafft werden, dürften die Einnahmen, die aus einer Kapitalgewinnsteuer resultieren, zur Schliessung der Einnahmelücke zumindest langfristig grob ausreichen. Dagegen kann eine Kapitalgewinnsteuer bei weitem nicht die gesamten Mindereinnahmen aus einer potenziellen Abschaffung der Vermögenssteuer kompensieren. Dies ist nicht verwunderlich, ist doch die Bemessungsgrundlage der Vermögenssteuer wesentlich breiter als die einer Kapitalgewinnsteuer.

Sofern weit reichende Massnahmen bei der Vermögenssteuer im Vordergrund stehen, wäre es folglich nicht ausreichend, nur eine der zuvor diskutierten Gegenfinanzierungsmassnahmen umzusetzen. Diese müssten kombiniert werden – oder aber es müssten weitere Steuerquellen genutzt werden. Sollen nicht auch Lohn Einkommensbezieher zur Finanzierung herangezogen werden, müssen dies Steuerquellen sein, die eine Besteuerung des Kapitals im Fokus haben. Von den kantonalen Steuern wären daher noch am ehesten die Erbschafts- und Schenkungssteuern oder Liegenschaftssteuern geeignete Kandidaten. Diese Steuern greifen allerdings ebenfalls auf einen Vermögensstamm (bzw. Vermögensübergang) zu, so dass die Nutzung dieser Steuern dem Ziel einer Verlagerung von substanzbasierten hin zu ertragsbasierten Steuern widersprechen würde.

6.3.7 Zusammenfassung

In der Summe sind zahlreiche Varianten einer Kapitalgewinnsteuer auf beweglichem Privatvermögen denkbar, wovon viele aus administrativen, föderalen und verteilungspolitischen Überlegungen sowie Effizienz Gesichtspunkten eher nachteilig abschneiden. Vorteilhafter schneidet eine Variante ab, die

- Kapitalgewinne umfassend besteuert, aber einen «Dualismus» zwischen Kapitalgewinnen aus mobilem und immobilem Vermögen akzeptiert,
- Gewinne aus mobilem Kapital der Einkommenssteuer unterstellt und Abschläge (am einfachsten über ein Teilbesteuerungsmass) gewährt,
- die Steuereinnahmen mittels einer Zahlstellensteuer sichert, die einen proportionalen Tarif aufweist. Im Rahmen der Deklaration der Einkünfte würde die finale Steuerbelastung ermittelt und gegebenenfalls eine Rückerstattung oder (seltener) Nacherhebung erfolgen,
- eine umfassende Verrechnung von Kapitalverlusten gewährt. Dabei kann sich «umfassend» vorzugsweise auf die zeitliche Dimension der Verrechnung beziehen, indem ein

Verlustvortrag eingeräumt wird. Falls dies nicht erwünscht ist, kann alternativ eine Verrechnung mit Arbeitseinkommen, jedoch in Kombination mit einer absoluten und/ oder relativen Begrenzung der Verrechenbarkeit, erwogen werden. Bei dieser sehr grosszügigen Regelung müsste das Realisationsprinzip überdacht werden.

Bei der konkreten Ausgestaltung einer Kapitalgewinnsteuer wäre Rücksicht auf die Interessen der Kantone zu nehmen.

7 Auswirkungen auf die kantonale Autonomie

Die einzelnen Reform- und Gegenfinanzierungsvarianten haben Einfluss auf die kantonale Autonomie, wobei im Folgenden lediglich die Entscheidungsautonomie im Fokus steht.

Eine Steuerstundung und ein Steueraufschub würden an der kantonalen Entscheidungsautonomie nichts ändern. Auch Vermögenssteuerbremsen existieren bereits heute schon. Bei einer fakultativen Kapitalsteuer würde die Entscheidungsautonomie der Kantone sogar gestärkt, allerdings ist es wahrscheinlich, dass langfristig die Ertragshoheit bei der Kapitalsteuer aufgrund des Steuerwettbewerbs de facto beschränkt wird.

Bei den weitergehenden Massnahmen ist strikt zwischen einer Absenkung des Tarifs und einer Abschaffung einer der beiden substanzbasierten Steuern zu unterscheiden. Eine Tarifiereduktion hätte keine Folgen bzgl. der kantonalen Entscheidungsautonomie, da ein solcher Schritt von den Kantonen selbst auszugehen hat. Anders ist dagegen die Abschaffung einer oder beider Steuern einzuschätzen. Die Entscheidungsautonomie der Kantone würde deutlich beschnitten, da sie diese Steuer nicht mehr erheben dürften.

Wenngleich die Entscheidungsautonomie der Kantone bei einer reinen Tarifiereduktion nicht beeinträchtigt wird, erfordert ein solcher Schritt bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung Gegenfinanzierungsmassnahmen. Eine Erhöhung der Gewinnsteuer würde die kantonale Entscheidungsautonomie nicht einschränken. Ebenso könnte bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer die kantonale Steuerautonomie gewahrt werden. Lediglich bei der Variante Abgeltungssteuer ohne Veranlagungsoption bestünde kein kantonaler Spielraum, da sämtliche Kapitalgewinne schweizweit zu einem einheitlichen Satz besteuert würden. Von dieser Variante – die Kapitalgewinne einheitlich, Erwerbseinkommen aber kantonal unterschiedlich zu besteuern – wäre auch aus föderalistischen Gesichtspunkten abzusehen. Wird als Gegenfinanzierungsmassnahme eine Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses erwogen, dann ändert sich im Vergleich zum Status quo nichts, da eine Mindestgrenze beim Teilbesteuerungsmass bereits heute im StHG normiert ist. Faktisch würde die kantonale Entscheidungsautonomie jedoch eingeschränkt, da mit einer Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses von derzeit 50% auf neu 70% der kantonale Entscheidungsspielraum weiter begrenzt würde.

8 Schlussfolgerungen

Es gibt eine Vielzahl von Argumenten, die gegen eine Vermögens- und Kapitalsteuer sprechen. Speziell bei schnell wachsenden Unternehmen fallen die folgenden Nachteile der beiden Steuern besonders ins Gewicht:

- **Liquiditätswirkungen:** Bei schwacher Ertragslage ist die Anteilsinhaberin beziehungsweise der Anteilsinhaber eventuell gezwungen, einen Teil ihres beziehungsweise seines Vermögens zu veräussern, um die Steuerschuld der Vermögenssteuer zu begleichen. Ebenso kann die Begleichung der Kapitalsteuer an der Substanz des Unternehmens nagen. Dies betrifft grundsätzlich alle ertragsschwachen Anlagen.

- **Über- und Unterbesteuerungen:** Sollen die beiden Steuern nicht konfiskatorisch wirken, müssen sie langfristig aus einem Vermögensertrag beziehungsweise Gewinn und / oder einem etwaigen Veräußerungsgewinn finanziert werden können. Eine Beteiligung an einem schnell wachsenden KMU ist eine risikoreiche Investition, die in einen (Total-) Verlust münden kann, allerdings in einem Teil der Fälle zu sehr hohen Anlagerenditen führt. Aufgrund des besonderen Rendite-Risiko-Profiles mag die Erhebung einer Vermögens- beziehungsweise Kapitalsteuer bei einer ex post-Betrachtung dann oft nicht gerechtfertigt gewesen sein, da sich die Anlage als nicht werthaltig erwiesen hat. Im Gegenzug besteuern substanzbasierte Steuern sehr profitable Anlagen weniger stark als ertragsbasierte Steuern.

Bezüglich der Vermögenssteuer werden in diesem Bericht (Kapitel 5.1.1 und 5.1.2) drei punktuelle Reformalternativen diskutiert:

- Steueraufschub bzw. -stundung (maximal bis zum Veräußerungszeitpunkt).
- Stärkere Anwendung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken.
- Einführung einer Vermögenssteuerbremse.

Bei der Kapitalsteuer ist ebenfalls ein Steueraufschub beziehungsweise eine -stundung denkbar. Daneben wurden die beiden folgenden Massnahmen evaluiert (Kapitel 5.1.3):

- Kapitalsteuerbremse.
- Fakultative Erhebung der Kapitalsteuer.

Die umfassendste Befreiung von der Vermögenssteuer innerhalb der Klasse der punktuellen Massnahmen ergibt sich bei einer Vermögenssteuerbremse, da bei dieser Variante alle ertragschwachen Anlagen von der Vermögenssteuerzahlung entlastet würden. Sie hat den Nachteil, dass bei Anlagen, die vornehmlich auf einen steuerfreien Kapitalgewinn setzen, nicht nur bei der Einkommenssteuer, sondern auch bei der Vermögenssteuer eine Nicht- oder zumindest Untererfassung von Kapitalgewinnen erfolgt. Des Weiteren werden Fehlanreize bezüglich der Steuerung der Ertragskraft gesetzt (z.B. durch Lohn- statt Dividendenbezug). Aufgrund der Steuerlücke und der Fehlanreize ist daher von einer Vermögenssteuerbremse eher abzuraten.

Eine Stundung von Vermögens- beziehungsweise Kapitalsteuer kann im Einzelfall Liquiditätsprobleme mildern, bei sehr kapitalintensiven Unternehmen dürfte die Massnahme aber nicht ausreichend sein. Diese werden mit einem Steueraufschub behoben, wobei ein Steueraufschub (bis zum Verkauf der Unternehmung) den Nachteil aufweist, dass die Vermögens- bzw. Kapitalsteuer umgangen und die Reallokation von Kapital beeinträchtigt werden könnte. Der Gesetzgeber hat sich bisher für die stärkere Nutzung vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken entschieden. Mit der Anpassung des SSK-KS 28 dürften die Steuerfolgen infolge einer Finanzierungsrunde bei Unternehmen in der Aufbauphase in Zukunft wohl etwas gemildert werden (Kapitel 4). Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs vergangenheitsorientierter Bewertungspraktiken würde allerdings bereits heute bestehende Ungleichheiten bei der Bewertung weiter ausbauen, solange bei kotierten Wertpapieren weiterhin der Kurswert zur Bewertung des Vermögens angesetzt wird.

Auch bei der Kapitalsteuer könnte das Instrument der Steuerstundung oder des Steueraufschubs ausgebaut werden. Des Weiteren kommen mit der Einführung einer Kapitalsteuerbremse oder einer fakultativen Erhebung der Kapitalsteuer zwei Reformoptionen infrage, die alleine bei der Kapitalsteuer ansetzen. Mit Blick auf unprofitable Unternehmen wäre die Einführung einer Kapitalsteuerbremse ein zielgenaueres Instrument als die derzeitige Anrechnung, die bei dieser Gruppe von Unternehmen ins Leere läuft. Bei einer Einführung einer fakultativen Kapitalsteuer würde der Steuerwettbewerb unter den Kantonen intensiviert, so dass davon auszugehen ist, dass die Belastung mit Kapitalsteuer langfristig (weiter) zurückgehen sollte.

In dem Bericht wird auch eine Absenkung des Steuertarifs beziehungsweise eine Abschaffung einer oder beider Steuern betrachtet (Kapitel 5.2). Die Effizienzwirkungen einer Verlagerung

von substanzbasierten hin zu ertragsbasierten Steuern sind grundsätzlich als vorteilhaft einzuschätzen, da im Gegensatz zur Vermögens- und Kapitalsteuer «leistungslose» Überrenditen konsequent besteuert und Überbesteuerungen beziehungsweise Liquiditätsprobleme gemildert werden können. Des Weiteren stärkt ein solcher Reformschritt je nach Gegenfinanzierungsmassnahme die Finanzierungsneutralität des Steuersystems, während sich eine Vermögens- oder Kapitalsteuer – ausgehend von der mangelnden Finanzierungsneutralität des derzeitigen Systems – neutral hinsichtlich Finanzierungsstrukturentscheidungen verhält.

Während bei den punktuellen Reformoptionen kapitalsteuerspezifische Massnahmen im Vorteil gegenüber Massnahmen bei der Vermögenssteuer sind, lässt sich kein klarer Vorteil ausmachen, wenn eine allgemeine Steuersenkung bei den beiden Steuern bei gleichzeitiger Gegenfinanzierung der Einnahmelücke betrachtet wird. Allerdings wären die Optionen bei der Vermögenssteuer eingeschränkter, da deren integrale Abschaffung finanzpolitisch schwieriger ist, während eine Abschaffung der Kapitalsteuer unter Nutzung der Gegenfinanzierungsmassnahmen einfacher wäre.

Eine spürbare Tarifentlastung oder gar Abschaffung würde isoliert betrachtet zu Mindereinnahmen führen. Da in diesem Bericht ein aufkommensneutraler Umbau des Steuersystems im Vordergrund steht, welcher das Gewicht weg von substanzbasierten stärker auf ertragsbasierte Steuern verlagern würde, werden drei verschiedene Gegenfinanzierungsmassnahmen diskutiert (Kapitel 6). Neben einer Erhöhung der Gewinnsteuer sind dies eine Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses bei qualifizierten Beteiligungen und die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen in der Schweiz. Die Gegenfinanzierungsmassnahmen sind nicht auf ein bestimmtes Reformvorhaben bei der Kapital- oder Vermögenssteuer zugeschnitten, sondern lassen sich beliebig kombinieren. Je nach Grösse des Reformvorhabens müsste aber mehr als eine Gegenfinanzierungsmassnahme umgesetzt werden, wenn die Reform aufkommensneutral ausfallen soll.

Eine Erhöhung der Gewinnsteuer schneidet bei einem Vergleich der drei Gegenfinanzierungsmassnahmen schlecht ab. Erstens wird für grosse Unternehmen, die von der Umsetzung der G20/OECD-Reform betroffen sind, ohnehin die Steuerbelastung, zumindest wenn sie in Tiefsteuerkantonen tätig sind und / oder bestimmte steuerliche Vergünstigungen beanspruchen, tendenziell erhöht. Zweitens würde eine Erhöhung der Gewinnsteuer die Standortattraktivität spürbar verschlechtern. Unter Standortgesichtspunkten vorteilhafter wäre es, auf Stufe der natürlichen Personen anzusetzen. Hier könnte die Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses als Gegenfinanzierungsvariante dienen, um eine Reduktion einer der beiden Steuern zu finanzieren. Ein solcher Reformansatz hätte den Vorteil, dass die Anreize, statt eines Unternehmerlohns eine Dividende zu beziehen, abnehmen würden. Unter Effizienzgesichtspunkten wäre die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer als dritte Gegenfinanzierungsmassnahme aus folgenden Gründen vorteilhafter:

- Lücken aufgrund der Nichterfassung von Kapitalgewinnen im Privatvermögen könnten bei der Einkommenssteuer geschlossen werden, zumal die Vermögenssteuer die ungleiche Besteuerung von Vermögenseinkommen bei der Einkommenssteuer nicht vollständig beseitigt. Die Vermögenssteuer ist deshalb kein überzeugender Ersatz für eine Kapitalgewinnsteuer.
- Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer würde die derzeit bestehende Verzerrung zugunsten der Selbst- und gegen die Beteiligungsfinanzierung abbauen.
- Ferner würde sich das Steuersystem dem Ideal der Reinvermögenszugangstheorie annähern, wenn Kapitalgewinne (zumindest im Realisationszeitpunkt) steuerlich erfasst würden.

Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer im Privatvermögen würde zu einem zusätzlichen Erhebungsaufwand bei der Mehrheit der Steuerpflichtigen führen. Ebenso entstünde zusätzlicher

administrativer Aufwand für die Zahlstellen, welche die Steuer abzuführen hätten. Dem gegenüber stünde eine Vereinfachung des Steuerrechts, da derzeit bestehende – teils komplexe Abgrenzungsfragen – entfallen würden.

Im Rahmen einer aufkommensneutralen Reform wäre die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer grundsätzlich einer Erhöhung des Teilbesteuerungsmasses vorzuziehen. Eine Kapitalgewinnsteuer könnte allerdings langfristig mit einer Vereinheitlichung des Teilbesteuerungsmasses auf Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen und Streubesitzbeteiligungen kombiniert werden. Unabhängig für welche der beiden Gegenfinanzierungsmaßnahmen auf Stufe der natürlichen Personen plädiert wird, kann eine Verlagerung von substanzbasierten auf ertragsbasierte Steuern einen Beitrag leisten, die Effizienz des Steuersystems zu erhöhen, indem sowohl Unter- als auch Überbesteuerungen vermieden und Steuerlücken (Kapitalgewinnsteuer) geschlossen bzw. Ungleichbehandlungen zwischen Steuerpflichtigen (Teilbesteuerung von Dividenden) verringert würden.

Wenngleich eine aufkommensneutrale Verlagerung weg von substanz- hin zu ertragsbasierten Formen der Kapitalbesteuerung zahlreiche Vorteile bietet, darf man sich lediglich moderate volkswirtschaftliche Effekte aus einem solchen Umbau des Steuersystems erhoffen, weil die Besteuerung weiterhin am Produktionsfaktor Kapital ansetzen würde.

Literaturverzeichnis

Auerbach, A. (1988) Retrospective Capital Gains Taxation. NBER Working Paper No. 2792.

Arbeitsgruppe Start-ups (2017) «Bewertung von Jungunternehmen (Start-ups)». Abrufbar unter: https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-69165.html

Bauer, T., Kasten, T., Siemers L-H. R. (2012) Business Taxation and Wages: Evidence from Individual Panel Data. Econ Discussion Papers 153-3, Siegen.

Bericht des Bundesrates (2009) „Steuer ausfälle aufgrund der Steuerbefreiung von Start-up-Unternehmen“ in Erfüllung des Postulats 09.3935 von Nationalrat Darbellay vom 25. September 2009.

Bericht des Bundesrates (2014) «Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)».

Bericht des Bundesrates (2017) «Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz», in Erfüllung des Postulats 13.4237 von Nationalrat Derder vom 12. Dezember 2013.

Botschaft des Bundesrates (2000) zur Volks-Initiative für eine Kapitalgewinnsteuer.

Botschaft des Bundesrates (2020) zur Volksinitiative Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern.

Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 2022 zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft).

Brühlhart, M., Gruber, J., Krapf, M., Schmidheiny, K. (2022) Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. American Economic Journal: Economic Policy, 14(4), 111-150.

Burgherr, D. (2021) The Costs of Administering a Wealth Tax. Fiscal Studies 42 (3-4), 677-697.

Clausing, K.A. (2013) Who Pays the Corporate Tax in a Global Economy? National Tax Journal 66(1), 151-184.

Devereux, Michael; Griffith, Rachel (1998): The taxation of discrete investment choices, IFS Working Papers, No. W98/16, Institute for Fiscal Studies (IFS).

Devereux, M., Griffith, R. (2003) Evaluating Tax Policy for Location Decisions. International Tax and Public Finance, 10, 107-126.

Domar, E.D., Musgrave, R.A. (1944) Proportional Income Taxation and Risk-Taking. Quarterly Journal of Economics 58(3), 388-422.

Ecoplan (2016) Statistische Grundlagen zu Neugründungen und wachstumsstarken Unternehmen. Auswertungen für die Schweiz und internationaler Vergleich.

Enda, G., Gale, W. (2020) What Are Capital Gains Taxes and How Could They Be Reformed? Policy Brookings 2020.

Eidgenössische Steuerverwaltung (2021) Steuerermäppchen für die Steuerperiode 2020. Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen.

Eidgenössische Steuerverwaltung (2022) Steuerermäppchen 2022. Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen des Privat- und Geschäftsvermögens.

Fuest, C., Peichl, A., Siegloch, S. (2020) Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro-evidence from Germany. American Economic Review 108(2), 393-418.

Kanton Bern, (2000) Steuergesetz vom 21.5.2000.

- Harding, M. (2013) Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income. OECD Taxation Working Paper, No. 19.
- Harberger, A. (1962) The Incidence of the Corporation Income Tax. *Journal of Political Economy*, 70(3), 215-240.
- Homburg, S. (2010) *Allgemeine Steuerlehre*, 6. Stark überarbeitete Aufl. Vahlen, München.
- Kommission Steuerlücken (1998) Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken).
- Luxemburgische Zentralbank (2021) L'impôt sur la fortune. Bulletin BCL 2021-2.
- Marti, S., Martinez, I., Scheuer, F. (2023) Does a Progressive Wealth Tax Reduce Wealth Inequality? *Cesifo Working Papers* No. 10317.
- Scheuer, F., Slemrod, J. (2021) Taxing our Wealth. *Journal of Economic Perspectives* 35(1), 207-230.
- Schweizerische Steuerkonferenz (2022) Kreisschreiben 28. Wegleitung zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer. Abrufbar unter: <http://www.steuerkonferenz.ch/?Dokumente:Kreisschreiben>
- Stiglitz, J. E. (1969) The Effects of Income, Wealth, and Capital Gains Taxation on Risk-Taking. *Quarterly Journal of Economics*, 83(2), 263-283.
- Wieland, J. (2003) Rechtliche Rahmenbedingungen für die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer. Rechtsgutachten erstattet für Ver.di.
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Finanzen (2013) «Besteuerung von Vermögen. Eine finanzwissenschaftliche Analyse».