

Eidg. Finanzdepartement

Zürich, 29. Januar 2015

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Städtische Steuerkonferenz dankt für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und äussert sich in dieser Sache wie folgt:

#### **I. Grundsätzliche Erwägungen**

Die Schweiz ist seit einigen Jahren massiver Kritik von EU und OECD für die kantonalen Steuerprivilegien, welche Verwaltungs- und gemischten Gesellschaften sowie Holdinggesellschaften gewährt werden, ausgesetzt und sieht nun die Abschaffung des Steuerstatus vor mit der Folge, dass Erträge und Kapital, welche zum heutigen Zeitpunkt privilegiert besteuert werden, künftig dem ordentlichen Gewinn- bzw. Kapitalsteuersatz unterliegen würden. Um eine internationalen Akzeptanz des Wirtschaftsstandortes Schweiz zu gewährleisten, ist die vorgesehene Abschaffung der Steuerstatus grundsätzlich konsequent und nachvollziehbar.

Eine solche birgt jedoch die Gefahr der Abwanderung heutiger Statusgesellschaften, welche künftig nicht mehr – oder nicht mehr in gleicher Weise – in den Genuss einer Privilegierung kommen würden. Um eine solche zu verhindern, erscheinen aus Sicht der Städtischen Steuerkonferenz wohldurchdachte Ersatzmassnahmen zum grundsätzlichen Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz unumgänglich. Es gilt bei der Beurteilung möglicher Massnahmen zur Stärkung der Standortattraktivität verstärkt auch dafür Sorge zu tragen, dass das Steuersubstrat insbesondere von Städten und Gemeinden erhalten bleibt und dass deren Finanzautonomie gewahrt bleibt. Diese durch Städte und Gemeinden finanzierten Leistungen tragen ihrerseits massgeblich zur Standortattraktivität der Schweiz bei. Auch dürfte es für die Akzeptanz einer Reform der Unternehmenssteuer von Bedeutung sein, dass diese nicht eine kaum kommunizierbare Verschiebung der Steuerlast von juristischen hin zu natürlichen Personen bewirkt.

Da eine alleinige Abschaffung der steuerprivilegierten Statusgesellschaften insbesondere die Gefahr der Abwanderung dieser Gesellschaften birgt, begrüsst die Städtische Steuerkonferenz den mit der Vernehmlassungsvorlage einhergehenden Versuch, Kompensationsmass-

nahmen für die Abschaffung der Steuerstatus einzuführen. Es ist jedoch von grosser Wichtigkeit, dass gezielte steuerpolitische Massnahmen klar ausgestaltet sind und keinen Raum für Umgehungsmöglichkeiten schaffen.

Ganz grundsätzlich stellt sich der Städtischen Steuerkonferenz bereits an dieser Stelle zudem die Frage, ob die Reformvorschläge in Art und Umfang nicht doch zu weit gefasst sind und über das gesetzte Ziel hinausschiessen, hätten sie doch zumindest teilweise auch Auswirkungen auf Unternehmen, welche zum heutigen Tage noch gar nicht in den Genuss einer Privilegierung gekommen sind.

Gewinnsteuern sind nicht nur die bedeutendste Steuerart für den Unternehmensstandort, sondern sie werden gleichzeitig von allen drei Staatsebenen, d.h. Bund, Kantonen und Gemeinden, erhoben. Städte und Kantone sind in einem hohen Masse insbesondere von den Steuereinnahmen von international tätigen Grossunternehmungen abhängig. Eine zu großzügige Entlastung dieser zum Teil börsenkapitalisierten Unternehmungen hätte schwerwiegende Folgen auf die finanzielle Struktur in den Städten und Kantonen und damit indirekt auch auf den inner- und interkantonalen Finanzausgleich. Bei Änderungen im Bereich der Gewinnsteuern gilt es deshalb, sowohl die Auswirkungen auf die Attraktivität des Unternehmensstandortes, als auch die Folgen für das Steuersubstrat der betroffenen Gemeinden zu beachten.

Die folgenden Ausführungen sollen die vorgesehenen Massnahmen einer kritischen Beleuchtung unter besonderer Betrachtung der Auswirkungen auf die Städte unterziehen.

## **II. Die vorgeschlagenen Massnahmen**

### **1. Abschaffung der kantonalen Steuerstatus**

Ein massgebender Teil des jährlichen Gewinnsteueraufkommens des Bundes (ca. 50%), stammt von Statusgesellschaften. Auch die Kantone sind vom Steueraufkommen dieser Gesellschaften abhängig. So sind insbesondere der Forschungskanton Basel-Stadt, aber auch die Kantone Waadt und Genf, in absoluten Zahlen ausgesprochen stark von den Steuerleistungen der Statusgesellschaften abhängig.

Die Städtische Steuerkonferenz befürwortet grundsätzlich die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus und die damit einhergehenden Bemühungen, Ersatzmassnahmen zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des Unternehmensstandortes zu schaffen. Ein solcher Schritt ist auch für die Gewährleistung der künftigen internationalen Akzeptanz des Wirtschaftsstandortes Schweiz mittelfristig wohl unumgänglich.

Es ist jedoch bei allem lobenswerten Bemühen, Kompensationsmassnahmen für die Abschaffung des Steuerstatuts zu schaffen zu beachten, dass die gemeinhin geltende Auffassung der Statusgesellschaft als massgeblicher Arbeitgeber und die mit der Gefahr der Abwanderung verbundene Gefahr des Verlustes zahlreicher Arbeitsplätze zumindest kritisch zu hinterfragen ist. Die Städtische Steuerkonferenz schätzt das Risiko potentieller Arbeitsplatzverluste als relativ gering ein und geht im Gegensatz zur Vernehmlassungsvorlage von relativ wenigen Arbeitsplätzen aus, welche direkt mit den privilegiert besteuerten Gesellschaften zusammenhängen. So hat eine Erhebung in der Stadt Zürich ergeben, dass bei 650 privilegiert besteuerten Gesellschaften insgesamt 2'076 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angestellt waren. Von diesen 650 Gesellschaften hatten 565 (87%) nur einen oder gar keinen Beschäftigten, wohingegen lediglich vier Gesellschaften mehr als 100 Angestellte beschäftigten. Hie-

raus resultiert eine durchschnittliche Beschäftigtenquote von nur drei Angestellten pro privilegiert besteuerte Gesellschaft in der Stadt Zürich. Auch wenn zugestanden werden kann, dass es in der Schweiz Standorte mit verhältnismässig vielen Arbeitsplätzen bei privilegiert besteuerten Gesellschaften, wie Basel-Stadt und Genf gibt, so erscheint die in der Vernehmlassungsvorlage geschätzte Zahl von 180'000 Beschäftigten dennoch als zu hoch angesetzt. Zudem dürfte eine Abwanderung der grossen, standortgebundenen Gesellschaften mit zahlreichen Mitarbeitern insbesondere in Anbetracht einer möglichen reduzierten Kapitalsteuer nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz ohnedies relativ unrealistisch sein. Eine solche könnte, wenn überhaupt, vielmehr allenfalls in Bezug auf kleine Holdings mit wenig Beschäftigten erwartet werden. Allerdings dürfte eine Abwanderung von jenen bislang privilegiert besteuerten Gesellschaften, welche über nur einen – oder sogar gar keinen – Angestellten in der Schweiz verfügen, die Schweiz zumindest in Bezug auf die Beschäftigungssituation ohnedies nicht allzu schmerzlich treffen. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz ist dies bei der Diskussion über allfällige Kompensationsmassnahmen unbedingt zu beachten.

Bei allen Bestrebungen, die internationale Akzeptanz der Schweiz aufrecht zu erhalten, darf insbesondere die Position der Schweiz nicht ausser Acht gelassen werden. Die Städtische Steuerkonferenz weist bereits an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hin, dass auch die Schweiz Opfer von der legalen und von der OECD bislang tolerierten Praxis der Gewinnverschiebung multinational tätiger Unternehmen ins Ausland ist (sog. BEPS-Praktiken („Base Erosion and Profit Shifting“)). Der Bund ist daher dringend angehalten, sich in den internationalen Gremien für die Position der Schweiz stark zu machen. Es muss in derartigen Gremien klar herausgestellt werden, dass die Schweiz keineswegs nur ein für ausländische Unternehmungen attraktives Niedrigsteuerland ist, sondern dass der Schweiz ihrerseits ebenfalls massgebliches Steuersubstrat dadurch verloren geht, dass hier tätige Unternehmungen ihre Gelder in andere Niedrigsteuerländer verschieben. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz muss ein verstärktes Augenmerk auch darauf gerichtet werden, dass in der Schweiz erwirtschaftete Erträge international tätiger Unternehmen unbedingt auch in der Schweiz versteuert werden. Diese Massnahme ist zur Gewährleistung des Rechtsfriedens und der Akzeptanz der auch im Rahmen der vorgesehenen Reform geplanten Zugeständnisse nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz unumgänglich. Unter der Voraussetzung der Berücksichtigung der aufgeführten Argumente begrüsst die Städtische Steuerkonferenz die Abschaffung der Statusgesellschaften im Grundsatz.

## **2. Einführung einer Lizenzbox auf kantonaler Ebene**

### **a) Hintergrund**

Die Lizenzboxen sollen im globalen Wettbewerb um die Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen und Steuersubstrat eine attraktive Besteuerung der Einkünfte aus Erträgen von Immaterialgüterrechten gewährleisten. So hat die Vorlage insbesondere die steuerliche Privilegierung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten und die Förderung der damit verbundenen Wertschöpfung sowie eine generelle Stärkung des Innovationsstandortes Schweiz zum Ziel.

b) Die Ausgestaltung einer Lizenzbox

Aus technischer Sicht besteht bei der Ausgestaltung von Lizenzboxen ein erheblicher Spielraum, wobei im Regelfall zunächst die marktüblichen Einkünfte aus geistigem Eigentum abzüglich der mit ihnen in Zusammenhang stehenden Kosten ermittelt werden. Resultiert hieraus ein positiver Saldo, kann auf dieser Basis entweder ein zusätzlicher fiktiver Aufwand geltend gemacht werden, was einer Verkürzung der Bemessungsgrundlage gleichkommt, oder es gelangt ein reduzierter Gewinnsteuersatz zur Anwendung, was effektiv zu einer reduzierten Besteuerung der Erträge aus Immaterialgüterrechten führt (zum Vergleich: Steuerbelastungen auf IP-Einnahmen in Belgien 6.8%, in Liechtenstein 2.5%, in Nidwalden 8.8%, Niederlande 5%).

c) Qualifizierende Immaterialgüterrechte - weiter/enger Anwendungsbereich

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass die qualifizierenden Immaterialgüter erheblich divergieren, je nachdem, ob ein weiter oder enger Anwendungsbereich gewählt wird. Aus diesem Grund ist für die Beurteilung allfälliger Steuerausfälle nicht nur der Steuersatz selbst, sondern insbesondere auch der gewählte weit oder eng gefasste Anwendungsbereich entscheidend.

Der mit der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Anwendungsbereich für die Lizenzbox ist im internationalen Vergleich eher eng gefasst. Es sollen Patente, ergänzende Schutzzertifikate, eine ausschliessliche Lizenz an einem Patent und sowie der sogenannte Erstanmeldeschutz gemäss Art. 12 des Heilmittelgesetzes für die Lizenzbox qualifizieren. Anders als in anderen Staaten sollen indes Immaterialgüter wie nichttechnische gewerbliche Schutzrechte, Geschäftsgeheimnisse und nichtgewerbliche Schutzrechte nicht für die Lizenzbox qualifizieren.

Aus Sicht der städtischen Steuerkonferenz ist der momentan vorgesehene enge Anwendungsbereich zu befürworten. Zwar hat ein enger Anwendungsbereich möglicherweise zur Folge, dass auf den ersten Blick die Standortattraktivität gewisse Einbussen erfährt und zudem ein Wegzug derjenigen Statusgesellschaften, welche nicht in den entsprechenden Anwendungsbereich fallen werden, riskiert wird. Dieses Risiko wird jedoch als recht unerheblich eingestuft; es wird zudem dadurch relativiert, dass ein enger Anwendungsbereich die Möglichkeit einer bedarfsgerechten Anpassung der Steuersätze nach oben oder nach unten ermöglicht und so dem Gemeinwesen die Möglichkeit bietet, auch im internationalen Vergleich attraktive Steuersätze vorzusehen.

Ein enger Anwendungsbereich schafft strenge Zutrittschürden zur Lizenzbox. Insbesondere jenen Unternehmen, deren Schwerpunkt im Bereich der Produktion, und nicht im Bereich der Innovation liegt, ist der Zugang zur Box verwehrt. Auf diese Weise wird vermieden, dass juristische Personen, welche bisher der ordentlichen Besteuerung unterliegen, sich nun in die Lizenzbox „flüchten“. Die Möglichkeit einer solchen „Flucht“ hätte erhebliche weitere Steuerausfälle, welche auf Basis der aktuell vorgesehenen Version indes nicht drohen dürften. Denn nur, wer die strengen Eintrittshürden erfüllt, kommt in den Genuss einer privilegierten Besteuerung. Positiv zu bemerken ist im Hinblick auf eine geplante Einführung der engen Lizenzbox zudem, dass ein derartiger Schritt die Innovationsfreude der Schweizerischen Unternehmungen steigern dürfte.

#### d) Substanzanforderungen

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die Lizenzbox von jenen juristischen Personen in Anspruch genommen werden kann, die Eigentümer oder Nutzniesser eines qualifizierenden Immaterialgüterrechts sind und zudem massgeblich zur Entwicklung der zugrunde liegenden Erfindung beigetragen haben. Darüber hinaus sollen auch solche juristische Personen, die über eine ausschliessliche Lizenz am qualifizierenden Immaterialgüterrecht verfügen, von der Box profitieren können. Dabei erscheint eine grundsätzliche Öffnung der Lizenzbox für sämtliche Rechtsformen, wie sie der Vernehmlassungsentwurf vorsieht, begrüssenswert.

Die Städte begrüssen auch die vorgesehenen Substanzanforderungen. Zwar geht mit ihnen möglicherweise die Gefahr einher, dass der Zugang zur Lizenzbox künftig auch gewissen Unternehmen ermöglicht würde, die heute der ordentlichen Besteuerung unterliegen. Dies dürfte gewisse Mindereinnahmen bei den Steuern nach sich ziehen. Andererseits könnten jedoch auch manche Unternehmen, welche zum heutigen Zeitpunkt vom Steuerstatus profitieren, „aus der Box fallen“. Dies erscheint indes in Hinblick auf die weiteren vorgesehenen Massnahmen, aus welchen für ehemals privilegierte Unternehmen durchaus gewisse Vorteile resultieren dürften, unerheblich.

#### e) Berechnungsmethode

Die Vernehmlassungsvorlage sieht für die Berechnung des relevanten Ertrages die indirekte Berechnungsmethode (Residualmethode) vor. Hierbei handelt es sich nach Auffassung der Städte um die im Vergleich zur direkten Berechnungsmethode zu bevorzugende Methode, wäre doch das Bench-Marking bei Anwendung der direkten Methode unverhältnismässig kompliziert und aufwändig, ohne indes nennenswerte Vorteile mit sich zu bringen.

#### f) Höhe der Entlastung

Das vorgesehene Modell ist international kompetitiv für Einnahmen aus Immaterialgüterrechten. Eine zusätzliche Entlastung über den Aufwand wäre mit hohen Mindereinnahmen verbunden und dürfte aus heutiger Sicht unnötig sein. Grundsätzlich erscheint das Überlassen der Höhe der Entlastung (Steuermass) an die Kantone begrüssenswert.

#### g) Fazit

Einer Lizenzbox stehen die Städte grundsätzlich unter Berücksichtigung der obigen Erwägungen positiv gegenüber.

Insbesondere für Kantone mit einer Vielzahl von forschungsintensiven Unternehmen ist die Lizenzbox ein wichtiges Modell. Art und Umfang der Lizenzbox sollen nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz grundsätzlich mit jenem des in den OECD-Ländern künftig angewandten und akzeptierten Modelles in Einklang stehen. Im Vorfeld des G-20-Gipfels haben sich Deutschland und England kürzlich auf das Modell einer engen Lizenzbox geeinigt, welche die Grundlage für die weiteren Diskussionen der OECD liefern soll, wobei nicht nur Gewinne aus inländischer Forschung, sondern auch gewisse im Ausland erzielte Erträge aus Forschung und Entwicklung tiefer besteuert würden. Die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet bleibt abzuwarten.

Die Städtische Steuerkonferenz ist sich darüber im Klaren, dass das Erfordernis eines allzu engen Schweizbezuges in Hinblick auf die Forschung im internationalen Standortwettbewerb nachteilig auswirken könnte. Es ist jedoch bereits an dieser Stelle festzuhalten, dass zur Vermeidung von BEPS-Praktiken sowie zur Gewährleistung der Stärkung des Forschungsstandortes Schweiz eine enge Verbindung zwischen der Forschungstätigkeit und dem Ort der Besteuerung zwingend gewährleistet sein muss, handelt es sich doch beim Modell der Lizenzbox um eine individuelle Subventionierung der jeweiligen Forschungstätigkeit durch das Gemeinwesen. Eine privilegierte Besteuerung von im Ausland forschenden Unternehmen ohne hinreichenden Schweizbezug würde nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz Tür und Tor für Missbrauch öffnen und geht ihrerseits mit der Gefahr einer Flucht in die Box einher. Ob die im Vernehmlassungsentwurf vorausgesetzten Kriterien betreffend den Schweizbezug hierfür ausreichend sind, bleibt zu diskutieren.

### **3. Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer vor. Im Grundmodell einer zinsbereinigten Gewinnsteuer wird der Abzug der Finanzierungskosten über den Schuldzinsenabzug hinaus erweitert, indem zusätzlich auch kalkulatorische Zinsen auf dem Eigenkapital von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden können. Ein derartiges Modell hat das Fürstentum Liechtenstein vor einigen Jahren mit verheerenden Folgen eingeführt.

Zur Vermeidung vergleichbarer negativer Auswirkungen sieht die Vernehmlassungsvorlage nun ein modifiziertes und enger gefasstes Modell vor, welches den Abzug kalkulatorischer Zinsen auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital (sog. Sicherheitseigenkapital) erlaubt. Dieses Sicherheitseigenkapital besteht in der Differenz zwischen Gesamteigenkapital und Kernkapital, wobei unter Kerneigenkapital jenes Kapital verstanden wird, welches das Unternehmen für seine Geschäftstätigkeit langfristig und nachhaltig benötigt. Zu dessen Berechnung lässt sich neben der Berücksichtigung von Gewinnsteuerwerten verschiedener Kategorien von Aktiven zusätzlich insbesondere auch das Kreisschreiben Nr. 6 der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum verdeckten Eigenkapital heranziehen. Jener Teil des Eigenkapitals, welcher den Betrag des Kernkapitals gegebenenfalls übersteigt, wird als Sicherheitseigenkapital bezeichnet. Auf diesen Teil des Eigenkapitals soll der Schutzzinsabzug gewährt werden. Die Berechnung des abzugsfähigen Schutzzinses basiert auf der Rendite langfristiger Bundesanleihen oder durchschnittlicher schweizerischer Industriefinanzen, erhöht um 50%. Unterschreitet der hieraus resultierende Zinssatz den vorgesehenen Minimalsatz von 2%, so findet der Minimalsatz Anwendung.

Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Zunächst einmal erscheint unter Berücksichtigung des aktuellen Zinsumfeldes der vorgesehene Minimalzinssatz in Höhe von 2% als deutlich übergesetzt und unbegründet. Zudem dürfte die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer zunächst dazu führen, dass kapitalintensive Branchen zweige über Gebühr entlastet werden würden, wofür nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz keinerlei nachvollziehbarer Grund besteht.

Weiterhin bringt die Aufteilung zwischen Kern- und Sicherheitseigenkapital massive Berechnungsprobleme mit sich, spielen doch für die Beantwortung der Frage, welches Kapital ein Unternehmen langfristig für seine Geschäftstätigkeit benötigt, verschiedenste, auch subjektive, Kriterien eine Rolle. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Eigenkapitalvorschriften je

Branche variieren und dementsprechend eine für sämtliche Wirtschaftsbereiche sachgerechte und verbindliche Berechnungsart nur schwer festzulegen ist.

Zudem würden Unternehmungen durch die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer wohl motiviert, Gewinne künftig nicht mehr als steuerbare Dividenden auszuschütten, sondern möglichst lange als Sicherheitskapital in der Bilanz zu belassen. Auch würde die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer die Unternehmen nachgerade dazu animieren, verschiedene, auch legale, Umgehungsmöglichkeiten in Anspruch zu nehmen und so ihre Steuerlast zu drücken. Hieraus würde eine Senkung der Steuerbelastung der betroffenen Unternehmen resultieren, welche erreicht würde, ohne dass durch diese Unternehmen Investitionen, welche der Gesamtwirtschaft zugutekämen, getätigt werden müssten. Somit schafft die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer aus der Sicht der Städtischen Steuerkonferenz Fehlanreize für die Wirtschaft, da die Hortung von Eigenkapital belohnt wird und nicht die Investition in zukunftssträchtige Technologien.

Die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer würde den Unternehmen darüber hinaus sogar die Möglichkeit bieten, durch Kapitalerhöhungen eine höhere Eigenkapitalquote und somit ein höheres Sicherheitseigenkapital zu produzieren und dieses mit einem (fiktiven) Zinssatz zu versehen. Eine solche Kapitalerhöhung wäre nach der ebenfalls vorgesehenen Abschaffung der Emissionsabgabe steuerfrei möglich. Durch derartige Massnahmen liesse sich der Gewinn problemlos reduzieren. Ganz grundsätzlich dürfte die mit der Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer einhergehende Notwendigkeit einer stetigen Anpassung des Schutzzinses zu stetigen kalkulatorischen Unsicherheiten sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten der Steuerbehörden führen. Die Unsicherheit über die mittel- und langfristige Entwicklung des Schutzzinssatzes macht zudem eine Prognose hinsichtlich der zu erwartenden Steuererträge nahezu unmöglich.

Es bestehen schliesslich ganz grundsätzlich erhebliche Zweifel an der Zielgerichtetheit dieser Massnahme, da aus ihr eine steuerliche Entlastung sämtlicher Unternehmen resultieren könnte, ohne dass hierfür ein begründeter Anlass bestünde. Eine derart breite Entlastung hätte Mitnahmeeffekte zur Folge, welche von den betroffenen Gemeinwesen kaum getragen werden könnten. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz handelt es sich bei der vorgesehenen zinsbereinigten Gewinnsteuer um eine versteckte generelle Senkung der Gewinnsteuern, welche mit erheblichen Einbussen für Städte und Kantone einhergehen würde. So dürften sich selbst bei Beschränkung des Schutzzinsabzuges auf das Sicherheitseigenkapital beträchtliche Steuerausfälle von ca. 300 bis 500 Millionen Franken bei den direkten Bundessteuern und von weiteren 330 bis 550 Millionen Franken bei den Staats- und Gemeindesteuern ergeben, was bei den Kantonen einem Drittel der heute durch die Sondergesellschaften erzielten Steuereinnahmen entspricht.

Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz besteht zum jetzigen Zeitpunkt für die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer keinerlei Anlass. Auch lässt sich eine Verbindung zur vorgesehenen Abschaffung der Steuerstatus und dem angestrebten Ziel der internationalen Akzeptanz des Wirtschaftsstandortes Schweiz nicht erkennen. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer ist daher nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz klar abzulehnen.

#### **4. Anpassungen bei der Kapitalsteuer**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die Kantone jenes Eigenkapital, welches in Zusammenhang mit Beteiligungen, Immaterialgüterrechten und Darlehen an Konzerngesellschaften steht, künftig auch bei der Kapitalsteuer reduziert besteuern können.

Hierbei handelt es sich um eine folgerichtige Korrektur der Aufhebung des Steuerstatus und der damit verbundenen möglichen Folge einer hohen Kapitalbelastung bei bislang privilegiert besteuerten Unternehmungen.

Diese Anpassung würde gerade bei den reinen Beteiligungsgesellschaften eine Wirkung erzielen, bei denen die Reform anderenfalls eine massiv höhere Besteuerung bewirken würde, ohne dass durch diese Gesellschaften zuvor Gewinne im Sinne des BEPS-Prinzips verschoben worden wären.

Eine Reduktion der Kapitalsteuer aber ist auch steuersystematisch zu begrüßen, da grundsätzlich der Übergang von Vermögenswerten, und nicht deren blosses Halten, besteuert werden soll.

## **5. Regelungen zur Aufdeckung der stillen Reserven**

### **5.1. Bruch des Massgeblichkeitsprinzips**

Die Vernehmlassungsvorlage will ehemals privilegierten Gesellschaften bei Aufhebung der Privilegien eine steuerneutrale Aufwertung sämtlicher stiller Reserven bis hin zum Verkehrswert ermöglichen. Eine derartige Aufwertung steht indes in einem deutlichen Widerspruch zu den Vorgaben des Handelsrechts, welches eine Aufwertung lediglich bis zum Anschaffungswert vorsieht und Aufwertungen bis zum Verkehrswert allein im Rahmen von Sanierungsmassnahmen gestattet. Hieraus ergibt sich ein klarer und nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz inakzeptabler Bruch des Massgeblichkeitsprinzips, da handelsrechtlich unzulässige Werte in der Steuerbilanz festgehalten würden und so die Handelsbilanz nicht mehr als Grundlage für die Besteuerung dienen könnte.

### **5.2. Folgen für die Buchführung**

Die handelsrechtlich unzulässige Möglichkeit der Aufdeckung der stillen Reserven würde die Koordination und Beurteilung verschiedener Buchhaltungsabschlüsse notwendig machen, Handels- und Steuerbilanz würden auseinanderklaffen, wie im Folgenden gezeigt wird:

#### **a) Handelsrechtlicher Abschluss**

Es müsste zunächst ein handelsrechtlicher Abschluss erstellt werden, bei dem Werte höchstens zu den Anschaffungskosten bilanziert sein dürften. Dieser Abschluss würde die Grundlage für die direkte Bundessteuer liefern, da aus systematischen Gründen eine Aufwertung, wie sie die Vernehmlassungsvorlage vorsieht, nur auf Ebene der Kantons- und Gemeindesteuern möglich wäre. Der Bund indes kennt derartige Privilegien nicht. Somit wirkten die getätigten Abschreibungen jeweils steuermindernd in Bezug auf die direkte Bundessteuer. Der erste Abschluss für die direkte Bundessteuer unter dem neuen Regime dürfte somit wohl dem letzten Abschluss vor Verlust des Steuerstatus entsprechen. Hierbei erscheint aber unklar, ob aufgrund des Massgeblichkeitsprinzips Aufwertungen in der Handelsbilanz auch eine Besteuerung auf Bundesebene nach sich ziehen würden.

#### **b) Abschluss für die Staats und Gemeindesteuern**

Für die Staats- und Gemeindesteuern massgeblich wäre nicht der handelsrechtliche Abschluss, sondern jener Abschluss, welcher auf den aktuellen Verkehrswerten basiert. Es wür-

den folglich für die direkte Bundessteuer und die Staats- und Gemeindesteuern unterschiedliche Abschlüsse als Grundlage dienen. Dies stellt einen klaren Verstoß gegen das Massgeblichkeitsprinzip dar.

c) Bewertungsprobleme

Das Auseinanderklaffen von Handels- und Steuerbilanz dürfte mit bedeutenden Bewertungsproblemen einhergehen und würde zahlreiche Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Die Möglichkeit einer Aufwertung auf den Verkehrswert zieht zudem massive steuerliche Einbußen nach sich und würde es für den Fiskus notwendig machen, strenge Beurteilungskriterien für den Nachweis des Verkehrswertes heranzuziehen, was einen grossen administrativen Aufwand sowohl auf der Seite der Unternehmungen als auch auf Seiten der Steuerbehörden nach sich ziehen dürfte. Ein derartiger Nachweis liesse sich in vielerlei Fällen wohl nur mittels Sachverständigengutachten erbringen. Mit wenig Aufwand verbunden wären auf der anderen Seite jedoch die während der Dauer des Privilegs vom Anschaffungswert vorgenommenen Abschreibungen.

d) Zuzug in die Schweiz

Der Entwurf sieht vor, dass auch Unternehmen aus dem Ausland bei Zuzug in die Schweiz ihre stillen Reserven offenlegen sollen. In jenen Fällen, in denen eine Besteuerung der stillen Reserven durch den Wegzugsstaat nicht erfolgt und folglich keine Dokumentation im Rahmen der Wegzugsbesteuerung vorliegt, würde eine Verkehrswertbestimmung durch den schweizerischen Fiskus vorgenommen werden müssen, welche sich ebenfalls als ausgesprochen kompliziert, wenn nicht gar als unmöglich erweisen dürfte.

### 5.3. Faktische Weiterführung der Steuerstatus

Die vorgesehene Möglichkeit der Aufdeckung stiller Reserven bis zum aktuellen Verkehrswert und somit über den Anschaffungswert hinaus, verbunden mit der Möglichkeit der Abschreibung dieser Aktiven dürfte in vielerlei Fällen dazu führen, dass Unternehmen, welche von der Regelung betroffen sind, für einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren keine – oder lediglich sehr geringe – Steuern zahlen würden, was einer faktischen Verlängerung der Steuerstatus für zahlreiche Unternehmen gleichkäme.

Da alle Unternehmen die entsprechende Aufwertung zum Zeitpunkt der Aufhebung des Privilegs – und somit zeitgleich - vornehmen müssten, würden über einen langen Zeitraum keine Steuererträge für die öffentliche Hand anfallen, was einer faktischen Verlängerung der Privilegierung gleich käme. Dies stellt sich nicht nur in Hinblick auf über Jahre zu erwartende fehlende Steuereinnahmen als ausgesprochen problematisch dar, deren Kompensation zum jetzigen Zeitpunkt ganz und gar unklar erscheint. Insbesondere kontaminiert eine faktische Verlängerung der Steuerstatus das eigentliche Ziel der Vorlage, nämlich das Schaffen einer internationalen Akzeptanz des Unternehmensstandortes Schweiz. Die offizielle Abschaffung der Steuerstatus verbunden mit deren gleichzeitiger faktischer Aufrechterhaltung dürfte im Ausland keinerlei Anklang finden und so einem Ziel der Reform, der Erhöhung der internationalen Akzeptanz des Steuerstandortes Schweiz direkt zuwider laufen.

#### 5.4. Steuerplanungsmöglichkeiten für bisher privilegierte Handelsgesellschaften

Verliert eine Gesellschaft das Privileg als Handelsgesellschaft, können zu diesem Zeitpunkt erhebliche stille Reserven vorhanden sein, denn die Geschäftstätigkeit ist ja gerade der Punkt, an dem die Privilegierung ansetzt. Der Vernehmlassungsentwurf sieht als Kompensation des Verlustes der Privilegierung insbesondere für Handelsgesellschaften, welche nur selten in den Genuss der Auslagerung ihrer Beteiligungen in Lizenzboxen kommen dürften, die Möglichkeit der Aktivierung eines „Goodwills“ mit anschliessender 10-jähriger Abschreibungsmöglichkeit vor. Hierbei ist zu beachten, dass sich bei derartigen Gesellschaften zum Zeitpunkt der Abschaffung der Privilegierung unter Umständen erhebliche stille Reserven angehäuft haben dürften. Im Weiteren erscheint bereits die Bewertung eines möglichen „Goodwills“ als ausgesprochen problematisch. Auch lässt der Entwurf offen, ob die vorgesehene Goodwillabschreibung lediglich für die Sparte Ausland oder für das gesamte Ergebnis vorgesehen ist. Es handelt sich folglich um ein ganz und gar unklares Instrument, welches Tür und Tor für Steuerplanung und Gewinnoptimierung öffnet und durch die Steuerbehörden, wenn überhaupt nur schwer zu kontrollieren sein würde.

Nicht nur am Rande sei zudem angemerkt, dass eine derartige Lösung auch handelsrechtlich als höchst problematisch erscheint. Nachdem nur diejenigen Gesellschaften, welche bis anhin das Privileg als Verwaltungsgesellschaft beansprucht haben, von der Möglichkeit der Goodwill-Aufwertung profitieren können, dürfte die Regelung im Grunde zu einer Verlängerung des Privilegs führen. Unschön ist ein weiteres Abweichen vom Massgeblichkeitsprinzip, fraglich zudem die Akzeptanz in den übrigen Staaten.

#### 5.5. Prüfung der zur Aufwertung berechtigten Aktiven bei Holdinggesellschaften

##### a) Beteiligungen und Patente

Bei einer Holdinggesellschaft, welcher die Geschäftstätigkeit in der Schweiz untersagt ist, kommen als zur Aufwertung berechnete Aktiven vor allem Beteiligungen und Patente in Betracht. Beteiligungen können allerdings nicht periodisch abgeschrieben werden, da eine Abschreibung gemäss Art. 62 Abs. 4 DBG nur bei effektiver Wertverminderung erlaubt ist. Bei der direkten Bundessteuer wurde auf eine zeitnahe Korrektur von Werterholungen grosses Augenmerk gelegt. Beim Übergang zu einem Spartenmodell würden bei der direkten Bundessteuer die nicht mehr geschäftsmässig begründeten Abschreibungen auf Beteiligungen noch vor Einführung der Spartenrechnung mit grosser Wahrscheinlichkeit erfasst. Im Übrigen dürften die Wertzuwachsgewinne auf Beteiligungen, im Spartenmodell auch künftig von der Gewinnsteuer befreit sein.

Patente dürfen nur in eher untergeordnetem Umfang vorhanden sein, diese müssen, innerhalb der Schweiz, passiv verwaltet werden. Eine ordentliche Besteuerung würde auch hier künftig allenfalls reduziert, da diese Patente in die Lizenzboxen fallen würden.

##### b) Liegenschaften und Goodwill

Bei Liegenschaften hat das Steuerprivileg bisher nicht gegriffen, diese wurden jeweils ordentlich besteuert, somit liegt kein Grund für eine Aufwertung vor.

Aufgrund des Verbots der Geschäftstätigkeit in der Schweiz ist auch eine Realisation stiller Reserven auf dem Goodwill eher theoretischer Natur.

### c) Darlehen an Dritte und im Konzern

Als Aktiven einer Holding kommen weiterhin konzerninterne Darlehen sowie Darlehen an Dritte in Betracht. Diese sind keiner Abschreibung zugänglich, allenfalls notwendige Wertkorrekturen wären zu akzeptieren. Die Aufdeckung der stillen Reserven über den Anschaffungswert hinaus bis zum aktuellen Verkehrswert mit der anschliessenden Möglichkeit, diese Aktiven wieder abzuschreiben dürfte zur Folge haben, dass betroffene Unternehmen für einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren keine oder nur geringe Steuern zahlen würden. Da alle Unternehmen diese Aufwertungen zum Zeitpunkt der Aufhebung des Privilegs und folglich im gleichen Zeitpunkt vornehmen müssten, würden hieraus erhebliche nachteilige Steuereffekte für die Kantone und Städte resultieren. Zudem würde die Privilegierung faktisch verlängert werden.

Dies fiel zwar bei einer reinen Holdinggesellschaft mit sehr eingeschränkten Möglichkeiten zur Geschäftstätigkeit nicht allzu sehr ins Gewicht, so dass grundsätzlich die Aufwertung bis zum Verkehrswert mehr technische als steuerliche Probleme verursachen würde. Anders ist dies bei den Verwaltungsgesellschaften.

### 5.6. Zusammenfassung

Die vorgesehenen Regelungen zur Aufdeckung stiller Reserven erweisen sich sowohl in administrativer Hinsicht als auch handelsrechtlich als höchst problematisch, sie führen zudem zu einer faktischen Verlängerung der Steuerstatus und verletzen das Massgeblichkeitsprinzip. Sie kontaminieren das Hauptziel der Reform, welches im Schaffen einer internationalen Akzeptanz des Unternehmensstandortes Schweiz liegt und bergen zudem die Gefahr eines prospektiven Steuerverhaltens. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz sind Regelungen zur Aufdeckung der stillen Reserven daher klar abzulehnen.

## 6. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Die Emissionsabgabe auf das Eigenkapital umfasst die Ausgabe und Nennwerterhöhung von inländischen Beteiligungsrechten und ist in der Regel dann geschuldet, wenn eine neue Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft gegründet wird oder eine Kapitalerhöhung erfährt. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die heute bestehende Emissionsabgabe auf das Eigenkapital sich hinsichtlich der Standortattraktivität der Schweiz negativ auswirkt. Vor dem Hintergrund einer allfälligen Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer ist die Emissionsabgabe auf das Eigenkapital jedoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Eine Abschaffung der Emissionsabgabe würde es den Aktionären beispielsweise ermöglichen, nicht benötigte und schlecht verzinsten private Mittel steuerfrei in eine von ihnen beherrschte Gesellschaft einzulegen. Die überschüssigen Mittel dürften in vielen Fällen vollumfänglich dem sogenannten Sicherheitseigenkapital zugewiesen werden. So könnte in Verbindung mit einem fiktiven Eigenkapitalzins auf dem erwähnten Sicherheitseigenkapital der steuerbare Gewinn der beherrschten Gesellschaft optimiert werden.

In einem zweiten Schritt wäre es dieser Unternehmung möglich, von einer Dividendenaus-schüttung an ihren Aktionär abzusehen und stattdessen im Umfang des erzielten Gewinns einbezahlte Kapitalmittel steuerfrei zurückerstatten. Somit entfielen beim Aktionär die Dividendenbesteuerung, da die Dividende in der Gesellschaft thesauriert würde und im kommenden

Jahr als „neues“ Sicherheitseigenkapital den Platz der steuerfrei zurückbezahlten Kapitalmittel einnehmen. Gleichermassen könnte auch im kommenden Jahr von einem fiktiven Eigenkapitalzins in unveränderter Höhe profitiert werden.

Von allfälligen Steuerausfällen bei einer Abschaffung wäre somit nicht nur der Bund allein betroffen, sondern in indirekter Art und Weise auch die Gemeinden und Kantone in Bezug auf die optimierten Gewinnsteuern und die entgangenen Steuern auf Dividenden. Die Städtische Steuerkonferenz ist sich durchaus darüber im Klaren, dass mit der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer das vorstehend geschilderte Problem ohnehin auftauchen dürfte. Mit einer allfälligen vollständigen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital würde sich die Problematik jedoch massgeblich bei grossen Familienunternehmungen verschärfen, weshalb die Emissionsabgabe in der heutigen Form unbedingt beibehalten werden muss. Die Städtische Steuerkonferenz spricht sich somit klar gegen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf das Eigenkapital aus.

## **7. Anpassungen bei der Verlustverrechnung**

Das geltende Recht erlaubt einen Abzug von Verlusten aus sieben vorangegangenen Steuerperioden. Die Vernehmlassungsvorlage sieht im Rahmen der vorgesehenen Anpassungen bei der Verlustverrechnung nun die gänzliche Aufhebung der zeitlichen Beschränkung möglicher Verlustverrechnungen vor. Die heute geltende Verlustverrechnung über sieben Steuerperioden stellt als solche bereits einen Einbruch in das Periodizitätsprinzip dar, welches klar besagt, dass die Betrachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit grundsätzlich im Rahmen einer Steuerperiode zu erfolgen habe.

Eingeführt wurde die Möglichkeit der Verlustverrechnung über einen Zeitraum von sieben Steuerperioden mit der Einführung des Steuerharmonisierungsgesetzes. Zuvor bestanden unterschiedliche kantonale Regelungen mit partiell deutlich kürzeren Verlustvortragszeiträumen. Die Ausdehnung der Möglichkeit der Verlustverrechnung auf sieben Steuerperioden wurde in den letzten Jahren insbesondere von Finanzdienstleistern über Gebühr in Anspruch genommen und führte zu erheblichen und nur schwer zu verkraftenden Steuereinsparungen gerade bei den Kantonen und Gemeinden mit einer hohen Konzentration derartiger Institute. Zahlreiche Finanzdienstleister konnten sich so über Jahre den Steuerzahlungen entziehen, was insbesondere aufgrund der Tatsache, dass weiterhin hohe Dividenden an das Aktionariat und Entschädigungen an leitende Mitarbeiter ausgerichtet wurden, als eine nicht zu akzeptierende einseitige Risikoverteilung zu Lasten der Kantone und Städte wahrgenommen wurde.

Die nun vorgesehene Aufhebung der zeitlichen Beschränkung der Möglichkeit zur Geltendmachung von Verlustvorträgen würde diese ohnehin bereits stossende Situation noch massiv verschärfen und zu einer faktischen Steuerbefreiung gewisser insbesondere zyklischer Branchen führen. Auch würden hieraus zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehende Steuerplanungs- und Optimierungsmöglichkeiten für die Unternehmen mit bislang nicht absehbaren Folgen resultieren.

An dieser Stelle sei ergänzend auch die Gefahr eines sich entwickelnden Verlusttourismus erwähnt. Es dürfte künftig für zahlreiche ausländische Unternehmen attraktiv werden, Verluste in die Schweiz zu transformieren und so in den Genuss des Institutes der unbeschränkten Verlustverrechnung zu gelangen. Dies dürfte mit einem unglaublich hohen Verwaltungsaufwand einhergehen, da sich die Steuerbehörden zur Ermittlung der tatsächlich erlittenen Verluste oft allein auf von den Unternehmen vorgelegte Handelsbilanzen stützen dürften. Die

Bewertung von Jahre oder gar Jahrzehnte — zurückliegenden Verlusten beispielsweise Chinesischer Unternehmungen dürfte die Steuerbehörden vor einige Herausforderungen stellen. Die aus dem Institut der unbeschränkten Verlustverrechnung zwangsläufig resultierenden Steuerausfälle sollen gemäss der Vernehmlassungsvorlage durch eine Mindestbesteuerung des jährlichen Gewinnes kompensiert werden, indem jährlich jeweils 20% des Reingewinns bereits vor Verlustverrechnung versteuert werden. Diese Konstruktion erscheint indes im Hinblick auf steuersystematische Erwägungen kaum nachvollziehbar. So ist ganz grundsätzlich völlig unklar, wie sich die 20% errechnen bzw. auf welcher systematischen Grundlage diese beruhen. Zudem wird nachdrücklich festgehalten, dass bereits die mit Einführung des Steuerharmonisierungsgesetzes geschaffene Möglichkeit der Verlustverrechnung über sieben Steuerperioden einen massiven Einbruch in das Periodizitätsprinzip bedeutete, welcher sich allein dadurch rechtfertigen lässt, dass dieser Regelung die Annahme eines siebenjährigen Wirtschaftszyklus zugrunde liegen dürfte. Bereits die Zeitdauer von sieben Jahren erscheint indes ungebührlich lang und bringt die Gefahr mit sich, dass die Risiken der Misswirtschaft von Aktionären und vor allem vom Gemeinwesen getragen werden sollen, während die Angestellten schadlos gehalten werden.

Die nun vorgesehene Ausweitung der Verlustverrechnung auf unbeschränkte Zeit lässt sich mit dem Periodizitätsgrundsatz indes gar nicht mehr vereinbaren. Steuern könnten künftig über zahlreiche Konjunkturzyklen angepasst werden. Dies hätte eine noch stärkere Verschiebung des Risikos hin zum Gemeinwesen zur Folge, welche sich nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz kaum noch rechtfertigen liesse.

Steuersystematisch richtig wäre vielmehr die gänzliche Abschaffung der Möglichkeit, Verluste über mehr als eine Steuerperiode zu verrechnen, wobei sich die Städtische Steuerkonferenz jedoch darüber im Klaren ist, dass dies die Unternehmen ungebührlich hart treffen dürfte. Die Städtische Steuerkonferenz anerkennt somit durchaus, dass es den Unternehmen möglich sein sollte, ihre Verluste über einen (kurzen) Zeitraum auch über die laufende Steuerperiode hinaus vorzutragen, auch wenn dies mit klaren steuersystematischen Vorbehalten verbunden ist. Gerade noch vertretbar wäre nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz die Möglichkeit der Verlustverrechnung über einen Zeitraum von höchstens drei Steuerperioden. Die Ausweitung der bereits jetzt zu langen Möglichkeit der Verlustverrechnung von sieben Jahre auf unbeschränkte Dauer ist nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz indes nicht zu akzeptieren und stellt neben dem Bruch steuersystematischer Grundsätze eine erhebliche Risikoverlagerung zu Lasten des Gemeinwesens dar, so dass sich die Städtische Steuerkonferenz klar gegen die Anpassung bei der Verlustverrechnung ausspricht.

## **8. Anpassungen beim Beteiligungsabzug**

Auf Basis der geltenden Rechtslage werden Gewinne aus Beteiligungen von über 10% mit dem steuerbaren Reingewinn addiert. Aus der hieraus entstehenden Summe werden die Steuern ermittelt, welche dann um den Anteil des Beteiligungsgewinnes gekürzt werden.

Dies führt dazu, dass Wertberichtigungen und Abschreibungen auf Beteiligungen den steuerbaren Gewinn zwar im Zeitpunkt des Abschreibungs- oder Wertberichtigungsbedarfs reduzieren, jedoch eine spätere Zurechnung bei nachhaltiger Werterholung möglich wird. Ferner kann ein Beteiligungsertrag oder ein Kapitalgewinn allfällige Verlustvorträge konsumieren.

Die Vernehmlassungsvorlage sieht nun eine Anpassung beim Beteiligungsabzug vor. Künftig sollen Ergebnisse aus Beteiligungen gar nicht mehr in die Berechnung des steuerbaren Reingewinnes fallen. Ebenso wären auch Wertberichtigungen und Abschreibungen hinsichtlich der Beteiligungen steuerlich nicht mehr relevant. Zudem entfielen die Mindestbeteiligungs-

quote von 10%. Da sich Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen im neuen System nicht mehr auf die Höhe des steuerbaren Gewinns auswirken würden, wäre es somit möglich, dass ein Verlust weder auf der Ebene der Tochtergesellschaft (im Falle einer Liquidation), noch auf der Ebene der Muttergesellschaft mit Gewinnen verrechnet werden könnte.

Diese negative Folge soll nun mit einer neuen Gesetzesbestimmung eliminiert werden. So soll es künftig Konzernobergesellschaften in der Schweiz gestattet sein, im Umfang ihrer Beteiligungsquote Verluste von Konzerngesellschaften mit eigenen Gewinnen verrechnen zu können, sofern diese Verluste von der unterstehenden Konzerngesellschaft, deren Nachfolgesellschaft oder einer anderen Konzerngesellschaft bei der Berechnung des steuerbaren Reingewinns nicht berücksichtigt werden konnten und nicht mehr geltend gemacht werden können. Verluste von ausländischen Konzerngesellschaften würden nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer ermittelt werden.

Mit dieser Regelung würde die Schweiz den Beteiligungsabzug an das international gebräuchliche System anpassen. Dies erscheint nach Auffassung der Städte begrüssenswert. Hingegen ist die angedachte Verlustverrechnung von Konzerngesellschaften bei der Konzernobergesellschaft nicht praxistauglich. So müsste z.B. der Abschluss einer Tochtergesellschaft in China, welche liquidiert wird und über noch nicht verrechnete Verlustvorträge verfügt, zu einem Abschluss nach OR umgebaut werden, eine Aufgabe, die sowohl auf Seiten der Steuerbehörden als auch auf Seiten der Steuerberater nur schwer zu erfüllen sein dürfte. Auch bietet dieses System eine optimale Grundlage, um Verluste aus Tiefsteuerländern mit Gewinnen in der Schweiz zu verrechnen. Hieraus resultierende Mitnahmeeffekte sind dementsprechend nicht zu beziffern. Hiermit einher ginge ein signifikant höherer Verwaltungsaufwand, müsste doch künftig für alle Unternehmungen, welche über Beteiligungen verfügen, eine Spartenrechnung erstellt und geprüft werden. Dazu kommen noch die massiv erhöhten Aufwendungen im Zusammenhang mit einer allfälligen internationalen Verlustübernahme von ausländischen Konzerngesellschaften. Aus dieser Optik steht die Städtische Steuerkonferenz dieser Massnahme kritisch gegenüber und fordert trotz grundsätzlicher Befürwortung der Anpassung des Beteiligungsabzuges einen Verzicht auf die Möglichkeit der Verlustübernahme von Konzerngesellschaften. Zu begrüssen ist immerhin die Ausnahme der Banken von dieser Regelung, da so die Gefahr einer Ausweitung auf bankentypischen Streubesitz vermieden wird.

## **9. Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapieren**

Im geltenden Recht sind private Kapitalgewinne mit Ausnahme der kantonalen Grundstücksgewinnsteuer von der Einkommenssteuer befreit. Die Reform sieht für die Zukunft eine Durchbrechung dieses Grundsatzes vor. So sollen zur Kompensation der durch die Unternehmenssteuerreform drohenden Steuereinbussen Kapitalgewinne auf Wertschriften künftig der Einkommensteuer unterliegen und umgekehrt Kapitalverluste neu mit Kapitalgewinnen verrechnet werden können. Die Vernehmlassungsvorlage sieht neu die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapieren vor. Da bereits heute in sämtlichen OECD-Ländern eine Besteuerung von realisierten Kapitalgewinnen des privaten Wertschriftenvermögens stattfindet, erscheint eine derartige Steuer zunächst nur konsequent. Die Städtische Steuerkonferenz hat jedoch massive Bedenken an der vorgesehenen Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapieren. So darf zunächst nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Schweiz mit Einführung einer derartigen Steuer möglicherweise einen wichtigen Standort- und Wettbewerbsvorteil aufgibt, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestünde.

Auch ist im Vergleich zum Ausland in der Schweiz aufgrund des Bankkundengeheimnisses eine direkte Überprüfung von Kapitalgewinnen durch die Steuerbehörden nahezu unmöglich. Dies hätte nicht nur bei unterjährigem Wertschriftenbesitz ein erhebliches Missbrauchspotential zur Folge.

Da durch eine mit der vorgesehenen Reform möglicherweise einhergehende niedrigere Gewinnsteuer die Belastung der Unternehmungen sinken und hieraus ein höherer Gewinn oder ein Wertzuwachs der Unternehmung würde, welches jeweils den Aktionären zugutekäme, erscheint die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer steuersystematisch durchaus nachvollziehbar.

Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer bringt die Gefahr einer Verschiebung der Steuerlast von juristischen hin zu natürlichen Personen mit sich. Zudem muss nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz die Ergiebigkeit einer derartigen Steuer ganz klar hinterfragt werden. Auch sind nach Ansicht der Städtischen Steuerkonferenz die möglichen Auswirkungen, welche die Einführung einer derartigen Steuer auf allfällige Nachfolgeregelungen insbesondere in den KMUs hat, nur schwer abzuschätzen.

So erscheint es bei genauerer Betrachtung zudem nur wenig konsequent, eine Steuer lediglich auf Beteiligungspapiere zu erheben, nicht aber auf Gewinne aus Obligationen, Gold, Rohstoffe, Zertifikate etc. Dies lässt sich nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz kaum rechtfertigen und erscheint stossend und ungerecht.

Die Erhebung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapiere dürfte trotz moderner IT-Systeme mit einem äusserst kostenintensiven Verwaltungsaufwand einhergehen, welcher in keinem vertretbaren Verhältnis zu den zu erwartenden Erträgen stehen dürfte. Dies zeigt insbesondere der Vergleich mit früheren Jahren, in denen eine derartige Steuer noch existierte. Nach Ansicht der Städtischen Steuerkonferenz ist das Missbrauchspotential, welches mit der Einführung einer derartigen Steuer einhergeht, zudem als ausgesprochen hoch einzustufen. Ganz grundsätzlich stellt sich nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz zudem die Frage, in welcher notwendigen Verbindung die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapiere zur Unternehmenssteuerreform steht und ob eine solche zur Kompensation drohender Steuerausfälle tatsächlich ein probates Mittel darstellt. In Anbetracht des zuvor gesagten bezweifelt die Städtische Steuerkonferenz dies ernsthaft und spricht sich gegen die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Beteiligungspapiere aus.

## **10. Anpassung beim Teilbesteuerungsverfahren**

Das Teilbesteuerungsverfahren dient der Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbelastung. Das geltende Recht verlangt für die Anwendbarkeit des Teilbesteuerungsverfahrens eine Mindestbeteiligungsquote von 10%. Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf sieht nun einen Wegfall dieser Mindestbeteiligungsquote und somit eine Ausweitung des Teilbesteuerungsverfahrens vor. Eine solche mag sich möglicherweise im Hinblick auf zum heutigen Zeitpunkt geltende Schwelle von 10% anbieten, da diese einigermaßen willkürlich erscheint. So hat auch das Bundesgericht festgestellt, dass kein Anlass dafür besteht, die Dividende eines kleinen Teilhabers höher zu besteuern als die eines grossen Anteilseigners. Das Teilbesteuerungsverfahren ist jedoch ganz grundsätzlich steuersystematisch falsch. So handelt es sich bei einer Aktiengesellschaft um eine eigenständige Person und mithin um ein eigenes Subjekt des Steuerrechts, welches von der an der Aktiengesellschaft beteiligten Person zu trennen ist. Der Entscheid, sich an einer Kapitalgesellschaft zu beteiligen, bringt neben dem Vorteil der reduzierten Haftung naturgemäss auch eine gewisse höhere steuerliche Belastung mit sich. Für die Vermeidung einer Doppelbelastung mittels des Teilbesteuerungsverfahrens

rens besteht nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz keinerlei Grund. Die vollständige Teilbesteuerung von Kapitalerträgen stellt vielmehr eine nicht zu verantwortende Ungleichbehandlung gegenüber dem Erwerbs- und Renteneinkommen dar, welches vollumfänglich zu versteuern ist. Jenen Akteuren, welche eine derartige Belastung nicht tragen wollen, steht es bereits zum heutigen Zeitpunkt frei, eine Personengesellschaft zu gründen oder eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben.

Mit der Anpassung des Teilbesteuerungsverfahrens dürften nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz zudem grosse Vollzugsprobleme einhergehen. Es ist zu erwarten, dass die Fehlerquote im Falle des Abschaffens einer Mindestbeteiligungsquote überproportional steigen würde. All dies ginge mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand einher, welcher sich nur schwer rechtfertigen lässt. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz ist die Anpassung beim Teilbesteuerungsverfahren mithin abzulehnen. Systematisch richtig wäre es vielmehr, nach den oben aufgeführten Erwägungen das Teilbesteuerungsverfahren gänzlich abzuschaffen.

## 11. Gewinnsteuersatzsenkungen

Obgleich eine generelle Senkung der Gewinnsteuern nicht formell Bestandteil der Vorlage ist, spricht sich die Städtische Steuerkonferenz an dieser Stelle bereits ganz deutlich gegen eine in der Diskussion stehende Senkung der Gewinnsteuer aus. Zunächst einmal steht eine solche in keinerlei Zusammenhang mit den durch diese Reform angestrebten Zielen. Zudem dürften eine Senkung der Gewinnsteuer und eine hieraus zwingend resultierende Umverteilung der Steuerlast weg von den juristischen hin zu den natürlichen Personen bei der Bevölkerung auf keinerlei Verständnis stossen. Auch dürfte das Verständnis der Bevölkerung gerade für produzierende, emissionsintensive Betriebe sinken, wenn diese nur noch einen vernachlässigbaren Anteil an der Gesamtsteuerlast tragen würden. Die Bevölkerung hat bei der Ansiedlung industrieller Betriebe nicht zu unterschätzende Mitwirkungsmöglichkeiten und kann sich insbesondere in den Bereichen der Quartierplanung, der Baubewilligungen etc. beteiligen. Mit der Reform droht somit zumindest mittelbar die Gefahr, dass der wachsende Unmut der Bevölkerung gegenüber den steuerlich „privilegierten“ Unternehmungen wachsen dürfte und so die Standortsicherheit für die heimische Wirtschaft nachhaltig gefährdet würde, während internationale Gesellschaften auch weiterhin bevorzugt würden. Ebenso dürfte der Wunsch regionaler Unternehmen nach einem aktiven Mitgestalten des politischen Geschehens sowie allfällige Forderungen nach (infrastrukturellen) Leistungen durch das Gemeinwesen künftig ebenfalls auf wenig Verständnis stossen, trügen doch die Unternehmen im Gegenzug kaum noch zum Gesamteueraufkommen bei.

Es darf zudem nicht unerwähnt bleiben, dass eine Senkung der Gewinnsteuer auf ein diskutiertes Niveau von 15% (inklusive der direkten Bundessteuer von 8.5%) für die Städte wohl nicht zu verkraften wäre. Dies bestätigt auch eine Erhebung unter den Städten, welche im Falle einer derartigen Gewinnsteuersenkung Steuerausfälle von über Fr. 1.5 Mrd. prognostizierte. Hinzu kämen erwartungsgemäss auch bei den Kantonen Steuerausfälle in vergleichbaren Dimensionen. Bei allem Verständnis für die Lage des Bundes, der massgeblich von der bisherigen Privilegierung profitiert hat, kann eine solch einseitige Verschiebung der Steuerausfälle auf die Kantone und vor allem auf die Städte ohne direkte Kompensation nicht akzeptiert werden. Die Städtische Steuerkonferenz spricht sich klar gegen Senkungen auf das diskutierte Niveau aus.

## 12. Direkte Kompensation an die Gemeinden

Als Teil einer direkten Kompensation der auf Gemeindeebene zu erwartenden Steuerausfälle regt die Städtische Steuerkonferenz eine Anpassung des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG) an. Die sich aus der Mehrwertsteuer (MWST) für die Städte und Gemeinden ergebende Belastung hat sich in den vergangenen Jahren massiv verstärkt.

Zum einen verursacht die Verarbeitung der MWST bei den Kommunen (resp. ihren steuerpflichtigen Dienststellen und den von ihnen beherrschten Organisationseinheiten) eine erhebliche administrative Belastung und damit hohe Kosten. Zum anderen ist die MWST in ihrer heutigen Form in einem Staatswesen, in dem jede der drei Ebenen eine eigene Finanzautonomie hat, finanzpolitisch nicht zu rechtfertigen, denn sie führt zu einem Entzug von kommunalen Finanzmitteln durch den Bund – oder mit anderen Worten – zum Erfordernis, kommunale Steuern zu erheben, um eine Bundessteuer zu finanzieren. Wenn nun eine Steuerreform des Bundes die ohnehin schon knappen finanziellen Ressourcen der Städte und Gemeinden zusätzlich schmälert, nimmt die Akzeptanz für diese systemwidrige MWST-Belastung weiter ab. Dies umso mehr, als die Zukunft wohl eher steigende als sinkende MWST-Sätze bringen wird und sich die finanzielle Belastung der Gemeinden durch die Mehrwertsteuer weiter erhöhen wird. Die USR III bietet die Gelegenheit, eine möglichst vollständige MWST-Entlastung der kommunalen Ebene umzusetzen. Konkret soll das MWSTG so angepasst werden, dass die von den Gemeinwesen bezahlten Vorsteuern voraussetzungslos rückerstattet werden. Mit einer derartigen Anpassung im MWSTG kann eine eigentliche Anomalie des Schweizer Steuersystems korrigiert werden und zugleich handelt es sich um eine Ausgleichsmassnahme, welche die Städte und Gemeinden (zwar nur ungenügend, aber immerhin) direkt entlastet.

## III. Fazit

Die Städtische Steuerkonferenz befürwortet die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus. Sie erachtet die Einführung einer engen Lizenzbox gerade für Kantone mit forschungsintensiven Unternehmungen als sinnvoll.

Die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer ist weder erforderlich noch sinnvoll, da sie grosse Mitnahmeeffekte und entsprechende Einbrüche bei den Gewinnsteuern zur Folge hätte, welche sich nur schwer rechtfertigen lassen. Die Aufwertung von stillen Reserven verlängert faktisch die gewährten Steuerprivilegien und ist nicht nur wegen der Mitnahmeeffekte sondern vor allem wegen ihrer wahrscheinlich geringen internationalen Akzeptanz abzulehnen. Die Anpassungen bei der Kapitalsteuer sind sinnvoll. Die Städtische Steuerkonferenz lehnt sodann die vorgesehene Besteuerung privaten Kapitalgewinne auf Beteiligungspapieren ab. Sie wendet sich zudem entschieden gegen eine generelle Gewinnsteuersatzsenkung. Deren Folgen wären für die Städte finanziell nicht verkraftbar.

Ganz grundsätzlich erscheint nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz die Frage nach den Kompensationsmassnahmen nicht hinreichend durchdacht. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz bringt die vorgesehene Revision nicht nur direkte finanzielle Einbussen, vielmehr ist die Gefahr massgeblicher Mindereinnahmen aufgrund von Mitnahmeeffekten nicht zu unterschätzen. Die momentan in der Diskussion stehenden Beträge dürften in Anbetracht der zu erwartenden Steuerausfälle nur den Effekt eines „Tropfens auf dem heissen Stein“ haben.

Als direkte Kompensation für die von den Reformen betroffenen Gemeinden regt die Städtische Steuerkonferenz bei der Mehrwertsteuer die Rückerstattung der geleisteten Vorsteuern an.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Urs Stauffer  
Präsident Städtische Steuerkonferenz



Dr. Bruno Fässler  
Vizepräsident Städtische Steuerkonferenz