



Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)

Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 21. März 2014 zum Bericht des Steuerungsorgans vom 11. Dezember 2013

Die Kantonsregierungen haben die Inhalte des Berichts diskutiert und – gestützt auf ihre Stellungnahme zum Zwischenbericht vom 21. Juni 2013 und unter Berücksichtigung der Stellungnahme der FDK vom 4. Februar 2014 - anlässlich der Plenarversammlung vom 21. März 2014 wie folgt Stellung genommen:

1. Allgemeine Feststellungen

- (1) Die geltenden Steuerregimes haben sich für Wirtschaft, Bund und Kantone als finanziell und volkswirtschaftlich wertvoll erwiesen. Sie sind jedoch international nicht mehr akzeptiert. Die Kantone anerkennen deshalb die Notwendigkeit, das Steuersystem im Unternehmensbereich anzupassen, um im internationalen Steuerwettbewerb bestehen zu können. Die Schweiz ist als kleine und offene Volkswirtschaft darauf angewiesen, in diesem Wettbewerb erfolgreich zu sein und auf internationale Akzeptanz zu stossen. Es ist wichtig, die Rechts- und Planungssicherheit für die in der Schweiz tätigen Unternehmen zu erhöhen, um deren Konkurrenzfähigkeit zu festigen, damit Arbeitsplätze und Wertschöpfung in der Schweiz behalten werden. Es ist deshalb wichtig, dass das Vernehmlassungsverfahren so bald als möglich eröffnet wird.
- (2) Im Bericht des Steuerungsorgans vom 11. Dezember 2013 werden die steuer- und finanzpolitische Stossrichtung der nächsten Unternehmenssteuerreform weiterentwickelt und verschiedenen Massnahmen evaluiert. Es bestehen jedoch noch grosse Unsicherheiten bezüglich der finanziellen Konsequenzen dieser Reform. Zudem sind die Diskussionen im internationalen Umfeld nach wie vor im Fluss. Die gilt namentlich für die erwarteten OECD- und G20-Entscheidungen sowie für die steuerliche Praxis anderer Staaten, die durch oder indirekte Unterstützung von Unternehmen deren Ansiedlung oder Verbleib in den betreffenden Ländern fördern, mit welchen die Schweiz intensive Geschäftsbeziehungen pflegt.
- (3) Zur Vermeidung von unterschiedlichen Verlautbarungen im politischen Prozess von Bund und Kantonen soll die Schätzung der Mindereinnahmen, die sich aus der Einführung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer ergeben, vom Bund für den Bund selbst und für die einzelnen Kantone nach der gleichen Methode und gestützt auf die gleichen Datengrundlagen weiter vertieft werden.
- (4) Es ist zudem zwingend, dass die Vorlage – basierend auf diesen Präzisierungen und vertieften Analysen – ein überzeugendes und vollständiges Konzept für eine Gegenfinanzierung enthält, welches keine direkten oder indirekten Kostenverlagerungen auf die Kantone beinhaltet.
- (5) Mit der vorliegenden Stellungnahme können deshalb im Hinblick auf die Ausarbeitung der Vernehmlassungsvorlage nur vorläufige Präferenzen dargelegt werden. Die Kantone behalten sich vor, in Abhängigkeit der internationalen Entwicklungen in der Vernehmlassung darauf zurückzukommen.

2. Beantwortung der einzelnen Fragen

Frage 1: Befürworten Sie eine Abschaffung der kantonalen Steuerstatus für Holding-Domizil- und gemischte Gesellschaften (Art. 28 Abs. 2-4 StHG)?

(6) Ja, Begründung s. oben, RZ (1)

Frage 2: Bitte beschreiben Sie die Praxis Ihres Kantons hinsichtlich der Steuerfolgen, wenn eine Gesellschaft mit kantonalem Steuerstatus neu der ordentlichen Besteuerung unterliegt.

(7) Die Stellungnahmen der einzelnen Kantone können wie folgt zusammengefasst werden:

- In einer Mehrheit der Kantone richtet sich die Praxis nach der geltenden Rechtsprechung des Bundesgerichts, d.h., dass die während der Geltung der besonderen Steuerstatus entstandenen stillen Reserven bei Aufhebung der Status in der Steuerbilanz als versteuerte stille Reserven erfasst werden
- Ein Kanton gibt an, dass im Grundsatz keine Aufwertung von Steuerreserven erfolgt.
- Eine Minderheit der Kantone hatte bisher keine solchen Fälle zu bearbeiten.
- Differenzen bestehen bezüglich der steuerlichen Behandlung von Verlustvorträgen.

Frage 3: Befürworten Sie die Einführung einer privilegierten Besteuerung für bestimmte Einkünfte aus Immaterialgütern („Lizenzbox“) auf der Ebene der kantonalen Steuern (s. Seite 27 ff. des Berichts)?

(8) Ja, Boxenlösungen sind weiterzuverfolgen.

(9) Zusätzlich ist die Einführung einer Lizenzbox auf Bundesebene (DBG) zu prüfen. Eine Lizenzbox auf Bundesebene müsste aus vollzugstechnischen Gründen identisch zur Lizenzbox auf kantonaler Ebene ausgestaltet werden.

Falls ja:

- Welche Einkünfte aus Immaterialgütern sollten für die privilegierte Besteuerung qualifizieren?

(10) Im Zweifel über die Tragweite internationaler Standards sind Boxenlösungen eher eng auszulegen. Im heutigen Zeitpunkt darf keine (enge oder offene) Variante von der Prüfung ausgeschlossen werden. Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass sie mit den von der OECD validierten Regeln konform ist und auf internationaler Ebene akzeptiert ist.

(11) Boxenlösungen sollen für Erträge und Gewinne aus Immaterialgüterrechten allen Kapital- und Personengesellschaften offen stehen.

- Soll diese Regelung im Steuerharmonisierungsgesetz zwingend für alle Kantone eingeführt werden oder fakultativ sein?

(12) Zwingend: Zur Erhöhung der Rechtssicherheit und der Verfahrensökonomie von Boxenlösungen ist auf griffige Abgrenzungskriterien und, mit Bezug auf die Definition der qualifizierenden Immaterialgüterrechte, auf klare Rechtsbegriffe zu achten. Dies mindert auch Mitnahmeeffekte. Es ist jedoch keine materielle Steuerharmonisierung anzustreben.

Frage 4: Befürworten Sie die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer – beschränkt auf das „Sicherheitseigenkapital“ – auf der Ebene der kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer (s. Seite 36ff. des Berichts)?

(13) Das Kosten-/Nutzen-Verhältnis, die Nachhaltigkeit der internationalen Akzeptanz sowie die administrative Vollziehbarkeit einer zinsbereinigten Gewinnsteuer mit Beschränkung des Schutzzinsabzugs auf überdurchschnittlich hohes Eigenkapital ist vertieft zu evaluieren, wobei die Kantone aus heutiger Sicht diese Massnahme ablehnen. Zur Ermittlung des Kosten-/Nutzen-Verhältnisses sind insbesondere Angaben zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Ausübung von Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz (Anzahl Arbeitsplätze, Lohnsumme, Mietaufwand/Investitionsvolumen in eigene Liegenschaften, Aufwand für Beratungs- und Finanzdienstleistungen) sowie Aufschluss darüber, ob Finanzierungsaktivitäten bei korrekter Anwendung der Verrechnungspreisrichtlinien der OECD überhaupt gewinnintensiv sind, notwendig.

Frage 5: Welche steuerlichen Massnahmen befürworten Sie zusätzlich oder alternativ zu den vorgenannten Massnahmen?

(14) Grundsätzlich sind die zusätzlichen steuerlichen Massnahmen für die Kantone nicht prioritär. Weitere steuerpolitische Massnahmen können in der Vernehmlassungsvorlage erörtert werden, stehen aber mit Ausnahme der steuerbilanzmässigen Aufwertung bei Wegfall der besonderen Steuerstatus und Zuzügen aus dem Ausland für die Kantone nicht im Vordergrund. Was die letztgenannte Massnahme betrifft, erachten die Kantone allerdings noch eine vertiefte Prüfung der Akzeptanz sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene als unabdingbar.

(15) Als prüfenswert werden die folgenden Massnahmen betrachtet:

- Bewertung bei Zuzug
- Massnahmen bei der Verrechnungssteuer
- Tonnage Tax
- pauschale Steueranrechnung

(16) Eher abzulehnen sind die folgenden Massnahmen:

- Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital
- Verbesserungen beim Beteiligungsabzug
- Massnahmen bei der Kapitalsteuer

(17) Neben der Einführung von Lizenzboxen sind die Vertiefungsarbeiten prioritär darauf auszurichten, dass den Kantonen maximaler Handlungsspielraum für die mit der Reform in Zusammenhang stehenden Herausforderungen verschafft wird, d.h. dass Ihnen durch vertikale Kompensationsmassnahmen die erforderliche finanzielle Unterstützung geleistet wird (vgl. RZ (18)).

Frage 6: Würde aufgrund der Kombination der Massnahmen gemäss den Ziffern 1, 3 und 4 sowie Ihrer Praxis gemäss Ziff. 2 in Ihrem Kanton Anlass für eine Senkung des Gewinnsteuertarifs bestehen?

Frage 7: Würde aufgrund der von Ihnen in dieser Stellungnahme befürworteten steuerlichen Massnahmen sowie Ihrer Praxis gemäss Ziff. 2 in Ihrem Kanton Anlass für eine Senkung des Gewinnsteuertarifs bestehen?

(18) Die beiden Fragen wurden von den Kantonen identisch beantwortet. Die Stellungnahme wie folgt zusammengefasst werden:

Die Mehrheit der Kanton geht davon aus, dass sie die kantonalen Steuersätze reduzieren müssen, um

- die Statusgesellschaft im Kanton halten zu können und um
- national und international konkurrenzfähig zu bleiben.

Mehrere Kantone sehen sich nicht unbedingt gezwungen, die kantonalen Steuersätze zu senken. Dies hängt von folgenden Faktoren ab,

- Ausmass der steuerlichen Entlastung für die Unternehmen infolge der Massnahmen der USR III ;
- Kosten der USR III für die Kantone ;
- Reduktion der Steuersätze durch die anderen Kantone.

Frage 8: Befürworten Sie, dass der Bund den Kantonen durch vertikale Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Handlungsspielraum für die Senkung des Gewinnsteuertarifs verschafft?

(19) Ja. Ein substanzieller Beitrag des Bundes erscheint als gerechtfertigt, weil bei einer Abwanderung der bisher privilegiert besteuerten Unternehmen ins Ausland die Steuerausfälle des Bundes ein beträchtliches Ausmass erreichen würden. Die Kantone erwarten, dass sich der Bund verpflichtet, mindestens 50% der Kosten der Reform mit Hilfe von Kompensationsmassnahmen zu übernehmen.

(20) Bezüglich der Ausgestaltung der Unterstützung der Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze durch den Bund wird sorgfältig abzuwägen sein zwischen einer Unterstützung nach Betroffenheit und einer generellen Unterstützung der Kantone. Da eine Unterstützung aufgrund der effektiven Ausfälle in den Kantonen einer Subventionierung der Steuersenkungen in bisherigen Hochsteuerkantone gleichkommen würde, ziehen die Kantone eine generelle, wettbewerbsneutrale Unterstützung aller Kantone vor.

(21) Gezielte Massnahmen für die von der Reform direkt oder indirekt besonders betroffenen Kantone sind zu prüfen. Im Sinne eines Härteausgleichs sind solche Ausgleichsmassnahmen auf wenige Jahre zu begrenzen.

*Falls ja: Welche der im Bericht aufgezeigten Formen vertikaler Ausgleichsmassnahmen sind Ihrer Meinung nach angezeigt?
- Steuerliche Entlastungen auf Bundesebene*

(22) Die Kantone erachten steuerliche Entlastungen auf Bundesebene als nicht prioritär.

- Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der direkten Steuern

(23) Die Kantone lehnen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der direkten Steuern bei natürlichen Personen ab, ausser bei Aktionären, bei welchen eine geringere oder die Streichung der Entlastung von der wirtschaftlichen Doppelbelastung sowie die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer zu prüfen ist.

- Anpassung der Einnahmenteilung zwischen Bund und Kantonen

(24) Ja, aus Sicht der Kantone müssen die vertikalen Ausgleichsmassnahmen primär bei der Einnahmenteilung zwischen Bund und Kantonen ansetzen.

(25) Dabei soll die Anpassung jedoch nicht ausschliesslich über die Erhöhung des Kantonsanteils bei den juristischen Personen erfolgen.

(26) Vertieft zu prüfen ist auch die auf Seite 65 des Berichts erwähnte Möglichkeit, den Finanzierungsanteil des Bundes bei den Ergänzungsleistungen (Teil „Existenzsicherung“) zu erhöhen.

Frage 9: Teilen Sie die Auffassung, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst werden soll?

(27) Ja. Dabei unterstützen die Kantone den Grundsatz, am bestehenden Grundkonzept des Finanzausgleichs festzuhalten.

Falls ja: Wie beurteilen Sie die vom Steuerungsorgan im Bericht vorgeschlagene Anpassung (Gewinne juristischer Personen mit reduziertem Gewicht in der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage berücksichtigen, unter Verwendung der durchschnittlichen relativen steuerlichen Ausschöpfung über alle Kantone)?

(28) Die Kantone unterstützen eine differenzierte Gewichtung der Gewinne der juristischen Personen aufgrund der unterschiedlichen Ausschöpfbarkeit. Neben den vorgeschlagenen variablen Faktoren aufgrund der durchschnittlichen steuerlichen Ausschöpfung sind auch fixe Gewichtungsfaktoren zu prüfen. Auch, die Variante einer Beibehaltung eines Beta-Faktors ist eingehend zu prüfen und deren Vor- und Nachteile gegenüber dem vorgeschlagenen RSA-Faktor in einem Bericht darzulegen.

(29) Bei der Berechnung der RSA-Faktoren ist die Berücksichtigung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer vertieft zu prüfen.

(30) Das vorgeschlagene Vorgehen in der Übergangsphase ist noch vertieft zu analysieren.

Frage 10: Sind Sie mit den im Bericht aufgeführten Grundsätzen der Gegenfinanzierung auf Bundesebene einverstanden (integraler Bestandteil der USR III, ohne Lastenabwälzungen auf Kantone, nicht durch grundlegende Strukturreformen, bei grossen Mehrbelastungen im Bundeshaushalt nicht ohne einnahmenseitige

Massnahmen)?

- (31) Ja. Eine ausgabenseitige Gegenfinanzierung des Bundes darf jedoch nicht zu Lastenüberwälzungen auf die Kantone führen. Nicht an die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes anzurechnen sind auch Einsparungen des Bundes zulasten der Kantone in anderen Bereichen (z.B. NFA).

Wie beurteilen Sie die aufgezeigten einnahmenseitigen Kompensationsmassnahmen (Beteiligungsgewinnsteuer, Erhöhung der indirekten Besteuerung (MWST), Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (u.a. Abschaffung Steuervergünstigungen))?

- (32) Für die Kantone stehen Massnahmen bei juristischen Personen bzw. Aktionären (Teilbesteuerung von Einkünften aus Beteiligungen, Beteiligungsgewinnsteuer) im Vordergrund.
- (33) Eine Erhöhung der MWSt. sowie die Abschaffung von Steuerabzügen natürlicher Personen werden eher abgelehnt.

Bern, 21. März 2014