

**Botschaft
zum Bundesgesetz über die Verbesserung
der steuerlichen Rahmenbedingungen
für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen
(Unternehmenssteuerreformgesetz II)**

vom 22. Juni 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) und beantragen Ihnen, dem beiliegenden Gesetzesentwurf zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2000 | P | 99.3300 | Abschaffung der steuerlichen Doppelbelastung bei Familienunternehmen (N 24.3.00, Imhof) |
| 2000 | P | 99.3455 | Wirkungsvollere Ausgestaltung der steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven (N 24.03.00, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR) |
| 2000 | P | 99.3472 | Ausweitung der Bestimmungen über Risikokapital auf die Kantone (N 22.12.99, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 97.400; S 22.6.00) |
| 2000 | P | 00.3155 | Aktiengesellschaften und Aktionäre. Abschaffung der Doppelbesteuerung der Erträge (N 13.12.00, Zuppiger) |
| 2001 | P | 01.3556 | Generationenwechsel in einem Unternehmen. Steueraufschub (N 14.12.01, Bader Elvira) |
| 2002 | P | 01.3557 | Besteuerung der Kapitalgewinne bei Betriebsaufgabe (N 20.3.02, Eberhard) |
| 2002 | M | 01.3214 | Beseitigung von fiskalischen Ungerechtigkeiten für KMU (N 26.9.01, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 01.021; S 5.6.02) |
| 2003 | M | 02.3638 | Rasche Vorlage einer Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II (N 2.12.02, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 01.021; S 17.3.03) |

2003	P	02.3696	Eigenmietwert bei Hofaufgabe (N 21.3.03, SVP-Fraktion)
2003	P	03.3112	Fortbestand der Familienbetriebe (N 3.10.03, Fattebert)
2003	P	03.3445	Steuererleichterungen für Personengesellschaften (N 19.12.03, Eggly)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Juni 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Die erste Unternehmenssteuerreform von 1997 zeigte mit der Verbesserung des Holdingstandortes, der Beseitigung der Kapitalsteuer und dem linearen Gewinnsteuersatz positive Wirkungen. Seither wurden in den eidgenössischen Räten zahlreiche Vorstösse eingereicht, welche vor allem die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und ihren Anteilhabern, die steuerliche Entlastung von Risikokapital, die rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, die Belastung von Personenunternehmen, die Unternehmensnachfolge und, zusammenfassend ausgedrückt, die Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz betreffen.

Die Untersuchungen der vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzten Expertenkommission «Rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)», der Arbeitsgruppe «Standortstudie» der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW in Mannheim ergaben, dass der internationale Vergleich bezüglich der Besteuerung auf der Stufe Unternehmen für den Bund und die meisten Kantone günstig ausfällt: Die effektiven Grenzsteuersätze bei den Gewinnsteuern sind in der Schweiz deutlich niedriger als etwa in Deutschland und Frankreich. Hingegen sind die steuerlichen Vorteile für die Schweiz weniger ausgeprägt, wenn neben der Unternehmensebene auch die Grenzbelastung des Investors berücksichtigt wird.

Unter diesen Umständen besteht kein vordringlicher Handlungsbedarf für generelle Steuerentlastungen bei den Unternehmen. Vielmehr geht es bei der Unternehmenssteuerreform II im Wesentlichen darum, einerseits eine steuerliche Entlastung von Risikokapital zu erreichen, die primär den Investoren, welche sich unternehmerisch beteiligen, zugute kommen soll. Andererseits zielt die Reform aber auch auf die steuerliche Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Entlastungen sollen vor allem dort vorgenommen werden, wo im internationalen Vergleich der grösste Handlungsbedarf besteht. Zudem werden ungerechtfertigte Überbesteuerungen gemildert und zum Teil beseitigt.

Die steuerliche Entlastung der Investoren und insbesondere der KMU-Inhaber wird erreicht durch eine tiefere Besteuerung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne, und zwar durch eine Entlastung auf Stufe des Anteilhabers.

Bei der direkten Bundessteuer wird eine Teilbesteuerung der Dividenden eingeführt. Im Privatvermögen werden diese nur noch zu 80 Prozent anstatt wie bisher zu 100 Prozent erfasst. Bei den Beteiligungen im Geschäftsvermögen erfolgt die Besteuerung der Erträge zu 60 Prozent. Der Besteuerung unterliegen hier nicht nur die Dividenden, sondern auch die Veräusserungsgewinne, die allerdings nur bei Erfüllung bestimmter Qualifikationskriterien in den Genuss der vorgesehenen Teilbesteuerung gelangen.

Bei den Kantons- und Gemeindesteuern erfolgt die steuerliche Entlastung der ausgeschütteten Gewinne nach eigenem Recht. Dies belässt den Kantonen einen hohen Gestaltungsspielraum.

Gewinne auf der Veräusserung von privaten Wertschriften bleiben steuerfrei. Der steuerfreie Raum wird jedoch präziser umschrieben; gleichzeitig soll durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, dass Zahlungen, die wirtschaftlich die Funktion einer steuerbaren Dividende haben, auch als solche behandelt werden. Der Begriff des so genannten Quasi-Wertschriftenhändlers wird gesetzlich umschrieben und deutlich eingeschränkt.

Kernstück der Massnahmen zu Gunsten der Kapitalgesellschaften bildet die Möglichkeit der Kantone, die Gewinnsteuern an die Kapitalsteuern anzurechnen. Damit werden vor allem profitable Unternehmen entlastet, gleichzeitig wird aber auch sichergestellt, dass alle Unternehmen mindestens die Kapitalsteuer bezahlen. Hinzu kommen weitere Verbesserungen, insbesondere der Wechsel zum Kapitaleinlageprinzip und die Herabsetzung der Voraussetzungen für den Beteiligungszug.

Bei den beabsichtigten Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen handelt es sich um lang ersehnte Verbesserungen. Sie betreffen vier Bereiche, die vor allem für KMU von grosser Bedeutung sind. Es geht um die

- Erhaltung bestehender Personenunternehmen,*
- Erleichterung der Restrukturierung von Personenunternehmen,*
- Erleichterung der Übertragung von Unternehmen sowie um*
- Steuererleichterungen bei der zu Lebzeiten oder nach dem Tod des Inhabers erfolgten Liquidation eines Unternehmens.*

Angehängt an die Unternehmenssteuerreform II werden einige Vorschläge im Rahmen des Entlastungsprogramms 04. Damit die Eidgenössische Steuerverwaltung ihre Sparvorgaben einhalten kann, ist es sinnvoll, dass sie von aufwändigen Detailkontrollen entlastet wird und sich auf die wesentlichen Kontrollarbeiten konzentrieren kann. Diese Massnahmen führen teilweise auch zu administrativen Entlastungen für die Steuerzahlenden.

Ferner sollen die beiden Bundesgesetze von 1951 und 1985 über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven aufgehoben werden. Aus dieser Aufhebung ergibt sich eine teilweise Kompensation der Steuerausfälle, die durch die Unternehmenssteuerreform II beim Bund, den Kantonen und Gemeinden zu erwarten sind. Die Abschaffung der Arbeitsbeschaffungsreserven ermöglicht ebenfalls einen Beitrag an den geforderten Aufgabenverzicht und trägt zur Vereinfachung der Steuerveranlagung bei.

Eine Vereinfachung des Steuersystems stand nicht im Zentrum der Unternehmenssteuerreform. In einigen Punkten, neben der hier vorerwähnten Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven, kommt es aber dennoch zu Vereinfachungen, indem Klarstellungen vorgenommen und Überbesteuerungen abgebaut werden. Zudem wird die Besteuerung zeitlich näher an den tatsächlichen Geldzufluss gelegt.

Die Unternehmenssteuerreform hat nur Erfolg, wenn sie von den Kantonen mitgetragen wird. Der Bundesrat hat deshalb die Vorstellungen der kantonalen Finanzdirektoren in seinen Entscheid mehrheitlich einbezogen. Allerdings hat er auf das von den Kantonen einhellig verlangte Erfordernis einer Mindestbeteiligung für die

Gewährung der Teilbesteuerung der Dividenden verzichtet. Er hält dafür, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung allen Anteilsinhabern, unabhängig von der Höhe ihrer Beteiligung, zu gewähren ist.

Die Reform bringt für den Bund kurzfristige Mindererträge von rund 40 Millionen Franken. Langfristig dürften sich Mehrerträge von rund 55 Millionen ergeben. Die Mindererträge für die Kantone und Gemeinden hängen weitgehend von den Entscheidungen der Kantone ab.

Von der Reform erwartet der Bundesrat auch gewisse Wachstumsimpulse. Die Reform ist denn auch Bestandteil des Wachstumspaketes des Bundesrates.

Unabhängig von der Reform der Unternehmensbesteuerung verbleibt Handlungsbedarf im Bereich der Familienbesteuerung. Die Möglichkeiten und die Folgen eines allfälligen Übergangs zur Individualbesteuerung wurden im Rahmen des Grundlagenberichts zum Postulat Lauri (02.3549) bereits umfassend geprüft. Bei der Ehepaarbesteuerung stehen nun wichtige Grundsatzentscheide an. Zudem stellt sich die Frage von schnell greifenden Massnahmen, etwa im Bereich des Zweiverdienerabzuges.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	4735
1 Allgemeiner Teil	4743
1.1 Zur Entstehung der Vorlage	4743
1.2 Die Ablehnung der Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer»	4745
1.3 Die Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)	4745
1.3.1 Feststellungen der ERU zur wirtschaftlichen Doppelbelastung	4746
1.3.2 Auffassung der ERU zum Anrechnungsverfahren	4746
1.3.3 Empfehlungen der ERU	4747
1.4 Die Standortstudie der Eidgenössischen Steuerverwaltung	4748
1.4.1 Die Feststellungen der Standortstudie	4748
1.4.2 Empfehlungen der Standortstudie	4749
1.4.3 Massnahmenkatalog	4750
1.5 Das Gutachten Keuschnigg	4751
1.5.1 Reformszenarien im Gutachten Keuschnigg	4751
1.5.2 Ergebnisse der Modellsimulationen im Gutachten Keuschnigg	4752
1.5.2.1 Auswirkungen auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung	4752
1.5.2.2 Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen	4754
1.5.2.3 Verteilungseffekte	4754
1.5.2.4 Auswirkungen auf das Finanzierungsverhalten der Unternehmen	4755
1.5.2.5 Auswirkungen auf die Rechtsformwahl	4755
1.6 Internationale Vergleiche der Steuerbelastung	4756
1.6.1 Steuerbelastung auf Unternehmensebene	4757
1.6.2 Aggregierte Steuerbelastung auf Unternehmens- und Haushaltsebene	4758
1.6.3 Belastungsvergleiche	4759
1.7 Steuersystematische Anforderungen und Reformbedarf	4762
1.7.1 Rechtliche Anforderungen	4762
1.7.2 Ökonomische Anforderungen	4764
1.7.3 Reformbedarf	4767
1.7.3.1 Effizienzverluste als Folge fehlender Finanzierungsneutralität	4768
1.7.3.2 Fehlende Rechtsformneutralität	4771
1.7.3.3 Steuerliche Belastung von Risikokapital	4772
1.7.3.4 Standortattraktivität	4772
1.7.3.5 Rechtsunsicherheit betreffend Besteuerung von Kapitalgewinnen	4773
1.7.3.6 Verletzung des Prinzips der Steuergerechtigkeit	4773
1.8 Parlamentarische Vorstösse	4774
1.8.1 Die Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 29. Oktober 2002 (02.3638)	4774

1.8.2 Die parlamentarische Initiative der christlichdemokratischen Fraktion vom 12. Dezember 2002 (02.469)	4775
1.8.3 Die parlamentarische Initiative Lauri vom 6. Oktober 2004 (04.461)	4776
1.8.4 Neuere Vorstösse	4778
1.8.4.1 Die Motion der Freisinnig-Demokratischen Fraktion vom 23. September 2004 (04.3457)	4778
1.8.4.2 Die Motion Baumann vom 8. Oktober 2004 (04.3600)	4779
1.8.4.3 Die Motion Bühler vom 16. Dezember 2004 (04.3736)	4780
1.9 Die Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II	4780
1.9.1 Übersicht über die Vernehmlassungsvorlage	4780
1.9.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	4782
1.9.2.1 Zur grundsätzlichen Frage der Notwendigkeit einer Reform	4782
1.9.2.2 Zur Modellwahl	4783
1.9.2.3 Zu den Entlastungen für Körperschaften	4784
1.9.2.4 Zu den Entlastungen für Personenunternehmen	4785
1.9.2.5 Zu den finanziellen Auswirkungen der Reform	4785
1.10 Grundsätzliche Überlegungen des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform	4785
1.10.1 Schlussfolgerungen des Bundesrates aus dem Vernehmlassungsverfahren	4785
1.10.2 Die Unternehmenssteuerreform im Verhältnis zu anderen Steuerthemen	4786
1.10.2.1 Familienbesteuerung	4786
1.10.2.2 Andere aktuelle Projekte	4787
1.10.3 Das Konzept des Bundesrates für die Unternehmenssteuerreform	4788
2 Massnahmen auf Stufe des Anteilsinhabers	4790
2.1 Ausgangslage	4790
2.1.1 Übersicht über das geltende Recht	4790
2.1.2 Die wirtschaftliche Doppelbelastung	4791
2.1.3 Wie wirkt sich die wirtschaftliche Doppelbelastung aus?	4792
2.1.4 Handlungsbedarf	4792
2.1.5 Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren	4793
2.2 Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Privatvermögen	4794
2.3 Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und Finanzierung der AHV	4797
2.4 Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Geschäftsvermögen	4797
2.5 Das Kapitaleinlageprinzip	4800
2.5.1 Geltendes Recht: Das Nennwertprinzip	4800
2.5.2 Die vorgesehene Neuregelung	4802
2.6 Die Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne: Präzisierungen und Grenzen	4803
2.6.1 Das geltende Recht	4803
2.6.2 Lösungsansatz	4804
2.6.3 Von der indirekten Teilliquidation zur Ersatzdividende	4804
2.6.4 Die Transponierung	4807
2.6.5 Der «Quasi-Wertschriftenhandel»	4808

2.7 Der Schuldzinsenabzug	4811
3 Massnahmen im Bereich des Körperschaftssteuerrechts	4811
3.1 Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer	4811
3.2 Erleichterungen für den Beteiligungsabzug	4812
3.3 Ersatzbeschaffung von Beteiligungen	4813
3.4 Erleichterungen bei der Emissionsabgabe	4813
4 Entlastungen für Personenunternehmen	4814
4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen	4814
4.2 Massnahmen zur Erhaltung	4816
4.2.1 Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung	4816
4.2.2 Bewertung von Wertpapieren des Geschäftsvermögens im Hinblick auf die Vermögenssteuer	4818
4.3 Erleichterung der Restrukturierung	4819
4.3.1 Ausgangslage	4819
4.3.2 Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- ins Privatvermögen	4820
4.3.3 Die Berücksichtigung der Geschäftsverluste in monistischen Systemen	4821
4.4 Erleichterung der Übertragung	4822
4.4.1 Ausgangslage	4822
4.4.2 Übertragung von Personenunternehmen	4822
4.4.2.1 Entgeltliche Übertragung	4822
4.4.2.2 Übertragung durch Erbfolge	4822
4.4.2.2.1 Weiterführung des Unternehmens durch alle Erben	4822
4.4.2.2.2 Weiterführung des Unternehmens durch einen Teil der Erben	4823
4.5 Erleichterungen bei der Liquidation	4823
4.5.1 Milderung der Steuerbelastung bei endgültiger Übertragung oder Liquidation	4823
4.5.2 Milderung der Steuerbelastung im Erbfall	4824
4.5.3 Verpachtung und definitive Aufgabe eines Geschäftsbetriebes	4825
4.6 Übersicht über die für Personenunternehmen vorgeschlagenen Massnahmen	4826
4.6.1 Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- in das Privatvermögen während des Bestandes des Unternehmens	4826
4.6.2 Übertragung von Grundstücken aus dem Geschäfts- in das Privatvermögen im Rahmen der Liquidation eines Unternehmens	4827
4.6.3 Besteuerung der Liquidationsgewinne (Veräusserung des Unternehmens an Dritte)	4828
4.6.4 Übertragung eines Unternehmens durch Erbfolge	4829

5 Aufhebung der Bundesgesetze über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG)	4830
5.1 Ausgangslage	4830
5.1.1 Konzept und Funktionsweise der Arbeitsbeschaffungsreserven	4830
5.1.2 Die zwei Bundesgesetze und die kantonalen Anschlussgesetze	4831
5.1.3 Entwicklung der ABR nach dem Bundesgesetz von 1985	4832
5.2 Bewertung der ABR	4836
5.3 Die beantragte Neuregelung	4836
5.4 Aufhebung der Gesetze und Auflösung des Bestandes	4836
5.4.1 Aufhebung des Gesetzes von 1951	4836
5.4.2 Auflösung des Bestandes und Aufhebung des Gesetzes von 1985	4836
5.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	4837
5.6 Ergebnis der Vernehmlassung	4837
6 Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung	4838
6.1 Grundsätzliches zur Aufgabenverzichtsplanung	4838
6.2 Massnahmen im Bereich der Stempelabgaben	4838
6.2.1 Selbstveranlagung bei Genossenschaften und Erhöhung des Freibetrages bei der Emissionsabgabe	4838
6.2.2 Freibetrag für die Emissionsabgabe bei Sanierungen	4839
6.3 Verrechnungssteuer: Einführung einer Freigrenze für Zinsen von allen Kundenguthaben	4839
7 Erläuterungen der gesetzlichen Massnahmen	4840
7.1 Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben	4840
7.2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer	4842
7.3 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden	4848
7.4 Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer	4851
7.5 Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft	4851
7.6 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1985 über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven	4852
8 Auswirkungen	4852
8.1 Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen	4852
8.1.1 Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne	4852
8.1.2 Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer	4853
8.1.3 Emissionsabgabe	4853
8.1.4 Verrechnungssteuer	4854
8.1.5 Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven	4854
8.1.6 Übrige Massnahmen	4855
8.1.7 Fazit	4855
8.2 Personelle Auswirkungen	4855

8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	4856
8.3.1 Die Auswirkungen der Massnahmen auf die Ziele der Reform	4856
8.3.1.1 Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne	4858
8.3.1.2 Einführung des Kapitaleinlageprinzips	4859
8.3.1.3 Gesetzliche Normierung der Ersatztatbestände	4860
8.3.1.4 Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer	4860
8.3.1.5 Erleichterungen für den Beteiligungsabzug	4861
8.3.1.6 Erleichterungen bei der Emissionsabgabe	4861
8.3.1.7 Entlastungen für Personenunternehmen	4862
8.3.1.7.1 Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung	4862
8.3.1.7.2 Bewertung der Wertschriften im Geschäftsvermögen bei der Vermögenssteuer	4863
8.3.1.7.3 Übertragung von Liegenschaften aus dem Privat- ins Geschäftsvermögen und umgekehrt	4863
8.3.1.7.4 Weiterführung des Unternehmens durch einen Teil der Erben	4863
8.3.1.7.5 Verminderung der Steuerbelastung von Liquidationsgewinnen	4864
8.3.1.7.6 Verpachtung und definitive Aufgabe eines Geschäftsbetriebes	4864
8.3.2 Zielerreichung mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket	4865
8.3.3 Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven	4866
8.4 Zweckmässigkeit im Vollzug	4866
9 Legislaturplanung	4867
10 Verfassungsmässigkeit	4867
10.1 Allgemeines	4867
10.2 Steuerharmonisierung	4868
10.3 Aufhebung der kantonalen Anschlussgesetze zu den Arbeitsbeschaffungsreserven	4868
Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Entwurf)	4875

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Zur Entstehung der Vorlage

Ziel der vorliegenden Botschaft ist eine weitere Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft durch Massnahmen sowohl auf Stufe des Investors als auch auf Stufe des Unternehmens. Bei den vorgeschlagenen Massnahmen geht es im Wesentlichen um steuerliche Entlastungen zu Gunsten von Personunternehmen, um die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, um die Einführung des so genannten Kapitaleinlageprinzips sowie um ergänzende steuerliche Massnahmen zu Gunsten der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften. Der Bundesrat kommt damit auch den Kreisen der Politik (vgl. Ziff. 1.8) und der Wirtschaft entgegen, deren Anliegen in jüngeren Revisionen nicht oder nur teilweise entsprochen worden ist.

Die Unternehmenssteuerreform 1997¹ brachte namentlich folgende Neuerungen: Ausdehnung des Beteiligungsabzugs auf Beteiligungsgewinne; Übergang zum proportionalen Gewinnsteuersatz (8,5 Prozent); Aufhebung der Kapitalsteuer im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11); Vereinfachung der Regeln über die Nachbesteuerung von früher übernommenen Auslandverlusten; Senkung der Emissionsabgabe auf Beteiligungen von 2 auf 1 Prozent; Erleichterungen im Bereich der Verrechnungssteuer beim Erwerb eigener Aktien; Wiedereinführung der Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien (2,5 Prozent); Neuregelung des so genannten Domizilprivilegs im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14). Diese Anpassungen bezweckten eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen und damit eine Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes, insbesondere des Holdingstandortes Schweiz. Unberücksichtigt blieben unter anderem Anliegen wie die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, die Einführung des Kapitaleinlageprinzips sowie steuerliche Entlastungen für die als Personunternehmen organisierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Unternehmenssteuerreform 1997 hat die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Insbesondere konnte sich die Schweiz als Holdingstandort weiter verbessern.

Das Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998² ist am 1. Januar 2001 in Kraft getreten. Die dort vorgesehenen steuerlichen Massnahmen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Beschränkung des Abzugs von privaten Schuldzinsen auf den Betrag der steuerbaren Bruttovermögenserträge plus 50 000 Franken; die Möglichkeit der Bildung von gewillkürtem Geschäftsvermögen (Beteiligungen von mindestens 20 Prozent an Kapitalgesellschaften und Genossenschaften können im Zeitpunkt des Erwerbs der Beteiligung zu Geschäftsvermögen erklärt werden); Limitierung der Höhe der abzugsfähigen Beiträge an Einrichtungen der beruflichen Vorsorge; Begrenzung des Abschlussalters für rückkaufsfähige Kapitalversicherungen mit Einmalprämie auf die Vollendung des 66. Altersjahres; Neuregelung der Besteuerung der Leibrenten sowie der Einkünfte aus Verpfändung.

¹ Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997, in Kraft seit dem 1. Januar 1998; AS 1998 669.
² AS 1999 2374; BBl 1999 4

Am 2. Dezember 2001 haben Volk und Stände die Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer»³ abgelehnt. Der Bundesrat erklärte im Vorfeld dieser Abstimmung, die Mängel der Initiative im Rahmen einer Reform des Unternehmenssteuerrechts zu prüfen (vgl. Ziff. 1.2).

Bereits vor der Abstimmung über die Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer» setzte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) am 31. Januar 2000 eine von Prof. Xavier Oberson (Universität Genf) geleitete Expertenkommission «rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)» ein. Diese Expertenkommission befasste sich zunächst mit dem Begehren nach steuerlicher Gleichbehandlung von Investitionen in Kapitalgesellschaften einerseits und Personenunternehmen andererseits (Gerechtigkeitsziel). Im Weiteren suchte sie nach Massnahmen zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für das Risikokapital unter besonderer Berücksichtigung der KMU (Standortziel). Die ERU verfolgte einen ganzheitlichen Ansatz, der alle unternehmerisch beteiligten Investoren umfassen und deshalb gleichzeitig auch eine rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung verwirklichen sollte (s. dazu Ziff. 1.3). Im August 2000 beauftragte das EFD die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), zusammen mit Vertretern kantonaler Steuerverwaltungen eine gemischte Arbeitsgruppe «Standortstudie» einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe hatte den Auftrag, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Steuersystems zu untersuchen, und zu prüfen, ob das geltende Steuersystem einen Beitrag zum volkswirtschaftlichen Erfolg (gemessen insbesondere an den Schlüsselgrössen Wachstum und Beschäftigung) leiste. Sie hatte weiter zu definieren, welche steuerlichen Erfolgsfaktoren im internationalen Wettbewerb von besonderer Bedeutung sind und welche Folgerungen sich daraus für das schweizerische Steuersystem ergeben. Die Ergebnisse (vgl. Ziff. 1.4) sollten schliesslich in eine Prioritätenliste steuerlicher Massnahmen im Interesse eines wettbewerbsfähigen Standorts einfließen.

Am 21. September 2001 erging der Auftrag des Bundesrates an das EFD und damit an die ESTV, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Vernehmlassungsvorlage zur Vervollkommnung der Unternehmenssteuerreform 1997 vorzubereiten. Zu den erklärten Reformzielen zählten die Beseitigung oder zumindest die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Körperschaftsgewinnen und Dividenden sowie die Behebung der die Personenunternehmen treffenden steuerlichen Nachteile (insbesondere bei definitiver Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit und bei Generationenwechsel). Eine Arbeitsgruppe Bund/Kantone unter der Leitung der ESTV nahm ihre Arbeit am 24. Oktober 2001 auf. Im Frühjahr 2002 war das Konzept der Unternehmenssteuerreform II mit den sich aufdrängenden Vorschlägen zur Änderung der Bundesgesetze über die direkte Bundessteuer und über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden bereit. Entsprechend den genannten Reformzielen sah dieses so genannte *Urkonzept* ein umfassendes Teilbesteuerungsverfahren für alle Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen vor. Die weiteren Arbeiten konzentrierten sich nicht nur auf die Verbesserung der Information der betroffenen Kreise, sondern insbesondere auf die wissenschaftliche Analyse des vorgeschlagenen Urkonzepts. Im Auftrag der ESTV untersuchten Prof. Dr. Christian Keuschnigg und Dipl.-Kfm. Martin D. Dietz von der Universität St. Gallen (IFF-HSG) die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform (vgl. Ziff. 1.5). Auf Grund von Kontakten mit massgebenden Verbänden von Wirt-

³ BBl 2002 1209

schaft und Beratung wurde klar, dass die Hauptmassnahme der Reform, nämlich die Einführung der umfassenden Teilbesteuerung (zu 60 %) aller Dividenden und Veräusserungsgewinne aus so genannten qualifizierten Beteiligungen (5 %ige Kapitalquote oder Gestehungskosten von mindestens einer Million Franken), auf Vorbehalt stiess. Ausserdem galt es, in der Vernehmlassungsvorlage (vgl. Ziff. 1.9) den zahlreichen parlamentarische Vorstössen (vgl. Ziff. 1.8) so weit wie möglich Rechnung zu tragen.

1.2 Die Ablehnung der Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer»

Die am 5. November 1999 eingereichte Volksinitiative «für eine Kapitalgewinnsteuer» wurde am 25. Oktober 2000 vom Bundesrat⁴, am 22. Juni 2001 von der Bundesversammlung⁵ und am 2. Dezember 2001 von Volk und Ständen⁶ abgelehnt. Sachlich wurde der Initiative vorgeworfen, sie wolle eine zusätzliche Steuer einführen, ohne das System zu reformieren. So war die mit der Initiative vorgeschlagene Kapitalgewinnsteuer insbesondere nicht zu vereinbaren mit der wirtschaftlichen Doppelbelastung, der Beibehaltung bestehender Ungereimtheiten (Transponierung, indirekte Teilliquidation und Quasi-Wertschriftenhandel) sowie der (für die Kantone ergebnisreichen) Vermögenssteuer. Der Bundesrat erblickte denn auch den Hauptgrund für die Ablehnung der Initiative darin, dass sie zu einer zusätzlichen Steuer geführt hätte und dabei die Einbettung in das bestehende Steuersystem zu wenig beachtete und das bundesrätliche Konzept einer systemgerechten Lösung unnötig einengte. Allerdings anerkannte der Bundesrat einen grundsätzlichen Korrekturbedarf und stellte in Aussicht, die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer bei gleichzeitiger Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Rahmen einer breiter angelegten Unternehmenssteuerreform prüfen zu wollen.

1.3 Die Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)

Wie erwähnt (vgl. Ziff. 1.1) hat die vom EFD am 31. Januar 2000 eingesetzte ERU die Ergebnisse ihrer Arbeiten am 12. Juli 2001 veröffentlicht⁷. Nachfolgend sollen in Kürze die Feststellungen der ERU zur wirtschaftlichen Doppelbelastung, ihre Aussagen zum Anrechnungsverfahren sowie ihre Empfehlungen wiedergegeben werden.

⁴ Botschaft des Bundesrates vom 25. Oktober 2000, BBl **2000** 5995.

⁵ BBl **2001** 2880

⁶ BBl **2002** 1209

⁷ Bericht der Expertenkommission rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, erstattet dem EFD, Juli 2001, veröffentlicht auf der Website der Eidg. Steuerverwaltung: <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/index/archiv/eru/berichteru.htm>

1.3.1 **Feststellungen der ERU zur wirtschaftlichen Doppelbelastung**

Obschon nur noch wenige OECD-Staaten (z.B. Niederlande, Irland und die Schweiz) das klassische System der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Körperschaft und Aktionär kennen, geht die ERU von der Feststellung aus, dass die wirtschaftliche Doppelbelastung an sich keine generelle Benachteiligung der Aktionäre im Vergleich zu den Teilhabern von Personenunternehmen darstellt. Dies deshalb, weil es im Grunde genommen die Teilhaber von Personenunternehmen sind, die benachteiligt sind, sofern der Jahresgewinn einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft nicht vollumfänglich für den privaten Konsum der Beteiligten oder zur Finanzierung neuer unternehmerischer Tätigkeiten verwendet wird (Eigenfinanzierung des Unternehmens). Die wirtschaftliche Doppelbelastung stellt (erst) dann einen Nachteil für die Aktionärin oder den Aktionär dar, wenn der Jahresgewinn weitgehend ausgeschüttet oder eine Substanzdividende bezogen wird⁸. Hinzu kommt aber die Feststellung der ERU, dass Gewinne, die betriebswirtschaftlich ausschüttungsfähig wären (überschüssige liquide Mittel), oft nicht dem betrieblichen Wachstum dienlich gemacht, sondern bloss vorübergehend oder auch für längere Zeit im Unternehmen «parkiert» werden, bis sich eine Gelegenheit bietet, diese ausschüttungsfähigen Mittel als steuerfreien Kapitalgewinn zu realisieren. Dies führt heute erfahrungsgemäss nicht selten zur Besteuerung von Vermögensertrag infolge indirekter Teilliquidation oder «Verkauf» an sich selbst (Transponierung). Die identische steuerliche Behandlung von Veräusserungsgewinnen und Gewinnbezügen würde derartige Probleme weitgehend beheben.

1.3.2 **Auffassung der ERU zum Anrechnungsverfahren**

Die ERU hat unter den verschiedenen Entlastungsmassnahmen auch das so genannte pauschale Unternehmenssteuer-Anrechnungsverfahren geprüft, in dem allerdings nicht etwa auf eine gesamtschweizerische durchschnittliche Vorbelastung der Körperschaftsgewinne, sondern auf die jeweiligen Belastungsverhältnisse am Ansässigkeitsort des Aktionärs abgestellt wird (virtuelle Gewinnsteuer des Bundes, des Kantons und der Gemeinde am Wohnort des Aktionärs). Dabei ist davon auszugehen, dass durch die Veräusserung von Beteiligungen die einbehaltenen Gewinne eines Unternehmens realisiert werden. Bei einer auf den wirtschaftlichen Gehalt abstellenden Besteuerung sind solche Veräusserungsgewinne grundsätzlich gleich zu behandeln wie ausgeschüttete Gewinne. Wie Dividenden und andere Gewinnbezüge bilden sie somit Teil des gesamten Reineinkommens. Sie sind deshalb auch zum gleichen Satz wie das gesamte Reineinkommen zu besteuern. Allerdings ist – wie bei Dividenden und anderen Gewinnbezügen – der Vorbelastung durch die Unternehmenssteuern Rechnung zu tragen. Nach dem Anrechnungsverfahren wird für die Ermittlung des Einkommens der Veräusserungsgewinn um eine pauschale (virtuelle)

⁸ Die ERU hat im Rahmen eines Vergleichs der Steuerbelastung von Personenunternehmen und Aktiengesellschaften sowie ihrer Beteiligten Berechnungen vorgenommen, die auf den drei Ausschüttungsszenarien 33 %–67 %–75 % sowie auf Bruttorenditen von 12 % und 18 % des (definierten) Gesamtkapitals beruhen und zeigen, dass die wirtschaftliche Doppelbelastung von AG und Aktionär – verglichen mit der steuerlichen Belastung des Selbständigerwerbenden – im Durchschnitt erst bei Gewinnausschüttungen von über 70 % des Jahresgewinns nachteilig wird.

Unternehmenssteuer aufgestockt, was bei Besteuerung der Veräusserungsgewinne zwar ebenfalls zwingend wäre, jedoch von den Aktionären kaum verstanden würde. Steuerbar ist somit der vom (potenziell oder tatsächlich) ausschüttenden Unternehmen erzielte Gewinn vor Steuern, wie wenn das Unternehmen in der Wohngemeinde des Aktionärs steuerpflichtig wäre. Beträgt z.B. die virtuelle Gesamtbelastung vor Steuern 20 Prozent, so wären die Netto-Einkünfte (80 %) beim Aktionär auf Grund des Multiplikators 1,25 (= 100 %) zu versteuern. Die Einkommenssteuer der Beteiligten wird dann um diese pauschale Unternehmenssteuer gekürzt, um der Vorbelastung Rechnung zu tragen.

Die ERU beurteilt dieses Unternehmenssteuer-Anrechnungsverfahren als die theoretisch beste Lösung. Indessen gibt sie zu bedenken, dass im System der schweizerischen Einkommenssteuern mit seinen drei Hoheitsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) einem Anrechnungssystem seit jeher grosse praktische Schwierigkeiten entgegenstehen. Sie verweist dabei auf die bundesrätliche Verordnung vom 22. August 1967/9. März 2001⁹ über die pauschale Steueranrechnung und auf ihre Ausführungsbestimmungen. Die Anrechnung einer tatsächlichen oder auf Grund der Belastung von juristischen Personen am Ansässigkeitsort des Anteilinhabers standardisierten Körperschaftsteuer bei der Besteuerung von Gewinnausschüttungen und Veräusserungsgewinnen beim Anteilinhaber liesse sich, so das Fazit der ERU, aus Praktikabilitätsgründen angesichts der drei Besteuerungsebenen in der Schweiz nicht einfach realisieren. Auch im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die Anrechnungssysteme zur Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbelastung an Bedeutung verlieren und zunehmend durch andere Modelle ersetzt werden. Steueranrechnungssysteme wurden somit nicht empfohlen.

1.3.3 Empfehlungen der ERU

Im Hinblick auf die Schaffung einer rechtsformneutralen Unternehmensbesteuerung empfiehlt die ERU u.a. die Einführung einer von der Rechtsform unabhängigen Betriebssteuer, kombiniert mit einer Teilbesteuerung (i) der Erträge aus Beteiligungen an Unternehmen, die der Betriebssteuer unterliegen, und (ii) der Gewinne aus der Veräusserung von massgeblichen Beteiligungen an solchen Unternehmen. Die ERU geht somit davon aus, dass die Unternehmen als selbständige Steuersubjekte behandelt werden und eine endgültige, proportionale Betriebssteuer vom Gewinn entrichten. Daraus folgert sie, dass die Vermeidung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Kapitalgesellschaft und Anteilinhaber bei der Einkommenssteuer des Letzteren ansetzen muss. Dabei kann nach den Feststellungen der ERU die Milderung oder Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung¹⁰ grundsätzlich auf zwei Ebenen verwirklicht werden: einerseits auf der Ebene der Bemessungsgrundlage (z.B. mittels eines Halbeinkünfte- bzw. Teilbesteuerungsverfahrens) und andererseits auf der Ebene der Steuer selbst (mittels eines Anrechnungsverfahrens). Aus den bereits erwähnten Praktikabilitätsgründen gibt die ERU *einer Entlastung auf der Ebene der Bemessungsgrundlage* gegenüber einem Anrechnungsverfahren den Vorzug.

⁹ SR 672.201

¹⁰ Wenn von so genannten separaten «Basket»-Lösungen (mit der vom übrigen Einkommen getrennten Erfassung aller aus qualifizierten Beteiligungen fließenden Einkünfte wie Dividenden, Veräusserungsgewinne u.a.m. zu einem Einheitssatz) abgesehen wird.

Die wirtschaftliche Doppelbelastung von Aktiengesellschaft und Aktionären gilt als beseitigt, wenn die Summe der Gewinnsteuern und der Einkommenssteuern auf den erhaltenen Dividenden jener entspricht, die ein vergleichbarer Kollektivgesellschaftler auf seinem Gewinn aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu entrichten hätte. Die ERU hat allerdings in ihren Belastungsvergleichen die nicht rentenbildenden AHV-Beiträge den Steuern gleichgestellt – ein Umstand, der den Grenzsteuersatz bei Selbständigerwerbenden tendenziell stärker in die Höhe treibt als bei vergleichbaren Aktionären. Die tatsächliche Grenzsteuerbelastung der Selbständigerwerbenden und deren Zinsnachteil im Vergleich zu vergleichbaren Aktionären, die den Unternehmensgewinn erst bei Ausschüttung versteuern, sind denn auch die Hauptgründe, welche die ERU veranlasst haben, von einer notwendigen Teilbesteuerung in Höhe von 60 Prozent zu sprechen.

Die Gründe, weshalb der Bundesrat mit der vorliegenden Botschaft für Erträge aus Beteiligungen im Privatvermögen eine Teilbesteuerung im Umfang von 80 Prozent und für Einkünfte aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens (einschliesslich Gewinne aus der Veräusserung von qualifizierten Beteiligungen des Geschäftsvermögens) eine Teilbesteuerung im Umfang 60 Prozent vorschlägt, werden unter den Ziff. 1.10 und 2 dargelegt.

1.4 Die Standortstudie der Eidgenössischen Steuerverwaltung

1.4.1 Die Feststellungen der Standortstudie

Die beauftragte Arbeitsgruppe verglich die volkswirtschaftliche und die fiskalische Performance der Schweiz mit den entsprechenden Werten von zehn europäischen Ländern, die in einem mehr oder weniger direkten Konkurrenzverhältnis zur Schweiz stehen (Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Grossbritannien, Niederlande, Belgien, Dänemark, Schweden und Irland). Im Vergleich der *volkswirtschaftlichen Performance* wurden Wachstum des BIP, kaufkraftbereinigtes BIP pro Kopf, Arbeitslosenquote, Beschäftigungsentwicklung, Erwerbsquote und Zuwachs der Staatsverschuldung als Indikatoren herangezogen. In diesem Bereich findet sich die Schweiz an vierter Stelle, hinter Österreich, den Niederlanden und Dänemark.

Der Vergleich der *fiskalischen Performance* zog als Kennzahlen die Steuerquote, die Fiskalquote sowie den Zuwachs der Steuer- und der Fiskalquote in den Jahren 1990–1999 heran. Es zeigte sich, dass die Schweiz in diesem Bereich hinter Irland einen Spitzenplatz belegt. Zwar belegen die Länder mit der günstigsten fiskalischen Performance tendenziell auch die besten Plätze bei der volkswirtschaftlichen Performance. Aber es gibt auch massive Ausnahmen von dieser Tendenz, so dass die Arbeitsgruppe darauf verzichtete, die Ergebnisse ihrer Untersuchungen als schlüssig zu bezeichnen. Sie konzentrierte sich bei ihren nachfolgenden Untersuchungen mehr auf die einzelnen steuerlichen Standortfaktoren und auf die reale Steuerlandschaft Schweiz.

In ihrem Schlussbericht vom 31. Mai 2001 zeigt die Arbeitsgruppe u.a. auf, dass bei einer ersten globalen Betrachtung (z.B. Gesamtsteuerbelastung, Steuerquote, Staatsverschuldung) die schweizerische Steuerlandschaft sich im unmittelbar interessierenden europäischen Kontext nach wie vor sehr gut präsentiert. Auf Grund der

objektiv messbaren Entwicklung der volkswirtschaftlichen Performance zeigt sich jedoch gleichzeitig, dass die Schweiz seit geraumer Zeit mit verschiedenen europäischen Staaten, welche wie die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaften charakterisiert werden können, nicht mehr ganz mithalten kann. Auffallend ist dabei, dass diese mit der Schweiz im Standortwettbewerb stehenden Länder in der letzten Dekade erfolgreiche Anstrengungen unternommen haben, um einerseits die Staatsverschuldung abzubauen und andererseits gleichzeitig die Steuerbelastung – insbesondere von Unternehmen und mobilem Kapital – zu reduzieren.

Diese Entwicklung legt die Vermutung nahe, dass mit gezielten Reformen des schweizerischen Steuersystems unsere Standortattraktivität verbessert und die gesamtwirtschaftliche Performance deutlich erhöht werden könnten. Weil sich aber bei allen Vergleichen zeigt, dass im Fall der Schweiz die Priorität nicht bei der in der Regel ohnehin schon milden Besteuerung der Gewinne auf der Stufe der Unternehmen liegen kann, schlägt die Arbeitsgruppe einen anderen Ansatz vor. Sie empfiehlt im Dienste einer besseren Standortqualität ein Massnahmenpaket «Unternehmensbesteuerung/Investoren» gesetzt. Mit diesem Paket kann unter besonderer Beachtung der für Investoren und Unternehmer grundlegenden Prinzipien der steuerlichen Berechenbarkeit und Neutralität für unternehmerische Entscheide über die Finanzierung und Gewinnverwendung eine gezielte steuerliche Förderung von Risikokapital erreicht werden. Diese Förderung soll primär den Investoren zugute kommen, die sich unternehmerisch beteiligen. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass ein solches Massnahmenpaket den Unternehmensstandort Schweiz nachhaltig stärken würde.

Aus steuerlicher Sicht charakterisiert sich nach Auffassung der Arbeitsgruppe ein attraktiver Standort grundsätzlich durch folgende Merkmale:

- eine tiefe Steuerbelastung (im Zusammenhang mit einem entsprechenden Gegenwert in Form staatlicher Leistungen);
- ein einfaches, rationales Steuersystem mit einer möglichst einheitlichen Praxis;
- eine hohe Rechtssicherheit;
- ein leichter Zugang zu den Steuerbehörden, verbunden mit schnellen und verbindlichen Auskünften.

1.4.2 Empfehlungen der Standortstudie

Die Arbeitsgruppe versucht in ihrem Bericht, mit sechs grundlegenden Thesen ihre wichtigsten Anliegen an ein ergiebiges und effizientes Steuersystem zu formulieren. Die Thesen lauten wie folgt:

1. Die Schweiz ist zu vielseitig, um nur für bestimmte Zielgruppen von Steuerzahlern ein attraktiver Standort sein zu wollen.
2. Eine Strategie «möglichst niedrige Steuerbelastung für alle» ist standortpolitisch kurzfristig nicht Erfolg versprechend, langfristig aber anzustreben.
3. Die Mobilität der Produktionsfaktoren muss im Steuersystem berücksichtigt werden.
4. Das Steuersystem muss mit geringen Kosten auskommen.

5. Die sog. «weichen» Faktoren des Steuersystems sind sehr bedeutend.
6. Das Steuersystem darf Umstrukturierungen von Unternehmen nicht behindern.

1.4.3 Massnahmenkatalog

Die Arbeitsgruppe unterzog schliesslich nicht weniger als 27 einzelne Verbesserungsvorschläge einer näheren Prüfung, indem sie diese anhand der hiervoor erwähnten sechs Thesen bewertete und anschliessend priorisierte.

Von der Standortrelevanz her wies sie insgesamt elf Massnahmen höchste Priorität zu. Davon fallen fünf Vorschläge in den Themenkreis Unternehmensbesteuerung/ Investoren. Es sind dies:

1. die steuerliche Behandlung von Beteiligungen natürlicher Personen nach den Regeln des Geschäftsvermögens;
2. eine gleichmässige (und niedrigere) Besteuerung von Dividenden auf Beteiligungen und von Gewinnen auf Beteiligungsveräusserungen;
3. der Verzicht auf Sperrfristen für Beteiligungsveräusserungen;
4. die Aufhebung (oder allmähliche Senkung) der kantonalen Kapitalsteuer für juristische Personen;
5. die Aufhebung oder Milderung der kantonalen Vermögenssteuer für natürliche Personen auf Beteiligungen.

Die übrigen sechs Massnahmen der höchsten Prioritätsstufe betreffen ganz unterschiedliche Bereiche, nämlich:

6. die Aufhebung der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten und Obligationen;
7. die Steuerbefreiung der Eigenkapitalrückzahlung (Agioreserve);
8. die Anerkennung von Forschungs- und Entwicklungs-Rücklagen für Eigenentwicklungen und Forschungsaufträge an Dritte, mit Auflösungsfristen;
9. höchstens zwei Steuersätze und ein einfacherer Vollzug bei der Mehrwertsteuer;
10. eine Begrenzung der Gesamtsteuerbelastung der natürlichen Personen (Benchmark);
11. eine Verbesserung der gezielten internationalen Information über steuerliche Vorteile der Schweiz.

Der vollständige Expertenbericht «Steuern als Standortfaktor: Reformbedarf für die Schweiz» ist auf der Website der ESTV¹¹ abrufbar.

¹¹ http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/standortstudie_d.pdf

1.5

Das Gutachten Keuschnigg

Zur Vorbereitung der Unternehmenssteuerreform II hat die Eidgenössische Steuerverwaltung im Sommer 2002 bei Professor Christian Keuschnigg (Universität St. Gallen) ein Gutachten über die «Volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II»¹² in Auftrag gegeben. Das Gutachten quantifiziert die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der von der ESTV vorgegebenen Reformszenarien und liefert damit wichtige Entscheidungsgrundlagen. Die makroökonomischen Auswirkungen der Reformszenarien werden im Gutachten auf der Grundlage eines so genannten berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodells ermittelt, das speziell auf die Schweiz und die Unternehmensbesteuerung zugeschnitten ist. Das Gutachten weist nach, dass mit diesen Reformszenarien dank günstigeren Anreizen zusätzliches Wirtschaftswachstum erzeugt werden kann.

1.5.1

Reformszenarien im Gutachten Keuschnigg

Der Schwerpunkt des Auftrages lag auf der Analyse eines von der ERU eingebrachten Vorschlages. Dieses im Folgenden als *erstes Reformszenario* bezeichnete Paket umfasst die folgenden Massnahmen:

1. Teilbesteuerung (60 %) der Dividendenbezüge bei der Einkommenssteuer;
2. Teilbesteuerung (60 %) der Beteiligungsgewinne bei der Einkommenssteuer;
3. Teilbesteuerung (60 %) des Beteiligungswertes bei der Vermögenssteuer.

Die Massnahmen waren auf qualifizierte Beteiligungen beschränkt, das heisst solche mit einem Mindestanteil von 5 % am Aktienkapital oder einem Beteiligungswert bei Erwerb (Gestehungskosten) von mindestens 1 Million Franken.

Als Alternative dazu wurde ein *zweites Reformszenario* mit einer isolierten Dividendenentlastung durchgerechnet. Es basiert auf Teilbesteuerungssätzen von 70 % bzw. 50 %, unabhängig davon, ob die Dividenden aus qualifizierten oder aus nicht qualifizierten Beteiligungen stammen. Da der Schwerpunkt des Auftrages auf dem ersten Reformszenario lag, sind dessen Auswirkungen im Gutachten detaillierter dargestellt als diejenigen des zweiten Reformszenarios.

¹² Das Gutachten von Christian Keuschnigg und Martin Dietz ist auf der Webseite der ESTV verfügbar (<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/index.htm>). Es wurde 2003 auch unter dem Titel «Unternehmenssteuerreform II. Quantitative Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung» in der Schriftenreihe des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht IFF der Universität St. Gallen als Band 96 publiziert. Ein technischer Bericht zum verwendeten Modell (Version vom September 2002) ist unter dem Titel «Analyzing Capital Income Tax Reform with a CGE Growth Model for Switzerland» auf der Webseite des IFF unter www.iff.unisg.ch abrufbar.

1.5.2

Ergebnisse der Modellsimulationen im Gutachten Keuschnigg

Das Gutachten macht Aussagen über die Impulse für Wachstum, Einkommen und Beschäftigung, die Konsequenzen für die öffentlichen Einnahmen, die Verteilungseffekte, die Auswirkungen auf das Finanzierungsverhalten der Unternehmen sowie die Rechtsformwahl.

1.5.2.1

Auswirkungen auf Wachstum, Einkommen und Beschäftigung

Um den Wachstumsimpuls zu quantifizieren, berechnet die Studie zunächst die effektive Grenzsteuerbelastung von Investitionen vor und nach der Reform. Während im *ersten Reformszenario* die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und die Ermässigung bei der Vermögenssteuer auf qualifizierte Beteiligungen die Investitionsanreize stärken, wirkt die effektivere Besteuerung von Beteiligungsgewinnen hemmend. Als Nettoeffekt ergibt sich im Mittel der Finanzierungswege eine leichte Absenkung der effektiven Grenzsteuerbelastung und damit ein moderater Investitionsanreiz. Das Reformszenario verspricht deshalb Wachstumsgewinne. Im langfristigen Wachstumsgleichgewicht nach Abschluss aller Anpassungsvorgänge sollte der Kapitalstock gegenüber dem Ausgangsszenario um etwa 1,4 % zunehmen. Die höhere Kapitalintensität steigert die Arbeitsproduktivität und damit die Löhne um knapp 0,6 %, den privaten Konsum um gut 0,6 %, das Bruttoinlandprodukt um nahezu 0,5 % und das Arbeitsangebot um 0,3 %. Bei einer Beschäftigtenzahl von 3,43 Millionen entspräche dies 10 000 Arbeitsplätzen.

Variable	Status Quo		Szenario 1		Szenario 2			
	steuerbar		steuerbar		steuerbar		steuerbar	
Dividenden	100 %		^a 60 %/100 %		50 %		70 %	
Beteiligungsgewinne	100 %		^a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Vermögen	100 %		^a 60 %/100 %		100 %		100 %	
Sektor ^b	K	P	K	P	K	P	K	P
Dividendensteuer	37,3	0,0	27,6	0,0	18,7	0,0	26,1	0,0
Beteiligungsgewinnsteuer	4,5	15,9	9,5	15,9	4,5	15,9	4,5	15,9
Vermögenssteuer	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Effektiver Grenzsteuersatz	45,8	47,0	43,6	47,0	39,9	47,0	42,3	47,0
Schuldenquote	43,9	62,4	42,7	62,4	41,1	62,4	42,2	62,4
Ausschüttungsquote	40,0	100,0	47,9	100,0	49,0	100,0	46,9	100,0
Eigenkapitalprämie	4,0	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0	3,8	4,0
Eigenkapitalprämie	8,2	8,0	7,8	8,0	7,4	8,0	7,7	8,0
Kapitalstock ^c			1,56	0,87	3,57	2,00	2,14	1,19
Beschäftigung ^c			0,49	-0,19	1,10	-0,43	0,67	-0,26
Output ^c			0,81	0,12	1,83	0,29	1,10	0,17

Variable	Status Quo		Szenario 1		Szenario 2			
	steuerbar		steuerbar		steuerbar	steuerbar		
Dividenden	100 %		^a 60 %/100 %		50 %	70 %		
Beteiligungsgewinne	100 %		^a 60 %/100 %		100 %	100 %		
Vermögen	100 %		^a 60 %/100 %		100 %	100 %		
Sektor ^b	K	P	K	P	K	P	K	P
Löhne ^c			0,57		1,29		0,78	
Arbeitsangebot ^c			0,28		0,64		0,39	
Aggregierter Kapitalstock ^c			1,35		3,10		1,85	
Bruttoinlandprodukt ^c			0,47		1,18		0,70	
Privater Konsum ^c			0,64		1,45		0,87	
Steueraufkommen ^c			- 0,48		- 0,75		- 0,38	

Legende:

- ^a Erster Wert für qualifizierte Beteiligungen,
zweiter Wert für nicht qualifizierte Beteiligungen
^b K: Kapitalgesellschaften, P: Personengesellschaften
^c Prozentuelle Veränderungen
Andere Werte sind absolut (Einheit = Prozent)

Im *zweiten Reformszenario* werden die Auswirkungen einer isolierten Dividendenentlastung quantifiziert. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Variante mit einem Teilbesteuerungssatz von 70 %. Es sind folgende Auswirkungen zu erwarten: Der effektive Dividendensteuersatz wird von 37,3 % auf 26,1 % reduziert. Die effektive Grenzsteuerbelastung der Investitionen von Kapitalgesellschaften kann um 3,5 Prozentpunkte von 45,8 % auf 42,3 % abgebaut werden. Dieser Investitionsimpuls schiebt die Kapitalbildung im Sektor der Kapitalgesellschaften um 2,1 % an. Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung nimmt im Vergleich zum Wachstumspfad im Ausgangsgleichgewicht zu und ermöglicht damit eine allgemeine Lohnsteigerung. Dieses mobilisiert zusätzliches Arbeitsangebot und mehr Beschäftigung, was die Expansion nochmals verstärkt. Insgesamt steigen der aggregierte Kapitalstock um 1,9 % und die Löhne um 0,8 %. Langfristig fallen der private Konsum um 0,9 % und das Bruttoinlandprodukt um 0,7 % höher aus.

Der Vergleich zeigt, dass das zweite Reformszenario, gemessen am Wachstumsimpuls, etwas günstiger abschneidet als das erste Reformszenario. Dies erklärt sich daraus, dass das erste Reformszenario mit der neu einzuführenden Teilbesteuerung von Veräußerungsgewinnen auch einen negativen Wachstumsimpuls einschließt.

Die Wirkungen der Steuerreform treten allerdings nicht sofort ein, sondern werden erst nach einer gewissen Anpassungsphase stärker spürbar. Lohnsteigerungen und Beschäftigungsgewinne sind erst dann möglich, wenn die Kapazitätseffekte der Investitionen zur Geltung kommen. Nach üblichen Schätzungen beträgt die Halbwertszeit der Investitionsdynamik etwa acht Jahre. Dieser Zeitraum wird benötigt, um die Hälfte der langfristigen Kapitalbildung zu realisieren. Daher sind die expansiven Effekte der Steuerreform kurzfristig bedeutend geringer. In einem isolierten Szenario frei von anderen wirtschaftlichen Einflüssen wird nach etwa 8 Jahren nach Durchführung der Reform erst die Hälfte der langfristigen Zugewinne realisiert. Während die langfristige Zunahme des Kapitalstocks im ersten Reformszenario mit 1,4 % beziffert wird, beträgt sie nach etwa 8 Jahren erst die Hälfte, nämlich 0,7 %, nach 16 Jahren $\frac{3}{4}$ oder 1,05 % der langfristigen Anpassung, nach 24 Jahren $\frac{7}{8}$ oder 1,23 % des langfristigen Effektes und so fort. Im Hinblick auf diesen langsamen Prozess der Kapitalakkumulation müssen daher die genannten langfristigen Effekte

(+ 1,4 % für den Kapitalstock oder + 0,6 % für die Lohnsteigerungen etc.) als Obergrenzen verstanden werden.

1.5.2.2 Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen

Die Reformszenarien wirken sich auch auf das Steueraufkommen aus. Dabei ist die *Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen finanziellen Auswirkungen* von Bedeutung. In der *Einführungsphase* resultieren grössere Mindererträge als im langfristigen Gleichgewicht. Die Modellsimulation für das erste Reformszenario ergibt einen sofortigen Steuerausfall von 0,75 % des gesamten Steueraufkommens. Gemessen am konsolidierten Steueraufkommen des öffentlichen Sektors von 95,2 Milliarden Franken im Jahr 2000 entspräche dies einem Betrag von 0,7 Milliarden Franken. *Langfristig* belaufen sich nach den Simulationsergebnissen die Einnahmehausfälle nur noch auf etwa 0,5 % des gesamten Steueraufkommens.

Der Pfad der öffentlichen Einnahmen wird durch zwei Effekte bestimmt: Erstens wird die Entlastung durch die Teilbesteuerung der Dividenden sofort wirksam. Die höhere Ausschüttungsquote vermag die damit verbundenen Einnahmehausfälle nicht wettzumachen. Zudem fließen die Erträge aus der Teilbesteuerung der Veräusserungsgewinne (erstes Reformszenario) erst mit einer zeitlichen Verzögerung. Zweitens wird durch die steuerliche Entlastung zusätzliches Wirtschaftswachstum generiert, die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuern und indirekten Steuern (darunter vor allem die MWST) expandieren im Zeitablauf, und die öffentlichen Haushalte erzielen allmählich Mehreinnahmen. Damit kann langfristig ein Teil der Reform selbst finanziert werden.

1.5.2.3 Verteilungseffekte

Die Anpassungsdynamik wirkt sich auch auf die Verteilung aus. Zunächst führen die zusätzlichen Investitionsanreize zu höherer Kapitalbildung. Mit kapitalintensiverer Produktion steigt die Arbeitsproduktivität, so dass auf diesem Wege die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Form von *höheren Reallöhnen* an den Einkommensgewinnen der Reform partizipieren können. Allerdings steigen die Löhne verzögert, nämlich erst wenn sich nach einigen Jahren die Kapazitätseffekte der ausgelösten Investitionen entfalten. Im ersten Jahr ist kaum ein Effekt auf die Löhne feststellbar, nach etwa 8 Jahren sollten die Löhne im ersten Reformszenario etwa 0,3 % höher liegen als im Vergleichsszenario ohne Steuerreform. Erst zukünftige Generationen können in vollem Ausmass von den möglichen Lohnsteigerungen (langfristig + 0,6 %) profitieren.

Eine weitere Verteilungswirkung ergibt sich über die *Unternehmenswerte*. Dabei bleiben spekulative Aspekte der Unternehmensbewertung, die bisweilen das Börsengeschehen dominieren, aber mit der Steuerreform an sich nichts zu tun haben, ausgeblendet. In dieser isolierten Betrachtung drücken die Unternehmenswerte den Barwert der zukünftigen Gewinne bzw. Ausschüttungen nach Steuern aus. Wenn sich auf Grund der Steuerentlastung der Barwert zukünftiger Steuerzahlungen verringert, dann schlägt sich dies im gegenwärtigen Unternehmenswert unmittelbar nieder und führt zu einmaligen Wertzuwachsen im Zeitpunkt, in dem mit der Durchführung der Reform allgemein gerechnet wird (Steuerkapitalisierung). Als Folge der

allgemein verbesserten Investitionsaussichten erhöhen sich die Beteiligungswerte noch zusätzlich. Bei Kapitalgesellschaften wird im ersten Reformszenario eine Zunahme der Unternehmenswerte um 3 % und bei Personenunternehmen um etwa 0,8 % berechnet. Dies führt zu sofortigem, einmaligem Wertzuwachs bei den Anteilseignern. Auch Personenunternehmen können an der allgemeinen Expansion teilhaben, so dass sich ihre Gewinnaussichten und Unternehmenswerte ebenfalls verbessern, wenn auch nur unterdurchschnittlich.

1.5.2.4 Auswirkungen auf das Finanzierungsverhalten der Unternehmen

Die Berechnung der Grenzsteuerbelastung, getrennt nach Finanzierungswegen, zeigt, dass im *ersten Reformszenario* die Grenzsteuerbelastung selbst finanzierter Investitionen von 35,4 % auf 37,8 % steigt. Wenn die Beteiligungsgewinne, die aus diesen Investitionen erwachsen, bei Realisation stärker besteuert werden, müssen die Unternehmen dies in ihrer Investitionsrechnung berücksichtigen, damit die Renditeansprüche der Investoren noch befriedigt werden können. Selbstfinanzierung wird damit teurer. Andererseits erleichtert die gemilderte Doppelbelastung der Dividenden die Gewinnausschüttung und im Gegenzug die Finanzierung mit neuem Eigenkapital. Die Grenzsteuerbelastung bei Anteilsfinanzierung sinkt von 60 % auf 52 %. Die Modellsimulationen zeigen, dass die Ausschüttungen von Kapitalgesellschaften deutlich um etwa 8 Prozentpunkte des Nettogewinns zunehmen sollten. Die Reform beseitigt damit zu einem erheblichen Teil die Diskriminierung der Anteilsfinanzierung gegenüber der Selbstfinanzierung und führt zu einer vorteilhaften Angleichung der Finanzierungskosten für die beiden Wege der Eigenkapitalfinanzierung. Die Eigenkapitalkosten als gewogenes Mittel zwischen der etwas teurer werdenden Selbstfinanzierung (höhere Beteiligungsgewinnsteuer) und der deutlich billiger werdenden Anteilsfinanzierung (geringere Doppelbelastung der Dividenden) nehmen insgesamt wegen der gegenläufigen Effekte geringfügig von 8,0 % auf 7,8 % ab. An den Fremdfinanzierungskosten ändert die Reform hingegen nichts. Da sich aber Eigenkapital relativ zur Fremdfinanzierung verbilligt, resultiert in der Modellsimulation ein leichter Rückgang der Verschuldungsquote von etwa 43,9 % auf 42,7 % des gesamten Anlagevermögens. Somit trägt die Steuerreform zu einer leichten Stärkung der Eigenkapitalbasis bei.

Auch im *zweiten Reformszenario* verbessert sich die Finanzierungsneutralität. Die bestehende Verletzung der Gewinnverwendungsneutralität wird aber lediglich von einer Seite her angegangen: Die Ausschüttung wird steuerlich entlastet, während die steuerliche Behandlung der Thesaurierung unverändert bleibt. Der Abbau der Verzerrung fällt damit geringer aus als im ersten Reformszenario.

1.5.2.5 Auswirkungen auf die Rechtsformwahl

Neben den Finanzierungsentscheidungen von Kapitalgesellschaften sprechen die Reformszenarien unmittelbar die Rechtsformwahl von kleinen Unternehmen an. Die *Grenzsteuerbelastung von Kapitalgesellschaften* wird abgebaut. Für jene KMU, für welche die Rechtsformwahl zur Entscheidung ansteht, wird die Rechtsform der Kapitalgesellschaft steuerlich attraktiver. Es wird also ein grösserer Anteil dieser

Unternehmen in den Sektor der Kapitalgesellschaften «wechseln». Ausserdem werden alle Unternehmen, die schon bisher als Kapitalgesellschaften geführt wurden, auf Grund der Investitionsanreize stärker wachsen. In der Gesamtwirtschaft wird also das zusätzliche Wachstum vor allem im Sektor der Kapitalgesellschaften stattfinden, während Beschäftigung und Kapitalbildung der Personenunternehmen hinter dem allgemeinen Wachstum zurückbleiben. Der gesamtwirtschaftliche Kapitalstock nimmt im ersten Reformszenario langfristig um etwa 1,4 % zu. Er wächst im Sektor der Kapitalgesellschaften um etwa 1,6 % und im Sektor der Personenunternehmen nur um 0,9 %. Ähnliches gilt für Beschäftigung und Output. Allerdings handelt es sich hierbei nicht um eine unterschiedliche Branchenentwicklung im herkömmlichen Sinne. Es sind dieselben Unternehmen in derselben Branche, die «lediglich» ihre Rechtsform wechseln, so dass deren Faktoreinsatz und Output mit dieser Entscheidung plötzlich im anderen «Sektor» erfasst werden. Gleichwohl hat die Wahl der Rechtsform reale Konsequenzen, da eine geeignete Rechtsform für die Fähigkeit der Unternehmen, Gewinne zu erzielen, bedeutsam ist. Eine Annäherung an eine Neutralität der Besteuerung bezüglich der Rechtsformwahl kann damit die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigern und zu höheren Einkommen beitragen.

Ob die derzeitige Besteuerung die Kapitalgesellschaften begünstigt oder benachteiligt, hängt sehr vom *Ausschüttungsverhalten* ab. Bei hoher Ausschüttung dominiert die Doppelbelastung der Dividenden die gesamte Steuerbelastung auf der Unternehmens- und Personenebene, so dass Kapitalgesellschaften benachteiligt werden. Sind die Ausschüttungsquoten niedrig, so hängt die gesamte Steuerbelastung im Wesentlichen nur von der Gewinnsteuer ab und kann somit deutlich geringer werden als bei Personenunternehmen. Wegen der fehlenden Beteiligungsgewinnsteuer kommt derzeit auf der Ebene der Anteilseigner keine nennenswerte weitere Belastung hinzu. Da die Ausschüttungsquoten für verschiedene Gruppen von Kapitalgesellschaften recht unterschiedlich sind, ergibt sich empirisch kein einheitliches Bild von einer systematischen Bevorzugung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Bei höheren Ausschüttungsquoten sind Kapitalgesellschaften in der Ausgangssituation benachteiligt, so dass die Milderung der Doppelbelastung eine höhere Neutralität der Rechtsformwahl bewirkt und entsprechende Effizienzgewinne ermöglicht. Bei geringer Ausschüttungsquote sind Kapitalgesellschaften bevorzugt.

Im Durchschnitt über alle Unternehmen beträgt der effektive Grenzsteuersatz im Status quo 45,8 % für eine Investition der Kapitalgesellschaften und 47,0 % für eine solche der Personengesellschaften. Im *ersten Reformszenario* nimmt der Vorteil der Kapitalgesellschaften gegenüber den Personengesellschaften – unter Ausklammerung begleitender, im Gutachten nicht berücksichtigter Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen – von 1,2 Prozentpunkten auf 3,4 Prozentpunkt zu. Unter dem *zweiten Reformszenario* wächst der Nachteil der Personengesellschaften sogar auf 4,7 Prozentpunkte bei einem Teilbesteuerungssatz von 70 % bzw. auf 7,1 Prozentpunkte bei einem Teilbesteuerungssatz von 50 % an.

1.6 Internationale Vergleiche der Steuerbelastung

Als ein erstes Mass für einen Steuerbelastungsvergleich drängen sich die statistischen (d.h. gesetzlichen) Steuersätze auf. Sie können jedoch zu falschen Schlüssen führen, weil die tatsächliche Steuerbelastung erheblich von den statistischen Sätzen abweichen kann. Dafür verantwortlich ist erstens die Fülle steuerlicher Regelungen,

welche die Bemessungsgrundlage beeinflussen und deshalb über die Gestaltung der Steuertarife hinaus die Steuerzahlung bestimmen. Zweitens ist aber auch das Zusammenwirken verschiedenster Steuerarten zu berücksichtigen. Aus diesem Grund werden für internationale Vergleiche effektive Steuersätze ermittelt.

Ein Vergleich der steuerlichen Belastung von Investitionen kann sich auf die Unternehmensebene beschränken oder aber die Haushaltsebene mit einschließen. Während im ersten Fall nur das Unternehmen betrachtet wird, wird im zweiten Fall die Perspektive eines Investors eingenommen. Berücksichtigt werden dabei dessen persönliche Steuern unter Einbezug der bereits auf Unternehmensebene erfolgten steuerlichen Vorbelastung. Beide Betrachtungsweisen haben unter bestimmten Bedingungen ihre Berechtigung.

1.6.1 Steuerbelastung auf Unternehmensebene

In den Vergleich der effektiven Steuerbelastung der Investitionen auf Unternehmensebene werden Steuern auf die Gewinne und das Vermögen bzw. das eingesetzte Kapital der Kapitalgesellschaften einbezogen. In den Berechnungen werden dabei sowohl die Tarifbelastungen dieser Steuern als auch die Interaktion verschiedener Steuerarten und die bedeutsamsten Regelungen zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigt, beispielsweise die Bestimmungen zur steuerlichen Abschreibung oder zur Vorratsbewertung.¹³

Berechnet wird einerseits die *effektive durchschnittliche Steuerbelastung* (effective average tax rate EATR), welche bei einer – gemessen am allgemeinen Kapitalmarktzins – hoch rentablen und unteilbaren Investition anfällt. Dieser effektive Durchschnittssteuersatz ist wichtig für Standortentscheide grosser, international tätiger Unternehmen. Sie können auf Grund ihrer Marktstellung auf ihren Investitionen über dem Kapitalmarktzins liegende Renditen erwirtschaften und neue Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten in dem einen oder anderen Land ansiedeln.

Andererseits wird auch die *effektive marginale Steuerbelastung* (effective marginal tax rate EMTR) ermittelt. Dabei handelt es sich um die Steuerbelastung, die bei einer zusätzlichen Investition anfällt, deren Rendite gerade noch die Kapitalkosten deckt und damit einen Kapitalwert von null erwirtschaftet. Es handelt sich somit um eine so genannte Grenzinvestition. Eine solche Investition zieht eine Trennlinie zwischen den im ökonomischen Sinne rentablen und nicht rentablen Investitionsmöglichkeiten eines Unternehmens. Je niedriger die effektive Grenzsteuerbelastung auf Unternehmensebene ist, umso mehr potenzielle Investitionsprojekte sind rentabel und umso höher fällt dementsprechend das Investitionsvolumen aus. Ein höheres Investitionsvolumen lässt den Kapitalstock rascher anwachsen, erlaubt damit eine kapitalintensivere Produktionsweise und ermöglicht höhere Löhne. Zudem hat ein Unternehmen, das sich auf seinen Investitionen einer niedrigeren effektiven Grenzsteuerbelastung als sein Wettbewerber ausgesetzt sieht, diesem gegenüber einen wirtschaftlichen Vorteil.

¹³ Bei allen betrachteten Investitionen handelt es sich um solche von Industrieunternehmen ohne Steuerprivilegien. Berücksichtigt sind Gewinnsteuern, Steuern ohne Gewinnbezug (z. B. Grundsteuern, Kapitalsteuern) sowie die für die Gewinnermittlung wichtigen Regelungen (Abschreibungen, Bewertungen usw.) auf nationaler, gliedstaatlicher und kommunaler Ebene.

1.6.2

Aggregierte Steuerbelastung auf Unternehmens- und Haushaltsebene

Die bisher vorgestellten Belastungskonzepte beschränkten sich auf die Unternehmensebene. Da jedoch der Wert eines Unternehmens vom Grenzinvestor¹⁴ bestimmt wird, spielen im Prinzip nicht nur die unmittelbar beim Unternehmen ansetzenden Steuern, sondern auch die beim Grenzinvestor auf Haushaltsebene greifenden Steuern eine Rolle. Handelt es sich allerdings um einen ausländischen Investor, so geht von der Besteuerung auf Haushaltsebene im Inland kein Einfluss aus, da er ihr als Ausländer nicht unterliegt. Dies gilt auch, wenn der Grenzinvestor eine steuerbefreite Institution –z.B. eine Pensionskasse – ist. Je geringer die Bedeutung von internationalen Anlegern oder inländischen institutionellen Investoren, desto wichtiger wird hingegen die Besteuerung auf Haushaltsebene. Dann ist eine integrierte Betrachtung der Besteuerung auf Unternehmens- und Haushaltsebene geboten. Die Besteuerung der Anteilseigner im Hinblick auf die Einkommenssteuer auf Dividenden, Zinszahlungen und Veräusserungsgewinne und persönliche Vermögenssteuern ist in die Analyse einzubeziehen. Um dies überhaupt machen zu können, wird in den Belastungsvergleichen der Einfachheit halber angenommen, dass der Anteilseigner in der Region wohnt, in der das betrachtete Unternehmen tätig ist.

Da die Standortwahl bei den kleineren und mittleren Firmen, für welche die integrierte Betrachtung besonders relevant ist,¹⁵ nicht im Vordergrund steht, ist die effektive marginale Steuerbelastung weitaus wichtiger als die effektive Durchschnittsteuerbelastung. Die Ergebnisse einer solchen Analyse gewähren Einblicke in die Verzerrungseffekte von Einkommenssteuersystemen, insbesondere im Hinblick auf Finanzierungsentscheidungen.

Typischerweise hängt die effektive Gesamtgrenzsteuerbelastung in hohem Masse von der Besteuerungssituation des Anteilseigners ab. Während für Anteilseigner, die keine Einkommensteuer entrichten, meist die Fremdfinanzierung am günstigsten ist, bevorzugen Anteilseigner, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, regelmässig die Selbstfinanzierung. Für Anteilseigner, die keine Einkommensteuer entrichten, ist die effektive Unternehmenssteuerbelastung der wichtigste Bestimmungsfaktor der Gesamtsteuerbelastung. Bei Anteilseignern, die dem Höchststeuersatz unterliegen, ist zusätzlich die steuerliche Behandlung von Veräusserungsgewinnen und Zinszahlungen von grosser Bedeutung.

¹⁴ Der Grenzinvestor ist jener Investor, der beim aktuellen Anteilspreis gerade noch bereit ist, einen zusätzlichen Firmenanteil zu halten.

¹⁵ Bei kleineren und mittleren Firmen spielen ausländische Anleger und institutionelle Investoren in der Regel kaum eine Rolle. Umgekehrt ist für die schweizerischen Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten ausländischer multinationaler Konzerne die Besteuerung auf Haushaltsebene in der Schweiz unerheblich, weil ihr Aktionariat primär aus Ausländern besteht. Eine Zwischenstellung nehmen die schweizerischen multinationalen Konzerne ein, da bei ihnen ausländische Investoren, schweizerische institutionelle Anleger und Schweizer Privatanleger jeweils einen substantiellen Anteil am Aktienkapital halten.

1.6.3 Belastungsvergleiche

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW in Mannheim hat im Auftrag der BAK Konjunkturforschung Basel die für *Unternehmen und Investoren anfallende Steuerbelastung* in ausgewählten Regionen Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Österreichs und der Schweiz berechnet und mit den Steuerbelastungen in drei weiteren wichtigen OECD-Ländern (Niederlande, Grossbritannien und USA) verglichen.¹⁶ Diese Vergleiche zeigen, dass die effektiven Grenzsteuersätze bei den Gewinnsteuern in der Schweiz deutlich niedriger sind als in Deutschland und Frankreich, dass aber die steuerlichen Vorteile für die Schweiz weniger ausgeprägt sind, wenn neben der Unternehmensebene auch die Grenzbelastung des Investors selbst mit einbezogen wird.

Für den Vergleich auf *Unternehmensebene* werden, basierend auf dem Rechtsstand 2003, die folgenden Werte berechnet:

- Die *effektiven Durchschnittssteuersätze* auf Unternehmensebene betragen z.B. für Zug 13,8 %, Schwyz 16,5 %, Basel-Landschaft 22,8 % (höchster Wert unter den einbezogenen Kantonen), Irland (Dublin) 14,0 %, Grossbritannien (London) 28,1 % und Niederlande (Amsterdam) 30,2 % und sind in den übrigen untersuchten Staaten höher. Zwischen dem tiefsten Wert (Zug 13,8 %) und dem höchsten Wert (Frankfurt 37,3 %) beträgt die Spanne 23,5 Prozentpunkte.
- Die *effektiven Grenzsteuersätze* auf Unternehmensebene betragen z.B. für St. Gallen 6,9 %, Zug 7,1 %, Basel-Landschaft 16,3 % (höchster Wert unter den einbezogenen Kantonen), Österreich (in den maximal geförderten Fällen)¹⁷ 3,3 %, Irland (Dublin) 11,9 %, Italien (Valle d’Aosta) 18,4 % und Niederlande (Amsterdam) 20,8 % und liegen in den übrigen untersuchten Staaten höher. Zwischen dem tiefsten Wert (Österreich mit 3,3 %) und dem höchsten Wert (Isère mit 36,2 %) besteht eine Spanne von 32,9 Prozentpunkten.

Die nachfolgenden beiden Tabellen zeigen den Belastungsvergleich unter *Einbezug der Grenzbelastung des Investors*. Dabei werden die effektiven Grenzsteuersätze für nicht qualifizierte und für qualifizierende Investoren unterschieden. Die Ergebnisse sind sowohl im Finanzierungsmittel als auch nach den Finanzierungsarten Gewinthesaurierung (einbehaltene Gewinne), Anteilsfinanzierung (neues Eigenkapital) und Fremdkapital dargestellt. Es zeigt sich die für die Schweiz charakteristische grosse Differenz zwischen der Besteuerung thesaurierter und ausgeschütteter Gewinne. Im Mittel über alle Finanzierungswege bewegen sich lediglich die Niedrigsteuernkantone Nidwalden, Schwyz und Zug in der Spitzengruppe, während Kantone mit höheren Steuern hintere Plätze belegen.

Die Studie des ZEW zeigt gleichzeitig, ebenso wie das Gutachten Keuschnigg, dass die effektive Steuerbelastung zwischen den Kantonen stark variiert, was angesichts des föderalen Aufbaus nicht überrascht.

¹⁶ Lothar Lammersen und Robert Schwager, *The Effective Tax Burden of Companies in the Extended Alpine Space. An International and Interregional Comparison*, Mannheim 2003.

¹⁷ Dies gilt nur für Fälle, in denen reinvestiert wird und von der Investitionszuwachsprämie profitiert werden kann. Ohne Förderung beträgt der Wert 22,9 %.

Effektive Grenzsteuersätze für zum Höchstsatz besteuerte nicht qualifizierende Aktionäre im Jahr 2003

		Mittel	Einbehaltene Gewinne	Neues Eigenkapital	Fremdkapital
Italien	Minimum	29,6	40,1	44,5	-8,5
Italien	Median	30,1	40,4	44,8	-7,4
Italien	Maximum	30,2	40,5	44,9	-7,1
Schweiz	<i>NW</i>	31,5	24,6	51,4	33,3
Schweiz	<i>ZG</i>	31,7	25,5	49,4	33,7
Schweiz	<i>SZ</i>	32,7	29,0	51,4	30,9
Irland	Dublin	35,7	33,7	60,9	25,8
Österreich		36,5	37,3	58,2	23,6
Niederlande	Utrecht	40,0	49,9	49,9	5,2
Schweiz	<i>SG</i>	48,1	34,0	68,6	54,7
USA	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
Schweiz	<i>VS</i>	57,9	50,9	73,9	59,7
Deutschland	Minimum	58,6	44,5	67,3	68,6
Grossbritannien	London	59,0	61,4	61,4	53,7
Deutschland	Median	59,6	46,6	68,4	69,0
Deutschland	Maximum	61,2	49,7	70,1	69,6
Schweiz	<i>ZH</i>	61,5	52,8	77,6	64,6
Schweiz	<i>BE</i>	62,7	51,0	78,1	68,2
Schweiz	<i>TI</i>	63,8	53,3	78,6	68,6
Schweiz	<i>BS</i>	65,1	58,8	79,5	66,3
Schweiz	<i>VD</i>	66,1	57,1	80,4	69,8
Schweiz	<i>BL</i>	68,5	61,6	82,3	70,3
Frankreich	Minimum	77,2	79,3	85,1	66,7
Schweiz	<i>GE</i>	77,5	70,5	87,6	80,2
Frankreich	Median	79,5	81,3	86,2	71,4
Frankreich	Maximum	80,6	82,2	86,7	73,4

Quelle: ZEW

Effektive Grenzsteuersätze für zum Höchstsatz besteuerte qualifizierende Aktionäre im Jahr 2003

		Mittel	Einbehaltene Gewinne	Neues Eigenkapital	Fremdkapital
Schweiz	NW	29,3	22,9	43,4	33,3
Schweiz	ZG	31,7	25,5	49,4	33,7
Schweiz	SZ	32,7	29,0	51,4	30,9
Irland	Dublin	35,7	33,7	60,9	25,8
Italien	Minimum	36,0	47,7	49,2	-11,0
Italien	Median	36,4	47,9	49,4	- 9,8
Italien	Maximum	36,5	48,0	49,5	- 9,6
Niederlande	Utrecht	40,4	49,0	56,4	5,4
Österreich		45,0	51,1	57,9	22,9
Schweiz	SG	48,1	34,0	68,6	54,7
USA	Boston	51,3	55,1	59,4	39,7
Grossbritannien	London	53,3	50,7	61,8	54,1
Schweiz	VS	57,9	50,9	73,9	59,7
Schweiz	ZH	61,5	52,8	77,6	64,6
Schweiz	BE	62,7	51,0	78,1	68,2
Schweiz	TI	63,8	53,3	78,6	68,6
Deutschland	Minimum	64,6	61,5	66,7	68,0
Schweiz	BS	65,1	58,8	79,5	66,3
Deutschland	Median	65,5	62,8	67,7	68,4
Schweiz	VD	66,1	57,1	80,4	69,8
Deutschland	Maximum	66,8	64,8	69,4	68,9
Frankreich	Minimum	67,9	65,8	75,3	68,2
Schweiz	BL	68,5	61,6	82,3	70,3
Frankreich	Median	72,3	70,8	78,0	72,6
Frankreich	Maximum	74,2	72,9	79,2	74,4
Schweiz	GE	77,5	70,5	87,6	80,2

Quelle: ZEW

Zur Abrundung des Bildes sei noch auf eine Aufstellung der OECD verwiesen. Diese zeigt für das Jahr 2003 die effektive Grenzsteuerbelastung des Dividendeneinkommens eines privaten Investors, der dem Höchstgrenzsteuersatz unterliegt. Berücksichtigt sind dabei die Vorbelastung durch die Gewinnsteuern sowie allfällige Beseitigungs- und Milderungsmethoden für die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne. Der Vergleich deckt eine breitere Palette von Ländern ab als die Studie des ZEW, ist aber regional weniger differenziert. Die Schweiz wird durch Zürich vertreten und nimmt einen der hinteren Plätze ein.

Effektive Grenzsteuersätze auf Dividendeneinkommen im Jahr 2003

Land	Steuersatz	Land	Steuersatz	Land	Steuersatz
Island	26,2	Italien	46,1	USA	51,3
Norwegen	28,0	Portugal	46,4	Niederlande	54,2
Finnland	29,0	Türkei	46,5	Schweiz (ZH)	55,2
Mexiko	34,0	Grossbritannien	47,5	Deutschland	55,5
Griechenland	35,0	Australien	48,5	Ungarn	55,7
Slowakei	36,3	Irland	49,3	Kanada	56,5
Neuseeland	39,0	Korea	49,5	Frankreich	57,0
Tschechien	41,4	Schweden	49,6	Dänemark	60,1
Belgien	43,9	Spanien	50,0	Japan	66,7
Luxemburg	44,0	Österreich	50,5		

Quelle: OECD Tax Base

1.7 Steuersystematische Anforderungen und Reformbedarf

1.7.1 Rechtliche Anforderungen

Bei jeder Ausgestaltung des Steuersystems sind u.a. auch steuerrechtliche Grundsätze zu beachten. Ausgangspunkt der Überlegungen bilden dabei die verfassungsrechtlichen *Prinzipien*. Im Vordergrund stehen die Rechtsgleichheit und die damit verbundenen Garantien. *Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101)* gebietet dem Bundesgesetzgeber, die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.

Das Prinzip der *Allgemeinheit der Besteuerung* verlangt, dass alle (natürlichen und juristischen) Personen, sofern sie über ein Mindestmass an Leistungsfähigkeit verfügen, zur Steuer herangezogen werden.¹⁸

Das Prinzip der *Gleichmässigkeit der Besteuerung* verlangt, dass Personen und Unternehmen, die sich in gleichen ökonomischen Verhältnissen befinden (etwa hinsichtlich Einkommen, Familiengrösse, Gewinn usw.), steuerlich gleich behandelt werden.¹⁹ Dieser Grundsatz verdeutlicht, dass das in allen Bereichen der Rechtsordnung geltende allgemeine Gleichbehandlungsgebot von Artikel 8 BV auch im Steuerrecht gilt.²⁰ In erster Linie wendet sich das allgemeine Gleichbehandlungsgebot an den Gesetzgeber, der gewährleisten soll, dass die Behörden im Einzelfall gestützt auf generell-abstrakte Normen entscheiden (Gesetzmässigkeitsprinzip) können. Das

¹⁸ Das Allgemeinheitsprinzip erscheint vor allem in den Ausprägungen als Privilegierungs- und Diskriminierungsverbot: danach sind einerseits sachlich unbegründete Ausnahmen einzelner Personen oder Personenkreise von der Steuerpflicht untersagt und andererseits ist es verboten, einer kleinen Gruppe von Steuerpflichtigen im Verhältnis zu ihrer Leistungsfähigkeit erheblich grössere Lasten aufzuerlegen als der Masse der übrigen Steuerpflichtigen.

¹⁹ Mit anderen Worten sind Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise zu besteuern und müssen wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlicher Belastung führen.

²⁰ Die grundrechtliche Garantiefunktion der Steuererhebungsprinzipien ergibt sich aus Art. 8 BV (allgemeines Gleichbehandlungsgebot) und Art. 9 BV (Willkürverbot).

Gesetz muss genügend bestimmt sein. Was das heisst, ist in Abwägung der Gleichbehandlungs- und Rechtssicherheitsinteressen einerseits und des Interesses an der Einzelfallgerechtigkeit andererseits, welche einen erheblichen Beurteilungsspielraum erfordert, festzulegen. In diesen Zusammenhang gehört auch das Erfordernis der Widerspruchsfreiheit des Steuersystems.²¹

Mit dem Gleichmässigkeitsgrundsatz eng verwandt ist das Prinzip der *Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*. Hier geht es um die Frage, was in welchem Ausmass bei den nach dem Grundsatz der Allgemeinheit ins Recht gefassten Personen besteuert werden soll. Jede steuerpflichtige Person soll im Verhältnis der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und der ihre Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen.²²

Zu beachten ist auch der *Praktikabilitätsgrundsatz*. Das Einkommenssteuerrecht als Massenfallrecht kann nur bewältigt werden, wenn die anzuwendenden Normen leicht zu handhaben und durchzusetzen sind. Der Gesetzgeber kann und muss bis zu einem gewissen Grad schematische, auf Durchschnittserfahrungen basierende Normen schaffen, die in der Praxis sowohl für die Steuerpflichtigen wie auch für die Steuerbehörden leicht umzusetzen sind. Solche Vereinfachungen dürfen aber nicht zu Ergebnissen führen, die sich als sachlich nicht vertretbar erweisen.

²¹ Die Systemhaftigkeit der Besteuerung gewährleistet insbesondere die Minimierung ungewollter Anreize zu legalen und illegalen Ausweichreaktionen der Besteuerten, die die so genannte Allokationseffizienz, nämlich das für die Volkswirtschaft als Ganzes erreichbare Wohlstandsniveau, beeinträchtigen.

²² Die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist nur dann gewährleistet, wenn alle wesentlichen Elemente wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit als Steuerobjekte berücksichtigt werden. Das Leistungsfähigkeitsprinzip befasst sich somit nicht nur mit der Frage des Steuermasses, sondern auch mit Fragen der Bemessungsgrundlage.

1.7.2

Ökonomische Anforderungen

Bei der Beurteilung der Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform kann auf einen Katalog von ökonomischen Grundsätzen der Unternehmensbesteuerung zurückgegriffen werden. Diese Grundsätze definieren die Anforderungen an ein rationales Unternehmenssteuersystem. Die Abweichungen von diesem Katalog bestimmen den Handlungsbedarf.

Ökonomische Anforderungen	Reformbedarf
1 Finanzierungsneutralität: – Kapitalstrukturneutralität: Gleiche Steuerbelastung auf eigen- und fremdkapitalfinanzierten Investitionen. – Gewinnverwendungsneutralität: Gleiche Steuerbelastung auf selbst- und anteilsfinanzierten Investitionen.	Finanzierungsneutralität würde bedeuten, dass die Steuerlast für alle drei Finanzierungswege gleich hoch wäre. Das schweizerische Steuersystem verletzt diese Bedingung jedoch: Im schweizerischen Durchschnitt liegt die Grenzsteuerbelastung bei der Beteiligungsfinanzierung mit über 60 % deutlich höher als bei der Selbstfinanzierung mit 35 %, während sich die Belastung der Fremdfinanzierung mit 42 % dazwischen einreicht.
2 Rechtsformneutralität: – Gleiche Steuerbelastung für Beteiligte an Kapital- und Personengesellschaften in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.	– Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen werden steuerlich unterschiedlich und daher per se nicht rechtsformneutral behandelt. – Ob die derzeitige Besteuerung die Kapitalgesellschaften begünstigt oder benachteiligt, hängt sehr vom Ausschüttungsverhalten ab.
3 Tiefe Grenzsteuerbelastung auf Investitionen: – Entlastung des Risikokapitals mittels Senkung der effektiven Grenzsteuerbelastung.	Internationale Vergleiche zeigen, dass die Schweiz bei der effektiven Grenzsteuerbelastung auf Stufe Unternehmen günstig abschneidet, dass aber die steuerlichen Vorteile weniger ausgeprägt sind, wenn neben der Unternehmensebene auch die Steuerbelastung des Investors selbst mit einbezogen wird.
4 Starker Standort für international mobiles Kapital: – Stärkung des Standortes Schweiz durch tiefere durchschnittliche effektive Steuersätze auf Unternehmensebene.	Internationale Vergleiche zeigen, dass die Schweiz bei der effektiven Durchschnittssteuerbelastung auf Stufe Unternehmen günstig abschneidet. Dies ändert nichts daran, dass die Standortattraktivität durch Steuersenkungen weiter verbessert werden kann.
5 Berechenbarkeit des Steuersystems: – Klarheit über und Berechenbarkeit der steuerlichen Konsequenzen wirtschaftlichen Handelns.	– Praxis und Rechtsprechung haben die unterschiedliche Besteuerung von Kapitalgewinnen und Dividenden relativiert. Zu diesen Relativierungen gehören unter anderem die Einstufung als Quasi-Wertpapierhändler oder etwa die Tatbestände der Transponierung, des Mantelhandels, der direkten und indirekten Teilliquidation und andere Spezialfälle. – Umgekehrt wurden Steuerplanungsinstrumente entwickelt, welche auf die Vermeidung der hohen steuerlichen Belastung von Dividenden abzielen. – Ferner werden bei personenbezogenen Kapitalgesellschaften auch Lohnbezüge und Zinszahlungen anstelle von Dividenden ausgerichtet. – Diese Entwicklungen haben zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt, mit entsprechend ungünstigen Auswirkungen auf die Einfachheit und Transparenz der Unternehmensbesteuerung. Durch den Abbau der Rechtsunsicherheit könnten die damit verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten abgebaut werden.

Die Unternehmensbesteuerung betrifft Entscheidungen im Produktionssektor einer Volkswirtschaft. Deshalb stehen *Effizienzüberlegungen* im Vordergrund.²³ Effizienz wird im Produktionssektor grundsätzlich durch *Entscheidungsneutralität* erreicht. Steuern sind entscheidungsneutral, wenn sie die unternehmerischen Entscheidungen nicht beeinflussen. Massgebend sind einzig die Marktverhältnisse. Da die relativen Preise nicht durch Steuern verzerrt werden, können diese ihre Lenkungsfunktion erfüllen. Entscheidungsneutralität kann sich insbesondere auf die Investitions- und Finanzierungsentscheidungen sowie auf die Wahl der Rechtsform beziehen.

Der Grundsatz der *Investitionsneutralität* bezieht sich auf die Aktivseite der Bilanz und verlangt, dass das Steuersystem die Entscheidung zwischen verschiedenen Investitionsprojekten nicht verzerren soll. Dies bedeutet, dass ein Investitionsprojekt, dessen Kapitalwert vor Steuern höher ist als derjenige eines beliebigen Alternativprojektes, auch nach Steuern einen höheren Kapitalwert als die Alternativprojekte aufweisen muss (Rangfolgeneutralität). Ausserdem sollen positive Kapitalwerte vor Steuern auch nach Steuern positiv bleiben und negative Kapitalwerte negativ (Vorzeichenerhalt). Die Entscheidung über die Investitionsprojekte soll also ausschliesslich auf Grund betriebswirtschaftlicher Überlegungen gefällt und nicht durch steuerliche Erwägungen beeinflusst werden. In einem Einkommenssteuersystem mit einer traditionellen Gewinnsteuer kann Investitionsneutralität (theoretisch) erreicht werden, wenn steuerlich nach der Methode der Ertragswertabschreibung vorgegangen würde. Eine *Annäherung an das Gebot der Investitionsneutralität ist nicht Gegenstand* der Unternehmenssteuerreform II.

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

Der Grundsatz der *Rechtsformneutralität* besagt, dass die Wahl der Rechtsform nicht durch steuerliche Überlegungen beeinflusst, sondern ausschliesslich auf Grund betriebswirtschaftlicher Kriterien wie z.B. Kapitalbeschaffung oder Haftungsbegrenzung getroffen werden sollte. Aus ökonomischer Sicht ist die Rechtsform eines Unternehmens, ähnlich wie eine Finanzierung, ein abstrakter Input der Produktion. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung der Rechtsformen verzerrt die betriebswirtschaftlich bedeutsame Entscheidung über diese Inputs. Rechtsformneutralität ist deshalb in erster Linie ein allokationspolitisches Anliegen und weniger ein Verteil-

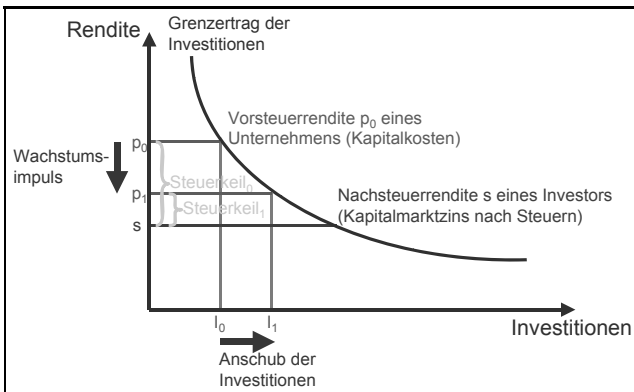
²³ Wenn sich die Forderung nach Entscheidungsneutralität auf den Produktionssektor beschränkt, deckt sie sich mit dem finanzwissenschaftlichen Postulat der Produktionseffizienz.

lungs- oder Gerechtigkeitsproblem. Die *Annäherung an die Rechtsformneutralität* stellt ein zweites volkswirtschaftliches Anliegen an die Unternehmenssteuerreform II dar.

Die Nettorendite, die ein Investor erzielen kann, wird durch den Kapitalmarktzins nach Steuern (s) bestimmt (vgl. nachfolgende Abbildung). Damit der Investor diese Rendite nach Steuern auch bei einer Investition in ein Unternehmen erreicht, muss dieses eine entsprechend höhere Rendite vor Steuern erwirtschaften. Für eine Investition, die sich gerade noch lohnt, entspricht diese Vorsteuerrendite (p_0) den Kapitalkosten des Unternehmens. Die Differenz zwischen der notwendigen Vorsteuerrendite des Unternehmens und der vom Investor geforderten Nachsteuerrendite (p_0-s) bezeichnet man als Steuerkeil. Er drückt die Steuerbelastung der betrachteten Investition aus. Dividiert man den Steuerkeil durch die Vorsteuerrendite, so erhält man den effektiven Grenzsteuersatz, (p_0-s/p_0) . Dieser gibt an, um wie viel Prozent die Rendite der letzten noch rentabel erscheinenden Investition infolge der Besteuerung höher sein muss, damit sich die Investition für den Investor bei gegebenem Marktzinssatz noch lohnt. Die Höhe des Steuerkeils bzw. des effektiven Grenzsteuersatzes beeinflusst somit direkt das Investitionsvolumen. Je höher die Steuerbelastung, desto höher fallen die minimale Vorsteuerrendite und damit die Kapitalkosten aus, desto kleiner ist auch die Zahl der Investitionsprojekte, welche die erforderliche Rendite erzielen, und desto niedriger wird somit das Investitionsvolumen. Umgekehrt reduzieren sich die Kapitalkosten, wenn der Steuerkeil von z.B. p_0-s auf p_1-s abgebaut wird. Die Investitionen, die diesem tieferen Renditeerfordernis genügen, steigen von I_0 auf I_1 . Der verminderte Steuerkeil bewirkt also einen Wachstumsimpuls, der die Investitionen anschiebt und sich über eine volkswirtschaftliche Wirkungskette fortpflanzt. Je höher nämlich die Investitionen ausfallen, desto grösser ist der Zuwachs des volkswirtschaftlichen Kapitalstocks. Dieser ist gleichbedeutend mit einer kapitalintensiveren Produktionsweise sowie einer höheren Arbeitsproduktivität und ermöglicht höhere Löhne und ein höheres BIP. Die *Entlastung des Risikokapitals mittels Senkung der effektiven Grenzsteuerbelastung* ist ein drittes volkswirtschaftliches Anliegen an die Unternehmenssteuerreform II.

Abbildung

Steuerkeil auf Investitionen



Im internationalen Standortwettbewerb kommt der Unternehmensbesteuerung eine wichtige Rolle zu (vgl. die Ergebnisse der Standortstudie unter Ziff. 1.4). Die Unternehmensbesteuerung muss deshalb auch dem Anliegen der *Standortattraktivität* genügen, also zur Schaffung günstiger steuerlicher Rahmenbedingungen beitragen. Die *Stärkung des Standortes Schweiz* ist ein viertes volkswirtschaftliches Anliegen an die Unternehmenssteuerreform II. Wie aus den Ausführungen unter Ziffer 1.6.1 hervorgeht, sind hier vor allem die durchschnittlichen effektiven Steuersätze auf Unternehmensebene von Bedeutung.

Eine Unternehmensbesteuerung muss ferner den Grundsätzen der *Berechenbarkeit und Rechtssicherheit sowie Einfachheit und Transparenz* genügen. Die Entrichtung bzw. Erhebung der Steuern sollte für die Pflichtigen und den Fiskus einfach und mit geringen Kosten möglich sein. Die *Verbesserung der Berechenbarkeit des Steuersystems* ist ein fünftes volkswirtschaftliches Anliegen an die Unternehmenssteuerreform II. Dies soll durch die gesetzliche Normierung der indirekten Teilliquidation, der Transponierung und des Quasi-Wertschriftenhandels sowie durch Massnahmen bei den Personengesellschaften geschehen.

Bei den bisher genannten Besteuerungsgrundsätzen stehen Effizienzüberlegungen im Vordergrund. Daneben ist bei der Unternehmensbesteuerung auch der Grundsatz der *Steuergerechtigkeit* zu beachten. Ein sechstes volkswirtschaftliches Anliegen an die Unternehmenssteuerreform II ist es, Verstösse im geltenden Steuersystem gegen den *Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung* abzubauen. Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, die Rechtssicherheit bei der indirekten Teilliquidation, bei der Transponierung und beim Quasi-Wertschriftenhandel sowie die Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen sollen hiezu einen Beitrag leisten.

Die Unternehmenssteuerreform II muss schliesslich den *haushaltspolitischen Restriktionen* Rechnung tragen. Bei strikter Einhaltung der Haushaltsneutralität kommen lediglich die Effizienzgewinne zum Tragen, welche aus dem Abbau von bestehenden Verzerrungen resultieren. Wenn hingegen Mindererträge hingenommen werden, können auch über die Senkung der effektiven Grenzsteuersätze positive Wachstumseffekte ausgelöst werden, so dass sich die Reform längerfristig zum Teil selber finanziert.

1.7.3 Reformbedarf

Die heutige Unternehmensbesteuerung in der Schweiz weist zwei wesentliche Besonderheiten auf, nämlich die wirtschaftliche Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne und die grundsätzliche Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen aus Privatvermögen. Ausgehend von den Anforderungen an ein rationales Steuersystem ergeben sich daraus Probleme in Bezug auf die wirtschaftliche Effizienz und die Steuergerechtigkeit. Nachfolgend werden die Effizienzverluste als Folge fehlender Finanzierungsneutralität, die fehlende Rechtsformneutralität, die steuerliche Belastung von Risikokapital, die bestehende Rechtsunsicherheit betreffend Besteuerung von privaten Kapitalgewinnen sowie die Verletzung des Prinzips der Steuergerechtigkeit erörtert.

1.7.3.1 Effizienzverluste als Folge fehlender Finanzierungsneutralität

Ein Unternehmen kann seinen Finanzbedarf auf drei Arten decken:

- (i) Im Rahmen der *Fremdfinanzierung* beschafft es zusätzliches Fremdkapital.
- (ii) Mit einer *Anteilsfinanzierung* bringt das Unternehmen neues Eigenkapital ein. Es handelt sich wie bei der Fremdfinanzierung um eine Form der Außenfinanzierung.
- (iii) Der Weg der *Innenfinanzierung* wird hingegen beschränkt, wenn aus einbehaltenen Gewinnen eine Selbstfinanzierung erfolgt. Diese stellt wie die Anteilsfinanzierung eine Form der Eigenfinanzierung dar.

Die Wahl der Finanzierungswege sollte von steuerlichen Überlegungen unbeeinflusst bleiben und stattdessen auf einer betriebswirtschaftlichen Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile fassen. Die Voraussetzungen dafür sind erfüllt, wenn ein Steuersystem finanzierungsneutral ausgestaltet ist. Die Finanzierungsneutralität gliedert sich in die Kapitalstrukturneutralität, welche die Wahl zwischen Eigen- und Fremdkapital unverzerrt lässt, und in die Gewinnverwendungsneutralität, bei welcher der Entscheid zwischen Thesaurierung und Ausschüttung der Gewinne steuerlich unbeeinflusst bleibt. Konkret würde dies bedeuten, dass die Steuerlast für alle drei Finanzierungswege gleich hoch wäre. Das schweizerische Steuersystem verletzt diese Bedingung jedoch: Im schweizerischen Durchschnitt liegt gemäss dem Gutachten Keuschnigg (vgl. Ziff. 1.5) die Grenzsteuerbelastung bei der Beteiligungsfinanzierung mit über 60 % deutlich höher als bei der Selbstfinanzierung mit 35 %, während sich die Belastung der Fremdfinanzierung mit 42 % dazwischen einreicht. Tatsache ist denn auch, dass viele Kapitalgesellschaften in der Schweiz, insbesondere kleine Unternehmen mit nur wenigen beherrschenden Eigentümern, kaum Gewinne ausschütten und dass die Selbstfinanzierung von Investitionen aus einbehaltenen Gewinnen dominiert.

Häufig wird deshalb argumentiert, dass sich die Praxis auf diese Situation eingerichtet habe und die steuerliche Diskriminierung der Anteilsfinanzierung deshalb kein Problem sei. Die Investoren würden die hohe Steuerlast der Anteilsfinanzierung umgehen, indem sie Gewinne nicht über Dividenden, sondern über Kapitalgewinne, d.h. über die Veräusserung von Anteilen, beziehen. Dabei wird aber übersehen, dass es genau solche steuerlich motivierten Anpassungsreaktionen sind, die zu den unerwünschten Verzerrungen und den damit verbundenen volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Diese Verzerrungen resultieren einerseits aus der Verletzung der Kapitalstrukturneutralität, andererseits aber insbesondere aus der Verletzung der Gewinnverwendungsneutralität.

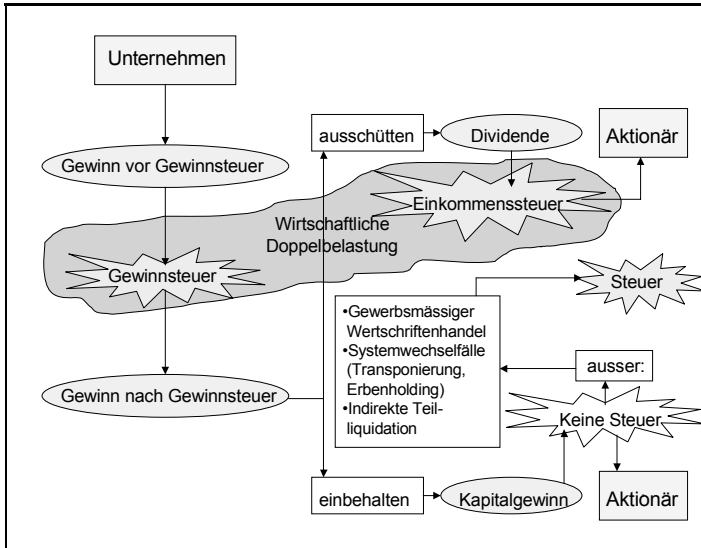
Das schweizerische Steuersystem verletzt die Kapitalstrukturneutralität, weil bei der Gewinnsteuer die Fremdkapitalzinsen, nicht aber die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen steuerlich abzugsfähig sind. Dies schafft einen steuerlichen Anreiz zu übermässiger Fremdfinanzierung, was tendenziell zu einer höheren Insolvenzrate beiträgt.

In der Schweiz weicht die Besteuerung der ausgeschütteten und der einbehaltenen Gewinne von Kapitalgesellschaften stark voneinander ab. Während Dividenden einer vollen wirtschaftlichen Doppelbelastung unterliegen, können die zum Teil aus einbehaltenen Gewinnen entstehenden Kapitalgewinne steuerfrei vereinnahmt

werden, sofern die Beteiligungen in privater Hand gehalten werden (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abbildung

Wirtschaftliche Doppelbelastung



Die Kombination von wirtschaftlicher Doppelbelastung ausgeschütteter Gewinne und begünstigter Besteuerung von Kapitalgewinnen verstösst gegen die Gewinnverwendungsneutralität und schafft einen starken Anreiz, Gewinne einzubehalten statt auszuschütten, und Investitionen selbst zu finanzieren statt mit neuem Eigenkapital von aussen. Diese einseitige steuerliche Begünstigung der Selbstfinanzierung wirkt unter Effizienzgesichtspunkten negativ. Sie setzt die wachstumsfördernde Aufgabe des Kapitalmarktes, die verfügbaren Investitionsmittel auf die gewinnträchtigsten Unternehmen und damit auf die rentabelsten Investitionsprojekte zu lenken, teilweise ausser Kraft. Mit der Prädominanz der Selbstfinanzierung tritt stattdessen je nach Unternehmenstyp entweder ein Unter- oder ein Überinvestitionsproblem auf.

Das Unterinvestitionsproblem betrifft junge, rasch wachsende Unternehmen. In dieser frühen Phase erwirtschaften sie im Vergleich zu ihren Investitionsmöglichkeiten nur wenig Gewinn und zeichnen sich durch ein hohes Risiko aus. Mangels ausreichender Gewinne können sie die Investitionen nicht selbst finanzieren. Da bei zunehmender Verschuldung die Fremdfinanzierungskosten steigen bzw. Kredite ganz verweigert werden, ist auch die Fremdfinanzierung begrenzt. Externes Eigenkapital ist auf Grund der hohen Risikoprämien an sich schon teuer. Weil neues Eigenkapital in Erwartung zukünftiger Dividenden gegeben wird, beeinträchtigt die Doppelbelastung der Dividenden die Anteilsfinanzierung noch zusätzlich und wirkt in diesem Fall besonders investitionshemmend.

Das Überinvestitionsproblem betrifft hingegen reife Firmen mit einem Cash-Cow-Produktportfolio, deren freier Cash-flow ihre profitablen Investitionsmöglichkeiten übersteigt.²⁴ Zu diesen Unternehmen gehören sowohl grosse Publikumsgesellschaften als auch KMU, die von einem Eigentümerunternehmer oder einem engen Aktionärskreis kontrolliert werden.

Bei solchen KMU wäre an sich eine forcierte Gewinnausschüttung angezeigt. Die ausgeschütteten Mittel könnten dann über den Kapitalmarkt profitabler in andere Firmen investiert werden, soweit sie nicht dem privaten Konsum zufließen. Da diese Option jedoch steuerlich nicht attraktiv ist, werden die Mittel einerseits in Projekte investiert, die aus volkswirtschaftlicher Sicht zu wenig rentabel sind. Der Grund dafür ist, dass es in der eigenen Branche zu wenige rentable Investitionsmöglichkeiten gibt und dass der Unternehmensleitung für Investitionen in anderen, wachstumsträchtigeren Branchen die notwendigen Marktkenntnisse fehlen. Andererseits wird auch versucht, den privaten Konsum der Anteilseigner über die Firma laufen zu lassen, was ebenfalls mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden ist.

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

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

In einer reifen Volkswirtschaft wie der Schweiz, in der die Selbstfinanzierung bedeutend und überdies steuerlich begünstigt ist, dürfte gesamtwirtschaftlich der Über- den Unterinvestitionseffekt dominieren. Die Aufgabe des Finanzsystems besteht dann weniger darin, Finanzmittel vom Haushaltssektor zu den Firmen, sondern von Firmen mit einem Cash-flow-Überschuss relativ zu ihren profitablen

²⁴ Cash-Cow-Produkte im Produkteportfolio eines Unternehmens zeichnen sich insbesondere durch folgende Merkmale aus: (1) Das Marktwachstum ist niedrig oder stagniert sogar. Es handelt sich also um einen reifen Markt. (2) Der Marktanteil des Unternehmens im entsprechend abgegrenzten Marktsegment (strategische Geschäftseinheit) ist hoch. (3) Das Unternehmen erzielt auf dem Produkt hohe Gewinne bzw. Mittelzuflüsse. (4) Die Investitionen sind gering und beschränken sich auf das zur Marktanteilerhaltung Nötige. (5) Die unternehmerische Strategie besteht darin, den hohen Deckungsbeitrag dieser strategischen Geschäftseinheit abzuschöpfen.

Investitionsmöglichkeiten zu anderen Firmen zu leiten, deren Cash-flow mit ihren profitablen Investitionsmöglichkeiten noch nicht Schritt halten kann. Unter den gegenwärtigen steuerlichen Rahmenbedingungen wird diese Aufgabe relativ schlecht wahrgenommen.

1.7.3.2 Fehlende Rechtsformneutralität

Die Unternehmensbesteuerung in der Schweiz behandelt Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen unterschiedlich und ist daher *per se nicht rechtsformneutral*. Im Schweizer Durchschnitt über alle Unternehmen und über die Finanzierungswege resultieren für Kapital- und Personengesellschaften dennoch recht ähnliche Steuerbelastungen. Der effektive Grenzsteuersatz beträgt gemäss dem Gutachten Keuschnigg beim Fremdkapital 42,1 % für Kapitalgesellschaften und 42,5 % für Personengesellschaften. Beim Eigenkapital lauten die entsprechenden Werte 45,8 % und 47,0 %, wobei bei den Kapitalgesellschaften eine grosse Kluft zwischen der niedrig besteuerten Selbstfinanzierung mit effektivem Grenzsteuersatz von 35,4 % und der hoch besteuerten Anteilsfinanzierung mit effektivem Grenzsteuersatz von 60,5 % besteht.

Würde man lediglich auf diese Durchschnittswerte abstellen, so bestände im Hinblick auf die Rechtsformneutralität kaum ein Handlungsbedarf. Diese Sichtweise ist aber nicht sachgerecht, da sich das Gebot der Rechtsformneutralität nicht auf den Durchschnitt im Aggregat aller Unternehmen abzielt, sondern sich auf den jeweiligen Einzelfall in der sehr heterogenen Unternehmenslandschaft bezieht.

Die Arbeiten der ERU haben gezeigt, dass die Belastungsunterschiede zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen beträchtlich sein können; trotzdem zeigt sich im Wirtschaftsleben, dass kleinere Personenunternehmen, insbesondere Einzelfirmen, die z.B. infolge schwacher Ertragslage kaum Eigenfinanzierung betreiben können, nicht benachteiligt werden (vgl. Ziff. 1.3). Ob die derzeitige Besteuerung die Kapitalgesellschaften begünstigt oder benachteiligt, hängt sehr vom *Ausschüttungsverhalten* ab. Bei hoher Ausschüttung dominiert die wirtschaftliche Doppelbelastung der Dividenden die gesamte Steuerbelastung auf der Unternehmens- und Personenebene, so dass Kapitalgesellschaften benachteiligt werden. Sind die Ausschüttungsquoten gering, so hängt die gesamte Steuerbelastung im Wesentlichen nur von der Gewinnsteuer ab und kann somit deutlich tiefer ausfallen als bei Personenunternehmen. Die Personenunternehmen ihrerseits erfahren durch die Behandlung in der Sozialversicherung einen Nachteil gegenüber den Kapitalgesellschaften.

Da die Ausschüttungsquoten für verschiedene Gruppen von Kapitalgesellschaften recht unterschiedlich sind, ergibt sich empirisch kein einheitliches Bild von einer systematischen Bevorzugung von Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen. Bei höheren Ausschüttungsquoten sind Kapitalgesellschaften in der Ausgangssituation benachteiligt, so dass die Milderung der Doppelbelastung eine höhere Neutralität der Rechtsformwahl bewirkt und entsprechende Effizienzgewinne ermöglicht. Bei geringer Ausschüttungsquote sind Kapitalgesellschaften bevorzugt.

Wenn ein Unternehmen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als Kapitalgesellschaft schneller wachsen und höhere Gewinne erzielen könnte, aber aus steuerlichen Gründen die Umwandlung nicht vornimmt, dann werden potenzielle Einkommens-

möglichkeiten nicht ausgeschöpft. Es bleiben zu viele Unternehmen und damit zu viele Ressourcen im Sektor der Personenunternehmen, obwohl sie als Kapitalgesellschaften produktiver wären. Eine stärkere Orientierung der Besteuerung an der Rechtsformneutralität könnte deshalb zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinnen führen.

1.7.3.3 Steuerliche Belastung von Risikokapital

Die Schweizer Wirtschaft hat in der jüngeren Vergangenheit viel langsamer expandiert als die der übrigen OECD-Länder. Eine steuerliche Entlastung der Unternehmen verspricht dank der Schaffung günstiger Anreize für Investitionen positive Beschäftigungs- und Wachstumseffekte. Internationale Vergleiche zeigen, dass die Schweiz bei der effektiven Steuerbelastung auf Stufe Unternehmen günstig abschneidet, dass aber die steuerlichen Vorteile weniger ausgeprägt sind, wenn neben der Unternehmensebene auch die Steuerbelastung des Investors selbst mit einbezogen wird.

Wie unter Ziffer 1.6 dargelegt, wird die Investitionstätigkeit durch die effektive Grenzsteuerbelastung beeinflusst. Je nach Unternehmenstyp ist dabei die Steuerbelastung auf Unternehmensebene oder jene auf Stufe Investor, also die Kombination der unmittelbar beim Unternehmen ansetzenden Steuern und der auf Haushaltsebene beim Investor greifenden Steuern von Bedeutung.

Grundsätzlich kann der wachstumshemmende Steuerkeil auf den Investitionen verkleinert werden, indem Steuern gesenkt werden, die auf Stufe Unternehmen (z.B. Gewinnsteuer, kantonale Kapitalsteuern, Emissionsabgabe) und/oder auf Stufe Anteilseigner (z.B. Einkommenssteuer auf Dividenden und Zinsen, Steuer auf Kapitalgewinnen, persönliche Vermögenssteuern) greifen. Dabei sind Steuersenkungen auf Unternehmensebene im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum pro aufgegebenen Steuerfranken grundsätzlich wirksamer als Entlastungen auf Stufe Anteilseigner. Denn erstens betreffen sie direkt die Investitionsentscheidungen der Inländer und zweitens ziehen sie ausländische Investitionen an und stärken damit den Investitionsstandort Schweiz. Steuersenkungen auf Stufe Anteilseigner entlasten demgegenüber die Ersparnisse, welche die Investitionen nur indirekt beeinflussen, und kommen teilweise auch Auslandinvestitionen zugute. Beim Entscheid, wo die Entlastung vorzunehmen ist, gilt es im Falle der Schweiz aber noch andere Elemente zu berücksichtigen, insbesondere den sehr günstigen Gewinnsteuertarif bei der direkten Bundessteuer.

1.7.3.4 Standortattraktivität

Unter dem Begriff «Standortattraktivität» sei hier der Grad verstanden, in dem eine Gebietskörperschaft in Konkurrenz zu anderen Gebietskörperschaften in der Lage ist, mobile Produktionsfaktoren anzuziehen und der Abwanderung solcher Faktoren Einhalt zu gebieten. Somit stehen seitens der Steuerpolitik die Standortentscheide international tätiger Unternehmen, die eine Betriebsstätte in dem einen oder anderen Land ansiedeln können, im Blickpunkt des Interesses. Wie unter Ziffer 1.6.3 dargelegt, ist dafür unter steuerlichen Gesichtspunkten in erster Linie die *effektive durchschnittliche Steuerbelastung auf Unternehmensebene* relevant.

Die Schweiz ist hier im internationalen Vergleich gut positioniert. Eine weitere Verbesserung kann erreicht werden, indem Steuern, die auf Unternehmensebene greifen, gesenkt werden, insbesondere wenn dadurch die effektive durchschnittliche Steuerbelastung hochprofitabler Unternehmen verringert werden kann.

1.7.3.5 **Rechtsunsicherheit betreffend Besteuerung von Kapitalgewinnen**

Praxis und Rechtsprechung haben die unterschiedliche Besteuerung von Kapitalgewinnen und Dividenden relativiert. Zu diesen Relativierungen gehören unter anderem der Quasi-Wertschriftenhandel oder etwa die Tatbestände der Transponierung, des Mantelhandels, der indirekten Teilliquidation und andere Spezialfälle. Umgekehrt wurden Steuerplanungsinstrumente entwickelt, welche auf die Vermeidung der hohen steuerlichen Belastung von Dividenden abzielen.²⁵ Dazu gehören die Nennwertrückzahlung,²⁶ der Aktienrückkauf mit Kapitalherabsetzung (z.B. Rückkauf über zweite Handelslinie, Ausgabe von Put-Optionen). Ferner werden bei personenbezogenen Kapitalgesellschaften auch Lohnbezüge und Zinszahlungen anstelle von Dividenden ausgerichtet. Diese Entwicklungen haben zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit geführt, mit entsprechend ungünstigen Auswirkungen auf die Einfachheit und Transparenz der Unternehmensbesteuerung. Durch den Abbau der Rechtsunsicherheit könnten die mit dieser verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten abgebaut werden.

1.7.3.6 **Verletzung des Prinzips der Steuergerechtigkeit**

Das Konzept der Steuergerechtigkeit konstituiert sich durch die beiden Gerechtigkeitselemente *horizontale Steuergerechtigkeit*, die auch als Grundsatz *gleichmässiger Besteuerung* bezeichnet wird («Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Steuer» nach Art. 127 Abs. 2 BV), und *vertikale Steuergerechtigkeit* («Grundsatz der Besteuerung nach der *wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*» nach Art. 127 Abs. 2 BV). Horizontale Steuergerechtigkeit verlangt gleiche Steuerlasten für gleichartige Sachverhalte, während es bei der vertikalen Steuergerechtigkeit um die Frage geht, wieweit Steuerpflichtige unterschiedlicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuert werden sollen.

Gemäss dem Gebot der rechtsgleichen Besteuerung, der Gleichmässigkeit und Allgemeinheit und insbesondere dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit müssen in einem Einkommenssteuersystem grundsätzlich sämtliche Zuflüsse erfasst und der allgemeinen Einkommensteuer unterstellt werden. Da Einkünfte aus Arbeit, Vermögenserträgen und Vermögensgewinnen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gleichermaßen steigern, sind sie in dieselbe Bemessungsgrundlage einzubeziehen.

²⁵ Für einen Überblick siehe Roger M. Kunz und Kurt Arnold, «Eigenkapital herabsetzen statt Dividenden zahlen: Wirtschaftliche Vorteile und steuerliche Rahmenbedingungen», *Der Schweizer Treuhänder*, 8, 2000, S. 837–842.

²⁶ Bei einer Nennwertrückzahlung reduziert die Kapitalgesellschaft den Nominalwert sämtlicher Beteiligungspapiere um den gleichen Prozentsatz. Sie entspricht wirtschaftlich einer Bardividende. Da es sich jedoch formal um die Rückzahlung früher einbezahlten Aktienkapitals handelt, bleibt der Vorgang steuerfrei.

Dieses *Reinvermögenszugangsprinzip* wird durch das *Realisationsprinzip* abgeschwächt. Gemäss diesem sind nur realisierte Vermögenszugänge steuerbar. Das Realisationsprinzip schafft deshalb für die Steuerpflichtigen einen mächtigen Anreiz, die Realisation und damit die Steuerzahlung hinauszuschieben («Lock-In»-Effekt). Wirtschaftlich betrachtet stellt jedoch auch ein nicht realisierter Vermögenszuwachs eine höhere Leistungsfähigkeit dar. Dieser wäre nach der Reinvermögenszuwachs- als Bestandteil der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an sich ebenfalls zu besteuern, auch wenn diese Alternative in der Steuerpraxis als unpraktisch eingestuft wird.

Lücken im Sinne der Reinvermögenszugangstheorie finden sich in der Schweizer Einkommensbesteuerung in verschiedenen Gebieten. Im Zusammenhang mit der Unternehmensbesteuerung ist dabei die fehlende Besteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen relevant.

1.8 Parlamentarische Vorstösse

Seit dem 1. Januar 1998, dem Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform 1997, ist in der politischen Diskussion mit zunehmender Intensität zum Ausdruck gebracht worden, dass weiterer Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen des Unternehmenssteuerrechts bestehe. Über 20 parlamentarische Vorstösse betreffen vor allem den Gewinnsteuersatz, die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und ihrer Anteilinhaber, die steuerliche Förderung von Risikokapital, die rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung, die Belastung von Personenunternehmen durch Steuern und Sozialabgaben, die Unternehmensnachfolge und die Attraktivität des Unternehmensstandortes Schweiz. Auf die wichtigsten Vorstösse zur Unternehmenssteuerreform wird im Folgenden näher eingegangen.

1.8.1 Die Motion der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats vom 29. Oktober 2002 (02.3638)

Mit dieser Motion wird

«der Bundesrat eingeladen, die angekündigten Vorschläge zur Reform der Unternehmensbesteuerung rasch vorzulegen und den Räten bis Mitte 2003 eine Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II zu unterbreiten.

In der Botschaft sind danach insbesondere vorzusehen:

1. Massnahmen zur Verbesserung der Situation von Personenunternehmen bei der Geschäftsaufgabe und der Nachfolgeregelung, insbesondere bei den KMU;
2. Massnahmen zu einer substanziellen Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne beim Aktionär.

Von der Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer sei abzusehen.»

Die Merkmale dieses Vorstosses lassen sich wie folgt zusammenfassen: Keine Beteiligungsgewinnsteuer; Fortführung des Nennwertprinzips und der Vermögenssteuer; Halbeinkünfteverfahren für alle Dividenden; Einführung des Kapitaleinlage-

prinzips; Abschaffung des «Quasi-Wertschriftenhandels»; grosszügiger Beteiligungsabzug; Massnahmen zu Gunsten von Personenunternehmen.

In seiner Stellungnahme hielt der Bundesrat unter Hinweis auf internationale Vergleiche mit einer Reihe von Nachbarstaaten und mit weiteren OECD-Staaten fest, die Besteuerung auf der Stufe Unternehmen falle beim Bund und in den meisten Kantonen sehr günstig aus. Es bestehe deshalb kein dringender Handlungsbedarf für generelle Steuerentlastungen beim Gewinnsteuersatz der Unternehmen. Hingegen seien gezielte fiskalische Verbesserungen im Bereich des investierenden Unternehmers sinnvoll. Denn damit könne die wirtschaftliche Doppelbelastung gemildert und die Standortattraktivität der Schweiz weiter gestärkt werden. Des Weiteren bekundete Bundesrat seine Absicht, die gegenwärtig noch bestehende wirtschaftliche Doppelbelastung durch Einführung einer Teilbesteuerung der Einkünfte der Risikokapitalgeber weitgehend beseitigen zu wollen. Ferner stellte er in Aussicht, mittels flankierender Massnahmen auch Personengesellschaften steuerlich besser zu stellen. Der Bundesrat beantragte daher die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Das Parlament folgte jedoch diesem Antrag nicht, und die Motion wurde am 17. März 2003 überwiesen.

1.8.2 Die parlamentarische Initiative der christlichdemokratischen Fraktion vom 12. Dezember 2002 (02.469)

Die christlichdemokratische Fraktion des Nationalrates begründet ihre am 12. Dezember 2002 in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs²⁷ eingereichte parlamentarische Initiative zur Unternehmenssteuer-Reform mit der Notwendigkeit der dringenden Umsetzung positiver steuerlicher Rahmenbedingungen für mehr Investitionen und damit mehr Arbeitsplätze, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Im Einzelnen verlangt die parlamentarische Initiative folgende Massnahmen:

1. Halbierung der steuerlichen Doppelbelastung des Risikokapitals: Ausschüttungen auf Risikokapital werden zu 50 Prozent besteuert.
2. Die Rückzahlung von Agio wird steuerlich gleich behandelt wie die Rückzahlung von Grundkapital.
3. Erleichterung der Unternehmensnachfolge bei Einzelfirmen und Personenunternehmen: Die Besteuerung der stillen Reserven wird bei Altersrücktritt so lange aufgeschoben, als das investierte Kapital dem Unternehmen nicht entzogen wird.
4. Verbesserung des Beteiligungsabzuges: Der Beteiligungsabzug wird ab einer Beteiligung von 5 Prozent zugelassen.
5. Gewährleistung der Rechtssicherheit bei Umstrukturierungen im Aktionariat: Das Gesetz definiert und begrenzt die Besteuerung ausschüttungsfähiger, aber nicht ausgeschütteter Gewinne bei Veräusserung von Beteiligungen. Namentlich sind die Tatbestände Teilliquidation sowie Transponierung inklusive der Frage der Erbenholding auf gesetzlicher Ebene abschliessend

²⁷ Der Text des ausgearbeiteten Entwurfs ist beim Zentralen Sekretariat der Parlamentsdienste erhältlich.

zu umschreiben. Für aussergesetzliche Besteuerungstatbestände bleibt kein Raum mehr.

Die von der parlamentarischen Initiative verlangten Massnahmen zu Gunsten der Anteilhaber werden durch die vorliegende Gesetzesvorlage weitgehend verwirklicht. Allerdings ginge eine Teilbesteuerung von bloss 50 Prozent auf Ausschüttungen zu weit; eine solche Entlastung würde die wirtschaftliche Doppelbelastung überkompensieren und damit die Erträge aus anderen Anlageformen und das Arbeitseinkommen steuerlich diskriminieren.

Die Ersatztatbestände des so genannten «Quasi-Wertschriftenhandels», der Transponierung und der indirekten Teilliquidation werden, wie dies die Initiative verlangt, durch eine gesetzgeberische Regelung umschrieben.

Unbefriedigend ist die von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Berücksichtigung der anteiligen Schuldzinsen des Privat- bzw. Geschäftsvermögens. Richtigerweise sollten Schuldzinsen nur so weit vom Abzug ausgeschlossen werden, als sie die Summe der Brutto-Vermögenserträge übersteigen. Im Bereich des Geschäftsvermögens dagegen sollte nach wie vor der volle Schuldzinsenabzug gewährt werden.

Hinsichtlich der Einführung des Kapitaleinlageprinzips, mit anderen Worten der steuerlichen Gleichstellung von Agio und Grundkapital, wandte der Bundesrat Folgendes ein: Die rückwirkende Anwendung dieses Grundsatzes auf so genanntes Alt-Agio (d.h. vor dem Inkrafttreten der Reform einbezahltes Agio) sei verwaltungsökonomisch bedenklich. Es frage sich nämlich, wie der Nachweis erbracht werden soll, dass vor vielen Jahren Agio einbezahlt und seither weder zurückbezahlt noch auf andere Weise verwendet worden ist. Es sei zuverlässiger und sachgerechter, diese fundamentale Verbesserung des Steuersystems auf so genanntes Neu-Agio zu beschränken und gleichzeitig klar zu regeln, ob Gewinnausschüttungen und Kapital- oder Agiorückzahlungen nach dem FIFO (First in First out)- oder dem LIFO (Last in First out)-Prinzip zu erfolgen haben.

In Bezug auf die Massnahmen zu Gunsten von Personenunternehmen oder, allgemein gesagt, zu Gunsten der Selbständigerwerbenden weicht die parlamentarische Initiative nicht wesentlich vom Konzept des Bundesrates ab. Widersprüchlich aber wäre bei definitiver Aufgabe der Erwerbstätigkeit die Ausdehnung des Besteuerungsaufschubs auf alle stillen Reserven, offenbar auch auf jene des Umlaufvermögens. Solange das Umlaufvermögen (insbesondere das Warenlager) noch versilbert werden muss, sollte nämlich nicht von definitiver Aufgabe der Erwerbstätigkeit gesprochen werden.

1.8.3 Die parlamentarische Initiative Lauri vom 6. Oktober 2004 (04.461)

Ständerat Hans Lauri begründet seine in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereichte Initiative²⁸ im Wesentlichen damit, dass die im Gesetz verankerte Steuerfreiheit von privaten Kapitalgewinnen in der Praxis, insbesondere durch das Bundesgericht, seit Jahren stetig eingeschränkt werde. Unter den Stichwörtern indirekte

²⁸ Der Wortlaut der Initiative findet sich auf der Website der Parlamentsdienste: http://www.pd.admin.ch/afs/toc/d/gesch/d_GesHaengFrameSet.htm

Teilliquidation, Transponierung und gewerbmässiger Wertschriftenhandel würden namentlich private Kapitalgewinne auf Aktien in Beteiligungsertrag oder Erwerbseinkommen unqualifiziert. Auf dem Wege der Gerichtspraxis werde damit faktisch eine Beteiligungsgewinnsteuer eingeführt. Dies widerspreche dem Willen des Gesetzgebers und des Volkes, welche die früher existierenden Kapitalgewinnsteuern längst abgeschafft beziehungsweise deren Wiedereinführung abgelehnt haben. Unschädlich und in der Praxis sehr häufig sei indessen die Kaufpreisfinanzierung durch laufende Ausschüttung der künftigen Gewinne des Betriebs an die Holding. In seinem Entscheid vom 11. Juni 2004 habe das Bundesgericht nun auch diese Finanzierung als indirekte Teilliquidation qualifiziert, und zwar unabhängig davon, ob die Holding von Erben oder Nichterben gehalten wird.

Mit dem Vorstoss wird im Wesentlichen eine rasche Rückkehr zur alten Praxis angestrebt, wobei diese auch auf Verkäufe an Erbenholdinggesellschaften angewendet werden soll. Eine umfassende Neuregelung der Steuerfolgen von Kapitalgewinnen auf Beteiligungen sowie Dividenden aus Beteiligungen sollte an sich im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II erfolgen. Indessen wird dies nach Auffassung des Initianten noch einige Jahre dauern. Er erachtet deshalb die vorgeschlagene Massnahme als ausgesprochen dringlich; dies nicht zuletzt darum, weil die gegenwärtige Nachfolgeblockade zahlreiche Arbeitsplätze gefährde. Weil selbst die vorgeschlagene Lösung bis zur rechtskräftigen Umsetzung einige Zeit beanspruchen werde, brauche es eine Rückwirkungsklausel im Übergangsrecht.

Der Initiant fordert die folgenden Ergänzungen von DBG und StHG:

Art. 16 Abs. 3 DBG:

... Insbesondere sind steuerfrei die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Aktien oder Stammanteilen an eine vom Verkäufer nicht beherrschte Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Erwerberin den Kaufpreis aus eigener Kraft zuzüglich der voraussichtlichen ordentlichen Gewinne der erworbenen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft der nächsten 10 Jahre finanzieren kann.

Art. 205b DBG:

Artikel 16 Absatz 3 zweiter Satz ist auf alle Aktienverkäufe anwendbar, welche auf Kaufverträgen basieren, die seit dem 1. Juli 2004 abgeschlossen wurden.

Art. 7 Abs. 4 Bst. b StHG:

... Insbesondere sind steuerfrei die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Aktien oder Stammanteilen an eine vom Verkäufer nicht beherrschte Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Erwerberin den Kaufpreis aus eigener Kraft zuzüglich der voraussichtlichen ordentlichen Gewinne der erworbenen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft der nächsten 10 Jahre finanzieren kann.

Art. 72f StHG:

Die Kantone sind befugt, Artikel 7 Absatz 4 Buchstabe b letzter Satz im Sinne von Artikel 205b des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer rückwirkend als anwendbar zu erklären.

Die vom Initianten vorgeschlagene gesetzliche Lösung beschränkt sich zu Recht auf die indirekten Teilliquidationen, da Erbenholdingfälle seit dem BGE vom 11. Juni 2004 nicht mehr unter dem Aspekt der Transponierung, sondern der indirekten Teilliquidation zu prüfen sind.

Problematisch ist die Aussage, wonach die Steuerfreiheit bei Veräusserung von Beteiligungsrechten an eine vom Verkäufer nicht beherrschte Gesellschaft zu gelten habe, sofern glaubhaft gemacht werde, dass die Käufer-Gesellschaft den Kaufpreis aus eigener Kraft zuzüglich der aus dem erworbenen Unternehmen während der folgenden zehn Jahre zu gewärtigenden ordentlichen Gewinne finanzieren könne. Mit den vorgeschlagenen Ergänzungen will die parlamentarische Initiative im Grossen und Ganzen die Praxis wiederherstellen, wie sie vor dem BGE vom 11. Juni 2004 vorlag. Damit wäre für die Belange der Veranlagungspraxis nicht viel gewonnen – eigentlich auch nicht für die gewünschte Rechtssicherheit. Denn alle bisherigen, zum Teil subjektiven Kriterien der Praxis und Rechtsprechung müssten weiterhin berücksichtigt werden, und die Steuerfolgen beim Verkäufer wären weiterhin von der Kaufkraft und dem Verhalten des Käufers abhängig. Mit der vorgeschlagenen Formulierung wird zudem nicht die Praxis wiederhergestellt, wie sie vor dem BGE vom 11. Juni 2004 galt. Vielmehr wäre es künftig steuerfrei möglich, der Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte veräussert werden, im Zeitpunkt der Veräusserung *bereits vorhandene* Mittel unmittelbar nach dem Verkauf zu entziehen und diese dem Verkäufer in der Form des Kaufpreises zufließen zu lassen. Dies allerdings nur dann, wenn die Käufer-Gesellschaft über andere Erträge verfügt, die genügen würden, um den Kaufpreis in den folgenden zehn Jahren zu finanzieren.

Die vorgeschlagene Lösung soll für die direkte Bundessteuer mit Rückwirkung auf seit dem 1. Juli 2004 abgeschlossene Verkäufe/Käufe zum Tragen kommen. Für die Kantonssteuern wird dagegen im Sinne einer Kann-Vorschrift eine flexiblere Rückwirkungsklausel vorgeschlagen. Eine solche Rückwirkungsklausel würde die Rechtssicherheit nicht verbessern, sondern durch die Aufhebung des bestehenden Rechts ohne gleichzeitigen Ersatz das Gegenteil bewirken. Im Weiteren gilt zu bedenken, dass sich der BGE vom 11. Juni 2004 nur auf die direkte Bundessteuer bezieht und die Kantone diese Rechtsprechung für die Belange der direkten Kantons- und Gemeindesteuern nicht anwenden.

Der Bundesrat teilt zwar grundsätzlich die Auffassung des Initianten bezüglich des Regelungsbedarfs, schlägt jedoch in der vorliegenden Botschaft eine neutrale Regelung vor. Nach diesem Konzept spielen für die Besteuerung des Verkäufers namentlich Sperrfrist, Finanzkraft, Verhalten und Mitwirkung des Käufers keine Rolle mehr.

1.8.4 Neuere Vorstösse

1.8.4.1 Die Motion der Freisinnig-Demokratischen Fraktion vom 23. September 2004 (04.3457)

Mit ihrer Motion «Steuerfreundlichere Unternehmensnachfolge» fordert die FDP-Fraktion des Nationalrats den Bundesrat auf, die entstandenen steuerlichen Rechtsunsicherheiten im Zusammenhang mit Unternehmensübertragungen zu beseitigen und dem Parlament entsprechende Änderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten

Steuern (StHG) sowie gegebenenfalls des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG) zu unterbreiten. DBG und StHG sollen wie folgt ergänzt werden:

DBG Artikel 24 Buchstabe j (neu):

«Steuerfrei sind die Gewinne aus Unternehmensübertragungen, sofern im Privatvermögen gehaltene Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechte an einer juristischen Person übertragen werden und die Übertragung aus zukünftigen Jahresgewinnen des übernommenen Unternehmens finanziert wird; bereits im Zeitpunkt der Übertragung vorhandene ausschüttbare Mittel des übernommenen Unternehmens dürfen erst nach Ablauf einer fünfjährigen Sperrfrist zur Finanzierung verwendet werden.»

StHG; Artikel 4 Buchstabe m (neu):

«Steuerfrei sind nur die Gewinne aus Unternehmensübertragungen, sofern im Privatvermögen gehaltene Beteiligungs- und Mitgliedschaftsrechte an einer juristischen Person übertragen werden und die Übertragung aus zukünftigen Jahresgewinnen des übernommenen Unternehmens finanziert wird; bereits im Zeitpunkt der Übertragung vorhandene ausschüttbare Mittel des übernommenen Unternehmens dürfen erst nach Ablauf einer fünfjährigen Sperrfrist zur Finanzierung verwendet werden.»

Auch für diesen Vorstoss gilt das zur parlamentarischen Initiative Lauri Gesagte.

1.8.4.2 Die Motion Baumann vom 8. Oktober 2004 (04.3600)

Mit der von Nationalrat J. Alexander Baumann eingereichten Motion wird der Bundesrat ersucht, dem Parlament folgende Ergänzung des DBG zu unterbreiten:

Art. 16 Abs. 4 (neu)

«Die Kapitalgewinne aus der Veräusserung von im Privatvermögen stehenden Beteiligungen sind namentlich auch dann steuerfrei, wenn

- a. die Beteiligungen mit der Veräusserung in ein Geschäftsvermögen übergehen,*
- b. der Erwerber oder die Erwerberin den Erwerbspreis ganz oder teilweise fremdfinanziert, und*
- c. im Zeitpunkt der Veräusserung davon ausgegangen werden kann, dass der Erwerber oder die Erwerberin das Fremdkapital aus dem Ertrag der erworbenen Beteiligungen geschäftsüblich verzinsen und über eine Zeitdauer von höchstens 12 Jahren amortisieren kann.»*

Auch zu diesem Vorstoss kann auf das unter den Ziff. 1.8.3 und 1.8.4.1 Gesagte verwiesen werden.

1.8.4.3 Die Motion Bührer vom 16. Dezember 2004 (04.3736)

Nationalrat Gerold Bührer verlangt mit seiner Motion vom 16. Dezember 2004 vom Bundesrat, im Rahmen der anstehenden Unternehmenssteuerreform II die Emissionsabgabe auf Eigenkapital zu beseitigen. Im Interesse eines wettbewerbsfähigen Standortes Schweiz sowie mit Blick auf die Förderung von Risikokapital empfehle es sich, die Unternehmenssteuerreform II gezielt zu ergänzen. Der Emissionsstempel auf Eigenkapital stelle ohnehin eine steuersystematisch ungerechtfertigte Substanzsteuer dar.

Der Bundesrat lehnt die Motion ab. Er hält fest, dass eine Aufhebung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital zu keiner spürbaren Verbesserung des Wachstumspotenzials unserer Wirtschaft führen würde. Nach Auffassung des Bundesrates ist somit nicht davon auszugehen, dass mit der erwähnten Massnahme die Wirksamkeit der Unternehmenssteuerreform II erhöht werden könnte. Andererseits ist jedoch sicher, dass die geforderte Teilaufhebung der Emissionsabgabe dem Bund ein neues Finanzierungsproblem bescheren würde.

1.9 Die Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform II

1.9.1 Übersicht über die Vernehmlassungsvorlage

Gestützt auf die Ergebnisse aus dem Bericht der ERU und aus der Standortstudie beauftragte das EFD am 21. September 2001 die ESTV, in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine Vernehmlassungsvorlage zur Vervollkommnung der Unternehmenssteuerreform 1997 vorzubereiten. Die beauftragte Arbeitsgruppe präsentierte im Frühjahr 2002 das Konzept für ein umfassendes Teilbesteuerungsverfahren für alle Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen (das sog. Urkonzept). Zahlreiche Kontakte mit den interessierten Kreisen zeigten jedoch, dass die Einführung einer umfassenden Teilbesteuerung von Dividenden und Veräusserungsgewinnen aus massgeblichen Beteiligungen abgelehnt und eine im Wesentlichen auf die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung fokussierte Unternehmenssteuerreform verlangt wird²⁹. Es wurde deshalb darauf verzichtet, das Urkonzept in die Vernehmlassungsvorlage aufzunehmen. Stattdessen wurden drei verschiedene Modelle ausgearbeitet und vorgestellt. In allen drei Modellen geht es um die Beseitigung bzw. um die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung.

Modell 1: Dieses vom Bundesrat favorisierte Modell kommt dem Urkonzept im Sinne der ERU-Empfehlungen am nächsten. Es sieht eine Teilbesteuerung des Nettoergebnisses von qualifizierten Beteiligungen des Geschäftsvermögens und von qualifizierten Beteiligungen des Privatvermögens vor. Bei qualifizierten Beteiligungen des Privatvermögens kommt das Teilbesteuerungsverfahren jedoch nur zur Anwendung, wenn der Steuerpflichtige ausdrücklich für die steuerliche Behandlung seiner qualifizierten Beteiligungen als Geschäftsvermögen optiert hat. Als qualifizierte Beteiligungen gelten solche mit einer Quote von mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals. Dividenden und Veräusserungsgewinne werden im Umfang von 60 Prozent zusammen mit dem übrigen steuerbaren Einkommen erfasst. Verluste, auch nicht realisierte, sind mit übrigem Einkommen zu 60 Prozent

²⁹ Ausdruck dieser Haltung ist die Motion WAK-N vom 29. Oktober 2002 (02.3638).

verrechenbar und können während sieben Jahren zu 60 Prozent vorgetragen werden. Mit dem Modell 1 wird das Problem des so genannten Quasi-Wertschriftenhandels gelöst. Ebenfalls beseitigt werden die Tatbestände der Transponierung und der indirekten Teilliquidation, sofern der Steuerpflichtige vom Optionsrecht Gebrauch gemacht hat.

Modell 2: Für massgebliche Beteiligungen im Geschäftsvermögen besteht kein Unterschied zu Modell 1. Die Regelungen von Modell 2 gelten somit nur für Beteiligungen im Privatvermögen. Nach diesem Modell wird auf Stufe des Anteilinhabers obligatorisch ein Teilbesteuerungsverfahren eingeführt, und zwar für Beteiligungen, die eine Quote von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital an einer Gesellschaft oder Genossenschaft aufweisen. Bei direkter oder indirekter Realisierung (Veräusserung) sollen sowohl ausgeschüttete als auch zurückbehaltene Gewinne im Umfang von 60 Prozent in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Dabei ist bei Veräusserung einer qualifizierten Beteiligung abzustellen auf die während der Besitzesdauer einer solchen Beteiligung eingetretene Entwicklung der offenen und versteuerten stillen Reserven (Zu- oder Abnahme) in der Gesellschaft, an der eine solche qualifizierte Beteiligung gehalten wird. Die während der Besitzesdauer einer qualifizierten Beteiligung im Unternehmen eingetretene Entwicklung der un versteuerten stillen Reserven bleibt jedoch unberücksichtigt. Die bisherigen Anwendungsfälle des so genannten Quasi-Wertschriftenhandels entfallen bei diesem Modell ebenso wie in der Regel die Fälle der indirekten Teilliquidation. Hingegen erfahren die Anwendungsfälle der Transponierung keine Lösung, weil das Nennwertprinzip unverändert gilt.

Modell 3: Nach diesem Modell werden Gewinnausschüttungen aus Beteiligungen im Sinne einer Belastungsmilderung bloss im Umfang von 70 Prozent besteuert. Bei der direkten Bundessteuer wird die Inanspruchnahme dieser Dividenden-Teilbesteuerung von einer minimalen Vorbelastung von beispielsweise 15 Prozent abhängig gemacht. Da das Modell 3 einzig auf die Beseitigung bzw. Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung abzielt, bleibt hinsichtlich der steuerlichen Behandlung von Veräusserungsgewinnen sowie der Folgen der Transponierung, der indirekten Teilliquidation und des Quasi-Wertschriftenhandels alles beim Alten. Die betreffenden Erträge sind jedoch beim Bund nur noch zu 70 Prozent steuerbar. Das Modell 3 macht in Bezug auf die Besteuerung empfangener Dividenden keinen Unterschied zwischen Privat- und Geschäftsvermögen. Veräusserungsgewinne im Bereich des Privatvermögens bleiben nach wie vor steuerfrei; im Bereich des Geschäftsvermögens sind sie dagegen nach wie vor voll steuerbar. Die Kantone sind zwar bezüglich Einführung und Höhe der Teilbesteuerung von Dividenden völlig frei, müssten jedoch bei allfälliger Einführung zwingend eine Entlastung beim Anteilinhaber vorsehen. Die kantonale Vermögenssteuer bleibt von den Massnahmen gemäss Modell 3 unberührt.

Vermögenssteuer im Bereich des Geschäftsvermögens: Hier gilt nach allen drei Modellen der Einkommenssteuerwert als Bemessungsgrundlage. Dieselbe Regel gilt auch für das optierte Geschäftsvermögen nach Modell 1.

Bei allen drei Modellen sah die Vernehmlassungsvorlage zudem Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften vor.

Für die Personenunternehmen erwies sich die von der ERU vorgeschlagene Betriebssteuer, die eine völlige Gleichstellung der Personenunternehmen mit den Körperschaften gebracht hätte, als kurz- und mittelfristig nicht realisierbar. Es

wurden aber substantielle Verbesserungen für die Personenunternehmen vorgeschlagen. Diese betreffen insbesondere:

- den Besteuerungsaufschub bei Überführung von Geschäftliegenschaften des Anlagevermögens ins Privatvermögen,
- die mildere Besteuerung der realisierten stillen Reserven bei definitiver Aufgabe der Erwerbstätigkeit,
- Massnahmen bei Generationenwechsel,
- die Annäherung an die Reinvestitionstheorie sowie
- die Vermögenssteuer auf dem buchmässigen Geschäftsvermögen (ausser Liegenschaften).

In Bezug auf die Aktiengesellschaften ging es zum einen darum, das Neu-Agio dem Grundkapital gleichzustellen. Zum andern sollte der Beteiligungsabzug dahingehend verbessert werden, dass er ab einer Kapitalquote von 10 Prozent oder einem Verkehrswert von einer Million Franken gewährt wird. Schliesslich waren weitere Ausnahmen von der Emissionsabgabe vorgesehen, die den Fall der Gründung von Auffanggesellschaften sowie die Erhöhung der Freigrenze bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften betreffen. Die Erhöhung dieser Freigrenze für Kapitalgesellschaften ist bereits in der Botschaft vom 18. August 2004 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (Art. 6 Abs. 1 Bst. a StG; BBl 2004 4899) enthalten und mittlerweile vom Parlament genehmigt worden.

Die Frist für das Einreichen der Vernehmlassungsantworten dauerte vom 15. Dezember 2003 bis zum 30. April 2004. Wegen der Abstimmung zum Steuerpaket vom 16. Mai 2004 trafen die letzten Stellungnahmen jedoch erst Ende Mai 2004 ein.

1.9.2 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Am 26. Januar 2005 nahm der Bundesrat Kenntnis vom Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens³⁰.

1.9.2.1 Zur grundsätzlichen Frage der Notwendigkeit einer Reform

Die Mehrheit der Vernehmlassungspartner befürwortet eine Reform der Unternehmenssteuern. Von den Kantonen unterstützen 25 grundsätzlich die Unternehmenssteuerreform, davon:

- ein Kanton ohne finanziellen Vorbehalt,
- sechs Kantone nur bei Ablehnung des Steuerpakets,
- neun Kantone unter finanziellen Vorbehalten bei Annahme des Steuerpakets,
- neun Kantone unter finanziellen Vorbehalten auch bei Ablehnung des Steuerpakets.

³⁰ Dieser Bericht ist auf der Website der Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht: <http://www.estv.admin.ch/data/d/ustr.htm>.

Ein Kanton lehnt die Reform aus finanziellen Gründen grundsätzlich ab.

Fünf Parteien (CVP, EDU, FDP, LPS, SVP) betrachten eine Reform der Unternehmenssteuern als grundsätzlich notwendig. Für die SVP ist diese Vernehmlassungsvorlage jedoch nicht akzeptabel. Sie will eine Reform, bei der die Entlastung der Unternehmen im Vordergrund steht. Für die Linke (CSP, Grüne, SP) hat eine Unternehmenssteuerreform hingegen keine Priorität auf der Agenda der Steuerpolitik. Die SP signalisiert aber Zustimmung, wenn die Beteiligungsgewinne gemäss Modell 1 besteuert würden.

Die Mehrheit der Spitzenverbände und der übrigen Organisationen befürwortet die Reform. Für den Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und KV Schweiz besteht kein Handlungsbedarf, für Travail.Suisse geht die Reform in eine falsche Richtung, weil sie die Verteilungsgerechtigkeit verletze.

1.9.2.2 Zur Modellwahl

Von den 71 eingegangenen Stellungnahmen haben elf keines der unterbreiteten Modelle bevorzugt. Entweder wird die Unternehmenssteuerreform generell abgelehnt oder aber die betreffende Frage nicht beantwortet, weil diese Vernehmlassungspartner von keinem der vorgestellten Modelle überzeugt sind. In zwei Stellungnahmen wird für ein eigenes (viertes) Modell plädiert. Bei den übrigen Stellungnahmen (60) war es in einigen Fällen recht schwierig, die Präferenz für eines der drei Modelle herauszukristallisieren, da einzelne Antworten Widersprüche aufweisen bzw. zwischen zwei Modellen schwanken.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über die bekundeten Präferenzen:

	Total	Kantone	Parteien	Spitzenverbände	Übrige Organis.
Modell 1	19	6	2	4	7
Modell 2	10	9	0	0	1
Modell 3	31	10	2	7	12
Keine oder andere Wahl	11	1	4	0	6
Total	71	26	8	11	26

Sechs *Kantone* unterstützen Modell 1 (AG, FR, GE, JU, VD, VS). Neun Kantone sprechen sich für Modell 2 aus (AR, BE, GR, SG, SZ, TG, TI, ZG [schwankt zwischen Modell 2 und 3] und ZH). Zehn Kantone bevorzugen grundsätzlich Modell 3 (AI, BL, BS, GL, LU, NW, OW, SH, SO, UR). Drei Kantone verlangen die gesetzliche Festlegung einer Mindestbeteiligung als Voraussetzung für die Entlastung. Eine knappe Mehrheit der Kantone befürwortet einen höheren Teilbesteuerungssatz als 70 Prozent. Drei Kantone vertreten dagegen die Auffassung, dass eine Entlastung von 30 Prozent ungenügend wäre.

Zwei *Parteien* (EDU, SP) sprechen sich für Modell 1 aus, die SP freilich nur für den Fall, dass überhaupt ein Modell in Frage kommen sollte. Modell 2 wird von keiner Partei unterstützt. Zwei Parteien (FDP, LPS) unterstützen Modell 3, wobei die FDP

Dividenden und andere Gewinnausschüttungen nur noch im Umfang von 50 Prozent dem übrigen Einkommen zurechnen will. Vier Parteien unterstützen keines der Modelle und machen andere oder keine Vorschläge: Die CVP lehnt alle vorgeschlagenen Modelle ab und hält an ihrer parlamentarischen Initiative vom 12. Dezember 2002 (02.469) fest. Für die Grüne Partei wird das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei den Modellen 1 und 2 verletz, und auch Modell 3 führe zu starken Verzerrungen. Auch die SVP lehnt alle drei Modelle ab, da sie zu kompliziert, zu aufwändig, für den Laien nicht verständlich und gemäss Fachleuten auch für Experten rätselhaft in der praktischen Anwendung seien. Die CSP lehnt die gesamte Unternehmenssteuerreform in der vorliegenden Form ab.

Vier *Spitzenverbände* (Swiss Banking, SGB, KV Schweiz, Travail.Suisse) sprechen sich für Modell 1 aus, der SGB aber nur unter Wahrung der Kostenneutralität und Travail.Suisse nur bedingt, da dieser Verband die Unternehmenssteuerreform ablehnt. Modell 2 wird von keinem Verband befürwortet. Modell 3 findet die Zustimmung von sieben Verbänden, aber mit einer weitergehenden Entlastung von 50 Prozent. Economiesuisse und Swiss Banking verlangen den Verzicht auf den Vorbelastungstest sowie die Aufgabe der Besteuerung von Tatbeständen der Transponierung, Erbenholding, indirekten Teilliquidation und des so genannten gewerbsmässigen Wertschriftenhandels durch klare Richtlinien. Der Vorbelastungstest wird ebenfalls abgelehnt von der Schweizerisch-Amerikanischen Handelskammer. Der Schweizerische Gewerbeverband schlägt zum Problem des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels verbindliche Regeln vor nach dem Kriterium der Herkunft der Mittel für den Beteiligungserwerb aus dem Geschäfts- oder dem Privatvermögen.

Sieben der *übrigen Organisationen* sprechen sich für Modell 1 aus. Nur die Städtische Steuerkonferenz befürwortet Modell 2. Zwölf Organisationen treten für Modell 3 ein. Von diesen zwölf Organisationen bevorzugen neun eine Teilbesteuerung von 50 Prozent (sog. Modell 3+) statt der vorgeschlagenen 70 Prozent. Sechs Vernehmlassungspartner unterstützen ausdrücklich keines der drei Modelle. Das IFF St. Gallen schlägt jedoch anstelle des Teilbesteuerungsverfahrens die auf der Gesamtreineinkommensbesteuerung basierende pauschale Gewinnsteuer-Anrechnung für Gewinnbezüge vor.

Die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens ergibt somit keine klare Mehrheit zu Gunsten eines vorgeschlagenen Modells. Leichte Vorteile lassen sich zwar für Modell 3 erkennen, jedoch sind sich dessen Befürworter über seine Ausgestaltung und das Ausmass der Entlastung in keiner Weise einig. Ungeachtet des bevorzugten Modells fordert die Mehrheit der befragten Kantone, Spitzenverbände und übrigen Organisationen eine gesetzliche Lösung zum Problem des gewerbsmässigen Wertschriftenhandels. Eine gesetzliche Regelung zum Thema der indirekten Teilliquidation wird dagegen von den Spitzenverbänden und den übrigen Organisationen verlangt, welche das Modell 3 bevorzugt haben.

1.9.2.3 Zu den Entlastungen für Körperschaften

Praktisch alle vorgeschlagenen Massnahmen zu Gunsten der Körperschaften und zur Förderung des Risikokapitals werden befürwortet. Die Lockerung der Voraussetzungen für den Beteiligungsabzug auf Erträgen und Gewinnen und die Entlastungen bei der Emissionsabgabe werden grossmehrheitlich unterstützt. Einzig bei der Einführung des Kapitaleinlageprinzips bestehen gewisse Differenzen bezüglich des

Stichtags für die Berücksichtigung von Agio-Einzahlungen. Die Mehrheit der Spitzenverbände und der übrigen Organisationen sowie drei Parteien fordern jedoch, dass Alt-Agio nicht benachteiligt werden solle. Es sei daher auch Agio, das vor dem 1. Januar 2003 einbezahlt wurde, im Sinne des Kapitaleinlageprinzips zu berücksichtigen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer ist der Auffassung, das Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG) habe sich weder als taugliches Instrument für eine antizyklische Konjunkturpolitik noch als nutzbringende Massnahme zur Entlastung des Risikokapitals erwiesen.

1.9.2.4 Zu den Entlastungen für Personenunternehmen

Im Gegensatz zu den Fragen nach der Modellwahl zeigt sich bei den vorgeschlagenen Verbesserungen insbesondere für die Personenunternehmen ein klares Bild: Diese Massnahmen sind bei den Vernehmlassungspartnern, die eine Reform befürworten, weitgehend unbestritten.

Einzelne Kantone hegen jedoch gewisse Bedenken hinsichtlich der Umsetzung, namentlich bei den Aufschubstatbeständen der Überführung vom Geschäfts- ins Privatvermögen und umgekehrt, der Erbteilung und der Verpachtung landwirtschaftlicher Betriebe.

1.9.2.5 Zu den finanziellen Auswirkungen der Reform

Alle drei vorgeschlagenen Modelle haben schwer wiegende Auswirkungen auf die Steuererträge der Kantone und der Gemeinden. Aus der Sicht vieler Kantone könnten allfällige Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Stufe des Anteilsinhabers nur verkraftet werden, wenn aus den Entlastungsprogrammen 03 und 04 keine Verschiebung von Kostenblöcken vom Bund auf die Kantone entsteht. Einige Kantone verlangen weitergehende Entlastungs- oder Kompensationsmassnahmen.

1.10 Grundsätzliche Überlegungen des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform

1.10.1 Schlussfolgerungen des Bundesrates aus dem Vernehmlassungsverfahren

Mit der Genehmigung des Vernehmlassungsberichts legte der Bundesrat am 26. Januar 2005 auch die Eckwerte für das weitere Vorgehen bei der Unternehmenssteuerreform fest. Dabei ging er von den folgenden Rahmenbedingungen aus:

Die erfolgreiche Unternehmenssteuerreform 1997 kam schwergewichtig den Unternehmen und Holdinggesellschaften zugute. Für die Unternehmenssteuerreform II muss das Schwergewicht bei den KMU liegen.

Die Unternehmenssteuerreform II ist Bestandteil des Massnahmenpakets des Bundesrats zur Wachstumspolitik. Die fundamentale Wachstumsschwäche der Schweiz kann zwar mit Steuerpolitik alleine nicht gelöst werden. Das Steuersystem kann aber so verbessert werden, dass es – bei einem gegebenen Steuerertrag – am wenigsten wachstumshemmend ausfällt. Die Reform kann deshalb einen Beitrag an die Wachstumspolitik leisten.

Mit der Unternehmenssteuerreform will der Bundesrat das heutige System optimieren und offensichtliche Mängel, insbesondere Überbesteuerungen, beseitigen. Grundlegende Reformen des Steuersystems sind noch nicht spruchreif. Die Herstellung der vollständigen Steuerneutralität ist nur teilweise mehrheitsfähig.

Das Steuersystem ist ein wichtiger Faktor im internationalen *Standortwettbewerb*. Die Reform konzentriert sich deshalb auf die Themen, die unter diesem Aspekt von Bedeutung sind und bei denen Handlungsbedarf besteht. Auf Grund der internationalen Vergleiche besteht der Handlungsbedarf vor allem auf Stufe des investierenden Unternehmers sowie bei der Kapitalsteuer.

Die geltenden Finanzpläne von Bund und Kantonen enthalten keine *Mindererträge* für Steuerreformen. Substantielle Steuersenkungen, wie sie aus rein volkswirtschaftlicher Sicht vielleicht wünschbar wären, müssten durch zusätzliche Entlastungsmassnahmen für die öffentlichen Haushalte oder aber durch Steuererhöhungen in anderen Bereichen kompensiert werden. Für beide Wege fehlen zurzeit stabile politische Mehrheiten.

Die Unternehmenssteuerreform hat nur Erfolg, wenn sie von den Kantonen mitgetragen wird. Der Bundesrat hat deshalb die Vorstellungen der kantonalen Finanzdirektoren mehrheitlich in seinen Entscheid einbezogen. Allerdings hat er auf das von den Kantonen einhellig verlangte Erfordernis einer Mindestbeteiligung für die Gewährung der Teilbesteuerung der Dividenden verzichtet. Er hält dafür, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung allen Anteilinhabern, unabhängig von der Höhe ihrer Beteiligung, zu gewähren ist.

Die formelle Steuerharmonisierung wird vor allem in jenen Bereichen verbessert, wo dies aus Sicht der Steuerzahlenden, die in mehreren Kantonen steuerpflichtig sind, wünschbar ist.

1.10.2 Die Unternehmenssteuerreform im Verhältnis zu anderen Steuerthemen

1.10.2.1 Familienbesteuerung

Der Bundesrat misst der Familienbesteuerung eine ebenso grosse Bedeutung zu wie der anstehenden Unternehmenssteuerreform. Es sind jedoch im Bereich der Familienbesteuerung zunächst wichtige Grundsatzentscheide zu treffen, insbesondere zur Ehepaarbesteuerung und zu steuerlichen Massnahmen für Kinder. Zudem prüft der Bundesrat die Möglichkeit von schnell greifenden Massnahmen, namentlich bei der Besteuerung des Erwerbseinkommens, um die stossende Mehrbelastung der Ehepaare gegenüber den Konsensualpaaren möglichst bald zu mildern oder zu beseitigen. Bei der *Ehepaarbesteuerung* wurden auch die Möglichkeiten und die Folgen eines allfälligen Übergangs zur Individualbesteuerung umfassend geprüft. Ein im Auftrag

des Bundesrats erstellter Grundlagenbericht zuhanden des Parlaments (Erfüllung des Postulats Lauri; 02.3549) wurde im Dezember 2004³¹ veröffentlicht.

1.10.2.2 **Andere aktuelle Projekte**

Die Vereinfachung des Steuersystems bleibt für den Bundesrat ein zentrales Anliegen. Die ESTV hat zu diesem Thema vor kurzem zwei Berichte erarbeitet:

- Am 20. Oktober 2004 hat der Bundesrat den Bericht «Weniger Bürokratie im Steuersystem»³² in Erfüllung des Postulats der CVP-Fraktion; 03.3313, zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig hat er das EFD beauftragt, zusammen mit den Kantonen zu prüfen, welche Empfehlungen des Berichts rasch umgesetzt werden können.
- Am 27. Januar 2005 hat der Bundesrat den Bericht «10 Jahre Mehrwertsteuer»³³ in Erfüllung des Postulats Raggenbass; 03.3087 vorgestellt. Erste in diesem Bericht vorgeschlagene Praxismassnahmen werden bereits auf Mitte 2005 umgesetzt. Weitere Massnahmen, die eine Gesetzesänderung notwendig machen, sollen in einer ersten Tranche Anfang 2006 folgen.

Zudem sollen im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung, über die Vereinfachung der Besteuerung der Lotteriegewinne und über die Bereinigung des Veranlagungs- und des Steuerausscheidungsverfahrens («Entrümpelungsgesetz») zahlreiche überholte Bestimmungen im DBG, im StHG, im VStG und im MWSTG zum Teil aufgehoben und zum Teil ersetzt werden.

Der Bundesrat hat am 18. August 2004 dem Parlament eine gegenüber dem Steuerpaket inhaltlich unveränderte Revisionsvorlage zu den eidgenössischen Stempelabgaben vorgelegt. Damit werden die dringlichen Massnahmen bei der Umsatzabgabe aus den Jahren 1999 und 2000 ins ordentliche Recht überführt. Zudem wird die *Freigrenze bei der Emissionsabgabe von gegenwärtig 250 000 Franken auf eine Million erhöht*. Damit ist die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Milderung der Emissionsabgabe bereits vollzogen worden. Die Vorlage wurde in der Frühjahrssession 2005 von den eidgenössischen Räten verabschiedet.³⁴ Sie wird unter Vorbehalt des Referendums auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten. Mit der vorliegenden Botschaft werden die Genossenschaften bezüglich der Emissionsabgabe den Kapitalgesellschaften gleichgestellt (s. dazu Ziff. 6.2.1).

Weitergehende Entlastungen bei der Emissionsabgabe haben für das EFD nicht erste Priorität. Es wird deshalb darauf verzichtet, solche im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II vorzuschlagen. Sie sollen erst nach der Realisierung der vordringlichen Massnahmen im Bereich des Familienrechts angepackt werden.

³¹ Der Bericht ist auf der Website der Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht:
http://www.estv.admin.ch/data/d/pdf/individual/individualbesteuerung_bericht_d.pdf

³² Der Bericht ist auf der Website der Eidg. Steuerverwaltung veröffentlicht:
<http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/buerokratie.pdf>

³³ Der vollständige Bericht ist auf der Website der Eidg. Steuerverwaltung abrufbar:
http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/pdf/mwst_bericht_d.pdf

³⁴ BBl 2005 2281

1.10.3

Das Konzept des Bundesrates für die Unternehmenssteuerreform

Mit der Unternehmenssteuerreform II will der Bundesrat einerseits Risikokapital steuerlich entlasten, und zwar auch für die Kleinaktionäre. Die Entlastung kommt daher nicht nur den Investoren zugute, welche sich unternehmerisch betätigen, sondern jeder steuerpflichtigen Person, die einem Unternehmen Risikokapital zur Verfügung stellt. Andererseits zielt die Reform auf die gezielte steuerliche Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Entlastungen sollen vor allem dort vorgenommen werden, wo im internationalen Verhältnis der grösste Handlungsbedarf besteht. Zudem werden ungerechtfertigte Überbesteuerungen gemildert und zum Teil beseitigt.

Die steuerliche Entlastung der Investoren und insbesondere der KMU-Inhaber wird erreicht durch eine tiefere Besteuerung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne, und zwar durch eine Entlastung auf Stufe des Anteilsinhabers. Bei der direkten Bundessteuer wird eine Teilbesteuerung der Dividenden eingeführt. Beteiligungen im Privatvermögen werden neu nur noch zu 80 Prozent anstatt wie bisher zu 100 Prozent erfasst. Bei den Beteiligungen im Geschäftsvermögen erfolgt die Besteuerung zu 60 Prozent. Der Besteuerung unterliegen hier nicht nur die Dividenden, sondern auch die Veräusserungsgewinne, die allerdings nur bei Erfüllung bestimmter Qualifikationskriterien in den Genuss der vorgesehenen Teilbesteuerung gelangen. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern erfolgt die steuerliche Entlastung der ausgeschütteten Gewinne nach eigenem Recht. Dies belässt den Kantonen einen hohen Gestaltungsspielraum.

Gewinne auf der Veräusserung von privaten Wertschriften bleiben steuerfrei. Der steuerfreie Raum soll jedoch präziser umschrieben werden. Deshalb wird der Begriff des so genannten Quasi-Wertschriftenhändlers gesetzlich klar umschrieben und deutlich eingeschränkt. Gleichzeitig soll durch eine gesetzliche Regelung sichergestellt werden, dass Zahlungen, die wirtschaftlich die Funktion einer steuerbaren Dividende haben, auch als solche behandelt werden.

Kernstück der Massnahmen zu Gunsten der Kapitalgesellschaften bildet die Möglichkeit der Kantone, die Gewinnsteuern an die Kapitalsteuern anzurechnen. Damit werden vor allem profitable Unternehmen entlastet. Gleichzeitig wird aber auch sichergestellt, dass alle Unternehmen mindestens die Kapitalsteuer bezahlen. Hinzu kommen weitere Verbesserungen, insbesondere der Wechsel zum Kapitaleinlageprinzip und die Herabsetzung der Voraussetzungen für den Beteiligungsabzug.

Bei den beabsichtigten Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen handelt es sich um lang ersehnte Verbesserungen. Sie betreffen vier Bereiche, die vor allem für KMU von grosser Bedeutung sind. Es geht um:

- die Erhaltung bestehender Personenunternehmen,
- die Erleichterung der Restrukturierung von Personenunternehmen,
- die Erleichterung der Übertragung von Unternehmen sowie um
- Steuererleichterungen bei der zu Lebzeiten oder nach dem Tod des Inhabers erfolgten Liquidation eines Unternehmens.

Die Beibehaltung des Grundsatzes der Steuerfreiheit der privaten Kapitalgewinne hat zur Folge, dass mit der vorliegenden Reform keine vollständige Neutralität des Systems erreicht werden kann. Eine Vereinfachung des Steuersystems stand nicht im

Zentrum der Unternehmenssteuerreform. In einigen Punkten kommt es dennoch zu Vereinfachungen, indem Klarstellungen vorgenommen und Überbesteuerungen abgebaut werden. Zudem wird die Besteuerung zeitlich näher an den tatsächlichen Geldzufluss gelegt.

Die in der Reform vorgesehenen steuerlichen Massnahmen sind so ausgestaltet, dass sie beim Bund keine zusätzlichen Haushalts-Entlastungsprogramme oder Steuererhöhungen in anderen Bereichen nötig machen. Die direkten Mindererträge für die Kantone beschränken sich im Wesentlichen auf den Bundessteueranteil. Ob und wie weit bei den Staats- und Gemeindesteuern Mindererträge eintreten, hängt von den Entscheiden der kantonalen Gesetzgeber ab.

Die Reform ist Bestandteil des Wachstumspakets des Bundesrates. Sie ist vereinbar mit den anderen steuerpolitischen Aktivitäten des Bundesrates, insbesondere mit den aktuellen Projekten wie Familienbesteuerung und Vereinfachung, aber auch mit den langfristigen Reformideen.

Angehängt an die Reform werden einige Vorschläge, die aus dem Entlastungsprogramm 04 stammen. Damit die Eidgenössische Steuerverwaltung ihre Sparvorgaben einhalten kann, ist es sinnvoll, dass sie von aufwändigen Detailkontrollen entlastet wird und sich auf die wesentlichen Kontrollarbeiten konzentrieren kann. Diese Massnahmen führen teilweise auch zu administrativen Entlastungen für die Steuerzahlenden.

Auf die einzelnen Massnahmen wird unter den Ziffern 3 und 4 näher eingegangen.

2 Massnahmen auf Stufe des Anteilnehmers

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Übersicht über das geltende Recht

Personenunternehmen (z.B. Einzelunternehmen, Kollektivgesellschaft)	Körperschaft (Kapitalgesellschaft / Genossenschaft; z.B. AG)
<p>Einkommen aus einem Personenunternehmen wird den Inhabern zugerechnet</p> <p>Gewinn* wird beim <i>Inhaber/Mithaber</i> (im Verhältnis seines Anteils am Unternehmen) erfasst mit</p> <ul style="list-style-type: none">– Einkommenssteuer (20–45 %)– Sozialversicherungsbeiträgen (ca. 10 %) <p>* <i>Gewinn aus Veräusserung des Unternehmens</i> bildet ebenfalls steuerbares Einkommen, ebenso die Realisierung von stillen Reserven bei Überführung ins Privatvermögen</p>	<p>Kapitalgesellschaft ist eigenes Steuersubjekt; Gewinn wird der Gesellschaft selbst zugerechnet</p> <p>Gewinn wird bei der <i>Gesellschaft</i> erfasst mit</p> <ul style="list-style-type: none">– Gewinnsteuer (20–25 %) <p><i>Ausschüttung der Gesellschaft</i>, z.B. Dividende oder geldwerte Leistung <i>an den Gesellschafter</i> wird bei diesem erfasst mit</p> <ul style="list-style-type: none">– <i>Einkommenssteuer</i> (20–45 %), gesichert durch Verrechnungssteuer <p><i>Die Erfassung desselben Substrats bei Körperschaft und Anteilnehmer wird als «wirtschaftliche Doppelbelastung» bezeichnet</i></p> <p><i>Gewinn aus Veräusserung der Beteiligung</i> = grundsätzlich steuerfrei</p>
<p>Nettovermögen des Personenunternehmens unterliegt der</p> <ul style="list-style-type: none">– Vermögenssteuer beim Inhaber	<p>Eigenkapital der Gesellschaft unterliegt der</p> <ul style="list-style-type: none">– Kapitalsteuer <p>Steuerwert der Aktien unterliegt der</p> <ul style="list-style-type: none">– Vermögenssteuer beim Gesellschafter

Das *Einkommen aus Personenunternehmen* wird steuerlich gleich behandelt wie das *Erwerbseinkommen einer natürlichen Person*. Es kommt der progressive Einkommenssteuertarif zur Anwendung. Bei höheren Einkommen kann die Belastung je nach Kanton sehr stark sein. Dazu kommen die Sozialversicherungsbeiträge.

2.1.2

Die wirtschaftliche Doppelbelastung³⁵

Die Gewinnausschüttungen der Kapitalgesellschaften unterliegen der wirtschaftlichen Doppelbelastung. Die Doppelbelastung betrifft auch das Kapital der Gesellschaft und das Vermögen des Anteilnehmers. In den Fachkreisen spricht man deshalb von einer wirtschaftlichen Doppelbelastung, wenn die von einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft versteuerten und ausgeschütteten Gewinne auch von den Anteilnehmern voll versteuert werden müssen.

Das sei anhand eines *Zahlenbeispiels* verdeutlicht, wobei Kapital- und Vermögenssteuer bewusst ausser Acht gelassen werden:

- Eine Kapitalgesellschaft hat einen *Gewinn vor Steuern* in Höhe von 100 erzielt.
- Nach Abzug der Gewinnsteuer von z.B. 22 verbleibt ein *Gewinn von 78*, der *vollumfänglich ausgeschüttet* wird.
- Auf der erhaltenen *Dividende von 78* entrichtet der Anteilnehmer eine Einkommenssteuer von z.B. 40 Prozent (= 31,20), so dass ihm noch 46,80 (= 78–31,20) als *frei verfügbares Einkommen* verbleiben.
- Die *Gesamtbelastung* des ursprünglich erzielten Unternehmensgewinnes beträgt somit 53,20 Prozent.

Ein vergleichbarer Selbständigerwerbender, dessen Unternehmenserfolg nur der Einkommenssteuer unterliegt, käme in einem solchen Fall auf eine geringere Steuerbelastung. Schüttet die Kapitalgesellschaft jedoch nur einen Teil ihres Jahresgewinnes aus, so ist in der Regel die Gesamtbelastung von Gesellschaft und Anteilnehmer niedriger als diejenige des vergleichbaren Selbständigerwerbenden. Es leuchtet daher ein, dass die wirtschaftliche Doppelbelastung nicht unbedingt einer Überbesteuerung gleichkommt.

Ob Personenunternehmen oder Kapitalgesellschaften (einschliesslich Anteilnehmer) steuerlich stärker belastet sind, hängt letztlich von den Umständen jedes Einzelfalles ab. Die ERU³⁶ hat errechnet, dass bei einer Ausschüttungsquote bis zu 70 % des jeweiligen Jahresgewinnes die Kapitalgesellschaft in der Regel steuerlich günstiger ist. Faktisch werden also die Gewinne aus Kapitalgesellschaften in den meisten Fällen insgesamt tiefer belastet als solche aus Personenunternehmen.

³⁵ Der Begriff ist missverständlich, weil er nicht berücksichtigt, dass die Steuerbelastung auf Stufe Gesellschaft in der Regel nicht so gross ist wie auf Stufe Aktionär. Er hat sich indes eingebürgert und wird auch in dieser Botschaft so verwendet.

³⁶ Bericht der Expertenkommission *rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung (ERU)* vom 29. Juni 2001; *Anhang 1* Vergleich der Steuerbelastung von Personenunternehmen und Aktiengesellschaften sowie ihrer Beteiligten; S. 6.

2.1.3 **Wie wirkt sich die wirtschaftliche Doppelbelastung aus?**

Zunächst sei klargestellt, dass eine ungerechtfertigte wirtschaftliche Doppelbelastung im hier verstandenen Sinn nur gegeben ist, wenn die Belastung von Gesellschaft und Aktionär zusammen grösser ist als diejenige eines Selbständigerwerbenden oder eines Fremdkapitalgebers.

Die *Publikumsgesellschaften und anderen Gesellschaften in Streubesitz* schütten in der Regel einen Teil ihrer Gewinne aus. Die einzelnen Aktionäre unterliegen für diesen Teil des Unternehmensgewinnes einer wirtschaftlichen Doppelbelastung. Die meisten Publikumsaktionäre können aber damit rechnen, einen wesentlichen Teil der Unternehmensleistung als steuerfreien Kapitalgewinn zu realisieren. Die steuerliche Belastung bei Investitionen in Kapitalgesellschaften ist daher in der Regel geringer als bei Investitionen in Personenunternehmen.

Die in *Kleinunternehmen* mitarbeitenden Aktionäre vermeiden die Entstehung von steuerbaren Ausschüttungen in der Regel durch Bezüge in Form von geschäftsmässig begründetem Lohn, Zinsen und allfälligen andern Vergütungen. Die wirtschaftliche Doppelbelastung – soweit eine solche überhaupt entsteht – erreicht nur in Ausnahmefällen ein ungerechtfertigtes Ausmass.

Daneben gibt es jedoch *Konstellationen, in denen die wirtschaftliche Doppelbelastung voll spürbar wird*, insbesondere wenn die Ausschüttungsquote der Jahresgewinne regelmässig mehr als 70 Prozent beträgt.³⁷

Inhaber von ertragsstarken personenbezogenen Unternehmen in der Form der Kapitalgesellschaft sind betroffen, solange sie ihre Beteiligungsrechte nicht verkaufen wollen und das Unternehmen einem Ausschüttungszwang unterliegt, insbesondere:

- bei erheblicher Belastung durch die *Vermögenssteuer*, welche die Aktionäre nicht selten mittels zusätzlicher Gewinnbezüge finanzieren müssen; in solchen Fällen muss die Ausschüttungsquote erhöht werden;
- bei *Substanzdividenden*.

Zu erheblichen Ausschüttungen und damit zu einer spürbaren wirtschaftlichen Doppelbelastung kann es auch *im Erbfall* kommen, wenn Erben sich nicht am Unternehmen beteiligen und einfach «Geld sehen wollen». Zur Finanzierung des «Austritts» einzelner Erben (in welcher Form auch immer) sind dabei oft Substanzdividenden notwendig.

2.1.4 **Handlungsbedarf**

Im Licht dieser Erläuterungen drängt sich die Frage auf, ob es überhaupt notwendig ist, die Folgen der wirtschaftlichen Doppelbelastung zu mildern. Würde man diese Frage lediglich unter Berücksichtigung der bisher vorgenommenen Belastungsvergleiche beantworten, müsste ein Handlungsbedarf verneint werden. Die Frage nach der wirtschaftlichen Doppelbelastung darf jedoch nicht bloss auf Grund eines empirischen Zahlenvergleichs beantwortet werden. Denn die Tatsache, dass Körperschaftsgewinne bei der Ausschüttung ein zweites Mal besteuert werden, verändert

³⁷ Bericht der ERU, a.a.O.

das Verhalten der Anteilshaber. Diese setzen denn auch in der Praxis alle zulässigen (und unzulässigen) Mittel ein, um die wirtschaftliche Doppelbelastung und damit Gesamtbelastungen von unter Umständen über 50 Prozent zu meiden (z.B. durch Thesaurierung von ausschüttungsfähigen Gewinnen mit der Absicht, diese bei Veräusserung der Beteiligungsrechte als steuerfreien Kapitalgewinn zu realisieren, oder durch Bezug von übersetzten Löhnen und Finanzierung der Körperschaft mit verzinslichen Darlehen der Anteilshaber, statt mit unentgeltlichem Eigenkapital, gelegentlich aber auch durch Belastung der Körperschaft mit privatem Aufwand). Das dürfte auch die gesamtschweizerisch bescheidenen Ausschüttungsquoten erklären, die im langfristigen Durchschnitt kaum über 35–40 Prozent liegen dürften. Tatsache ist, dass auf diese Weise die Finanzierungsentscheide der Unternehmer-Aktionäre oft alles andere als betriebswirtschaftlich fundiert sind und primär von den steuerlichen Folgen abhängen. Die volkswirtschaftlich gebotene Finanzierungsneutralität lässt demzufolge zu wünschen übrig, was letztlich für das Wachstum unserer Volkswirtschaft schädlich ist. Belastungsvergleiche beruhen somit nicht selten auf ungleichen Voraussetzungen und sollten daher nicht vorbehaltlos verwendet werden. Aus allen diesen Gründen hält der Bundesrat eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung für notwendig, was auch in der Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2003 klar zum Ausdruck gebracht wurde.

2.1.5 Erkenntnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens (vgl. Ziff. 1.9.2) hat gezeigt, dass man sich im Grunde genommen nicht zwischen drei Modellen, sondern zwischen *zwei grundlegenden Konzepten* entscheiden musste: *Veräusserung mit Steuerfolgen (Modelle 1 und 2) oder ohne Steuerfolgen (Modell 3)*. So gesehen, resultierte eine eindeutige *Patt-Situation*. Denn 58 % der Kantone befürworteten ein Konzept mit Steuerfolgen bei Veräusserung und 51 % aller Spitzenverbände und übrigen Organisationen befürworteten ein Konzept ohne Steuerfolgen bei Veräusserung. Die Parteien wiesen keine klare Präferenz auf.

Der Bundesrat favorisierte in der Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2003 das Modell 1 (sog. Optionsmodell mit Teilbesteuerung aller Erträge und Gewinne aus qualifizierten Beteiligungen), weil dieses Modell grosse volkswirtschaftliche Neutralitätsvorteile aufweist. In der Vernehmlassungsvorlage wurde auch eingehend dargelegt, dass zwischen dem Modell 1 und der in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 2001 abgelehnten Kapitalgewinnsteuer fundamentale Unterschiede bestehen. Die Mehrheit der Vernehmlassungspartner konnte sich jedoch nicht zu einer umfassenden Teilbesteuerung der Veräusserungsgewinne durchringen. Die Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne bleibt damit eine politisch wichtige Rahmenbedingung. Der Bundesrat geht daher davon aus, dass Vorlagen, die Elemente einer Kapitalgewinnsteuer enthalten, trotz sachlicher Richtigkeit im Parlament nicht mehrheitsfähig sind. Vorbehalten bleiben jedoch die revidierten, gesetzlich geregelten Tatbestände der indirekten Teilliquidation, der Transponierung und des Quasi-Wertschriftenhandels (s. Ziff. 2.6). Damit wurde in Kauf genommen, dass mit der vorliegenden Reform eine volle Finanzierungsneutralität nicht erreicht werden kann.

Die Pattsituation bei der Modellfrage machte intensive Gespräche des Eidgenössischen Finanzdepartements mit Kantonen und betroffenen Wirtschaftskreisen notwendig. Es herrschte Einigkeit darüber, dass die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf der Stufe des Unternehmer-Aktionärs vorzunehmen ist. Weil keines der Modelle gemäss Vernehmlassungsvorlage vollauf befriedigen konnte, musste eine neue Lösung gesucht werden. Gewisse Elemente der vorgeschlagenen Modelle konnten jedoch übernommen werden.

Für die Vermögenssteuer auf Beteiligungsrechten des Privatvermögens ist keine Milderungsmassnahme vorgesehen. Das ändert nichts an der Tatsache, dass Beteiligungsrechte auch bei der Kapital- bzw. Vermögenssteuer eine wirtschaftliche Doppelbelastung erfahren. Als Berechnungsgrundlage für die Erhebung der Vermögenssteuer hätte man z.B. eine Teilbesteuerung des Netto-Verkehrswertes (abzüglich der anteiligen Schulden) oder die volle Besteuerung des Netto-Einkommenssteuerwertes (abzüglich der anteiligen Schulden) in Aussicht nehmen können. Aus Rücksicht auf das Steuersubstrat der Kantone und deren Tarifautonomie wurde jedoch beschlossen, den Kantonen keine Milderungsmassnahmen bei der Vermögenssteuer vorzuschreiben. Eine Milderung bei der Vermögenssteuer müsste steuersystematisch mit einer Teilbesteuerung der Kapitalgewinne verbunden werden.

2.2 Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Privatvermögen

Die wirtschaftliche Doppelbelastung soll auf sämtlichen Dividenden des Privatvermögens gemildert werden. Soweit es um Beteiligungsrechte geht, steht somit einzig diese Entlastung im Vordergrund. Der Begriff der «qualifizierten Beteiligung» hat in diesem Konzept keinen Platz mehr. Die steuerliche Entlastung ist daher ungeachtet der Höhe der Beteiligung gleich.

Aus Gründen der Kohärenz dieser Massnahme mit dem originären Hauptziel dieser Reform (Förderung der Unternehmer-Aktionäre) sind Anteile an Anlagefonds und diesen steuerlich gleichgestellten Körperschaften ausdrücklich von jeglicher Entlastungsmassnahme ausgeschlossen. Dieser Ausschluss begründet sich wie folgt: Es besteht kein direkter Bezug des Investors zu einer bestimmten Kapitalgesellschaft, an der er beteiligt sein will. Obschon für die Bundessteuer die Entlastungsmassnahme auch bei Besitz einer einzigen Aktie vorgesehen ist und damit noch nicht von einem Unternehmer-Aktionär die Rede sein kann, besteht immerhin auch für den kleinsten (direkten) Aktionär die Möglichkeit, durch Zukäufe von Beteiligungsrechten einen massgebenden Einfluss auf die betreffende Gesellschaft ausüben zu können. Jeder Aktionär ist somit ein potenzieller Unternehmer-Aktionär. Der Inhaber von Anteilen an Anlagefonds wird dagegen nie einen massgebenden Einfluss auf eine bestimmte Kapitalgesellschaft ausüben können. Er trägt auch keine direkten Risiken.

Wollte man in Bezug auf Ausschüttungen der Anlagefonds für den Teil, der auf Dividenden entfällt, trotzdem das Teilbesteungsverfahren anwenden, hätte dies einen unverhältnismässigen administrativen Aufwand zur Folge. Die Ausschüttungen der Anlagefonds müssten gegebenenfalls mit drei separaten Coupons erfolgen, aufgeteilt in Netto-Dividenden (zwecks Teilbesteuerung), steuerfreie Netto-Kapitalgewinne und normal steuerbare Netto-Erträge (übrige Erträge). Die Prüfung der dabei vorzunehmenden verursachungsgerechten Zurechnungen von Aufwand

und Schuldzinsen würde anspruchsvolle zusätzliche Aufgaben nach sich ziehen. Die unterschiedlichen kantonalen Entlastungsmassnahmen (mit voneinander abweichenden Qualifikationskriterien) würden das Problem noch verschärfen.

Eine blossе Korrektur der wirtschaftlichen Doppelbelastung hat allerdings im Wesentlichen *tariflichen Charakter*. Sie kann entweder auf der Ebene der Gesellschaft bzw. Genossenschaft³⁸ oder auf der Ebene des Anteilinhabers³⁹ erfolgen. Eine vollständig befriedigende Korrektur der wirtschaftlichen Doppelbelastung, welche Methode auch immer zur Anwendung gelangt, sollte im Grunde die Umstände jedes Einzelfalles berücksichtigen. Dies ist jedoch in Anbetracht der unterschiedlichsten Verhältnisse praktisch unmöglich. Deshalb müssen Korrekturmassnahmen notgedrungen auf gewissen Vereinfachungen beruhen.

Unter dem Gesichtspunkt der Steuerharmonisierung⁴⁰ besteht in der Lehre Übereinstimmung darin, dass die Kantone Massnahmen *tariflicher Art* zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung vorsehen können, sei es auf der Ebene der Gesellschaft/Genossenschaft oder derjenigen des Gesellschafters/Genosschafters. Ausgehend von diesem Grundsatz wird man feststellen müssen, dass die Verschiedenheit kantonalер Regelungen zu positiven oder negativen Gesetzeskonflikten führen kann: Wenn z.B. der Kanton A die wirtschaftliche Doppelbelastung auf Stufe Gesellschaft/Genossenschaft korrigiert, während der Kanton B diese Korrektur auf Stufe Gesellschafter vornimmt, so wird die im Kanton B ansässige natürliche Person als Beteiligte der im Kanton A domizilierten Gesellschaft von einer zweifachen Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung profitieren; gleichzeitig wird die im Kanton A ansässige natürliche Person als Beteiligte an einer im Kanton B domizilierten Gesellschaft/Genossenschaft von jeglicher Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung ausgeschlossen sein.

Seit über hundert Jahren hält das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung fest, dass die wirtschaftliche Doppelbelastung des ausgeschütteten Gewinns bei Aktiengesellschaft und Aktionär keine gegen die Verfassung (Art. 127 Abs. 3 BV = Art. 46 Abs. 2 aBV) verstossende interkantonale Doppelbesteuerung darstellt. Allerdings ist zu bedenken, dass die Respektierung der tariflichen Freiheit der Kantone ihre Grenze im Recht des Bundesgesetzgebers findet, steuerharmonisierungsrechtliche Bestimmungen mit dem Ziel zu erlassen, im Bereich der direkten Steuern der Kantone positive oder negative Gesetzeskonflikte zu vermeiden. Die im Rahmen der Vorarbeiten und Beratungen zum Steuerharmonisierungsgesetz abgegebenen Stellungnahmen von Experten und die im Parlament vertretenen Standpunkte zur Frage, wieweit der Bund berechtigt ist, die Kantone auf ein einheitliches System zur Milde-

³⁸ So die Kantone Solothurn und Thurgau mit dem so genannten gespaltenen Steuersatz.

³⁹ Die Kantone NW, OW, AI, SH und LU sehen für qualifizierte schweizerische Beteiligungen des Privat- und Geschäftsvermögens eine Ermässigung der auf Dividenden geschuldeten Steuer vor; diese Steuer wird zum halben Satz des steuerbaren Gesamteinkommens erhoben. Die Qualifikationskriterien sind jedoch nicht einheitlich geregelt worden; es wurden diesbezüglich drei verschiedene Konzepte (Mindest-Kapitalquote oder Mindest-Verkehrswert) identifiziert.

⁴⁰ Die Steuerordnungen des Bundes und der 26 Kantone wurden mit dem 1995 in Kraft getretenen Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) im Sinne des 1993 in Kraft getretenen Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14), einem Rahmengesetz, harmonisiert. *Harmonisiert* wurden auf Grund von Art. 129 Abs. 2 BV die Bereiche Steuerpflicht, *Gegenstand* und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Strafrecht; *nicht harmonisiert* wurden die Bereiche *Steuertarife, Steuersätze* und Steuerfreibeträge.

zung der wirtschaftlichen Doppelbelastung zu verpflichten, bedürfen mit Rücksicht auf die gesellschaftliche Entwicklung einer differenzierten Beurteilung. So hat die Zunahme der Mobilität von Personen und Unternehmen innerhalb der Schweiz den Bundesgesetzgeber bereits zu Massnahmen bewogen mit dem Ziel, steuerliche Hindernisse der interkantonalen Mobilität zu beseitigen⁴¹. Wird diese Linie weiter verfolgt, so wäre es im Sinne einer Rechtsangleichung zulässig, im Steuerharmonisierungsgesetz die Kantone auf eine einheitliche Ebene der Belastungsmilderung, Gesellschaft oder Aktionär, festzulegen.

Auch wenn diesbezüglich unterschiedliche Auffassungen bestehen, so geht doch ein namhafter Teil der Lehre davon aus, dass der Bund die Kompetenz hat, die Methode der Belastungsmilderung entweder bei der juristischen Person oder bei der natürlichen Person festzulegen, sofern mit dieser Methode Abzüge von der Bemessungsgrundlage statuiert werden⁴². Umgekehrt ist es dem Bundesgesetzgeber verwehrt, den Kantonen als Milderungsmassnahme auf der Ebene der natürlichen Personen ein Steueranrechnungssystem vorzuschreiben, da es sich dabei um eine rein tarifliche Massnahme handelt, die in den autonomen Kompetenzbereich der Kantone fällt.

Wie erwähnt zielt die Massnahme, soweit es sich um Beteiligungen des Privatvermögens handelt, einzig auf die Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung ab. Im Lichte der Steuerharmonisierung ist festzustellen, dass diese blosser Beseitigung oder Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung eine Massnahme darstellt, welche die Erfordernisse der Steuergerechtigkeit und der Entscheidungsneutralität im Sinne der Finanzierungsneutralität nicht erfüllt. Sie ist als rein tarifliche Massnahme zu betrachten. Aus diesem Grund gestattet es diese Massnahme lediglich, den Kantonen Entlastungsmassnahmen auf der gleichen Entlastungsebene wie beim Bund vorzuschreiben, nämlich bei den Anteilshabern. In Bezug auf das Ausmass und die Art der Entlastung ist aber die *Regelungsautonomie der Kantone* zu respektieren.

Die Belastungsmilderung soll bei der *direkten Bundessteuer* durch das sog. *Teilbesteuerungsverfahren* erreicht werden. Das Mass dieser Teilbesteuerung wurde mit der Absicht festgelegt, nicht nur die wirtschaftliche Doppelbelastung zu mildern, sondern auch die Ertragsausfälle bei der direkten Bundessteuer in Grenzen zu halten. *Gewinnausschüttungen* sollen daher im Umfang von *80 Prozent* dem übrigen steuerbaren Einkommen zugerechnet werden.

Von verschiedener Seite wurde verlangt, die Teilbesteuerung wesentlicher grosszügiger auszugestalten, z.B. auf 50 Prozent zu senken. Dagegen sprechen unter anderem folgende Überlegungen:

- Die Entlastung von 20 % (= Teilbesteuerungssatz von 80 %) bezieht sich auf die direkte Bundessteuer. Die direkte Bundessteuer der Unternehmen ist relativ tief (8,5 % des Gewinnes nach Abzug der Steuern = 6,9 % des Gewinnes vor Abzug der Steuern). Zudem erhebt der Bund keine Kapitalsteuer.

⁴¹ Vgl. Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis (AS 2001 1050).

⁴² Vgl. Markus Reich, Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilshaber, Schriften zum Steuerrecht, Zürich 2000, S. 74 ff.

- Der Satz bezieht sich auf alle Dividenden, also auch auf diejenigen aus Streubesitz.
- Die Kantone sind ermächtigt, für die Staats- und Gemeindesteuern tiefere Sätze vorzusehen.
- Die Vorlage sieht – im Gegensatz zum Modell 3 der Vernehmlassung – keinen Vorbelastungstest vor.
- Eine solche Entlastung würde übrige Vermögenserträge und das Erwerbseinkommen steuerlich diskriminieren.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstabe a DBG* und *Artikel 7 Absatz 1 zweiter Satz StHG*.

2.3 Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und Finanzierung der AHV

Bei der Festlegung des Masses der Teilbesteuerung auf 80 Prozent wurde insbesondere auch auf die Finanzierung der AHV Rücksicht genommen. Modellrechnungen⁴³ haben nämlich gezeigt, dass eine gesamtschweizerische Entlastung der Dividenden im Umfang von 30 Prozent (= Teilbesteuerung im Umfang von 70 Prozent) die Finanzierung der AHV gefährden würde. Da man in verschiedenen Kantonen mit grosszügigeren Entlastungsmassnahmen als bei der direkten Bundessteuer rechnen muss, stellt das Teilbesteuerungsmass von 80 Prozent bei der direkten Bundessteuer die Grenze der verantwortbaren Entlastung dar. Es darf nämlich nicht so weit kommen, dass ein Unternehmer-Aktionär kein Interesse mehr hat, sein AHV-pflichtiges Salär zu erhöhen, weil der Bezug von Dividenden ein höheres frei verfügbares Einkommen (nach Steuern) übrig lässt. Es gilt überdies zu bedenken, dass die Entlastung faktisch bedingungslos (d.h. ohne Vorbelastungstest) gewährt wird und dass nur Ausschüttungen von Anlagefonds oder diesen steuerlich gleichgestellten Körperschaften vom Teilbesteuerungsverfahren ausgeschlossen sind.

2.4 Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung im Geschäftsvermögen

Da im Bereich des Geschäftsvermögens auch die Kapitalgewinne zum steuerbaren Substrat gehören, lässt sich für die direkte Bundessteuer eine gegenüber dem Privatvermögen um 20 Prozentpunkte tiefere Teilbesteuerung rechtfertigen.

Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aller Art (einschliesslich verbuchter Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) sollen generell – also auch wenn sie aus nicht qualifizierten Beteiligungen oder Genussscheinen herrühren – in den Genuss der Teilbesteuerung gelangen.

Unabhängig vom Verzicht auf eine Mindestbeteiligungsquote für die Entlastung der Dividenden ist jedoch für die steuerliche Behandlung der *Kapitalgewinne* eine *Unterscheidung zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Beteiligungen* aus den hiernach dargelegten Gründen *notwendig*. Kapitalgewinne aus nicht qualifizier-

⁴³ Über diese Modellrechnungen erteilt die Eidg. Steuerverwaltung auf Anfrage Auskunft.

ten Beteiligungen sind in vollem Umfang steuerbar, während Gewinne aus qualifizierten Beteiligungen bloss zu 60 Prozent erfasst werden.

Als *qualifizierte Beteiligungen* gelten Aktien, Partizipationsscheine, Stammanteile⁴⁴ und Anteilscheine⁴⁵ an Gesellschaften und Genossenschaften, die eine *Quote von mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals* darstellen. Die Höhe dieser Qualifikationsquote wurde den in der Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2003 und in dieser Botschaft generell auf 10 Prozent festgelegten Quoten angepasst (Modell 1, Beteiligungsabzug, wirtschaftliche Handänderung, indirekte Teilliquidation usw.). Um zu verhüten, dass unter Umständen auch Wertschriftenhändler in den Genuss des Teilbesteuerungsverfahrens auf Kapitalgewinnen gelangen, soll überdies – analog zum Beteiligungsabzug der Körperschaften – eine Beteiligung nur nach einer *Besitzdauer von mindestens einem Jahr* für das Teilbesteuerungsverfahren auf Kapitalgewinnen qualifizieren. Das Erfordernis einer Beteiligungsquote von 10 Prozent oder mehr beruht überdies auf der Überlegung, dass die Vorzüge des Teilbesteuerungsverfahrens denjenigen Beteiligungsinhabern zukommen sollen, die einen gewissen Einfluss auf das Finanzierungs- und damit auch auf das Ausschüttungsverhalten eines Unternehmens haben. Die vorgeschlagene Lösung hat primär eine wirtschaftspolitische Zielsetzung, nämlich die Förderung des Unternehmer-Aktionärs und damit auch der KMU. Aus diesem Grund hat der Bundesrat die bisherige gesetzliche Bestimmung über das gewillkürte Geschäftsvermögen nach Artikel 18 Absatz 2 (zweite Hälfte des dritten Satzes) DBG unverändert beibehalten.

Wie bereits unter Ziffer 2.2 dargelegt, sind Anteile an Anlagefonds und diesen steuerlich gleichgestellten Körperschaften vom Teilbesteuerungsverfahren ausgeschlossen.

Auch Genussscheine vermögen keine qualifizierten geschäftlichen Beteiligungen zu begründen und kommen deshalb bei Veräusserung ebenfalls nicht für das Teilbesteuerungsverfahren in Betracht, es sei denn, die steuerpflichtige Person besitze bzw. verkaufe im gleichen Steuerjahr eine qualifizierte Beteiligung an der betreffenden Gesellschaft. Dasselbe gilt für Bezugsrechte. Demgegenüber wird den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften des schweizerischen Rechts und ausländischen juristischen Personen, die den schweizerischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften gleichzustellen sind, neu auch der so genannte Beteiligungsabzug auf Erträgen und Gewinnen aus Genussscheinen gewährt. Diese zusätzliche Lockerung des Beteiligungsabzuges drängte sich deshalb auf, weil im Bereich der Körperschaften die Beseitigung der Mehrfachbelastung für den Unternehmensstandort Schweiz Vorrang hat (vgl. Ziff. 3.2). Die Ausgangslagen zu den beiden Sachverhalten sind somit nicht vergleichbar.

Der *Netto-Erfolg aus Beteiligungsrechten* ist im Geschäftsvermögen nach kaufmännischen Kriterien zu ermitteln; die Anwendung des Teilbesteuerungsverfahrens auf die blossen Brutto-Einkünfte wäre nicht sachgerecht. Der Umstand, dass auf Kapitalgewinnen aus nicht qualifizierten Beteiligungen die volle Gewinnsteuer zu entrichten ist, während auf solchen aus qualifizierten Beteiligungen – wie generell für Dividenden im Geschäftsvermögen – die Teilbesteuerung im Umfang von 60 Prozent zum Tragen kommt, verunmöglicht eine Globalbetrachtung aller aus Beteiligungsrechten stammenden Netto-Einkünfte. Es sind daher *zwei Spartenrechnungen* zu führen: Eine zur Ermittlung des Netto-Ertrags (Dividenden) aus nicht qualifizier-

⁴⁴ Stammanteile (Stammeinlagen) an Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

⁴⁵ Stammkapitalanteile an Genossenschaften.

ten Beteiligungen, die andere zur Ermittlung des Netto-Erfolgs (Dividenden und Kapitalgewinne) aus qualifizierten Beteiligungen.

In der Sparte «*nicht qualifizierte Beteiligungen*», in welcher auch ertragslose Beteiligungen zu berücksichtigen sind, ist die *Summe der Dividenden um die anteiligen Schuldzinsen und den zurechenbaren Verwaltungsaufwand zu kürzen. Resultiert ein positives Ergebnis, so sind bloss 60 Prozent davon steuerbar.* In der Praxis könnte man auch direkt 40 Prozent des Netto-Ergebnisses aus Dividenden vom gesamten steuerbaren Geschäftsergebnis in Abzug bringen. Ergibt die Spartenrechnung jedoch ein negatives Netto-Ergebnis aus Dividenden, ist dieses im gesamten Geschäftsergebnis bereits berücksichtigt und soll auch voll abzugsfähig bleiben. Ein Überhang an Schuldzinsen und Verwaltungsaufwand soll daher im Geschäftsvermögen nicht bloss teilweise berücksichtigt werden. Hat im gleichen Geschäftsjahr eine bestimmte Beteiligung sowohl eine Dividende als auch einen Kapitalgewinn abgeworfen, so ist die Umlage der Schuldzinsen und des Verwaltungsaufwandes vorab zu Lasten des normal steuerbaren Kapitalgewinns vorzunehmen. Veräusserungsverluste, Abschreibungen und die Bildung oder Auflösung von Wertberichtigungen sind überdies uneingeschränkt steuerwirksam. Einen Sonderfall stellen die Abschreibungen dar, die in kausalem Zusammenhang mit einer Substanzdividende stehen und daher mit dieser zu verrechnen sind, was bei nicht qualifizierten Beteiligungen keine praktische Bedeutung haben dürfte.

In der Sparte «*qualifizierte Beteiligungen*», in welcher auch ertragslose Beteiligungen zu berücksichtigen sind, sind *sämtliche Bruttoeinkünfte wie Dividenden, Gewinnanteile und Liquidationsüberschüsse sowie alle übrigen geldwerten Vorteile der Beteiligungsinhaber aufzunehmen; gleich verhält es sich mit den Einkünften aus der Veräusserung, Verwertung oder buchmässigen Aufwertung (einschliesslich der Auflösung von Wertberichtigungen) von Beteiligungen sowie aus der Kapitalrückzahlung und dem Verkauf von Bezugsrechten.* Als den qualifizierten Beteiligungen zurechenbare Aufwendungen gelten die Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Beteiligungen, der steuerlich massgebende Buchwert veräusserter Beteiligungen, der anteilige Verwaltungsaufwand und die proportionalen Schuldzinsen. Vorbehalten bleibt die steuerliche Behandlung von Abschreibungen, die in kausalem Zusammenhang mit einer Substanzdividende stehen und daher mit dieser zu verrechnen sind. *Ist das Netto-Ergebnis aus qualifizierten Beteiligungen positiv, so sind bloss 60 Prozent davon steuerbar.* In der Praxis könnte man auch 40 Prozent des Netto-Erfolges aus qualifizierten Beteiligungen direkt vom gesamten steuerbaren Geschäftsergebnis in Abzug bringen.

Bei *negativem Netto-Ergebnis aus qualifizierten Beteiligungen* drängt sich jedoch das folgende *differenzierte Vorgehen* auf:

Sofern und soweit der Verlust lediglich *aus der Umlage der Schuldzinsen und des Verwaltungsaufwandes* herrührt, ist dieser im gesamten Geschäftsergebnis bereits berücksichtigt und soll auch voll abzugsfähig bleiben.

Soweit der Verlust jedoch auf *Veräusserungsverluste, Abschreibungen und Wertberichtigungen* zurückzuführen ist, kann dieser nur im Umfang von 60 Prozent steuerlich berücksichtigt werden. Damit kommt das Teilbesteuerungsverfahren konsequent auf Kapitalgewinne und -verluste zum Tragen. Dieselbe Regelung findet auch in Bezug auf den Verlustvortrag Anwendung. Verlustvorträge aus einem Überhang an Schuldzinsen und Verwaltungsaufwand sind uneingeschränkt vortragbar; solche aus Kapitalverlusten nur im Umfang von 60 Prozent.

Die neuen Rechtsgrundlagen sind in *Artikel 18b DBG und Artikel 7 Absatz 1 zweiter Satz StHG* verankert. Die Gestaltungsfreiheit der Kantone gilt sowohl für Beteiligungsrechte des Privatvermögens als auch für solche des Geschäftsvermögens. Die einzige Harmonisierungspflicht besteht darin, dass kantonale Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung beim Anteilsinhaber vorzusehen sind.

2.5 Das Kapitaleinlageprinzip

2.5.1 Geltendes Recht: Das Nennwertprinzip

Im Bereich des Privatvermögens beruht das Steuersystem des Bundes und der meisten Kantone auf dem *Nennwert-Prinzip*. Auf Grund dieses Prinzips ist *nur die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital, d.h. von Nennwert-Kapital, ohne Steuerfolgen möglich*. Die Rückzahlung oder Ausschüttung von Reserven und Gewinnen einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft stellt dagegen beim Anteilsinhaber einen steuerbaren Tatbestand dar: Ertrag aus beweglichem Vermögen. Dieses Prinzip kommt im Bereich des Privatvermögens ausnahmslos zum Tragen, und zwar selbst dann, wenn die erhaltenen Gewinne und Reserven bei Erwerb der Beteiligung schon existierten und daher käuflich erworben wurden.

An sich hat das Steuerrecht im Bereich des Privatvermögens ein unserer Wirtschaftsordnung zu Grunde liegendes Prinzip übernommen. Solange Aktionäre Kapitalgesellschaften finanzieren, indem sie Aktienkapital zu pari liberieren oder Darlehen gewähren und ihre Beteiligungsrechte bis zur Liquidation der Gesellschaft behalten, führt das Nennwertprinzip zu sachgerechten steuerlichen Folgen.

Erste Misstöne werden indes wahrgenommen, wenn Beteiligungsrechte vom privaten Bereich zu einer buchführungspflichtigen Person oder Körperschaft übergehen; denn dadurch wird potenzielles Steuersubstrat vernichtet. Im Geschäftsverkehr unter unabhängigen Dritten sind zwar solche Geschäftsvorfälle in der Regel unbedenklich. In anderen Fällen werden indes die bekannten Abwehrmassnahmen des Fiskus wie Transponierung, indirekte Teilliquidation (einschliesslich Erbenholding) und gewerbmässiger Wertschriftenhandel heraufbeschworen. Unbedenklich, wenn auch wirtschaftlich unlogisch ist ferner die Veräusserung von Beteiligungsrechten von einer buchführungspflichtigen Person oder Körperschaft an einen privaten Investor; denn dieser übernimmt die latente Steuerlast auf allen Reserven und Gewinnvorträgen.

Lauter sind die Misstöne indes bei den originären privaten Aktionären, wenn sie Aufgelder oder sonstige von ihnen auf das Konto Reserven einbezahlte Kapitalzuschüsse bei Rückfluss (Substanz- oder Liquidationsdividende) wie die vom Unternehmen erwirtschafteten Gewinne versteuern müssen. Aber auch bei Folgeaktionären, die Beteiligungsrechte zum Verkehrswert erworben haben, lässt es sich wirtschaftlich nicht rechtfertigen, dass sie auch die latente Steuerlast auf käuflich erworbenen Kapitalzuschüssen übernehmen müssen. Das Nennwertprinzip verletzt in solchen Fällen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Obschon bisher zu solchen Bedenken entgegnet wurde, die latente Steuerlast könne durch Abschläge bei der Bewertung der Beteiligungsrechte und damit bei der Festlegung des Kaufpreises berücksichtigt werden, was an sich in Bezug auf stille

Reserven und Gewinnvorträge nach wie vor stichhaltig ist, lässt sich die Steuerbarkeit von als Agio einbezahlem Eigenkapital nicht mehr rechtfertigen. Daraus resultieren auch standortpolitische Nachteile, die von den bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen nicht immer vollumfänglich beseitigt werden können (schweizerische Sockelsteuer). Bei fehlendem Doppelbesteuerungsabkommen wäre es standortpolitisch ebenso nachteilig, wenn der Aktionär weiterhin 35 Prozent auf dem zurückfliessenden Agio definitiv verlieren würde.

Die Erhebung der Verrechnungssteuer auf Agiorückzahlungen trifft nicht nur private Investoren, sondern auch multinationale Unternehmen, die Kapitaleinlagen über den Nennwert des Aktienkapitals hinaus (nicht selten infolge Sacheinlage) geleistet haben. Eine Agio-Einlage in bar wird überdies in zahlreichen Fällen darin begründet sein, dass ein ausländischer Risikokapitalgeber als neuer Aktionär in eine schweizerische Gesellschaft eintritt, jedoch nur in relativ geringem Umfang nominelles Aktienkapital zeichnet und den überwiegenden Teil des investierten Kapitals in Form von Agio in die Gesellschaft einbringt, um die bestehenden Anteilsverhältnisse zu wahren. Ferner könnte die Erhebung der Verrechnungssteuer auch dann als sachwidrig angesehen werden, wenn eine ausländische Muttergesellschaft ihre schweizerische Tochtergesellschaft zwar mit genügend Eigenmitteln ausstattet, aber nicht sämtliche Eigenmittel als Nennwertkapital zuführen kann oder will. Hätte sie nämlich ihre Mittel weitgehend mittels Darlehen gewährt und eine entsprechende Unterkapitalisierung ihrer Tochtergesellschaft in Kauf genommen, so hätte sie dieses faktische Eigenkapital verrechnungssteuerfrei zurückführen können.

Diese Problematik ist in den angelsächsischen Ländern und in den meisten europäischen Ländern kein Thema mehr; denn die Vorschriften zur Rechnungslegung verlangen im Bereich des Eigenkapitals u.a. den separaten Ausweis von zusätzlichen Einzahlungen der Gesellschafter (Agios), die den Nominalbetrag des Grundkapitals übersteigen. So unterscheidet z.B. auch Luxemburg zwischen Reserven, die durch Einlagen von Aktionären geschaffen wurden, und solchen, die durch Gewinne der Gesellschaft geäuftet wurden. Bei Ausschüttungen unterliegen nur die durch Gewinne der Gesellschaft geäufteten Reserven der Kapitalertragssteuer (Verrechnungssteuer). Die Expertenkommission «Rechnungslegungsrecht» hatte übrigens in ihrem Bericht vom 29. Juni 1998 eine dahingehende Buchführungsnorm vorgesehen. Wäre diese Massnahme schon im Handelsrecht verankert, käme man wahrscheinlich kraft des Massgeblichkeitsprinzips kaum darum herum, das einbezahlte Agio dem Nennwertkapital gleichzustellen. Das Steuerrecht soll sich daher innovativ zeigen und einen solchen getrennten Ausweis in der Handelsbilanz (mit den daraus resultierenden Vorteilen) zulassen.

Es drängt sich somit eine dahingehende harmonisierte Massnahme im Recht der direkten Steuern und eine Anpassung des Verrechnungssteuer-Gesetzes auf, damit das Kapitaleinlageprinzip (nicht das Kapitalrückzahlungsprinzip) ins schweizerische Steuerrecht eingeführt wird. Der Terminus technicus «Kapitalrückzahlungsprinzip» ist zu meiden, damit nicht der Eindruck entsteht, dass einbezahltes Agio nur der Person steuerfrei zurückfliessen könne, die es seinerzeit einbezahlt hatte.

2.5.2 Die vorgesehene Neuregelung

Es ist zunächst sicherzustellen, dass die Äufnung der Reserven durch Zuschüsse der Aktionäre entweder direkt von einem bisherigen Aktionär oder aber von einem neuen Aktionär, in der Regel anlässlich einer Erhöhung des Grundkapitals, erfolgt. Unter diesen Voraussetzungen kann somit in allen Fällen, in denen Artikel 60 Buchstabe a DBG und Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe a StHG zum Tragen kommen und kein Nennwert-Kapital liberiert wird, eine Kapitaleinlage angenommen werden. Eine Kapitaleinlage infolge Sacheinlage über den Nennwert des Aktienkapitals oder der Forderung hinaus kann vorübergehend auch bloss in der Steuerbilanz berücksichtigt werden; die Handelsbilanz ist jedoch möglichst unverzüglich anzupassen. Ferner sind Forderungsverzichte der Aktionäre nur insofern als Kapitaleinlagen zu qualifizieren, als ihr Entscheid nachgewiesenermassen auf ihre Eigenschaft als Aktionäre zurückzuführen ist. Werden Forderungen der Aktionäre aus Anlass einer Sanierung (i.d.R. zusammen mit Forderungen von Drittgläubigern) aufgegeben, so liegt keine Kapitaleinlage vor. Auch bei so genannten Dreieck-Verhältnissen kann i.d.R. keine Kapitaleinlage vorliegen, z.B. wenn derselbe Aktionär (Muttergesellschaft oder Aktionär) eine Gewinnverschiebung zwischen zwei Schwestergesellschaften veranlasst, die begünstigende Gesellschaft eine Aufrechnung erfährt und der begünstigten Gesellschaft eine entsprechende steuerfreie Anpassung ihrer offenen Reserven (allenfalls nur in der Steuerbilanz) zugestanden wird.

Wichtig ist somit, dass nur unmittelbar durch die Inhaber der Beteiligungsrechte geleistete Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse im Sinne von Artikel 60 Buchstabe a DBG und Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe a StHG der Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital gleichkommen. Nur solche Leistungen können verrechnungssteuerfrei an in- und ausländische Aktionäre zurückfliessen. Diese Aktionäre müssen nicht mit den Personen übereinstimmen, welche seinerzeit die Kapitaleinlagen geleistet hatten. Solche Rückflüsse von unmittelbar durch die Inhaber der Beteiligungsrechte einbezahlem Agio und dgl. sind somit aus schweizerischer Sicht wie eine Rückzahlung des Nennwert-Kapitals zu behandeln, sofern die Nutzungsberechtigten nach den Regeln des Nennwertprinzips veranlagt werden. Im Buchwert-System bleibt jedoch trotz des verrechnungssteuerfreien Zuflusses von Agios und sonstigen Kapitaleinlagen jeder Rückfluss von Eigenkapital steuerbar, sofern und soweit die Mittelentnahme keinen Abschreibungsbedarf nach sich zieht.

Anfänglich war vorgesehen, das Kapitaleinlageprinzip nur für Agios und dgl. zuzulassen, die nach dem Inkrafttreten dieser Unternehmenssteuerreform unmittelbar durch die Inhaber der Beteiligungsrechte einbezahlt werden. Das Kapitaleinlageprinzip hätte somit nur für «Neu-Agio» gelten sollen. Aus dem Vernehmlassungsverfahren ergab sich die Forderung, das Kapitaleinlageprinzip für alle bisher einbezahlten Agios und sonstigen Kapitaleinlagen oder zumindest für die in den letzten zehn Jahren vor dem Inkrafttreten dieser Steuerreform einbezahlten Agios gelten zu lassen.

Mit der vorliegenden Botschaft wird eine diesen Begehren Rechnung tragende Lösung für Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse vorgeschlagen, die vor Inkrafttreten der Reform geleistet wurden: Bis zehn Jahre vor dem Inkrafttreten der Reform einbezahltes Agio soll auf Antrag berücksichtigt werden, sofern auf Grund der Handelsbilanz Reserven und Gewinnvorträge in mindestens gleicher Höhe *nachgewiesen* werden. Zuständige Behörde für die Genehmigung dieser Anträge ist die

ESTV, welche auf Grund der Erhebung der Emissionsabgabe über die geeigneten Kontrollmöglichkeiten verfügt.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 20 Absatz 3 DBG, Artikel 7a Absatz 1 StHG* und *Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g VSStG*.

2.6 Die Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne: Präzisierungen und Grenzen

2.6.1 Das geltende Recht

Gewinne aus der Veräußerung von Privatvermögen (z.B. Aktien) sind nach geltendem Recht steuerfrei. Rechtlich unbedenklich ist diese Steuerfreiheit dort, wo der Erwerber die Aktien ebenfalls im Privatvermögen behält und damit die latente Steuerlast auf den noch nicht ausgeschütteten Gewinnen übernimmt.

Dies trifft bei den so genannten *Systemwechselfällen* (Transponierung, indirekte Teilliquidation) nicht zu. Hier werden Beteiligungsrechte vom Privatvermögen ins Geschäftsvermögen verkauft (z.B. an eine Holdinggesellschaft), was dazu führt, dass die Steuerlast auf den noch nicht ausgeschütteten Gewinnen meist untergeht. Praxis und Rechtsprechung haben deshalb für diese Fälle die *Steuerfreiheit relativiert*.

Bei der *Transponierung* verkauft ein Aktionär seine Beteiligung an eine ihm selber gehörende Gesellschaft. Das Bundesgericht behandelt die Differenz zwischen Verkaufserlös und Nennwert als steuerbare Dividende, weil der Verkäufer sich wirtschaftlich von seiner Beteiligung gar nicht trennt. Die Transponierungstheorie ist heute weitgehend akzeptiert. Die Steuerfolgen können vermieden werden, indem die Buchung bei der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft so vorgenommen wird, dass die latente Steuerlast auf den noch nicht ausgeschütteten Gewinnen erhalten bleibt.

Bei der *indirekten Teilliquidation* tritt eine nicht dem Verkäufer gehörende Kapitalgesellschaft als Käuferin auf. Wegen des Systemwechsels vom Privat- zum Geschäftsvermögen (bzw. vom Nennwertprinzip zum Buchwertprinzip) übernimmt die Käuferin die latente Steuerlast auf den noch nicht ausgeschütteten Gewinnen nicht. Die Steuerpraxis geht deshalb in gewissen Fällen von einer steuerbaren Ausschüttung aus. Nach bisheriger Rechtsprechung war dies insbesondere dann der Fall, wenn die Käuferin den Kaufpreis den Reserven des gekauften Unternehmens entnahm. Das galt insbesondere für die sog. Substanzdividenden kurz nach dem Kauf. Nun hat das Bundesgericht in einem neuen Entscheid (BGE vom 11. Juni 2004; 2A.331/2003) diese Rechtsprechung weiterentwickelt und festgehalten, dass eine indirekte Teilliquidation auch dann anzunehmen sei, wenn der Kaufpreis aus künftigen Gewinnen des verkauften Unternehmens getilgt wird. Ein unschöner Nebeneffekt dieser Praxis ist, dass die Besteuerung des Verkäufers vom Ausschüttungsverhalten des Käufers abhängt, und dass die Besteuerung immer dann eintritt, wenn der Käufer nicht über genügend eigene Mittel verfügt. Damit wird es für den Verkäufer steuerlich attraktiver, sein Unternehmen an eine zahlungskräftige Holdinggesellschaft zu verkaufen. Die bisherige Rechtsauffassung der ESTV zu den *Erbenholding-Fällen* wurde mit dem hiervor erwähnten Bundesgerichtsentscheid aufgegeben. Das Bundesgericht hat nun festgehalten, dass diese Fälle nicht als Transponierung, sondern als indirekte Teilliquidation zu behandeln sind.

Gemäss konstanter Bundesgerichtspraxis wird der *Quasi-Wertschriftenhandel* insofern besteuert, als der Rahmen der blossen Vermögensverwaltung gesprengt wird und damit Artikel 18 Absatz 1 DBG zum Tragen kommt («Einkünfte aus ... jeder anderen selbständigen Erwerbstätigkeit»). Abgestellt wird auf die konkreten Umstände des Einzelfalls. Der Vollzug in den Kantonen ist indes uneinheitlich und die Akzeptanz der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist gering.

2.6.2 Lösungsansatz

Es wird vorgeschlagen, sämtliche unter Ziffer 2.6.1 erwähnten Sachverhalte, also auch die sog. Transponierungen (Verkäufe an sich selbst) gesetzlich so zu regeln, dass die im Bereich des beweglichen Vermögens seit langem vermiste Rechtssicherheit zur Abgrenzung einerseits zwischen steuerfreiem Kapitalgewinn und steuerbarem Erwerbseinkommen (Quasi-Wertschriftenhandel), andererseits zwischen steuerfreiem Kapitalgewinn und steuerbarem Vermögensertrag (indirekte Teilliquidation, Transponierung) hergestellt werde. Der Grundsatz der Steuerfreiheit der privaten Kapitalgewinne soll aber bestehen bleiben. Es bedarf jedoch einer klaren gesetzlichen Abgrenzung zum Kapitalertrag.

Die gesetzliche Regelung soll mit identischem Wortlaut im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und im Steuerharmonisierungsgesetz verankert werden.

2.6.3 Von der indirekten Teilliquidation zur Ersatzdividende

Mit der Teilbesteuerung der Dividenden wird die Ausschüttung etwas attraktiver werden und es wird vermehrt zu Ausschüttungen kommen. Das Thema der Veräusserung von Aktienpaketen mit «vollem Portemonnaie» wird daher mit der Zeit etwas an Bedeutung verlieren, aber wegen der Steuerfreiheit der Kapitalgewinne nicht verschwinden. Es braucht deshalb ein objektiviertes Konzept, das bei der Veräusserung von Beteiligungsrechten eine anteilmässige Erfassung der im Unternehmen zurückbehaltenen und in nicht betriebsnotwendigen Aktiven reinvestierten Gewinne als Ersatz-Dividende ermöglicht. Subjektive Faktoren, insbesondere Eigenschaft und Verhalten des Käufers, sollen bei der Beurteilung der Frage, ob im spezifischen Fall der Tatbestand der indirekten Teilliquidation erfüllt ist, keine Rolle mehr spielen. Auch die Finanzkraft des Käufers und die Frage, ob Käufer und Verkäufer die Entreichung der veräusserten Gesellschaft gemeinsam geplant und vorgenommen haben, sollen in Zukunft nicht mehr ausschlaggebend sein. Entscheidend soll einzig die *Frage* sein, *ob das veräusserte Unternehmen nicht betriebsnotwendiges, ausschüttungsfähiges Netto-Vermögen aufweist und ob der Veräusserer einen massgeblichen Einfluss auf die Ausschüttungspolitik der betreffenden Gesellschaft hatte*. Ein massgeblicher Einfluss liegt nach bisheriger Praxis bei einer Kapitalquote von mindestens 20 Prozent vor. An sich müsste dieses neue, objektivierte Konzept nicht mehr auf Fälle des Systemwechsels (Verkäufe vom Privat- ins Geschäftsvermögen bzw. Wechsel vom Nennwertprinzip ins Buchwertsystem) beschränkt werden; denn das Gleichbehandlungsgebot würde klar für eine konsequente Besteuerung *aller* Veräusserungen aus dem Privatvermögen sprechen. Das im StHG fehlende Nennwertprinzip könnte überdies ein hinreichender Grund sein, um das neue Konzept

auch bei Übertragungen an private Investoren anzuwenden. Wie hiernach dargelegt, würde der Übergang zum Kapitaleinlageprinzip auch in solchen Fällen gewährleisten, dass der beim privaten Investor besteuerte Vermögensertrag nicht ein zweites Mal erfasst wird.

Mit Blick auf die bisherige Praxis soll jedoch das neue Konzept auf Fälle des Systemwechsels beschränkt bleiben. Ist nämlich der Erwerber eines Aktienpaketes ein privater Investor, so übernimmt er zwangsläufig die volle latente Steuerlast; auf eine Besteuerung des ausschüttungsfähigen nicht betriebsnotwendigen Substrates kann daher in solchen Fällen verzichtet werden. Hat jedoch der private Investor sein Aktienpaket ins Ausland veräußert, so ist auf Grund einer (widerlegbaren) Vermutung auch dann von einem Systemwechsel auszugehen, wenn nachgewiesenermaßen an einen privaten Investor veräußert wurde; denn in aller Regel gilt im Ausland auch im Bereich des Privatvermögens nicht das Nennwert-, sondern das Gesteungskostenprinzip.

Der für 100 Prozent der Beteiligungsrechte massgebende Maximalbetrag der Ersatz-Dividende (so genanntes volles Portemonnaie) ist grundsätzlich wie folgt zu ermitteln:

- *Das zu Verkehrswerten bewertete Netto-Umlaufvermögen,*
- *zuzüglich des ebenfalls zu Netto-Verkehrswerten bewerteten nichtbetriebsnotwendigen Anlagevermögens (Anlagen in Liegenschaften, in Finanzierungsinstrumenten jeder Art, jedoch ohne konsolidierungsfähige Beteiligungen,*
- *abzüglich des Nettowertes der Warenvorräte, angefangenen Arbeiten und ähnlicher Aktiven, die in diesem Zusammenhang aus Gründen der Vorsicht nicht als leicht realisierbare Aktiven angesehen werden sollen, sowie*
- *abzüglich einer grundsätzlich mit 10 Prozent des durchschnittlichen Betriebsaufwandes der letzten drei Geschäftsjahre festzulegenden betriebsnotwendigen Liquiditätsreserve (Berechnungsgrundlage bildet jeweils der jährliche Betriebsaufwand unter Ausschluss ausserordentlicher Faktoren). Der Nachweis der Notwendigkeit einer höheren Liquiditätsreserve bleibt vorbehalten.*

Der Begriff «Netto» bedeutet in diesem Zusammenhang Vermögenswerte nach Abzug der zurechenbaren Schulden. Diese Zurechnung ist analytisch, d.h. unter Berücksichtigung der direkt auf einzelnen Aktiven lastenden Schulden (Hypotheken, Lombardkredite), also nicht unbedingt undifferenziert proportional nach Buchwerten vorzunehmen.

Konsolidierungsfähige Beteiligungen gehören zwar grundsätzlich zum betriebsnotwendigen Anlagevermögen (sie begründen nämlich den Konzern), die ausschüttungsfähigen Netto-Aktiven der Tochtergesellschaften können jedoch in begründeten Fällen (namentlich bei reinen Holding-Strukturen) bei der Ermittlung der Ersatz-Dividende mit berücksichtigt werden.

Das auf diese Weise ermittelte «volle Portemonnaie» entspricht jedoch noch nicht ipso facto dem Betrag, der beim Veräußerer – seiner Quote entsprechend – als Ersatz-Dividende zu besteuern ist. Nur die Passivseite der Bilanz gibt diesbezüglich die definitive Antwort.

Das «volle Portemonnaie» darf nur insoweit als Ersatz-Dividende besteuert werden, als frei verfügbares Eigenkapital ausgewiesen wird (offene Reserven und Gewinnvorräte nach Abzug der gesetzlichen Reserven). Dieser Betrag ist indes um die (versteuerten und nicht versteuerten) stillen Reserven auf dem nicht betriebsnotwendigen Netto-Vermögen zu erhöhen.

Es ist somit zu prüfen, ob im Verkaufserlös auch eine Entschädigung für eindeutig ausschüttungsfähiges Substrat enthalten ist und damit die Voraussetzungen zur Besteuerung einer indirekt realisierten Dividende (Ersatz-Dividende) erfüllt sind. Ob der Veräusserer der Beteiligungsrechte einen Kapitalgewinn erzielt hat und wie hoch dieser Gewinn ist, spielt bei der Ermittlung der Ersatz-Dividende keine Rolle. Denn vorliegend geht es überhaupt nicht um die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer, und es gilt weiterhin das Nennwertprinzip. Die steuerbare Ersatz-Dividende kommt schliesslich in den Genuss der vom Bund und von den Kantonen vorgesehenen Milderungsmassnahmen.

Vier vereinfachte *Zahlenbeispiele im Anhang*⁴⁶ veranschaulichen die grundlegenden Überlegungen und die Logik des Konzeptes.

Da der Verkauf der Beteiligungsrechte und die Besteuerung der Ersatz-Dividende keine tatsächliche Entreicherung der Gesellschaft zur Folge haben, soll der Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte veräussert wurden, die Möglichkeit gegeben werden, den Betrag der Ersatz-Dividende als Kapitaleinlage von den offenen Reserven auf das Konto «Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse» umzubuchen (Art. 20 Abs. 3 DBG/Art. 7a Abs. 1 StHG). Damit wird gewährleistet, dass der gleiche Unternehmensgewinn nicht mehrmals als Vermögensertrag privater Investoren erfasst wird. Sollte die Ersatz-Dividende weitgehend auf stille Reserven des nichtbetriebsnotwendigen Netto-Vermögens zurückzuführen sein und deren Umbuchung auf das Konto «Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse» wegen ungenügender Gewinnvorräte nicht im gleichen Zeitpunkt vollumfänglich möglich sein, so hat die Gesellschaft das Recht, dies bei späterem Gewinnausweis nachzuholen. Im Bereich des Geschäftsvermögens ist es jedoch grundsätzlich irrelevant, ob Grund- oder Stammkapital bzw. Agio zurückfliesst; jeder Rückfluss von Substanz gilt als Beteiligungsertrag, sofern er keinen Abschreibungsbedarf nach sich zieht (vgl. Art. 70 Abs. 3 DBG). Zur Gewährleistung einer reibungslosen Funktionsweise des neuen Konzepts soll jedoch in Zukunft bei Rückfluss von Nennwert-Kapital und Agio immer ein Kausalzusammenhang zwischen erhaltener Substanz und Abschreibungsbedarf angenommen werden können. Die Mehrfachbelastung von Ersatz-Dividenden könnte somit auch bei zeitlichem Auseinanderfallen zwischen deren Umbuchung auf das erwähnte Sonderkonto und deren Ausschüttung an die neue Holdinggesellschaft wirksam verhütet werden.

Die Einführung des Kapitaleinlageprinzips macht es somit möglich, eine potenzielle Mehrfachbesteuerung der beim Verkäufer besteuerten Ersatz-Dividende auszuschliessen. Hierzu bedarf es eines koordinierten Vorgehens zwischen den Steuerzahlern, der zuständigen Veranlagungsbehörde und der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Höhe der Ersatz-Dividende, die im Fall einer indirekten Teilliquidation von der zuständigen Veranlagungsbehörde festgelegt wird, ist der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu melden. Diese nimmt nötigenfalls zusätzliche Abklärungen vor. Sobald der Veranlagung des Verkäufers Rechtskraft erwachsen ist, wird die

⁴⁶ Beispiele 1 bis 4 im Anhang.

Eidgenössische Steuerverwaltung der Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte übertragen wurden, die Bewilligung erteilen, einen der Ersatz-Dividende entsprechenden Betrag von den offenen Reserven und den Gewinnvorträgen auf das Sonderkonto «Agio» umzubuchen. Wird dieses Agio in den folgenden Jahren als Substanzdividende an einen buchführungspflichtigen Aktionär ausgeschüttet, soll er – wie bereits dargelegt – die Substanzdividende mit den Gesteungskosten seiner Beteiligungsrechte auch dann verrechnen können, wenn kein eigentlicher Abschreibungsbedarf besteht.

Die neuen Rechtsgrundlagen sind in *Artikel 20 Absätze 1^{bis} Buchstabe b* und *4 DBG*, in *Artikel 7 Absatz 1^{bis} Buchstabe a* und *Artikel 7a Absatz 2 StHG* sowie in *Artikel 5 Absatz 1^{bis} VStG* verankert.

2.6.4 Die Transponierung

Ob ein «Verkauf an sich selbst» vorliegt, soll von der Beteiligungsquote abhängen, die eine Person nach der Übertragung von Beteiligungsrechten auf eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft an deren Grund- oder Stammkapital hält. Ist der Verkäufer oder Einbringer der Beteiligungsrechte nach der Übertragung (neu oder wie bisher) zu mindestens 50 Prozent an der erwerbenden Gesellschaft beteiligt, liegt eine Transponierung vor. Ausschlaggebend ist somit nur dieses aus praktischen Überlegungen objektivierte Quoten-Kriterium. Dadurch ist eine Beschränkung der Besteuerungen auf eindeutige Missbräuche gewährleistet.

Resultiert nach der Übertragung von Beteiligungsrechten eine unter 50 Prozent liegende Kapitalquote an der erwerbenden Gesellschaft, so liegt keine Transponierung vor, sondern grundsätzlich ein Geschäft wie unter unabhängigen Dritten. Immerhin bleibt zu prüfen, ob der Sachverhalt die Kriterien einer Ersatzdividende im Sinne von Ziffer 2.6.2 erfüllt. Vorbehalten bleibt indes der Fall, wo mehrere Personen Beteiligungsrechte gemeinsam übertragen und nach der Übertragung gemeinsam zu mindestens 50 Prozent am Grund- oder Stammkapital der erwerbenden Gesellschaft beteiligt sind. Werden Beteiligungsrechte auf andere buchführungspflichtige Unternehmen übertragen (z.B. auf eine Personengesellschaft), ist nach erfolgter Übertragung das objektivierte Quoten-Kriterium sinngemäss anzuwenden.

Ob eine einzige Aktie, eine massgebende Beteiligung oder ein ganzes Aktienpaket übertragen wurde, ist unerheblich. Unerheblich ist auch die Art der erhaltenen Gegenleistung. Diese kann aus Bargeld, Forderungen, Wertschriften oder aus dem Nennwert neu emittierter Beteiligungsrechte infolge Kapitalerhöhung der Erwerberrin bestehen. Nicht als Gegenleistung der Erwerberrin zu betrachten ist die volle oder teilweise Verbuchung des eingebrachten Wertes auf «offene Reserven», weil auf diese Weise dessen potenzielle Besteuerung als Vermögensertrag erhalten bleibt. Die Wahl dieser Lösung erübrigt sich jedoch bei fusionsähnlichen Tatbeständen, soweit diese von den Steuerbehörden uneingeschränkt als solche anerkannt werden.

Hervorzuheben ist der Umstand, dass infolge Einführung des Kapitaleinlageprinzips die bisherige «Agio»-Lösung nicht mehr ohne Steuerfolgen möglich ist. Die teilweise oder volle Verbuchung des eingebrachten Wertes auf das Konto «Agio» müsste in Zukunft als steuerwirksame Gegenleistung qualifiziert werden; auf Grund des Kapitaleinlageprinzips erfolgt nämlich deren Rückzahlung ohne Steuerfolgen.

Der Verkäufer oder Einbringer hat somit wie bisher die Differenz zwischen der gesamthaft erhaltenen Gegenleistung und dem Nennwert der übertragenen Beteiligungsrechte als Vermögensertrag zu versteuern. Da es sich dabei um eine Ersatz-Dividende handelt, kommt diese in den Genuss der jeweiligen Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung.

Eine Unebenheit der heutigen Rechtslage kann nunmehr beseitigt werden: Wird nach einer Transponierung die Beteiligung von der Holdinggesellschaft an eine Privatperson verkauft, kann es zu systemwidrigen Mehrfachbelastungen kommen. Die Einführung des Kapitaleinlageprinzips macht es nunmehr möglich, eine potenzielle Mehrfachbesteuerung der infolge Transponierung beim Verkäufer oder Einbringer besteuerten Ersatz-Dividende auszuschliessen. Dazu bedarf es ebenfalls eines koordinierten Vorgehens zwischen der zuständigen Veranlagungsbehörde und der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Es wird diesbezüglich auf die Darlegungen unter Ziffer 2.6.3 verwiesen.

Die neuen Rechtsgrundlagen sind in *Artikel 20 Absätze 1^{bis} Buchstabe c* und *4 DBG*, in *Artikel 7 Absatz 1^{bis} Buchstabe b* und *Artikel 7a Absatz 2 StHG* sowie in *Artikel 5 Absatz 1^{bis} VStG* verankert.

2.6.5 Der «Quasi-Wertschriftenhandel»

Artikel 18 Absatz 1 DBG und Artikel 7 Absatz 1 StHG enthalten den allgemeinen Grundsatz, wonach sämtliche Einkünfte aus selbständiger Erwerbstätigkeit steuerbar sind. Obschon eine selbständige Erwerbstätigkeit normalerweise nicht ohne Einsatz von Vermögenswerten (Aktiven) möglich ist, bildet ein solcher Einsatz keine grundlegende Voraussetzung zu ihrer steuerlichen Erfassung. So z.B. kann eine Schriftstellerin, ein Schriftsteller, eine Komponistin oder ein Komponist die selbständige Erwerbstätigkeit ohne nennenswerten Einsatz von Vermögenswerten ausüben. Dient jedoch der Einsatz von Vermögenswerten (Aktiven) ganz oder vorwiegend der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, qualifizieren sie als Geschäftsvermögen und die daraus resultierenden Einkünfte (Erträge und Kapitalgewinne) stellen vollumfänglich steuerbares Erwerbseinkommen dar (Art. 18 Abs. 2 dritter Satz DBG).

Auf Grund der bisherigen Praxis und Rechtsprechung liegt steuerbarer Quasi-Wertschriftenhandel ungeachtet der Frage vor, ob die Tätigkeit der steuerpflichtigen Person die Führung eines Geschäftsbetriebes erfordert oder die gehandelten Wertschriften aus anderen Gründen in funktionalem Zusammenhang mit einem von dieser Person geführten Geschäftsbetrieb stehen. Liegt jedoch ein solcher Zusammenhang vor, so bilden die Einkünfte aus Wertschriften immer steuerbares Erwerbseinkommen.

Ein Geschäftsbetrieb im steuerrechtlichen Sinne liegt nicht nur bei Eintragungspflicht im Sinne der Handelsregisterverordnung vor. Wesentliche Merkmale eines Geschäftsbetriebes sind überdies eine gegen aussen sichtbare Teilnahme am wirtschaftlichen Verkehr (Marktauftritt), Geschäftsbeziehungen mit Lieferanten und Kunden, die Nutzung von Räumlichkeiten und Mobiliar, die Anstellung von Personal und andere organisatorische Massnahmen zur Führung eines Betriebes nach kaufmännischer Art (insbesondere eine ordnungsgemässe Buchhaltung). Stehen Wertschriften *nicht* in funktionalem Zusammenhang mit einem von der steuerpflich-

tigen Person geführten Geschäftsbetrieb, so stellen sie grundsätzlich Privatvermögen dar. Sind jedoch die von Praxis und Rechtsprechung entwickelten Merkmale des Quasi-Wertschriftenhandels erfüllt, so sind die Gewinne aus diesen Wertschriften auch als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern. Folgerichtig sind auf solchen Gewinnen auch AHV-Beiträge geschuldet.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts ist immer auf Grund der Gesamtheit der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen, ob einfache Vermögensverwaltung oder selbständige Erwerbstätigkeit vorliegt (ASA 73, 656; 71, 627; 69, 652 und 788, mit Hinweisen). Für die Beurteilung einer selbständigen Erwerbstätigkeit sind verschiedene Indizien in Betracht zu ziehen, von denen jedes zusammen mit anderen, im Einzelfall jedoch unter Umständen auch allein zur Annahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit ausreichen kann.⁴⁷

Im Rahmen der vorgeschlagenen Reform soll diese Praxis, die mehr auf subjektiven als auf objektiven Kriterien beruht und damit weder Rechtssicherheit noch Gleichbehandlung gewährleistet, durch zwei quantifizierbare Alternativkriterien ersetzt und merklich vereinfacht werden. Diese Alternativkriterien stellen auf zwei bisher zentrale Merkmale des gewerbmässigen Wertschriftenhandels ab: (a) die Fremdfinanzierung (Inkaufnahme besonderer Risiken) und (b) die Bedeutung und relative Häufigkeit der Transaktionen (die den Rahmen der blossen Verwaltung von Privatvermögen sprengen).

Die geltende bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den übrigen Handelstätigkeiten, insbesondere zum Handel mit Liegenschaften, wird damit nicht berührt.

(a) Zur Fremdfinanzierung:

Wird der Erwerb von Wertschriften mit Fremdkapital finanziert und bleiben diese nicht länger als fünf Jahre im Eigentum der steuerpflichtigen Person, so sind die bei der Veräusserung erzielten Gewinne als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern. Nach Ablauf der fünfjährigen Besitzdauer erzielte Veräusserungsgewinne bleiben steuerfrei. Das Alternativkriterium «Bedeutung und relative Häufigkeit der Transaktionen» bleibt jedoch vorbehalten.

Gemäss bisheriger Praxis und Rechtsprechung ist eine Veränderung oder ein Umstand dann als steuerlich relevant anzusehen, wenn es sich um mindestens 20 Prozent der (bisherigen) Gesamtgrösse handelt. Fremdfinanzierung von Wertschriften im Sinne dieser Bestimmung liegt somit vor, wenn mindestens 20 Prozent des Kaufpreises mit Fremdkapital finanziert wurden. Ob die Fremdfinanzierung unmittelbar mit dem Kauf der Wertschriften zusammenhängt (z.B. mittels Lombardkredit) oder durch Erhöhung bestehender Schulden (z.B. einer Hypothek) erfolgt, spielt keine Rolle. Die objektiven Verhältnisse im Zeitpunkt des Erwerbs sind für

⁴⁷ Der Umstand, dass einzelne typische Elemente der selbständigen Erwerbstätigkeit im Einzelfall fehlen (z.B. die *grosse Häufigkeit der Transaktionen* oder der *Einsatz fremder Mittel*), kann durch andere Elemente kompensiert werden, die mit besonderer Intensität vorliegen (ASA 73, 299). Als Indizien für eine selbständige Erwerbstätigkeit können in Betracht kommen:

- die systematische oder planmässige Art und Weise des Vorgehens;
- die Häufigkeit der Geschäfte und eine kurze Besitzdauer;
- der enge Zusammenhang der Geschäfte mit der beruflichen Tätigkeit der steuerpflichtigen Person sowie der Einsatz spezieller Fachkenntnisse;
- der Einsatz erheblicher fremder Mittel zur Finanzierung der Geschäfte und
- die Wiederanlage der erzielten Gewinne in gleichartige Vermögensgegenstände.

die potenzielle Qualifikation als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit massgebend. Für die Belange der Veranlagung bleibt jedoch der Grundsatz der proportionalen Schulden- und Schuldzinsenumlage massgebend. Die anteiligen «geschäftlichen» Schuldzinsen sind spätestens im Zeitpunkt der Gewinnrealisierung voll abzugsfähig. Nicht berücksichtigte Schuldzinsen-Überhänge (Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG/Art. 9 Abs. 2 Bst. a StHG), die nachgewiesenermassen den veräusserten Wertschriften zuzurechnen sind, erhöhen in diesem Fall die betreffenden Geste-hungskosten bzw. vermindern die steuerbaren Netto-Gewinne.

(b) Zur Bedeutung und relativen Häufigkeit der Transaktionen:

Wird während eines Steuerjahres ein Verkaufserlös aus Wertschriften von mindes-ten 500 000 Franken erzielt und werden damit die zu Beginn des Jahres vorhande-nen Wertschriften wertmässig (Steuerwerte am Ende des Vorjahres) mindestens zweimal umgeschlagen, so bilden die Netto-Gewinne aus den während des Steuer-jahres veräusserten Wertschriften Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Für die Ermittlung der Veräusserungsgewinne oder –Verluste ist auf die tatsächli-chen Geste-hungskosten abzustellen. Ist der Nachweis der tatsächlichen Geste-hungskosten nicht mehr möglich, so kann auf den Vermögenssteuerwert am Ende des Erwerbsjahres abgestellt werden. Auch in diesem Fall könnten trotz Finanzierung mit Eigenkapital gewisse Schuldzinsen-Überhänge aus Vorjahren geltend gemacht und den Geste-hungskosten der veräusserten Wertschriften zugerechnet werden. Der betreffende Nachweis dürfte gegebenenfalls auf gewisse Schwierigkeiten stossen; die praktische Bedeutung solcher Fälle kann jedoch vernachlässigt werden. Es ist schliesslich zu präzisieren, dass auch der Erlös aus dem Verkauf von Wertschriften, deren Erwerb mit Fremdkapital finanziert wurde, integrierender Bestandteil des jährlichen Verkaufserlöses im Sinne dieser zweiten Voraussetzung ist.

(c) Zur Frage der Verluste aus Quasi-Wertschriftenhandel:

Ist eines der unter (a) und (b) umschriebenen Alternativkriterien erfüllt und ergibt sich per Saldo aller im gleichen Geschäftsjahr getätigten Verkäufe ein Verlust, so kann dieser mit übrigem Einkommen desselben Steuerjahres verrechnet werden. Ein allfälliger Verlustüberhang kann nur vorgetragen werden, wenn der Quasi-Wertschriftenhandel ununterbrochen fortgeführt wird. Dieser Schluss ergibt sich aus der besonderen Stellung der Wertschriften im Rahmen des Quasi-Wertschriften-handels. Denn selbst bei Erfüllung eines der beiden Alternativkriterien stellen lau-fende Erträge Einkommen aus Privatvermögen dar, und die weiteren Einkünfte gelten erst bei Veräusserung der Wertschriften als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit.

Die betreffenden neuen Rechtsgrundlagen sind in *Artikel 18 Absatz 2^{bis} DBG* und *Artikel 8 Absatz 2^{bis} StHG* verankert.

Schliesslich ist festzuhalten, dass im Ausland ansässige Personen, die in der Schweiz ein Wertschriftenportefeuille verwalten lassen, allein auf Grund dieses Umstandes keine Steuerpflicht kraft wirtschaftlicher Zugehörigkeit in der Schweiz begründen.

2.7

Der Schuldzinsenabzug

Die Ablehnung des Steuerpaketes 2001 in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 hatte zur Folge, dass die Frage des Abzuges privater Schuldzinsen neu geprüft werden musste. Obschon die Reform der Besteuerung von Wohneigentum nicht mehr vorranglich ist und die Besteuerung des Mietwertes von selbst genutztem Wohneigentum fortgeführt werden muss, stellt sich nach wie vor die Frage, ob private Schuldzinsen uneingeschränkt vom Einkommen in Abzug gebracht werden dürfen. Das für alle Dividenden vorgesehene Teilbesteuerungsverfahren und die unter Ziffer 2.6.5 erläuterte Neuregelung des Quasi-Wertschriftenhandels, welche die bisherige Praxis spürbar einengt, haben den Bundesrat überzeugt, dass im Bereich des Privatvermögens die Anerkennung eines Schuldzinsenüberhanges nicht mehr gerechtfertigt wäre. Die Grenze der Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen soll somit der Summe aller Brutto-Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen entsprechen. Brutto-Erträge bedeuten in Bezug auf unbewegliches Vermögen sämtliche steuerlich relevanten Einkünfte vor Abzug der Unterhaltskosten und des Verwaltungsaufwandes. Betreffend das bewegliche Vermögen sind unter Brutto-Erträgen sämtliche steuerlich relevanten Einkünfte vor jeglicher Milderungsmassnahme und vor Abzug der nicht rückforderbaren ausländischen Kapitalertragssteuern sowie des Verwaltungsaufwandes zu verstehen. Es leuchtet daher ein, weshalb der bisher zugelassene Schuldzinsenüberhang von 50 000 Franken nicht mehr notwendig ist.

Die neuen Rechtsgrundlagen sind in *Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a erster Satz DBG* und in *Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe a StHG* verankert.

3

Massnahmen im Bereich des Körperschaftssteuerrechts

3.1

Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer

Die Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften ergibt sich aus den Gewinnsteuern des Bundes und der Kantone (inklusive Gemeinde- und Kirchensteuern), aus der kantonalen Kapitalsteuer und der Emissionsabgabe. Die Kapitalsteuer ist überwiegend proportional ausgestaltet. Gewinn- und Kapitalsteuern bilden steuerlich abzugsfähigen Aufwand, weshalb die schweizerischen Gewinnsteuersätze auf den Reingewinn nach Steuern anzuwenden sind bzw. für einen internationalen Vergleich in Gewinnsteuersätze bezogen auf den Reingewinn vor Steuern umzurechnen sind.

Auf Bundesebene wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1997 für die Gewinnbesteuerung der Übergang vom Dreistufentarif zum Proportionalersatz vollzogen und gleichzeitig die bisherige Kapitalsteuer von 0,8 Prozent auf dem Eigenkapital abgeschafft. Deren Funktion – sie diene der Korrektur der Steuerbelastung von Unternehmen mit hohem Eigenkapital aber geringer Eigenkapitalrendite, welche durch die renditeabhängige Gewinnsteuer schwächer belastet waren – wurde mit Einführung des proportionalen Gewinnsteuersatzes obsolet.

In den Kantonen ist ebenfalls eine Entwicklung weg von progressiven und hin zu proportionalen Gewinnsteuersätzen sichtbar. Mit dem Übergang auf einen proportionalen Gewinnsteuersatz entfällt der eigentliche Grund für die Erhebung einer Kapitalsteuer. Das Steuerharmonisierungsgesetz sieht jedoch deren Erhebung vor, in der Tarifgestaltung sind die Kantone hingegen frei.

Eine Aufhebung der Kapitalsteuer kann aus Sicht der überwiegenden Mehrheit der Kantone nicht in Frage kommen. Ein grosser Teil der Kapitalgesellschaften versteuert keine Gewinne, sodass den Kantonen oft nur die Kapitalsteuer verbleibt. Eine besondere Funktion hat die Kapitalsteuer auch bei den reinen Holdinggesellschaften. Die Kantone sollen deshalb insoweit auf die Kapitalsteuer verzichten können, als auch eine Gewinnsteuer geschuldet ist. Es wird so die Möglichkeit geschaffen, eine minimale Steuerleistung der Körperschaften beizubehalten.

Vier Beispiele zur Erläuterung: Auf Grund der Veranlagung beträgt die geschuldete Gewinnsteuer unter Umständen nach Ausland- und Beteiligungsabzügen bzw. die geschuldete Kapitalsteuer nach einem allfälligen Auslandsabzug:

Gewinnsteuer gemäss Veranlagung	Kapitalsteuer gemäss Veranlagung	Tatsächlich geschuldete Gewinnsteuer	Tatsächlich geschuldete Kapitalsteuer
1 720 000	70 000	1 720 000	–
30 000	60 000	30 000	30 000
40 000	40 000	40 000	–
– (Verlust)	50 000	–	50 000

3.2 Erleichterungen für den Beteiligungsabzug

Der Bundesrat schlägt die folgenden Verbesserungen beim Beteiligungsabzug vor:

- Als Qualifikationskriterium zur Erlangung des Beteiligungsabzuges auf Dividenden (und sonstigen Mittelentnahmen) soll nunmehr entweder eine Kapitalquote von mindestens 10 Prozent (statt bisher 20 Prozent) am Grund- oder Stammkapital (Nennwert-Kapital) oder – auf andere Weise – ein vermögensrechtlicher Anspruch auf mindestens 10 Prozent der Gewinne und Reserven gelten. Die betreffende Voraussetzung gilt alternativ auch als erfüllt, wenn die Beteiligungsrechte am Ende eines Steuerjahres einen Verkehrswert von mindestens einer Million (statt bisher zwei Millionen) Franken haben. Das zusätzliche Novum besteht darin, dass in Zukunft auch der Nicht-Aktionär, der nur Genussscheine besitzt, in der Regel den Beteiligungsabzug wird beanspruchen können.
- Für die Erlangung des Beteiligungsabzuges auf Veräusserungsgewinnen soll dagegen wie bisher nur das Quotenkriterium massgebend sein (Beteiligung von mindestens 10 Prozent (statt bisher 20 Prozent) am Grund- oder Stammkapital bzw. an den Gewinnen und Reserven). Auch die Besitzesdauer von mindestens einem Jahr bleibt unerlässlich, damit der Wertschriftenhändler vom Beteiligungsabzug auf Veräusserungsgewinnen ausgeschlossen bleibt. Wer einmal die zu erfüllenden objektiven Voraussetzungen zur Erlangung des Beteiligungsabzuges auf Veräusserungsgewinnen kumulativ erfüllt hat, soll jedoch in der Praxis nicht mehr gezwungen werden, jeweils bzw. im gleichen Geschäftsjahr eine Mindestquote von 10 Prozent zu veräussern (vgl. die diesbezüglichen Erläuterungen in Ziff. 2.4.2 Buchstabe b des ESTV-Kreisschreibens Nr. 9 vom 9. Juli 1998, ASA 67 117). Er soll nunmehr das Recht haben, für die betreffende Beteiligung auch bei sukzessiven, sich über mehr als ein Geschäftsjahr erstreckenden Veräusserungen den

Beteiligungsabzug zu beanspruchen, sofern am Ende des dem Verkauf vorangegangenen Steuerjahres das wertmässige Alternativkriterium (Verkehrswert von mindestens einer Million Franken) erfüllt wurde. Es soll somit der Grundsatz «Einmal erfüllt, immer erfüllt» gelten. Laufende Gewinnausschüttungen können somit nur freigestellt werden, wenn zumindest das wertmässige Alternativkriterium (Verkehrswert von mindestens einer Million Franken) erfüllt wird. Das Kreisschreiben Nr. 9 vom 9. Juli 1998 wird in diesem Sinne anzupassen sein.

- Beteiligungen an Körperschaften, die steuerlich wie Anlagefonds behandelt werden, sind vom Beteiligungsabzug ausgeschlossen (vgl. Ziff. 2.2).

3.3 Ersatzbeschaffung von Beteiligungen

Eine weitere Neuerung ist vorgesehen für Ersatzbeschaffungen von Beteiligungen: Die dafür erforderliche Beteiligungsquote wird von 20 auf 10 Prozent gesenkt.

Im Rahmen des neuen Fusionsgesetzes⁴⁸ vom 3. Oktober 2003 wurde in Artikel 64 Absatz 1^{bis} die Ersatzbeschaffung gewisser Beteiligungen neu geregelt. Danach können beim Ersatz von Beteiligungen die stillen Reserven auf eine neue Beteiligung übertragen werden, sofern die veräusserte Beteiligung mindestens 20 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der anderen Gesellschaft ausmacht und als solche während mindestens eines Jahres im Besitz der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft war.

Mit Rücksicht auf die vorgeschlagene Herabsetzung der Beteiligungsquote für die Erlangung des Beteiligungsabzugs sollen neu beim Ersatz von Beteiligungen stille Reserven auf eine neue Beteiligung übertragen werden können, wenn die veräusserte Beteiligung, sofern als solche während mindestens eines Jahres von der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft gehalten, mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der anderen Gesellschaft ausmacht.

3.4 Erleichterungen bei der Emissionsabgabe

Im Rahmen des am 16. Mai 2004 in der Volksabstimmung verworfenen Steuerpakets 2001 beantragte der Bundesrat, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe ins ordentliche Recht überzuführen. In der Änderung vom 20. Juni 2003 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG; SR 641.10) übernahmen die eidgenössischen Räte die dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 20. Dezember 2000 und ergänzten diese in einigen Punkten. Diese betrafen neben vier Massnahmen bei der Umsatzabgabe auch eine Änderung bei der Emissionsabgabe. Das Parlament sprach sich nämlich auch dafür aus, den für die Ausgabe von Aktien und von GmbH-Anteilen geltenden Freibetrag bei der Emissionsabgabe von 250 000 Franken auf 1 Million Franken hinaufzusetzen. In seiner Botschaft⁴⁹ vom 18. August 2004 zur Änderung des StG, welches Geschäft derzeit in den eidgenössischen Räten

⁴⁸ AS 2004 2617; SR 221.301; in Kraft seit 1. Juli 2004.

⁴⁹ BBl 2004 4899

hängig ist, beantragt der Bundesrat, die vom Parlament am 20. Juni 2003 gutgeheissene Gesetzesänderung unverändert zu bestätigen und das bis Ende 2005 befristete Dringlichkeitsrecht abzulösen. Diese Gesetzesvorlage ist in der Frühjahrssession 2005 von den eidgenössischen Räten gutgeheissen und verabschiedet worden. Sie wird unter Vorbehalt des Referendums auf den 1. Januar 2006 in Kraft treten.

Mit der vorliegenden Botschaft schlägt der Bundesrat weitere Entlastungen für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften vor. Es handelt sich um eine Ausnahme von der Abgabe für sog. Auffanggesellschaften sowie um die Erhöhung des Freibetrags für Genossenschaften auf eine Million Franken. Auf die zweite dieser Massnahmen wird unter Ziffer 6.2.1 (Selbstveranlagung bei Genossenschaften und Einführung eines Freibetrages bei der Emissionsabgabe) näher eingegangen.

4 Entlastungen für Personenunternehmen

4.1 Allgemeine Rahmenbedingungen

Ein grosser Teil der KMU sind Personenunternehmen. Personenunternehmen werden entweder als Einzelunternehmen (einschliesslich freie Berufe) oder als Personengesellschaft betrieben.

Die Personenunternehmen haben für unsere Volkswirtschaft eine grosse Bedeutung:

- Gemäss der Betriebszählung im sekundären und tertiären Sektor von 2001 sind 65 % der 300 000 kleinen und mittleren Betriebe (KMU, d.h. Betriebe mit weniger als 250 Personen) Personenunternehmen. Diese stellen 24 % der Arbeitsplätze. Neun von zehn KMUs sind «Mikro-Unternehmen» mit weniger als 10 Arbeitsplätzen.
- Praktisch alle Landwirtschaftsbetriebe sind als Personenunternehmen organisiert. 2002 gab es 67 421 Land- und Forstwirtschaftsbetriebe (davon 48 146 Haupterwerbsbetriebe).

Auf die Personenunternehmen sind die gesetzlichen Bestimmungen über die Besteuerung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit anwendbar.

Die parlamentarischen Vorstösse und die Anregungen der interessierten Wirtschaftskreise weisen bezüglich Personenunternehmen auf drei hauptsächliche Problembereiche hin: Zum einen geht es um die Übertragung des Unternehmens im Rahmen einer Betriebsnachfolge, sei dies zu Lebzeiten des Unternehmers, sei dies im Rahmen einer Erbteilung. Der zweite Problembereich betrifft die Besteuerung des Kapitalgewinns, welcher sich, zufolge Änderung der Präponderanz, aus der Übertragung von Aktiven aus dem Geschäfts- in das Privatvermögen ergibt. Das Problem ist hier, dass der Unternehmer unter Umständen nicht über die flüssigen Mittel zur Begleichung einer Steuer verfügt, die auf einem rein steuersystematisch realisierten Gewinn erhoben wird. Der dritte Problembereich betrifft die steuerliche Behandlung der bei einer Betriebsaufgabe erzielten Liquidationsgewinne, einerseits in Anbetracht der zufolge der Postnumerando-Besteuerung zusammen mit dem ordentlichen Einkommen erfassten ausserordentlichen Einkommen, andererseits im Hinblick auf eine von der steuerpflichtigen Person geltend gemachte Verwendung des Erlöses für die Altersvorsorge im weitesten Sinn.

Mit Motion vom 30. April 1997 (97.3210) verlangte NR Toni Eberhard die Steuerbefreiung von Kapitalgewinnen, die im Rahmen einer Betriebsaufgabe erzielt werden, sofern diese für die Altersvorsorge verwendet würden; die Motion wurde vom Parlament in ein Postulat umgewandelt. In seiner Antwort auf die Motion erinnerte der Bundesrat daran, dass sehr verschiedene Umstände eine Liquidationsgewinnsteuer auslösten, und er legte dar, dass die in der Motion vorgeschlagene Lösung nicht die richtige Antwort auf die sich stellenden Probleme sei. Er bestätigte diese Haltung in einer Antwort vom 27. Februar 2002 auf eine weitere Motion von NR Eberhard vom 12. Oktober 2001 (01.3557). Dem Anliegen nach einer Erleichterung und Verbesserung der Möglichkeit beruflicher Vorsorge der Selbständigerwerbenden wurde seither effektiv durch die erste Revision des Gesetzes über die berufliche Vorsorge Rechnung getragen. Die neu eingefügte Bestimmung von Artikel 4 Absatz 3 BVG verschafft Selbständigerwerbenden die Möglichkeit, sich ausschliesslich bei einer Einrichtung der weitergehenden Vorsorge zu versichern, insbesondere bei einer Einrichtung, die nicht im Register für die berufliche Vorsorge eingetragen ist, sofern diese über einen Vorsorgeplan verfügt und nach dem Prinzip der Kollektivversicherung betrieben wird. Diese Lösung entspricht den Vorsorgebedürfnissen Selbständigerwerbender und trägt der Tatsache Rechnung, dass das Betriebseinkommen im Lauf der Zeit erheblichen Schwankungen unterliegt. Angesichts dieser Entwicklung der rechtlichen Situation braucht das Problem der Besteuerung des Liquidationsgewinnes lediglich unter dem Blickwinkel der direkten Besteuerung angegangen zu werden.

Die Vereinfachung des Steuersystems ist ein wichtiges Ziel jeder Steuerrechtsreform. Das KMU-Forum hat einige Vereinfachungsmöglichkeiten aufgezeigt, namentlich die Harmonisierung der Liegenschaftsbesteuerung und eine Verminderung der Möglichkeiten zur interkantonalen Aufteilung der Gewinne. Im Dezember 2002 machte die Bundesversammlung einen Schritt in diese Richtung durch den Erlass des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 zur Koordination und Vereinfachung der Veranlagungsverfahren für die direkten Steuern im interkantonalen Verhältnis⁵⁰. Der Bundesrat schlägt vor, diesen Weg weiter zu beschreiten und die dualistischen und monistischen Systeme der Besteuerung von Grundstückgewinnen aus Geschäftsliegenschaften einander anzugleichen. Dies dürfte eine Vereinfachung der interkantonalen Steuerausscheidungen mit sich bringen. Die ursprünglich vorgesehene Verrechnung von Grundstückgewinnen mit Betriebsverlusten in Kantonen mit monistischem System wurde aus dem vorliegenden Projekt herausgenommen und bildet Gegenstand einer separaten Vorlage (sog. «Entrümpelungsgesetz»).

Zunächst werden (in Ziff. 4.2) die Massnahmen dargestellt, welche auf eine Erhaltung bestehender Personenunternehmen abzielen, und danach (Ziff. 4.3) diejenigen, welche die Restrukturierung von Personenunternehmen erleichtern sollen, indem die Besteuerung im Falle der Übertragung von Liegenschaften vom Geschäfts- in das Privatvermögen aufgeschoben wird. Es folgt eine Darstellung der Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Übertragung von Unternehmen ergeben (Ziff. 4.4), alsdann werden Steuererleichterungen bei der zu Lebzeiten oder nach dem Tod des Inhabers erfolgten Liquidation eines Unternehmens erläutert (Ziff. 4.5). Die Tabellen unter Ziffer 4.6 stellen die Zusammenhänge unter den verschiedenen vorgeschlagenen Massnahmen dar.

⁵⁰ BBl 2000 3898

4.2 **Massnahmen zur Erhaltung**

4.2.1 **Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung**

Die Definition des steuerbaren Einkommens bedarf keiner Änderung, weder bei der Besteuerung der Personenunternehmen noch bei der Besteuerung der selbständigen Erwerbstätigkeit. Das steuerbare Einkommen errechnet sich stets als Differenz zwischen dem Vermögensstand eines Unternehmens am Anfang und am Ende eines Geschäftsjahres, unter Berücksichtigung der Privatentnahmen und Kapitaleinlagen des Unternehmers. Den Vorschlägen interessierter Wirtschaftskreise, gewisse Einkommenselemente von der Unternehmensbesteuerung auszunehmen, kann dementsprechend nicht gefolgt werden. Eine adäquate Massnahme zur Erhaltung bestehender Personenunternehmen ist hingegen eine Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung.

Gemäss Artikel 30 Absatz 1 DBG und Artikel 8 Absatz 4 StHG können beim Ersatz von betriebsnotwendigem Anlagevermögen die stillen Reserven innert angemessener Frist auf ein Ersatzobjekt mit gleicher Funktion übertragen werden; ausgeschlossen ist die Übertragung auf Vermögen ausserhalb der Schweiz. Gemäss übereinstimmender Lehrmeinung gilt diese Bestimmung nur für die Ersatzbeschaffung, nicht jedoch für eine Reinvestition.

Diverse kantonale Gesetzgeber haben die erwähnte Bestimmung des StHG auf eine Weise umgesetzt, die den Begriff der Ersatzbeschaffung erweitert. Gewisse Kantone beschränken zwar die Ersatzbeschaffung auf betriebsnotwendige Aktiven, verzichten jedoch auf das Erfordernis der gleichen Funktion. Im Kanton BE können beim Ersatz von beweglichem Anlagevermögen die stillen Reserven auf ein Ersatzobjekt des betriebsnotwendigen Anlagevermögens übertragen werden. Die Kantone SZ und OW sprechen von einem «Ersatzobjekt». Der Kanton SO gestattet die Ersatzbeschaffung, wenn das Ersatzobjekt gleichartig ist wie das ersetzte Vermögensobjekt. Im Kanton Schaffhausen ist es erforderlich, dass das Ersatzobjekt ebenfalls eine betriebliche Funktion im Anlagevermögen zu erfüllen hat. Der Kanton AR verlangt, dass das Ersatzobjekt zum betriebsnotwendigen Anlagevermögen gehört. Der Kanton GR verlangt, dass das ersetzte Objekt des Anlagevermögens und der Ersatz «gleichartig» seien. Der Kanton AG hat eine sehr weite Bestimmung: «Beim Ersatz von betriebsnotwendigem Anlagevermögen können die stillen Reserven auf ein Ersatzobjekt übertragen werden, das innert angemessener Frist, in der Regel innert 1 Jahr vor oder 3 Jahren nach der Veräusserung, für das gleiche Unternehmen erworben wird.» Diese Vielfalt kantonaler Bestimmungen betreffend die Ersatzbeschaffung, ihre Voraussetzungen und ihr Ausmass steht in starkem Kontrast zur Einheitlichkeit der Definition der «Betriebsnotwendigkeit» des Anlagevermögens. Als «betriebsnotwendig» gilt nur Anlagevermögen, das dem Betrieb unmittelbar dient; damit sind insbesondere Vermögensgegenstände ausgeschlossen, die dem Unternehmen nur als Vermögensanlage oder durch ihren Ertrag dienen. Ebenfalls ausgeschlossen von der Ersatzbeschaffungsregelung sind grundsätzlich die Gegenstände des Umlaufvermögens.

Die Anhänger der Reinvestitionstheorie haben ein mehr oder weniger weites Verständnis des Begriffs «Reinvestition». Wohl verzichten sie auf das Erfordernis der gleichen Funktion von ersetztem und beschafftem Aktivum, sie schlagen aber verschiedene Kriterien vor zur bestmöglichen Unterscheidung zwischen Fällen steuerbarer Realisierung stiller Reserven und Fällen einer Reinvestition der stillen Reserven im Unternehmen. Für einen Teil der Lehre soll die Reinvestition nicht auf den

Ersatz von Gegenständen des Anlagevermögens beschränkt sein; vielmehr müsste sie unter gewissen Bedingungen auch für Gegenstände des Umlaufvermögens zugelassen werden.

Nach Auffassung verschiedener Autoren beruht die Nichtbesteuerung stiller Reserven, die reinvestiert werden, auf wirtschaftspolitischen Gründen, die steuerliche Behandlung der Ersatzbeschaffung dagegen auf einer Auslegung des steuerrechtlichen Begriffs «Realisierung». Die Nichtbesteuerung reinvestierter stiller Reserven widerspricht deshalb diesen Autoren zufolge dem Grundsatz, dass Steuern nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen sind, und kann aus diesem Grund zu Wettbewerbsverzerrungen unter den einzelnen Unternehmen führen. Dieses Risiko besteht in der Tat auf Grund der besseren Reinvestitionsmöglichkeiten, über die grosse Unternehmen verfügen. Diese würden dementsprechend weit mehr profitieren können als kleine und mittlere Unternehmen. Abgesehen davon ist es mangels zuverlässiger Kriterien für die Beurteilung der Notwendigkeit oder gar der Angemessenheit einer Reinvestition gefährlich, nicht besteuerte Reinvestitionen von den zu steuernden Realisierungen stiller Reserven abgrenzen zu wollen. Dadurch würde eine Überdehnung des Begriffs der Reinvestition drohen, was den Zielen der Revision nicht mehr entsprechen würde. Gegen eine Ausdehnung des Systems der Reinvestition, welches jeden Ersatz eines betriebsnotwendigen Aktivums durch ein anderes als Reinvestition von der Besteuerung ausnehmen würde, sprechen mehrere Gründe. Sie würde letztlich zu einem generellen Aufschub der Einkommensbesteuerung eines Unternehmens führen. Auch wäre sie nicht vereinbar mit dem herrschenden schweizerischen Steuersystem, das die Grundstückgewinne einer Sondersteuer unterwirft: So erschiene es unzulässig, die Reinvestition von Verkaufserlösen von Grundstücken des Umlaufvermögens zuzulassen (Immobilienhandel).

In Bezug auf die Personenunternehmen ist somit die Reinvestitionstheorie in ihrer weiten Ausgestaltung nicht anwendbar. Es ist vielmehr die Ersatzbeschaffungstheorie beizubehalten, wobei diese flexibler als in der Vergangenheit zu handhaben ist. Eine Untersuchung der kantonalen Gesetzgebung und Praxis zeigt, dass es gerechtfertigt ist, den Begriff der Ersatzbeschaffung, welche auf den Austausch von Aktiven gleicher Funktion beschränkt war, über seine ursprüngliche Bedeutung hinaus auszuweiten. Die Ersatzbeschaffung soll auch die Erneuerung der Produktionsmittel und Unternehmensstrukturen erlauben. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Bedingungen für eine Ersatzbeschaffung zu lockern und sie zuzulassen, wenn der ersatzweise angeschaffte Vermögensgegenstand notwendig ist für die Weiterführung eines Betriebs, der sich als selbständige Erwerbstätigkeit des Inhabers eines Einzelunternehmens oder der Mitglieder einer Personengesellschaft darstellt. Mit anderen Worten: Werden Güter des betriebsnotwendigen Anlagevermögens durch andere Güter des betriebsnotwendigen Anlagevermögens ersetzt, so können die stillen Reserven auf die ersatzweise angeschafften Güter übertragen werden. In diesen Fällen ist es nicht mehr nötig zu fordern, dass die Ersatzgegenstände die gleiche wirtschaftliche Funktion haben. Diese neue Auffassung der Ersatzbeschaffung könnte als «limitierte Reinvestitionstheorie» bezeichnet werden, da sie beschränkt ist auf Anlagevermögen, das notwendig ist für die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit. In Fällen, in denen ein Grundstück des Anlagevermögens durch bewegliches Anlagevermögen ersetzt wird, muss der dabei realisierte Wertzuwachsungsgewinn ungeachtet der Ersatzbeschaffung sofort erfasst werden können, weil eine spätere Erfassung dieses Grundstückgewinnes nicht mehr möglich wäre. Daher

wurde sowohl im DBG als auch im StHG ein Vorbehalt für die Besteuerung solcher Sachverhalte eingeführt.

Die vorgesehene Ausweitung der Ersatzbeschaffung schafft zudem eine steuerliche Erleichterung in Fällen des Berufswechsels.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 30 Absatz 1 DBG* und in *Artikel 8 Absatz 4 StHG*.

4.2.2 Bewertung von Wertpapieren des Geschäftsvermögens im Hinblick auf die Vermögenssteuer

Artikel 14 StHG befasst sich mit der Bewertung des Vermögens im Hinblick auf die Vermögenssteuer. Er ist eine Rahmenbestimmung, die den Kantonen bei der konkreten Umsetzung eine weite Autonomie belässt (vgl. dazu den Bundesgerichtsentcheid vom 10. Juli 2002, 2P.120/2001, E. 3). Grundsätzlich ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten; dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Die genannte Bestimmung sieht aber zwei Ausnahmen vor: Die erste betrifft die land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke, die zweite immaterielle Güter und bewegliches Vermögen (ausgenommen Wertschriften), die zum Geschäftsvermögen gehören.

Ein Vergleich der kantonalen Erlasse zeigt, dass die kantonalen Gesetzgeber weitgehend Gebrauch machen von der Autonomie, die ihnen das StHG zugesteht. Sämtliche kantonalen Steuergesetze enthalten jedoch die in Artikel 14 Absätze 2 und 3 StHG vorgesehenen Ausnahmetatbestände.

Das vorliegende Revisionsprojekt stellt die in Artikel 14 Absatz 3 StHG aufgestellte Regel nicht in Frage (Bewertung der beweglichen Gegenstände des Geschäftsvermögens zu den Werten, die für die Einkommenssteuer massgeblich sind). Es wird jedoch vorgeschlagen, auch die Bewertung der Wertschriften des Geschäftsvermögens dieser Regel zu unterstellen, mit anderen Worten, die entsprechende gesetzliche Ausnahme von der Ausnahme aufzuheben und auch die Wertschriften des Geschäftsvermögens nach den Werten zu bewerten, die für die Einkommenssteuer massgeblich sind – dies auf Grund ihres funktionellen Bezugs zur Geschäftstätigkeit des Unternehmens.

In Anbetracht der besonderen kantonalen Regeln zur Bewertung von Liegenschaften ist es gerechtfertigt, in Bezug auf die Bewertung von Geschäftsliegenschaften die Regeln von Artikel 14 Absatz 1 StHG beizubehalten. Die verschiedenen diesbezüglichen kantonalen Bestimmungen berücksichtigen die Nutzung einer Liegenschaft wie auch die Gesamtheit der Umstände, die den Wert beeinflussen. Die besonderen Regeln bezüglich der Bewertung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (Art. 14 Abs. 2 StHG) sind ebenfalls beizubehalten.

Die neue Rechtsgrundlage findet sich in *Artikel 14 Absatz 3 StHG*.

4.3

Erleichterung der Restrukturierung

4.3.1

Ausgangslage

Der Eigentümer oder die Eigentümerin eines Personenunternehmens verfügt in steuerlicher Hinsicht über zwei Vermögensmassen: das Privat- und das Geschäftsvermögen. Jede strukturelle Veränderung eines Personenunternehmens, auch ohne Änderung seiner Rechtsform, kann zu einer Verschiebung innerhalb der genannten Vermögensmassen und im Rahmen der Erhebung der direkten Steuern zu einer Besteuerung der stillen Reserven der verschobenen Vermögenselemente führen. Dies gilt insbesondere für Grundstücke. Nach der so genannten Präponderanztheorie – die hier nicht in Frage gestellt wird – kann die teilweise Nutzungsänderung eines Grundstücks dessen Übertragung von einer Vermögensmasse in die andere nach sich ziehen. Je nach Grundstückgewinnsteuer-System des jeweiligen Kantons kann dieser Vorgang Steuerfolgen auslösen. Da private Vermögensgewinne von der direkten Bundessteuer nicht erfasst werden, können hier allenfalls beim Übergang vom Geschäfts- in das Privatvermögen Steuerfolgen eintreten.

Das StHG enthält nur eine einzige Bestimmung zur Besteuerung von Grundstücksgewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken des Privatvermögens oder land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke durch natürliche Personen. Gewinne, die durch die Veräusserung von Grundstücken im Geschäftsvermögen anfallen, sind Bestandteil des Unternehmensgewinnes und unterliegen im Prinzip nur der Besteuerung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit (dualistisches System). Artikel 12 Absatz 4 StHG lässt den Kantonen jedoch die Möglichkeit, die Grundstückgewinnsteuer auch auf Gewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken des Geschäftsvermögens zu erheben, sofern sie diese Gewinne von der Einkommens- und Gewinnsteuer ausnehmen oder die Grundstückgewinnsteuer auf die Einkommens- und Gewinnsteuer anrechnen (monistisches System). In Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer ist deshalb die Steuerharmonisierung unvollständig. Das StHG lässt die Koexistenz dualistischer und monistischer Systeme weiterhin zu. Die Kantone ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TI und JU haben im Prinzip monistische Systeme, die andern Kantone dualistische. Je nach Steuersystem fallen somit die steuerlichen Folgen der Übertragung eines Grundstücks aus dem Privatvermögen in das Geschäftsvermögen anders aus: Im dualistischen System wird diese Übertragung einer Veräusserung gleichgestellt (Art. 12 Abs. 2 Bst. b StHG), im monistischen System jedoch nicht (Art. 12 Abs. 4 Bst. b StHG). Unterschiedliche Folgen hat auch die Übertragung von Grundstücken aus dem Geschäfts- in das Privatvermögen: Im dualistischen System führt sie zu einer Besteuerung der stillen Reserven des übertragenen Grundstücks, d.h. der Differenz zwischen dem Verkehrswert zum Übertragungszeitpunkt und dem Wert, der für die Einkommenssteuer massgebend ist. Nach der Logik des monistischen Systems führt dieser Vorgang als steuersystematisch bedingter Realisierungstatbestand lediglich zu einer Versteuerung der «wieder eingebrachten» Abschreibungen, jedenfalls soweit der Verkehrswert nicht im entsprechenden Umfang eine tatsächliche Minderung erfahren hat.

Im Zusammenhang mit dem Erlass des StHG wurden die Vor- und Nachteile der beiden Systeme der Besteuerung von Grundstücksgewinnen ausgiebig diskutiert. Gegen das monistische System wurde namentlich ins Feld geführt, die Einführung einer Grundstückgewinnsteuer auf Unternehmensebene sei ein Hindernis auf dem Weg zur Schaffung eines vollständigen und einheitlichen Unternehmenssteuerrechts. Ausserdem widerspreche sie den Bedürfnissen der Wirtschaft. Die Anwendung des

Systems führe zudem zu heiklen Abgrenzungsfragen. Überdies standen der Erhebung einer Grundstücksgewinnsteuer durch den Bundesgesetzgeber erhebliche Vorbehalte entgegen. Die Verfechter des monistischen Systems wandten ein, das dualistische System sei eine Kompromisslösung, es gehe je nach Nutzung eines Grundstücks von verschiedenen theoretischen Ansätzen aus. Es führe auch zu einer Besteuerung nicht tatsächlich realisierter Gewinne (insbesondere im Fall der Übertragung eines Grundstücks aus dem Privat- in das Geschäftsvermögen und umgekehrt). Zur Erleichterung der Restrukturierung von Personenunternehmen wird unter anderem vorgeschlagen, anlässlich der Übertragung von Grundstücken aus dem Geschäfts- ins Privatvermögen die stillen Reserven, die dem Grundstücksgewinn entsprechen, nicht zu besteuern. Die Umsetzung dieser Idee bedingt keine vollständige Harmonisierung der beiden Steuersysteme; sie bewirkt jedoch eine Annäherung in einigen wesentlichen Punkten. Sie entspricht im Übrigen vollständig den Absichten, die der Gesetzgeber bei der Schaffung des StHG hegte, wurde doch damals sichergestellt, dass die Bestimmungen zur Ersatzbeschaffung und zur steuerneutralen Umstrukturierung sowohl im monistischen als auch im dualistischen System wirksam sind. Dieser Gedanke wurde übrigens auch bei den Diskussionen um das Fusionsgesetz aufgenommen und bei den damit verbundenen Änderungen des StHG berücksichtigt.

Zu den nachfolgend dargestellten Tatbeständen des Steueraufschubs ist zu erwähnen, dass sich die Gewährung eines Steueraufschubs durch die zuständigen Steuerbehörden auch auf die AHV-Beitragspflicht auswirkt. Auch die AHV-Beiträge werden erst bei tatsächlicher Realisierung der betreffenden Gewinne erhoben.

AHV-Beiträge, die wegen eines vorherigen Steueraufschubs erst im Rentenalter geleistet werden, sind nach der geltenden gesetzlichen Ordnung nicht mehr rentenbildend. Beiträge von erwerbstätigen Personen im Rentenalter werden also weder für das Auffüllen allfälliger Versicherungslücken, noch für die Verbesserung der Altersrente berücksichtigt. Diese Regelung wird oft als stossend empfunden, weshalb im Rahmen der gescheiterten 11. AHV-Revision die Möglichkeit der Rentenaufbesserung durch im Rentenalter erbrachte Beiträge vorgesehen war. Der Bundesrat beabsichtigt, diese Möglichkeit in eine neue AHV-Revision wieder aufzunehmen. Damit könnten die negativen Folgen eines Steueraufschubes auf die AHV-Altersrenten mindestens teilweise vermieden werden.

4.3.2 Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- ins Privatvermögen

Für Kantone mit dualistischem System wird eine Massnahme zur steuerlichen Erleichterung bei der Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- ins Privatvermögen vorgeschlagen. Für die direkte Bundessteuer sowie in den Kantonen mit dualistischem System kann die steuerpflichtige Person hier einen teilweisen Aufschub der Steuerfolgen beantragen.

In dem Moment, in dem ein Geschäftsgrundstück nicht mehr dem Betrieb dient oder dem Unternehmen keinen Nutzen (Rendite oder Anlagewert) mehr bringt, scheidet es aus dem Geschäftsvermögen aus, was in erster Linie bewirkt, dass die bis dahin zugelassenen Abschreibungen wieder eingebracht werden. Diese Wiedereinbringung erfolgt nur insoweit, als der Verkehrswert des Grundstücks den einkommenssteuerlich massgebenden Wert übersteigt. Liegt der steuerrechtlich massgebende Buchwert

über dem Verkehrswert, so belastet der entsprechende Kapitalverlust das Einkommen der steuerpflichtigen Person aus selbständiger Erwerbstätigkeit und gegebenenfalls weitere Einkommensbestandteile. Ein Steueraufschub ist ausgeschlossen, soweit die Wiedereinbringung der Abschreibungen den Unternehmensgewinn vermindert hat.

Die Übertragung eines Grundstücks aus dem Geschäftsvermögen in das Privatvermögen bewirkt auch die Besteuerung des Grundstücksgewinnes, d.h. der Differenz zwischen dem Verkehrswert und dem Erwerbspreis eines Grundstücks. Auf diese Folge bezieht sich die hier vorgeschlagene Massnahme. Diese besteht darin, dass auf Gesuch des Unternehmers oder der Unternehmerin ein Kapitalgewinn aus der Übertragung eines Grundstücks ins Privatvermögen erst bei effektiver Realisierung als Geschäftseinkommen erfasst wird. Hat er oder sie ein entsprechendes Gesuch gestellt, so kann das Grundstück in der Bilanz unter dem Strich aufgeführt werden. In Bezug auf die Vermögenssteuer und auf die Besteuerung der Liegenschaftserträge wird es dann als Teil des Privatvermögens behandelt. Wird das Grundstück schliesslich veräussert, so erfolgt die Besteuerung des Erlöses nach den Regeln, die für die Veräusserung von Gegenständen des Geschäftsvermögens gelten. Dies gilt auch für die Berechnung der AHV-Beiträge auf dem Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit.

Es ist zu betonen, dass die genannte Massnahme nur dann praktisch durchführbar ist, wenn ein Steueraufschub durch geeignete Massnahmen aktenkundig bleibt, insbesondere durch entsprechende Hinweise in der Buchhaltung eines Unternehmens. Denkbar sind auch andere Massnahmen, beispielsweise solche grundbuchlicher Art.

Die oben dargestellte Massnahme betrifft wie gesagt nur die dualistischen Systeme. In monistischen Systemen ist sie nicht erforderlich, da in diesen die zu korrigierenden Effekte nicht auftreten: Ein Grundstücksgewinn wird in einem monistischen System erst bei effektiver Veräusserung erhoben, und die Wiedereinbringung der Abschreibungen unterliegt bei Übertragung eines Grundstücks in das Privatvermögen der Einkommenssteuer.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 18a Absatz 1 DBG* und *Artikel 8 Absatz 2^{ter} StHG*.

4.3.3 Die Berücksichtigung der Geschäftsverluste in monistischen Systemen

Die Vernehmlassungsvorlage sah vor, dass alle Kantone mit monistischem System die Verrechnung von Geschäftsverlusten mit realisierten und der Grundstückgewinnsteuer unterliegenden Gewinnen aus der Veräusserung von Geschäftsliegenschaften zulassen müssen. Diese Massnahme ist nicht etwa fallen gelassen worden. Sie wurde jedoch in die Botschaft zum Bundesgesetz über die Vereinheitlichung der zeitlichen Bemessung, über die Vereinfachung der Besteuerung der Lotteriegewinne und über die Bereinigung des Veranlagungs- und des Steuerausscheidungsverfahrens (das sog. «Entrümpelungsgesetz») zum DBG und zum StHG integriert. Mit dieser Botschaft sollen auch die so genannten «Ausscheidungsverluste» zum Teil eliminiert werden. Wenn sich ein Kanton weigert, die Verrechnung eines Geschäftsverlusts mit dem Grundstücksgewinn aus einer Geschäftsliegenschaft zuzulassen, kann dies zu einem «Ausscheidungsverlust» führen. Aus dieser Sicht erscheint es logisch, die entsprechende Bestimmung in der hiervor erwähnten besonderen Botschaft anzusiedeln.

4.4 Erleichterung der Übertragung

4.4.1 Ausgangslage

Selbständigerwerbende, die ihr Unternehmen auf Dritte übertragen möchten, haben zahlreiche Gesichtspunkte zu beachten, insbesondere solche der direkten Steuern. Von den interessierten Wirtschaftskreisen wird eine Verminderung der Belastung mit direkten Steuern und damit eine Erleichterung der Übertragung und der Entwicklung von Unternehmen verlangt.

Die vorgeschlagenen Massnahmen berücksichtigen die Interessen der Unternehmerin oder des Unternehmers, aber auch derjenigen Personen, die ein Unternehmen erwerben wollen. Sie wirken ebenfalls in Erbfällen, wenn ein Unternehmen Teil der Erbmasse bildet. In dieser Hinsicht ist daran zu erinnern, dass die hier vorgesehenen Massnahmen sich auf die direkten Steuern, insbesondere auf die Einkommensteuern und die Grundstückgewinnsteuern, beschränken. Erbschafts- und Schenkungssteuern bilden nicht Gegenstand der vorliegenden Reform. Es ist auch daran zu erinnern, dass der Bund nicht in die Tarifgestaltung der kantonalen Steuern eingreifen darf.

4.4.2 Übertragung von Personenunternehmen

4.4.2.1 Entgeltliche Übertragung

Die entgeltliche Übertragung eines Unternehmens führt zu einer Besteuerung des Nettoerlöses, den der Veräusserer erzielt. Das Nähere wird in der Übersicht unter Ziffer 4.6.3 dargestellt.

4.4.2.2 Übertragung durch Erbfolge

Bei Ableben des Unternehmers oder der Unternehmerin geht das Unternehmen infolge Universalsukzession mit Aktiven und Passiven auf die Erben über. Dies ist bezüglich der stillen Reserven kein Realisierungstatbestand. Aktiven und Passiven des Unternehmens gelten gegenüber den Erben weiterhin als Geschäftsvermögen.

Die Erben haben die Wahl, ob sie das geerbte Unternehmen gemeinsam oder durch einzelne Erben weiterführen wollen. Die Liquidation des geerbten Unternehmens oder der Verkauf an Dritte löst hingegen Steuerfolgen aus, die unter Ziffer 4.5 dargestellt werden.

4.4.2.2.1 Weiterführung des Unternehmens durch alle Erben

Der Übergang des Unternehmens durch Universalsukzession erfolgt steuerneutral. Falls die Erben das Unternehmen in der Form einer Personengesellschaft weiterführen, bleibt die Steuerneutralität weiterhin gewahrt.

4.4.2.2 Weiterführung des Unternehmens durch einen Teil der Erben

Diejenigen Erben, die den Betrieb nicht selbst weiterführen wollen, treten ihren Erbteil denjenigen Erben ab, die dies wollen. Der Abtretungspreis bemisst sich nach dem Substanzwert des Unternehmens, und die abtretenden Erben realisieren einen Liquidationsgewinn, welcher grundsätzlich steuerbar ist. Probleme für den Bestand eines Unternehmens entstehen in einem solchen Fall dann, wenn der Nachlass im Wesentlichen nur aus dem Unternehmen selbst besteht, da die Bezahlung der Steuer den Erben erhebliche Probleme bereiten kann.

Im dualistischen System wird die erbeilungsweise Zuteilung eines Grundstücks im Privatvermögen nicht als Veräußerung im Sinne der Grundstückgewinnbesteuerung angesehen. Wenn die Erbmasse neben einem Unternehmen eine Liegenschaft im Privatvermögen enthält, wird die Besteuerung des bei der Erteilung anfallenden Grundstückgewinns aufgeschoben. Mit anderen Worten: Der Erbe, dem das Grundstück zugeteilt wird, muss die darauf haftenden latenten Grundstückgewinnsteuern übernehmen. Im monistischen System, bei dem Grundstücksgewinne eines Unternehmens der Sonderbesteuerung unterliegen, wird ein Steueraufschub ebenfalls gewährt bei Erbanfall, Erbeilung, Vermächtnis, Erbvorzug und Schenkung.

Im dualistischen System löst die erbeilungsweise Übertragung eines Teils der Geschäftsgrundstücke die Besteuerung des Liquidationsgewinnes aus, der im Rahmen der Erbeilung erzielt wird. Mit der vorliegenden Reform wird vorgeschlagen, den Erben das Recht einzuräumen, einen Steueraufschub zu beantragen, womit der Erbe, der ein Grundstück übernimmt, damit auch die latenten Steuern zu übernehmen hätte.

Darüber hinaus soll auf Gesuch der Erben auch dann ein Besteuerungsaufschub gewährt werden, wenn im Rahmen einer Erbeilung ein Unternehmen zugeteilt wird. Wird ein solches Gesuch gestellt, bleiben die für die Erbeilung massgeblichen Werte ohne Einfluss auf die einkommenssteuerlich massgeblichen Bewertungen der Aktiven und Passiven. Bei einer späteren Veräußerung von Aktiven des Unternehmens sind die entsprechenden Kapitalgewinne vom Veräußerer voll zu versteuern.

Mit diesem Vorschlag soll insbesondere für KMU die Nachfolgeregelung im Rahmen eines Generationenwechsels steuerlich erleichtert werden.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 18a Absatz 3 DBG* und in *Artikel 8 Absatz 2^{quinquies} StHG*.

4.5 Erleichterungen bei der Liquidation

4.5.1 Milderung der Steuerbelastung bei endgültiger Übertragung oder Liquidation

Die Liquidation eines Unternehmens führt bezüglich der ordentlichen Einkommenssteuern zur Realisation und Besteuerung der stillen Reserven eines Unternehmens. Es ist weitgehend unbestritten, dass stille Reserven bei ihrer Realisierung durch ein Unternehmen dem Einkommen zugerechnet und der Einkommenssteuer unterworfen werden, solange eine solche Realisierung während des Bestandes eines Unternehmens erfolgt. Kommt es jedoch zu einem Liquidationsgewinn infolge Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit oder infolge einer Betriebsübergabe, so fordern die

interessierten Wirtschaftskreise und auch einzelne parlamentarische Vorstöße, dass die damit verbundene Steuerlast zu mildern sei. Als Grund für diese Forderung wird oft angegeben, dass ein Betriebsinhaber über keine Altersvorsorge verfüge. Durch die Revision des BVG und die damit verbundenen Neuerungen (s. Ziff. 4.1) ist dieses Argument aber im Wesentlichen gegenstandslos geworden. Die in dieser Botschaft vorgesehenen Massnahmen gehen denn auch in eine andere Richtung: Sie betreffen den Vergleich zwischen der einkommenssteuerlichen Auswirkung der *Entstehung* stiller Reserven und der Auswirkung, die deren *Realisierung* nach sich zieht. Werden die im Laufe der Zeit akkumulierten stillen Reserven im Zuge der Unternehmensliquidation auf einen Schlag aufgelöst, so kann dies, infolge der Progression des Steuertarifes, zu einer oft als stossend empfundenen steuerlichen Belastung führen. Im Übrigen ist daran zu erinnern, dass im dualistischen System die Grundstückgewinne in den Liquidationsgewinn einbezogen werden, was den Steuersatz beeinflusst, nicht jedoch im monistischen System, wo die Grundstückgewinne mit der entsprechenden Sondersteuer belegt werden. Die bereits beschriebene Annäherung der beiden Systeme bewirkt bei den dualistischen Systemen ebenfalls eine Verminderung der Steuerbelastung von Liquidationsgewinnen auf Grundstücken.

Die geplante Steuererleichterung soll nur gewährt werden für Gewinne, die bei der endgültigen Übertragung oder Liquidation eines Unternehmens anfallen. Wenn jedoch ein Unternehmen während seines Bestandes einen Teil seiner Geschäftsaktiven veräussert und dadurch ausserordentliches Einkommen erzielt, so gilt dieses weiterhin als Bestandteil des gesamthaft zu steuernden Nettoeinkommens. Im Übrigen kann nicht von einer endgültigen Liquidation gesprochen werden, falls ein steuerpflichtige Person ein Unternehmen überträgt, um danach ein anderes zu betreiben. Um diesbezüglich Klarheit zu schaffen, wird als objektives Kriterium vorgeschlagen, dass erst dann eine «endgültige Liquidation» oder eine «endgültige Übertragung» eines Unternehmens vorliegt, wenn die steuerpflichtige Person älter als 55 Jahre oder invalid ist. Es leuchtet ein, dass auch nur dann von endgültiger Aufgabe einer Erwerbstätigkeit gesprochen werden kann, wenn das Unternehmen sein Umlaufvermögen vollständig aufgelöst hat.

4.5.2 Milderung der Steuerbelastung im Erbfall

Bei Übertragung eines Unternehmens im Todesfall des Unternehmers oder der Unternehmerin haben die Erben die Wahl, das Unternehmen weiterzuführen oder zu liquidieren. Im Rahmen der vorliegenden Revision wird vorgeschlagen, auch den Erben eine Milderung der Steuern auf den realisierten stillen Reserven zu gewähren, falls das Unternehmen innerhalb von 5 Jahren nach dem Tod des Erblassers liquidiert wird.

Die in diesem Fall realisierten stillen Reserven werden bei der direkten Bundessteuer zwar zu den anderen Einkommensbestandteilen (inklusive des ordentlichen, während der letzten Steuerperiode erzielten Betriebseinkommens) hinzugerechnet; es wird jedoch nur ein Achtel der realisierten stillen Reserven zur Satzbestimmung herangezogen.

Für die kantonalen Steuern kann der Bund den Kantonen nur den Grundsatz vorschreiben, wonach die Besteuerung der realisierten stillen Reserven zu mildern sei, nicht jedoch den Umfang einer solchen Milderung, da die Kantone ihre Steuertarife autonom gestalten dürfen.

Die erwähnte Satz-milderung wird auch denjenigen Erben zugestanden, die innerhalb der genannten 5-Jahres-Frist ihre Erbteile am Unternehmen einem anderen Miterben definitiv abtreten. Wenn hingegen die Erben bei Erbteilung einen Steueraufschub bezüglich der stillen Reserven beantragen (vgl. Ziff. 4.4.2.2.2), wird deren spätere Realisierung voll, d.h. ohne Milderung, besteuert.

Sofern die Erben das Unternehmen nicht fortführen und *nicht* innerhalb von fünf Jahren nach dem Tod des Erblassers liquidieren, erfolgt eine steuersystematische Abrechnung über die stillen Reserven. Die Satz-milderung wird auch in diesem Fall gewährt.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass auch über Geschäftsliegenschaften, die zu Lebzeiten der selbständigerwerbenden Person mit Besteuerungsaufschub ins Privatvermögen überführt wurden, steuerlich abzurechnen ist (vgl. Ziff. 4.3.2). Die wegen Besteuerungsaufschubs erst in diesem Zeitpunkt erfassten stillen Reserven sind jedoch von der Satz-milderung ausgeschlossen.

Die diesbezüglichen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 37a DBG* und in *Artikel 11 Absatz 4 StHG*.

4.5.3 Verpachtung und definitive Aufgabe eines Geschäftsbetriebes

Verschiedene parlamentarische Vorstösse befassten sich mit Steuerproblemen im Zusammenhang mit der Übertragung von landwirtschaftlichen Grundstücken (vgl. insbesondere die Motion der SVP vom 11. September 2002, 02.3706.). Die Vorschläge gingen in Richtung Aufschub der Besteuerung der stillen Reserven bis zu deren effektiver Realisierung.

Besondere Vorschriften regeln die Besteuerung von Kapitalgewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken eines Geschäftsbetriebes. Wird ein solches Grundstück aus dem Geschäftsvermögen in das Privatvermögen übertragen oder wird ein Vermögensbestandteil veräussert (sei dies während des Bestandes eines Unternehmens oder bei dessen Liquidation), so wird die Einkommenssteuer nur erhoben auf den wieder eingebrachten Abschreibungen, die vorher steuerrechtlich zugelassen wurden. Der die Abschreibungen übersteigende Teil des Veräusserungsgewinnes bleibt hingegen der Grundstückgewinnsteuer unterworfen. Im Bereich der kantonalen und kommunalen Steuern gilt dies unabhängig vom geltenden Besteuerungssystem. Bei der direkten Bundessteuer bleiben hingegen Grundstückgewinne aus der Veräusserung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken sowie von Rebland von der Besteuerung ausgenommen. Damit behandelt das Bundessteuerrecht landwirtschaftliche Unternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen privilegiert.

Bei der Verpachtung eines Betriebes stellt sich die Frage, ob ein Übergang vom Geschäfts- in das Privatvermögen stattfindet. Dies trifft nur zu, falls die Verpachtung einer definitiven Aufgabe des Betriebes gleichkommt. Falls dies nicht zutrifft, verbleibt der Betrieb im Geschäftsvermögen. Es ist somit weder für die Steuerverwaltung noch für den Steuerpflichtigen immer einfach, zu sagen, ob eine Betriebs-

aufgabe vorliegt – und damit eine Überführung von Geschäftsvermögen in das Privatvermögen.

Als Lösung wird vorgeschlagen, eine gesetzliche Vermutung einzuführen, nach welcher die Verpachtung eines Geschäftsbetriebes keine definitive Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit darstellt. Die Pächterträge stellen somit nach wie vor Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit dar und unterliegen der AHV-Beitragspflicht. Die Inhaberin oder der Inhaber des Betriebs kann natürlich auch eine definitive Betriebsaufgabe geltend machen und die Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen sowie der Wertzuwachsgerinne verlangen. Wird eine solche Schlussabrechnung aber verlangt, bevor die in Artikel 37a Absatz 1 DBG und Artikel 11 Absatz 4 StHG genannten Bedingungen erfüllt sind, kann die dort vorgesehene Steuersatz-Ermässigung nicht gewährt werden.

Die neuen Rechtsgrundlagen finden sich in *Artikel 18a Absatz 2 DBG* und in *Artikel 8 Absatz 2^{quater} StHG*.

4.6 Übersicht über die für Personenunternehmen vorgeschlagenen Massnahmen

4.6.1 Übertragung von Grundstücken vom Geschäfts- in das Privatvermögen während des Bestandes des Unternehmens

	Direkte Bundessteuer	Kanton mit dualistischem System	Kanton mit monistischem System
Übertragung eines Grundstücks vom Geschäfts- ins Privatvermögen	<p>Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen.</p> <p>Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Grundstückgewinnbesteuerung bis zur effektiven Realisierung.</p> <p>Bei der effektiven Realisierung wird der Kapitalgewinn als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit besteuert.</p> <p>Der Kapitalverlust ist als Geschäftsverlust abzugsfähig.</p>	<p>Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen.</p> <p>Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Grundstückgewinnbesteuerung bis zur effektiven Realisierung.</p> <p>Bei der effektiven Realisierung wird der Kapitalgewinn als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit besteuert.</p> <p>Der Kapitalverlust ist als Geschäftsverlust abzugsfähig.</p>	<p>Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen.</p> <p>Besteuerung eines Grundstückgewinns bei effektiver Realisierung. (Die Möglichkeit, Geschäftsverluste mit Grundstückgewinnen zu verrechnen, ist Teil einer anderen Gesetzesvorlage.)</p>

4.6.2

Übertragung von Grundstücken aus dem Geschäfts- in das Privatvermögen im Rahmen der Liquidation eines Unternehmens

		Direkte Bundessteuer	Kanton mit dualistischem System	Kanton mit monistischem System
1	Liquidation vor dem 55. Altersjahr	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen (als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit). Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Besteuerung des Grundstückgewinns bis zur effektiven Realisierung (als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit).	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen (als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit). Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Besteuerung des Grundstückgewinns bis zur effektiven Realisierung (als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit).	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen (als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit). Bei effektiver Realisierung des Grundstückgewinnes: Erhebung der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer.
2	Liquidation nach dem 55. Altersjahr oder bei Betriebsaufgabe infolge Invaldität	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen als Liquidationsgewinn (zu reduziertem Satz). Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Besteuerung des Grundstücksgewinns bis zur effektiven Realisierung.	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen als Liquidationsgewinn (zu reduziertem Satz). Auf Gesuch des Steuerpflichtigen: Aufschub der Besteuerung des Grundstücksgewinns bis zur effektiven Realisierung.	Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen als Liquidationsgewinn (zu reduziertem Satz). Bei effektiver Realisierung des Grundstückgewinnes: Erhebung der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer.
3	Verkauf eines Grundstücks (nach Steueraufschub) unter Weiterführung des Unternehmens oder bei Aufgabe des Betriebs vor dem 55. Altersjahr	Kapitalgewinne oder -verluste werden als Erwerbseinkommen oder als geschäftsmässiger Aufwand behandelt.	Kapitalgewinne oder -verluste werden als Erwerbseinkommen oder als geschäftsmässiger Aufwand behandelt.	Erhebung der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer.
4	Verkauf eines Grundstücks (nach Steueraufschub) bei Betriebsaufgabe nach dem 55. Altersjahr oder infolge Invaldität	Kapitalgewinn wird als Erwerbseinkommen behandelt. Kapitalverlust ist als Geschäftsverlust mit anderen Einkommensbestandteilen verrechenbar.	Kapitalgewinn wird als Erwerbseinkommen behandelt. Kapitalverlust ist als Geschäftsverlust mit anderen Einkommensbestandteilen verrechenbar.	Erhebung der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer.

4.6.3

Besteuerung der Liquidationsgewinne (Veräusserung des Unternehmens an Dritte)

		Direkte Bundessteuer	Kanton mit dualistischem System	Kanton mit monistischem System
1	Liquidationsgewinn bei Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit vor dem 55. Altersjahr	Liquidationsgewinn ohne Satzmässigung steuerbar.	Liquidationsgewinn ohne Satzmässigung steuerbar.	Liquidationsgewinn ohne Satzmässigung steuerbar. Grundstückgewinn auf Geschäftsliegenschaften ist der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer unterworfen.
2	Liquidationsverlust	Geschäftsverlust ist verrechenbar (Einkommenssteuer)	Geschäftsverlust ist verrechenbar (Einkommenssteuer).	Geschäftsverlust ist verrechenbar (Einkommenssteuer) Verlust kann im Rahmen der Sonderbesteuerung der Grundstückgewinne aus Geschäftsliegenschaften verrechnet werden.
3	Liquidationsgewinne bei Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit nach dem 55. Altersjahr oder infolge Invaldität	Liquidationsgewinn zu reduziertem Satz steuerbar.	Liquidationsgewinn zu reduziertem Satz steuerbar.	Liquidationsgewinn zu reduziertem Satz steuerbar. Grundstückgewinn aus Geschäftsliegenschaften ist der Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer unterworfen.

4.6.4

Übertragung eines Unternehmens durch Erbfolge

		Direkte Bundessteuer	Kantone mit dualistischem System	Kantone mit monistischem System
1	Weiterführung des Unternehmens durch die Gesamtheit der Erben	Steuerneutral, falls Aktiven und Passiven zu den einkommenssteuerrechtlich massgebenden Werten weitergeführt werden.	Steuerneutral, falls Aktiven und Passiven zu den einkommenssteuerrechtlich massgebenden Werten weitergeführt werden.	Steuerneutral, falls Aktiven und Passiven zu den einkommenssteuerrechtlich massgebenden Werten weitergeführt werden.
2	Die Erben liquidieren das Unternehmen innerhalb von 5 Jahren seit dem Erbgang	Auf dem Liquidationsergebnis wird die Einkommenssteuer zu reduziertem Satz erhoben.	Auf dem Liquidationsergebnis wird die Einkommenssteuer zu reduziertem Satz erhoben.	Auf dem Liquidationsergebnis wird die Einkommenssteuer zu reduziertem Satz erhoben. Die Grundstücksgewinne aus Geschäftsliegenschaften unterliegen der Sonderbesteuerung.
3	Erbteilung und Übernahme des Unternehmens durch einen Teil der Erben (Ausgleich durch Mittel der Erbmasse)	Auf Gesuch der Erben: Aufschub der Besteuerung der stillen Reserven auf beweglichem und unbeweglichem Geschäftsvermögen. Übernahme der latenten Steuern durch die Übernehmer. Im Falle einer späteren Realisierung: Erhebung der Einkommenssteuer ohne Satzermässigung.	Auf Gesuch der Erben: Aufschub der Besteuerung der stillen Reserven auf beweglichem und unbeweglichem Geschäftsvermögen. Übernahme der latenten Steuern durch die Übernehmer. Im Falle einer späteren Realisierung: Erhebung der Einkommenssteuer ohne Satzermässigung.	Auf Gesuch der Erben: Aufschub der Besteuerung der stillen Reserven auf beweglichem und unbeweglichem Geschäftsvermögen. Bei späterer Veräusserung durch den Übernehmer: Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen auf beweglichem und unbeweglichem Geschäftsvermögen sowie Sonderbesteuerung des Grundstücksgewinns.

5 Aufhebung der Bundesgesetze über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (ABRG)

5.1 Ausgangslage

5.1.1 Konzept und Funktionsweise der Arbeitsbeschaffungsreserven

Mit dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) soll ein antizyklisches Investitionsverhalten des privaten Unternehmenssektors gefördert werden. Der Grundgedanke ist folgender: Im Konjunkturaufschwung bilden die Unternehmen Reserven, was dämpfend wirkt; im Konjunkturabschwung tätigen sie mit den gebildeten Reserven Investitionen und stützen so die Nachfrage.

Für dieses aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erwünschte antizyklische Verhalten werden die Unternehmen mit Steuerersparnissen belohnt, indem der Gewinn, der für die Bildung von ABR-Reserven verwendet wird, weder beim Bund noch im Kanton der direkten Steuer unterliegt. ABR funktionieren also nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung.

Die Unternehmen entscheiden autonom über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven. Der Bund hat von der Verfassungskompetenz, die Unternehmen zur Bildung solcher Reserven verpflichten zu können, nicht Gebrauch gemacht. In Perioden allgemeiner Freigabe entscheiden die Unternehmen ebenfalls eigenständig, ob sie Reserven auflösen wollen oder nicht.

Die jährliche ABR-Einlage darf höchstens 15 % des handelsrechtlichen Gewinns betragen; die Summe der Reserve ist auf 20 % der AHV-pflichtigen Lohnsumme beschränkt. Zur Bildung von ABR berechtigt sind u.a. Unternehmen mit mindestens 20 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, wobei die Kantone einen Antrag auf eine Mindestzahl von 10 Stellen stellen können, was die Mehrheit tut.

Damit die ABR in einer rezessiven Phase unmittelbar greifbar sind, müssen sie beim Bund oder einer Bank auf ein Sperrkonto einbezahlt werden. Die Einlagen werden marktüblich verzinst. ABR können grundsätzlich nur über die Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, d.h. Investitionen, aufgelöst werden. Der Investitionsbegriff wird dabei weit gefasst. Namentlich gelten auch Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Umschulung und Weiterbildung, Exportförderung und Marketing-Kampagnen als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen. Für die durchgeführten Massnahmen muss ein Nachweis erbracht werden, andernfalls kommt es zur Nachbesteuerung.

Neben der allgemeinen Freigabe der ABR durch das EVD in Zeiten des Konjunkturabschwungs gibt es die Freigabe für das einzelne Unternehmen, falls ihm wirtschaftliche Schwierigkeiten drohen oder solche bereits eingetreten sind.

5.1.2 Die zwei Bundesgesetze und die kantonalen Anschlussgesetze

Gestützt auf den Konjunkturartikel der Bundesverfassung beschloss das Parlament 1951 das Bundesgesetz über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft⁵¹ (Alt-ABR). Nachdem das EVD die Arbeitsbeschaffungsreserven im Zuge wirtschaftlicher Ankurbelungsmassnahmen in zwei Aktionen freigegeben hatte, war der Reservenbestand auf eine gesamtwirtschaftlich unbedeutende Grössenordnung gesunken⁵².

Daraus schloss der Bundesrat auf eine zu geringe Attraktivität des Instruments. Er unterbreitete daraufhin dem Parlament eine Neukonzeption, die 1985 im Bundesgesetz über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven⁵³ Zustimmung fand.

Die beiden Konzepte unterscheiden sich insbesondere in folgendem Punkt:

Bei den Alt-ABR bestand die steuerliche Belohnung in der Rückerstattung der auf den gebildeten Reserven bezahlten Steuern in dem Ausmass, in welchem der Nachweis über durchgeführte Arbeitsbeschaffungsmassnahmen erbracht wurde.

Bei den ABR nach neuer Gesetzgebung erfolgt die Steuervergünstigung mit der Bildung der Reserven, indem die jährlichen Einlagen als geschäftsmässig begründeter Aufwand gelten; sie sind steuerrechtlich den offenen Reserven gleichgestellt, die aus versteuertem Einkommen oder Reinertrag gebildet werden.

Das Verhältnis zwischen den beiden ABR-Gesetzen ist in dem Sinne geregelt, als mit dem Inkrafttreten des Gesetzes von 1985 keine ABR mehr nach dem alten Gesetz gebildet werden konnten und ein Unternehmen, das Arbeitsbeschaffungsmassnahmen durchführt, zuerst die Alt-ABR aufzulösen hat.

Im Rahmen von Massnahmen zur Deregulierung und administrativen Entlastung beschloss der Bundesrat 1999 Änderungen der Verordnung vom 11. März 1952 über die Arbeitsbeschaffungsreserven⁵⁴, dies mit dem Ziel, nach Abschluss einer nächsten allgemeinen Freigabe das Gesetz auflösen zu können. Die jüngste allgemeine Freigabe erfolgte vom Oktober 2002 bis Oktober 2003. Heute sind alle Alt-ABR aufgelöst und keine Verfahren hängig.

Der Bund gewährt die Steuervergünstigung nur, wenn auch der Kanton eine steuerfreie Reservebildung zulässt. Entsprechende Anschlussgesetze kennen alle Kantone, ausgenommen Aargau.

51 SR 823.32

52 Eine erste allgemeine Freigabe ist im Frühjahr 1975 ausgelöst worden; es standen damals rund 400 Mio. Franken Reserven zur Verfügung. Eine zweite Freigabe folgte im Sommer 1982 mit einem Ausgangsbestand von noch 180 Mio. Franken.

53 SR 823.33

54 SR 823.321

5.1.3

Entwicklung der ABR nach dem Bundesgesetz von 1985

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Bildung von ABR, die Auflösung, den jährlichen Saldo zwischen Bildung und Auflösung und den Gesamtbestand jeweils am Jahresende. Die Zahlen zeigen insbesondere Folgendes:

- In der Botschaft vom 29. Februar 1984 zu einer Revision der ABR⁵⁵ ist ein Bestand von 2 Milliarden Franken als aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert bezeichnet worden. Solche Bestände sind in keinem Jahr auch nur annähernd erreicht worden.
- In den Perioden allgemeiner Freigabe sind einzig in den Jahren 1998, 2002 und 2003 mehr ABR-Reserven aufgelöst als gebildet worden.
- Die Möglichkeit, dass das einzelne Unternehmen bei Schwierigkeiten auf seine ABR greifen kann, wird von den ABR bildenden Firmen unabhängig von der vorherrschenden allgemeinen Konjunkturlage vergleichsweise rege genutzt. Dies ist indessen nicht das Ziel der ABR.
- Jahre mit gestiegenen Unternehmensgewinnen, so z.B. in der Periode von 1998 bis 2001, veranlassten die Firmen nicht zur Bildung von mehr ABR-Einlagen. Die vergleichsweise hohen Eingänge in den Jahren 1997 und 2004 sind das Ergebnis hoher Einlagen einzelner grosser Unternehmen.

⁵⁵ BBl 1984 I 1129

Arbeitsbeschaffungsreserven nach Bildung, Auflösung, Jahressaldo und Anzahl Firmen¹

Jahr	Bildung von ABR	Auflösung von ABR	Bestand Jahresende in Mio. Fr		Anzahl Firmen mit ABR-Konto	
	in Mio. Fr.	in Mio. Fr.	Saldo	kumuliert	Neue Firmen	Bestand
1988	0,88	0,00	0,88	0,88	7	7
1989	56,48	0,00	56,48	57,36	332	339
1990	72,78	0,00	72,78	130,14	179	518
1991 ²	57,35	8,01	49,34	179,48	89	607
1992 ²	85,18	53,69	31,49	210,98	59	666
1993 ²	44,95	24,98	19,97	230,95	49	715
1994	38,85	7,68	31,18	262,13	22	737
1995	42,32	11,60	30,72	292,84	44	781
1996 ³	33,96	13,62	20,34	313,18	26	807
1997 ³	90,04	84,17	5,88	319,06	33	840
1998 ³	32,02	64,53	-32,50	286,56	35	875
1999	37,59	12,57	25,03	311,58	27	902
2000	37,26	11,71	25,55	337,13	26	928
2001	37,18	18,41	18,76	355,89	40	968
2002 ⁴	33,20	98,72	-65,52	290,37	44	1012
2003 ⁴	29,86	122,53	-92,66	197,71	39	1051
2004	101,97	9,54	92,43	290,14	34	1085

¹ Nur ABR-Reserven nach dem Gesetz von 1985. Die dazugehörige Verordnung ist auf den 1. Okt. 1988 in Kraft gesetzt worden. Ab diesem Datum konnten ABR nach dem Gesetz von 1985 gebildet werden.

² Periode allgemeiner Freigabe Dez. 91–Dez. 93

³ Periode allgemeiner Freigabe Nov. 96–Dez. 98

⁴ Periode allgemeiner Freigabe Okt. 02–Okt. 03

Quelle: Seco

Bildung von ABR nach Unternehmensgrösse¹, Stand 31.12.2004

Anzahl Beschäftigte	Anzahl Firmen mit ABR-Konto	Bestand in Mio. Fr.
10 bis 19	171	7,24
20 bis 49	428	25,17
50 bis 99	224	33,56
100 bis 499	216	83,69
500 bis 999	29	31,26
mehr als 999	17	109,23
Total	1085	290,14

¹ Zur Bildung von ABR berechtigt sind Firmen mit 20 und mehr Beschäftigten. Die Kantone können im Einvernehmen mit dem Bundesrat Unternehmen mit mindestens 10 Beschäftigten berechtigen. Von dieser Möglichkeit hat die Mehrzahl der Kantone Gebrauch gemacht.

Quelle: Seco

Tabelle 2 zeigt die Benutzung des ABR-Instruments nach Unternehmensgrösse. Die Zahlen zeigen, dass sowohl grosse als auch kleine Firmen ABR bilden. Im Vergleich mit der Gesamtzahl an Unternehmen wird das Instrument allerdings nur wenig herangezogen.

Anzahl Unternehmen mit ABR-Konto nach Kantonen, Stand 31.12.2004

Kantone insgesamt	Anzahl Firmen mit ABR-Konto	ABR-Einlagen insgesamt in Mio. Fr.
AI**	7	0,50
AR**	13	1,23
BE**	140	9,73
BL*	58	18,44
BS*	23	80,87
FR**	22	1,23
GE**	20	5,44
GL**	4	0,30
GR**	15	0,57
JU**	19	1,95
LU**	120	50,94
NE**	18	3,91
NW**	7	0,56
OW**	0	0
SG**	178	22,20
SH**	19	1,91
SO**	34	2,63
SZ**	57	8,43
TG**	48	4,02
TI*	16	9,82
UR**	10	0,52
VD*	36	27,04
VS**	81	8,25
ZG*	10	3,88
ZH*	130	25,76
CH	1085	290,14

* Bildung von ABR möglich für Firmen mit 20 und mehr Beschäftigten.

** Bildung von ABR möglich für Firmen mit 10 und mehr Beschäftigten.

Zur Information: Keine ABR sind im Kanton Aargau möglich.

Quelle: Seco

In Tabelle 3 ist die Anzahl der Firmen mit einem ABR-Konto nach Kantonen gegliedert. Es zeigen sich deutliche Unterschiede. Über vergleichsweise viele Firmen mit ABR zeichnen sich namentlich die Kantone LU, SG, SZ, AI, AR und VS aus, wogegen das Instrument in den Kantonen GE, GR, NE und TI kaum, im Kanton OW bisher überhaupt nicht genutzt wird.

5.2 Bewertung der ABR

Aus makroökonomischer Sicht ist zum Instrument der ABR namentlich auf die Wirkung als Verstärker der automatischen Stabilisatoren hinzuweisen, was an sich als positiv einzustufen ist.

Die vergangenen 50 Jahre zeigen indessen, dass sich das Instrument in der Praxis nicht bewährt hat. Die Wirtschaft war zu keinem Zeitpunkt bereit, jenes Ausmass an Reserven zu bilden, mit dem sich ein makroökonomischer Effekt hätte erzielen lassen. Die Effektivität, d.h. der antizyklische Effekt, der von den ABR ausgehen sollte, ist im Lichte der beobachteten Volumen als vernachlässigbar einzustufen.

Zu erwähnen ist weiter, dass sich mit den ABR Ineffizienzen verbinden. So entscheiden die Unternehmen bei der Bildung von ABR wegen der Steuerersparnis aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht optimal über ihre Gewinnverwendung, und bei der Auflösung der ABR bzw. der Durchführung von ABR-Massnahmen kann ein Anreiz bestehen, die ABR in Perioden allgemeiner Freigabe einzusetzen und Investitionen durchzuführen, die sich einzig im Lichte der Steuerersparnis «rechnen».

Schliesslich sei noch erwähnt, dass die heutige Ausgestaltung in dem Sinne eine Ungleichbehandlung darstellt, als Unternehmen mit weniger als 20 bzw. 10 Beschäftigten von der mit den ABR offerierten Steuervergünstigung ausgeschlossen sind.

5.3 Die beantragte Neuregelung

Im Lichte der gemachten Erfahrungen schlägt der Bundesrat vor, das konjunkturpolitische Instrument der ABR aufzuheben.

5.4 Aufhebung der Gesetze und Auflösung des Bestandes

5.4.1 Aufhebung des Gesetzes von 1951

Mit der Aufhebung des Gesetzes von 1951 verbinden sich keine Probleme. Es sind alle Reserven aufgelöst und keine Verfahren mehr hängig.

5.4.2 Auflösung des Bestandes und Aufhebung des Gesetzes von 1985

Im Zusammenhang mit der Aufhebung des ABR-Gesetzes von 1985 stellen sich zwei wichtige Fragen: die Frage nach dem Zeitpunkt der Aufhebung des Rechts auf Bildung und diejenige nach der Auflösung des vorhandenen Bestandes.

Je nach Art und Weise, wie der Ausstieg und die Auflösung der ABR geregelt wird, erhalten die Firmen unter Umständen eine Opportunität zu einer Steuerersparnis, ohne dass die damit verknüpfte Gegenleistung erbracht werden muss. Diese Möglichkeit sei an einem Beispiel kurz hypothetisch aufgezeigt. Folgende Regelung werde beschlossen und der Wirtschaft mitgeteilt: (1) Nach einer Frist von zwei Jahren können keine ABR mehr gebildet werden; (2) in den zwei Jahren danach werden die ABR ein letztes Mal allgemein freigegeben, wobei der Verwendungsnachweis erbracht werden muss, andernfalls eine Nachbesteuerung erfolgt. In die-

sem Beispiel könnte sich vor allem die folgende Verhaltensweise lohnen: Unternehmen mit Investitionsprojekten in zwei Jahren werden die Gelegenheit zur Steuerersparnis nutzen. Sie werden in den ersten zwei Jahren je nach Investitionsprojekten unter Umständen die maximal möglichen ABR bilden und hernach im Rahmen der letzten allgemeinen Freigabe die geplanten bzw. aufgeschobenen Investitionen durchführen.

Um die Gegenleistung für die von der öffentlichen Hand bei der Bildung des bestehenden Bestandes an ABR gewährten Steuererleichterungen möglichst in Form einer Gegenleistung einfordern zu können, schlägt der Bundesrat vor, dass das Parlament die Aufhebung des Gesetzes beschliesst und dass ab diesem Zeitpunkt keine ABR mehr gebildet werden können. Weiter schlägt er vor, dass das Parlament ihm die Kompetenz erteilt, beim Ausstieg im Rahmen der letzten allgemeinen Freigabe von der im Gesetz festgehaltenen Vorschrift betreffend Verwendungsnachweis (Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen im Sinne des Gesetzes) abzuweichen und die Details auf Verordnungsstufe regeln zu können.

Bei dieser Regelung entscheidet – wie bisher – das EVD im Zuge eines Konjunkturabschwungs über den Zeitpunkt einer – diesmal letzten – allgemeinen Freigabe der ABR. Neu hingegen regelt der Bundesrat die Frage, ob ein Verwendungsnachweis zu erbringen ist oder ob darauf wegen der damit verbundenen administrativen Erleichterung sowie im Sinne eines Entgegenkommens zu Gunsten jener Firmen, die im Moment nicht über ein entsprechendes Investitionsvolumen verfügen oder kein solches Investitionsprojekt realisieren wollen, verzichtet werden soll. Nach Möglichkeit will der Bundesrat aber an der Erbringung der Gegenleistung in Form von Investitionen festhalten.

Bis zum Entscheid über die letzte allgemeine Freigabe bliebe die bestehende Gesetzgebung in Kraft. Dies ist vor allem nötig, damit das Versprechen des Gesetzgebers eingelöst werden kann, dass das einzelne Unternehmen, dem wirtschaftliche Schwierigkeiten drohen oder das bereits in solchen Schwierigkeiten ist, auf seine ABR im Rahmen einer Einzelfreigabe greifen kann.

5.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Am 25. August 1999 reichte die WAK-NR ein Postulat über eine wirkungsvollere Ausgestaltung der steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven ein.

Nachdem der Bundesrat sich zur Unternehmenssteuerreform II entschlossen hatte, hielt er zu diesem Postulat in seinem Geschäftsbericht fest, dass die ABR aufgehoben werden sollen.

5.6 Ergebnis der Vernehmlassung

In den Unterlagen, die der Bundesrat zur Reform einer Unternehmensbesteuerung in die Vernehmlassung schickte, war auch die Aufhebung der ABR vorgesehen. Dieser Vorschlag fand breite Zustimmung.

6 Zusätzliche Massnahmen im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung

6.1 Grundsätzliches zur Aufgabenverzichtsplanung

Im Rahmen der Aufgabenverzichtsplanung hatte auch die Eidgenössische Steuerverwaltung die Aufgabe, nach Möglichkeiten zur Senkung ihrer Personal- und Funktionsausgaben zu suchen. Bei einem Amt, dessen Personal zu über 90 % in der Einnahmenbeschaffung arbeitet, ist die Entlastungswirkung für den Haushalt naturgemäss gering.

Ein kleiner Teil der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung vorgeschlagenen Massnahmen kann ohne Mindererträge durchgeführt werden. Diese Massnahmen betreffen vor allem die Bereiche Führung und Unterstützung. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat deshalb auch nach Massnahmen gesucht, bei denen die Mindererträge geringer sind als bei einem linearen Personalabbau. Diese werden nachfolgend dargestellt; sie führen auch zu administrativen Entlastungen bei den Steuerpflichtigen.

Ein Vernehmlassungsverfahren konnte aus Zeitgründen nicht durchgeführt werden.

6.2 Massnahmen im Bereich der Stempelabgaben

6.2.1 Selbstveranlagung bei Genossenschaften und Erhöhung des Freibetrages bei der Emissionsabgabe

Das Verrechnungssteuerrecht und das Stempelsteuerrecht beruhen grundsätzlich auf dem System der Selbstveranlagung oder Selbstdeklaration. Eine Ausnahme von dieser Regel gilt für die Genossenschaften, die jedes Jahr ihre Jahresabschlüsse der Eidgenössischen Steuerverwaltung einreichen müssen. Diese prüft die Unterlagen und erlässt eine Veranlagung bezüglich der Verrechnungssteuer und der Emissionsabgabe. Von den ungefähr 15 000 Genossenschaften verfügen rund 6000 über ein Genossenschaftskapital. Davon sind etwa 1800 Genossenschaften auf Grund ihres gemeinnützigen Zwecks (Art. 6 Abs. 1 Bst. a StG) von der Emissionsabgabe ausgenommen. Somit werden alljährlich 4200 Genossenschaften überprüft und veranlagt. Mit der Erhöhung des Freibetrages bei der Emissionsabgabe von 50 000 Franken auf 1 Million kann von der Sonderregelung der Veranlagung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung Abstand genommen werden. Bei einem Freibetrag von 1 Million weisen nur zirka 350 Genossenschaften ein über diesem Betrag liegendes Genossenschaftskapital aus. Davon sind bereits 200 Genossenschaften von der Emissionsabgabe ausgenommen. Es ist den verbleibenden 150 Genossenschaften zuzumuten, ihre Pflichten gegenüber der Eidgenössischen Steuerverwaltung ohne Zutun dieser Behörde selbständig wahrzunehmen. Dieser Aufgabenverzicht vereinfacht das administrative Verfahren bei einer grossen Anzahl von Genossenschaften und bei der Verwaltung.

6.2.2 Freibetrag für die Emissionsabgabe bei Sanierungen

Der Erlass der Emissionsabgabe bei Sanierungsleistungen wird nach geltendem Recht auf Antrag der Gesellschaft oder Genossenschaft gewährt, wenn eine offenbare Härte vorliegt. Mit der zusätzlichen Ausnahme nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe j StG soll erreicht werden, dass Sanierungsleistungen, soweit sie gesamthaft 10 Millionen nicht übersteigen, gar nicht mehr der Emissionsabgabe unterliegen. Es handelt sich somit um einen allgemeinen Freibetrag analog zu Buchstabe h desselben Gesetzesartikels. Ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung steht der Freibetrag jeder Gesellschaft zu, ungeachtet allfälliger früherer Sanierungen. Der Freibetrag von 10 Millionen ist einmalig, kann sich aber auf mehrere Sanierungen aufteilen. Dies ergibt sich daraus, dass im Gesetzesentwurf von offenen und stillen Sanierungen die Rede ist, die gesamthaft 10 Millionen nicht übersteigen dürfen.

Diese Ergänzung betrifft ausdrücklich nur Sanierungen. Sie gilt nicht für die Beschaffung zusätzlicher eigener Mittel, etwa durch Kapitalerhöhungen ohne vorgängige Kapitalherabsetzung oder durch Kapitalerhöhungen, soweit diese nach einer Herabsetzung über das frühere Kapital hinausgehen. Sie gilt auch nicht für Zuschüsse der Gesellschafter oder Genossenschafter, soweit diese Zuschüsse nicht der Verlustbeseitigung dienen.

Weil auf Grund dieser Ergänzung Sanierungsleistungen, soweit gesamthaft 10 Millionen nicht überschritten werden, nicht mehr der Abgabe unterliegen, muss die Gesellschaft oder Genossenschaft, welche offen oder still saniert wird, kein Gesuch um Abgabebefreiung im Sinne von Artikel 12 StG stellen.

6.3 Verrechnungssteuer: Einführung einer Freigrenze für Zinsen von allen Kundenguthaben

Das so genannte Sparheftprivileg war bereits im alten Verrechnungssteuerrecht verankert. Die bei Einführung der Verrechnungssteuer fehlende Rückerstattung an natürliche Personen bewog den Gesetzgeber im Jahre 1943, Kleinsparerinnen und Kleinsparer nicht mit einer definitiven Steuer auf Zinsen von auf den Namen lautenden Spar-, Einlage- oder Depositenheften und Spareinlagen zu belasten. Die heute im Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG; SR 642.21) festgelegte Freigrenze von 50 Franken ist eng mit dem Zinssatz auf Spareinlagen verbunden. Bei einem Zinssatz von 1 Prozent kann ein Sparkapital von 5000 Franken verrechnungssteuerfrei angelegt werden. Übersteigt der Zins die Freigrenze, ist die Verrechnungssteuer auf dem gesamten Bruttozins ertrag geschuldet. Die letztmals im Jahr 1965 auf 50 Franken angehobene Freigrenze müsste heute auf Grund der Entwicklung des Konsumentenpreisindex zirkula 170 Franken betragen.

Die heutige Ausnahmeregelung für Spareinlagen gilt nicht für die anderen Kundenguthaben bei Banken und Sparkassen. Die in den letzten Jahren massive Zunahme von Kontokorrenten im Geschäfts- wie auch im Privatbereich (Lohnkonti) liess auch im Bereich der Erhebung (Bankinstitute) und der Rückerstattung (Kantone und entsprechend Bund) die Anzahl der Rückerstattungsanträge für Klein- und Kleinstbeträge in die Höhe schnellen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung schätzt, dass bei ihr pro Jahr zirkula 40 000 Anträge auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer weniger anfallen würden, wenn die Freigrenze 200 Franken betragen und auf alle Kundenguthaben ausgedehnt

würde. Verbunden mit einer Abnahme der Rückerstattungsanträge wäre vor allem auch ein Rückgang des heute sehr kostenintensiven Zahlungsverkehrs für Klein- und Kleinstbeträge. Bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung sind in erster Linie Tausende von Vereinen, Verbänden und Kapitalgesellschaften betroffen, welche keine eigentlichen Kapitalanlagen haben, sondern lediglich Kontokorrente bei Bankinstituten oder der Post unterhalten, die ihrem Zahlungsverkehr dienen. Der Wegfall von 40 000 Auszahlungen pro Jahr würde Geldbeträge zwischen 10 Rappen und 70 Franken betreffen.

7 Erläuterungen der gesetzlichen Massnahmen

7.1 Bundesgesetz vom 27. Juni 1973⁵⁶ über die Stempelabgaben

Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i (neu)

Nach Artikel 12 StG soll die Emissionsabgabe gestundet oder erlassen werden, wenn deren Erhebung bei der offenen oder stillen Sanierung einer Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Genossenschaft eine offenbare Härte bedeuten würde. Der Erlass im Sinne des Artikels 12 StG soll das Fortbestehen einer Gesellschaft, welche in Schwierigkeiten steckt, ermöglichen und die Aufrechterhaltung ihrer Aktivitäten durch spezifische Massnahmen erlauben, welche die aufgelaufenen Verluste beseitigen (Herabsetzung des Kapitals und Wiedererhöhung oder Kapitalzuschüsse durch die Beteiligten). Schliesslich wird ein Erlass nur gewährt, wenn die steuerpflichtige Gesellschaft effektiv saniert wird.

Diese strikten Bedingungen haben zur Folge, dass nicht alle in einem weiten Sinn verstandenen Sanierungsmassnahmen in Genuss des Erlasses nach Artikel 12 StG kommen. Zudem fallen die meisten im Zuge einer Sanierung erfolgten Übernahmen nicht unter Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe ^{abis} StG. Zum Beispiel erfüllt die Gründung einer Gesellschaft, die einen Teil eines in Schwierigkeiten steckenden Unternehmens übernimmt, die Bedingungen einer Sanierung nicht. Deshalb soll eine gesetzliche Bestimmung eingeführt werden, um die Lücke zwischen Artikel 12 StG und Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe ^{abis} StG auszufüllen.

Am 1. September 1999 und am 7. Oktober 1999 wurden zwei ähnliche Interpellationen betreffend Stempelabgabe bei einer Sanierung durch Ständerat Hans Hess und Nationalrat J. Alexander Baumann eingereicht. Darin wurde der Bundesrat angefragt, ob er glaube, dass der Unterschied zwischen einer Sanierung eines Unternehmens unter Beibehaltung einer juristischen Person und einer Sanierung mittels Bildung einer Auffanggesellschaft sich rechtfertige. Man sei der Meinung, die Wahl des Sanierungstyps müsse gemäss wirtschaftlichen Kriterien erfolgen und nicht nach steuerlichen. In seiner Antwort erklärte sich der Bundesrat bereit, im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eine Änderung des Stempelgesetzes im Sinne der Anliegen der Interpellanten zu prüfen.

⁵⁶ SR 641.10

Artikel 12 StG formuliert die Voraussetzungen für Stundung und Erlass der Emissionsabgabe in abschliessender Weise. Daher erscheint eine Änderung von Artikel 6 Absatz 1 StG (Ausnahmen) als zweckmässig. Der Vorteil dieses Vorschlags liegt in der Selbsttaxation. Dadurch ist mit weniger Erlassgesuchen an die ESTV zu rechnen.

Die Einführung eines neuen Buchstabens i von Artikel 6 Absatz 1 StG erleichtert die Übernahme eines Betriebes oder eines Teilbetriebes einer überschuldeten Gesellschaft. Diese Regelung befreit neue Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, soweit ein Betrieb oder Teilbetrieb einer überschuldeten Gesellschaft übernommen wird. Der Bereich der Sanierung ist also erweitert, da ja bis heute die Sanierung und der eventuelle Erlass nur für eine Gesellschaft in Frage kam, welche selber sanierungsbedürftig war. Mit dieser Änderung kann neu die übernehmende Gesellschaft von der Befreiung der Stempelabgabe profitieren.

Zur Interpretation dieser neuen Bestimmung gilt es anzumerken, dass der Begriff «Betrieb» ein organisatorisch-technischer Komplex von Vermögenswerten darstellt, welcher für die unternehmerische Leistungserstellung eine relativ unabhängige, organische Einheit darstellt. Mit dem Begriff «Teilbetrieb» ist ein kleinster für sich lebensfähiger Organismus innerhalb eines Unternehmens gemeint.

Die Bestimmung steht in Zusammenhang mit Artikel 725 Absatz 1 OR, der nicht nur für Aktiengesellschaften, sondern auch für Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften herangezogen werden kann.

Art. 6 Abs. 1 Bst. b und j (neu)

Nach geltendem Recht statuiert Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b StG für Kleingenossenschaften eine Ausnahme von der Emissionsabgabe auf Genossenschaftsanteilen. Genossenschaften sind demnach zur Entrichtung der Emissionsabgabe erst verpflichtet, wenn das Genossenschaftskapital sowie allfällige Aufgelder und Zuschüsse der Genossenschafter den Betrag von 50 000 Franken erreichen. Wenn eine Genossenschaft per Ende ihres ersten Geschäftsjahres ein Genossenschaftskapital von 75 000 Franken hat, ist sie zur Bezahlung der Emissionsabgabe auf dem Gesamtbetrag verpflichtet, denn die minimale Besteuerungsgrenze ist erreicht. Es handelt sich demnach um ein anderes System als bei den Kapitalgesellschaften.

Es wird nun die Einführung eines echten Freibetrages vorgeschlagen, vergleichbar mit der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h statuierten Regelung für Kapitalgesellschaften. Dementsprechend wird bei der Berechnung der Emissionsabgabe der Freibetrag vom Betrag des einbezahlten Genossenschaftskapitals in Abzug gebracht und die Abgabe lediglich auf der Differenz erhoben.

Die in der Revision des Stempelgesetzes vom 18. März 2005 für Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung eingeführte Erhöhung des Freibetrages auf eine Million Franken soll damit auch für Genossenschaften gelten.

Die neue Bestimmung in Buchstabe j betrifft ausdrücklich nur Sanierungen. Mit der Einführung eines Freibetrages soll erreicht werden, dass Sanierungsleistungen, soweit sie gesamthaft 10 Millionen nicht übersteigen, nicht mehr der Emissionsabgabe unterliegen. Der Freibetrag kann sich auf mehrere Sanierungen aufteilen. Überschreiten die Sanierungsleistungen den Freibetrag, kann nach wie vor für den

10 Millionen übersteigenden Betrag auf Grund von Artikel 12 ein Erlassgesuch eingereicht werden. Ab Inkrafttreten der Änderung steht der Freibetrag ungeachtet allfälliger früherer Sanierungen jeder Gesellschaft oder Genossenschaft zu.

Art. 11 Bst. a

Die vorgeschlagene Revision im Bereich der Genossenschaft zielt auf eine Gleichbehandlung mit den Kapitalgesellschaften ab. Dementsprechend sollen die Genossenschaften auch in den Genuss der Selbstdeklaration kommen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung wird keine Veranlagungen mehr vornehmen. Diese Neuordnung verlangt die Festsetzung eines allgemein gültigen Fälligkeitsdatums für die Entrichtung der Abgabe.

Art. 34 Abs. 3

Mit dem Übergang zur Selbstdeklaration für Genossenschaften kann die Bestimmung über die Veranlagung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung gestrichen werden.

7.2 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁵⁷ über die direkte Bundessteuer

Art. 18 Abs. 2^{bis} (neu) Quasi-Wertschriftenhandel

Veräusserungsgewinne aus Wertschriften, die nicht in funktionalem Zusammenhang mit einem von der steuerpflichtigen Person geführten Geschäftsbetrieb stehen, sind nur dann als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern, wenn eines der in diesem Absatz angeführten Alternativkriterien erfüllt ist:

- Der Erwerb von Wertschriften wird mit Fremdkapital finanziert und die steuerpflichtige Person hält diese nicht länger als fünf Jahre in seinem Eigentum. Steuerlich relevant sind jedoch nur Fremdfinanzierungen von mindestens zwanzig Prozent des Erwerbspreises. Die während dieser Zeitspanne aus den betreffenden Wertschriften stammenden Gewinne sind als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern.
- Beträgt der jährliche Erlös aus Wertschriften mindestens 500 000 Franken und werden damit die zu Beginn des Steuerjahres vorhandenen Wertschriften wertmässig mindestens zweimal umgeschlagen, so sind die während dieses Steuerjahres aus Wertschriften stammenden Gewinne als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern.

Diese neue Vorschrift schränkt den allgemeinen Grundsatz ein, wonach selbständige Erwerbstätigkeit auch ohne Führung eines Geschäftsbetriebes vorliegen kann. Bezogen auf Wertschriften, die nicht in funktionalem Zusammenhang mit einem von der steuerpflichtigen Person geführten Geschäftsbetrieb stehen, sind somit die herkömmlichen, durch Praxis und Rechtsprechung festgelegten Kriterien der selbständigen Erwerbstätigkeit nicht mehr anwendbar. Besteht jedoch ein funktionaler Zusammenhang zwischen Wertschriften und einem von der steuerpflichtigen Person

⁵⁷ SR 642.11

geführten Geschäftsbetrieb, so sind diese als Geschäftsvermögen zu qualifizieren und sämtliche daraus zufließenden Einkünfte wie bisher als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern.

Art. 18a Abs. 1 (neu)

Bei der Überführung einer Geschäftsliegenschaft ins Privatvermögen soll auf Gesuch der steuerpflichtigen Person die Besteuerung des Wertzuwachsgebietes bis zur Veräußerung aufgeschoben werden, wenn die Steuerpflicht in der Schweiz fortbesteht und der nach Besteuerung der wieder eingebrachten Abschreibungen massgebliche Einkommenssteuerwert übernommen wird. Bei Realisierung des Wertzuwachsgebietes ist dieser als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern; diese Steuerpflicht geht auf den überlebenden Ehegatten und die Nachkommen über.

Es ist darauf hinzuweisen, dass eine Liegenschaft dann als ins Privatvermögen überführt gilt, wenn sie nicht mehr überwiegend geschäftlich genutzt wird (Wegfall der geschäftlichen Präponderanz oder Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit).

Art. 18a Abs. 2 (neu)

Neu gilt die Verpachtung eines Geschäftsbetriebs nur auf Antrag der steuerpflichtigen Person als Überführung von Geschäfts- in das Privatvermögen. Damit tritt die Realisierung der stillen Reserven erst dann ein, wenn die steuerpflichtige Person diese der Steuerverwaltung ausdrücklich mitteilt und die Schlussabrechnung verlangt. Bis zur Vornahme der Schlussabrechnung verbleibt der verpachtete Geschäftsbetrieb im Geschäftsvermögen der steuerpflichtigen Person, und der daraus fließende Pachtzins muss als Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit versteuert werden.

Verlangt die steuerpflichtige Person die Schlussabrechnung, so werden die stillen Reserven auf dem beweglichen Anlagevermögen sowie die wieder eingebrachten Abschreibungen und der Wertzuwachsgebietes auf Grundstücken besteuert. Die Schlussabrechnung kann mit der Liquidationsbesteuerung zum milderen Satz erfolgen (Art. 37a), wenn auch die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

Art. 18a Abs. 3 (neu)

Die Abrechnung über die im Geschäftsbetrieb des Erblassers vorhandenen stillen Reserven wird aufgeschoben, sofern die Hinterbliebenen den Geschäftsbetrieb zu den bisherigen Einkommenssteuerwerten fortführen und damit die latente Steuerlast übernehmen. Führen nicht alle Erben gemeinsam das Unternehmen des Erblassers weiter, so haben die übernehmenden Erben den austretenden Erben deren Anteile an der Unternehmung abzukufen. In der Praxis kann diese Situation zu Liquiditätsproblemen führen, wenn sich im Nachlass ausser dem Unternehmen keine Aktiven befinden oder wenn die übrigen Aktiven zu gering sind, um die austretenden Erben abzufinden. Deshalb ist vorgesehen, die steuerliche Abrechnung über die stillen Reserven des Geschäftsvermögens aufzuschieben.

Art. 18b (neu) Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen
des Geschäftsvermögens

Im Bereich des Geschäftsvermögens sind sämtliche Erträge aus Beteiligungsrechten (einschliesslich verbuchter Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen u. dgl.) nach Abzug des zurechenbaren Aufwandes (insbesondere der anteiligen Schuldzinsen) im Umfang von 60 Prozent steuerbar. Gewinne aus der Veräusserung von Beteiligungen werden jedoch nach Abzug des zurechenbaren Aufwandes (insbesondere der anteiligen Schuldzinsen) nur dann im Umfang von 60 Prozent besteuert, wenn die veräusserten Beteiligungen kumulativ folgende zwei Qualifikationskriterien erfüllen: Sie stellen mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft dar und sie waren während mindestens eines Jahres im Eigentum des Steuerpflichtigen oder des Personenunternehmens. In allen anderen Fällen bleiben Veräusserungsgewinne aus Beteiligungsrechten wie bisher voll steuerbar. Die Einkünfte, welche in den Genuss der Teilbesteuerung gelangen, sind somit global für die qualifizierten Beteiligungen und – unter Ausschluss der Veräusserungsgewinne – global für die nicht qualifizierten Beteiligungen zu ermitteln.

Erträge und Veräusserungsgewinne aus Anteilen an Anlagefonds oder diesen steuerlich gleichgestellten Körperschaften bleiben ungeachtet ihrer relativen oder absoluten Bedeutung wie bisher voll steuerbar.

Art. 20 Abs. 1 Bst. c

Mit der Einführung der Bestimmung über die Teilbesteuerung für Beteiligungserträge wird der Inhalt der bisherigen Vorschrift im neuen Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstabe a geregelt. Der bisherige Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c ist deshalb aufzuheben.

Art. 20 Abs. 1^{bis} Bst. a

Die bisherige Bestimmung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe c wird aufgehoben und durch Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstabe a ersetzt. Die einzige materielle Änderung besteht darin, dass Erträge aus Beteiligungsrechten nunmehr einer Teilbesteuerung im Umfang von 80 Prozent unterliegen. Anteile an Anlagefonds und diesen steuerlich gleichgestellten Körperschaften sind jedoch (wie auch nach Art. 18b Abs. 3) von dieser Milderungsmassnahme ausgenommen.

Art. 20 Abs. 1^{bis} Bst. b (neu) Indirekte Teilliquidation

Mit der neuen Vorschrift wird eine objektivierte, gesetzliche Lösung zum Ersatztatbestand der indirekten Teilliquidation eingeführt. Diese Lösung betrifft nur Beteiligungsrechte des Privatvermögens, die auf Steuerpflichtige übertragen werden, für die das Nennwertprinzip nicht Anwendung findet. Entscheidend soll in Zukunft einzig die Frage sein, ob das veräusserte Unternehmen nicht betriebsnotwendiges, ausschüttungsfähiges Netto-Vermögen aufweist und ob der Veräusserer einen massgeblichen Einfluss auf die Ausschüttungspolitik der betreffenden Gesellschaft hatte. Ein massgeblicher Einfluss liegt nach bisheriger Praxis bei einer Kapitalquote von mindestens 20 Prozent vor. Bei solchen Veräusserungen ist zu prüfen, wieweit im Verkaufspreis eine Entschädigung für nicht betriebsnotwendiges Netto-Vermögen (nach Abzug des Fremdkapitals) der veräusserten Gesellschaft enthalten ist. Dieses

nicht betriebsnotwendige Netto-Vermögen kann jedoch nur insoweit als Ersatz-Dividende beim Verkäufer mittels Teilbesteuerungsverfahren erfasst werden, als die veräusserte Gesellschaft frei verfügbare offene Reserven ausweist oder ihr nicht betriebsnotwendiges Netto-Vermögen leicht realisierbare stille Reserven enthält. In begründeten Fällen (namentlich bei reinen Holdingstrukturen) hat die Berechnung auf Grund einer konsolidierten Betrachtungsweise zu erfolgen.

Art. 20 Abs. 1^{bis} Bst. c (neu) Transponierung

Mit der neuen Bestimmung wird eine objektivierte, gesetzliche Lösung zum Ersatztatbestand der Transponierung (Verkauf an sich selbst) eingeführt. Auch diese Regelung gilt zwar ausschliesslich für alle Beteiligungsrechte des Privatvermögens, sie kommt jedoch nur zum Tragen, wenn die Beteiligungsrechte auf eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft übertragen werden, an welcher der Verkäufer oder Einbringer nach der Übertragung zu mindestens 50 Prozent am Kapital beteiligt ist. Der Verkäufer hat in solchen Fällen im Rahmen des Teilbesteuerungsverfahrens die Differenz zu versteuern, die sich zwischen den von der Käuferin erhaltenen Gegenleistungen und dem Nennwert der übertragenen Beteiligungsrechte ergibt. Als Gegenleistungen der Käuferin gelten insbesondere der Nennwert neu emittierter Beteiligungsrechte, Bargeld, Forderungen und die Einbringung auf das Konto «Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse» gemäss den neuen Absätzen 3 und 4. Im Sinne der alten «Agio-Lösung» kann jedoch die Gegenleistung nach wie vor auf offene Reserven gebucht werden, womit die Besteuerung von Vermögensertrag vollumfänglich oder teilweise bis zur Ausschüttung aufgeschoben wird.

Gleiches gilt, wenn mehrere Beteiligte eine solche Übertragung gemeinsam vornehmen. Erfolgt die Übertragung von Beteiligungsrechten auf andere Weise vom Privat- ins Geschäftsvermögen, sind die angeführten Bedingungen sinngemäss anwendbar.

Art. 20 Abs. 3 und 4 (neu) Kapitaleinlageprinzip

Mit dem neu geschaffenen Artikel 20 Absatz 3 wird das Kapitaleinlageprinzip eingeführt. Gemäss dieser Bestimmung sollen die unmittelbar von den Inhabern der Beteiligungsrechte geleisteten Kapitaleinlagen, Aufgelder und Zuschüsse – sofern diese in der Handelsbilanz auf einem gesonderten Konto ausgewiesen werden – bei Rückzahlung in das Privatvermögen der Aktionäre wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital, d.h. wie die Rückzahlung von Nennwert-Kapital, behandelt werden und daher steuerfrei bleiben. Solche Kapitaleinlagen, die vor dem Inkrafttreten dieser Reform geleistet wurden, können auf Antrag der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft berücksichtigt werden, sofern sie nach dem 31. Dezember 1996 geleistet wurden und nachgewiesenermassen noch in den offenen Reserven enthalten sind.

Absatz 4 soll dazu dienen, eine Mehrfachbesteuerung von privatem Vermögensertrag zu vermeiden. Dieses Risiko besteht nach jeder Besteuerung von Ersatz-Dividenden infolge indirekter Teilliquidation oder Transponierung. Die Gefahr einer Mehrfachbesteuerung kann nunmehr in Anwendung des Kapitaleinlageprinzips abgewendet werden: Die Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte übertragen werden, soll verfahrensmässig die Möglichkeit erhalten, die nach Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstaben b und c DBG beim Aktionär besteuerten Reserven in Agio gemäss Absatz 3 dieser Bestimmung umzubuchen. Die beim übertragenden Aktionär erfolg-

te Besteuerung bildet Voraussetzung für die erwähnte Umbuchung und ist von der kantonalen Veranlagungsbehörde der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu melden. Diese teilt der Gesellschaft, deren Beteiligungsrechte veräussert wurden, den Betrag der beim Veräusserer besteuerten Reserven mit. Auf Grund dieser Mitteilung kann die Gesellschaft die Umbuchung vornehmen.

Es ist bewusst darauf verzichtet worden, in der Umbuchung einen mit der Begründung von Gratisaktien vergleichbaren und daher die Verrechnungssteuer auslösenden Vorgang zu erblicken. Dies insbesondere deshalb, weil das Erfordernis der Besteuerung nach Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstaben b und c DBG beim übertragenden Aktionär dem Grundsatz der anonymen Erhebung der Verrechnungssteuer widersprechen würde. Ausserdem macht das erwähnte Besteuerungserfordernis eine Sicherung durch die Verrechnungssteuer überflüssig.

Art. 30 Abs. 1 Ersatzbeschaffung

Der Begriff der Ersatzbeschaffung soll erweitert werden. Beim Ersatz von Gegenständen des betriebsnotwendigen Anlagevermögens durch andere Gegenstände desselben Vermögens sollen die stillen Reserven übertragen werden können. Auf die Erfordernisse der gleichen betrieblichen Funktion und der Gleichartigkeit der Ersatzobjekte soll verzichtet werden⁵⁸. Vorbehalten bleibt die Besteuerung beim Ersatz von Liegenschaften durch Gegenstände des beweglichen Anlagevermögens. Der Steueraufschub wird nicht gewährt bei Ersatzbeschaffungen für Umlaufvermögen oder für Beteiligungen ohne funktionellen Bezug zum Unternehmen.

Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz Private Schuldzinsen

Private Schuldzinsen sind nur noch bis zur Höhe des Brutto-Ertrages aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen (Art. 20 und 21 DBG) abzugsfähig. Ein Schuldzinsen-Überhang ist an sich nicht mehr zulässig. Ein gewisser Überhang wird aber faktisch trotzdem abzugsfähig sein, weil in diesem Zusammenhang nicht rückforderbare ausländische Kapitalertragssteuern und die gemäss Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstabe a für alle Dividenden vorgesehene Milderungsmassnahme (Teilbesteuerungsverfahren) den Betrag des höchstzulässigen Schuldzinsenabzuges nicht schmälern.

Art. 37a Abs. 1 und 2 (neu) Liquidationsgewinne

Nach Absatz 1 sollen bei definitiver Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit nach dem vollendeten 55. Altersjahr oder infolge Invalidität die in den letzten zwei Geschäftsjahren realisierten stillen Reserven zusammen mit dem übrigen Einkommen besteuert werden. Für die Satzbestimmung ist jeweils ein Achtel der realisierten stillen Reserven massgebend. Durch den Einbezug der realisierten stillen Reserven der letzten zwei Geschäftsjahre statuiert Artikel 37a Absatz 1 einen gesetzlichen Revisionsgrund. Von der Abrechnung nach dem mildernden Satz ausgeschlossen sind jedoch die auf Grund des Besteuerungsaufschubs (Art. 18a Abs. 1) steuerlich noch nicht erfassten stillen Reserven.

⁵⁸ Zum Erfordernis der Gleichartigkeit der Ersatzobjekte vgl. Botschaft vom 25. Mai 1983 zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer, Erläuterungen zu Artikel 9 Absatz 4 StHG und 30 Absatz 1 DBG.

Die Besteuerung nach dem milderen Satz gilt gemäss Absatz 2 auch für die Nachkommen, den überlebenden Ehegatten und die Vermächtnisnehmer. Sofern diese das von der steuerpflichtigen Person geführte Unternehmen nicht fortführen und nicht binnen der fünf seinem Tode folgenden Kalenderjahre liquidieren, erfolgt eine steuersystematische Abrechnung über die stillen Reserven.

Art. 62 Abs. 4

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Beteiligungsabzugs nach den Artikeln 69 und 70 Absatz 4 Buchstabe b erfährt Artikel 62 Absatz 4 DBG (betreffend Auflösung von Wertberichtigungen und Rückgängigmachung von Abschreibungen auf qualifizierten Beteiligungen) eine Anpassung. Was in diesem Absatz bezüglich der allfälligen Zurechnung von Abschreibungen und Auflösung von Wertberichtigungen steht, gilt nicht mehr für Quoten ab 20 Prozent, sondern bereits für Quoten ab 10 Prozent und allenfalls auch für tiefere Restquoten, sofern diese mindestens einen Verkehrswert von einer Million Franken aufweisen.

Art. 64 Abs. 1 Ersatzbeschaffungen

Der Ersatzbeschaffungstatbestand ist bei den natürlichen Personen im Rahmen der selbständigen Erwerbstätigkeit in Artikel 30 DBG und bei den juristischen Personen im Sinne einer einheitlichen Unternehmensbesteuerung identisch ausgestaltet worden. Es kann daher auf die Ausführungen zu den natürlichen Personen (Art. 30 DBG) verwiesen werden.

Art. 64 Abs. 1^{bis}

Auf Grund des am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Fusionsgesetzes⁵⁹ und der damit bewirkten Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer können beim Ersatz von Beteiligungen stille Reserven auf eine neue Beteiligung übertragen werden, sofern die veräusserte Beteiligung mindestens 20 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der anderen Gesellschaft ausmacht und als solche während mindestens eines Jahres im Besitz der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft war (Art. 64 Abs. 1^{bis} DBG). Mit Rücksicht auf die vorgeschlagene Herabsetzung der Beteiligungsquote für die Erlangung des Beteiligungsabzugs sollen neu beim Ersatz von Beteiligungen stille Reserven auf eine neue Beteiligung übertragen werden können, wenn die veräusserte Beteiligung, sofern sie als solche während mindestens eines Jahres von der Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft gehalten wurde, mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals der anderen Gesellschaft ausmacht.

Art. 69 Ermässigung

Wie bisher ist gemäss Artikel 69 DBG für die Erlangung des Beteiligungsabzuges auf Dividenden entweder das Quotenkriterium, das nunmehr auch für Genussscheine zum Tragen kommt, oder das wertmässige Kriterium zu erfüllen. Beide Kriterien sollen aber neu um die Hälfte reduziert werden, so dass bei Beteiligungen von mindestens 10 Prozent (statt 20 Prozent) am Grund- oder Stammkapital oder an den Gewinnen und Reserven anderer Gesellschaften sowie für kleinere Beteiligungen,

⁵⁹ AS 2004 2617; SR 221.301

die einen Verkehrswert von mindestens einer Million (statt zwei Millionen) Franken aufweisen, Anspruch auf die Ermässigung der Gewinnsteuer im Verhältnis des Nettoertrages aus diesen Beteiligungen zum gesamten Reingewinn besteht. Beteiligungen an Körperschaften, die steuerlich wie Anlagefonds behandelt werden, sind vom Beteiligungsabzug ausgeschlossen.

Art. 70 Abs. 4 Bst. b

In Artikel 70 Absatz 4 Buchstabe b DBG sind seit der Unternehmenssteuerreform 1997 die Voraussetzungen verankert, bei deren Erfüllung der Beteiligungsabzug auch auf Kapitalgewinnen gewährt wird. Dafür sind seit jeher nur das Quotenkriterium massgebend, das nunmehr auf 10 Prozent reduziert wurde, und die Besitzesdauer von mindestens einem Jahr vorgeschrieben. Die praktische Anwendung dieser kumulativen Voraussetzungen soll indes gelockert werden (vgl. Kreisschreiben der ESTV vom 9. Juli 1998, Ziff. 2.4.2 Bst. b «Kapitalgewinne»). Wer einmal beide Voraussetzungen erfüllt hat, soll bei Teilveräusserungen den Beteiligungsabzug auch für Quoten beanspruchen können, die unter 10 Prozent liegen, sofern am Ende des Steuerjahres vor dem Verkauf das wertmässige Kriterium – Beteiligungsrechte im Verkehrswert von mindestens einer Million – für den Beteiligungsabzug auf Dividenden qualifizierte. Diese Präzisierung ist erforderlich; denn es wäre kaum erklärbar gewesen, wenn eine unter einer Million Verkehrswert liegende Beteiligung bei Veräusserung in den Genuss der Ermässigung gelangen würde, obschon sie im Vorjahr nicht mehr für die Ermässigung auf Dividenden qualifizierte.

7.3 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁶⁰ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Art. 7 Abs. 1 zweiter Satz (neu) Teilbesteuerung der Erträge und Gewinne
aus Beteiligungsrechten

Die Kantone sind frei, die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilsinhabern nach eigenem Recht zu mildern. Zur Verhütung von Über- oder Unterbesteuerungen infolge Anwendung unterschiedlicher Konzepte zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung (Massnahme auf Stufe Körperschaft oder auf Stufe Anteilsinhaber) musste jedoch den Kantonen vorgeschrieben werden, dass sie gegebenenfalls die Entlastungsmassnahme nur auf Stufe der Anteilsinhaber (der natürlichen Personen) vorsehen müssen. Im Übrigen sind die Kantone frei, keine oder unterschiedliche Qualifikationskriterien für Privat- und Geschäftsvermögen vorzusehen, die Erfüllung zusätzlicher Voraussetzungen zur Milderung der Belastung auf Veräusserungsgewinnen zu fordern und das Mass der Teilbesteuerung von Dividenden und Gewinnen einheitlich oder unterschiedlich festzulegen.

Art. 7 Abs. 1^{bis} Indirekte Teilliquidation/Transponierung

Der Wortlaut ist identisch mit jenem von Artikel 20 Absatz 1^{bis} Buchstaben b und c DBG. Es wird daher auf die Erläuterungen zu dieser Bestimmung verwiesen.

⁶⁰ SR 642.14

Art. 7a (neu) Kapitaleinlageprinzip

Der Wortlaut ist identisch mit jenem von Artikel 20 Absätze 3 und 4 DBG. Es wird daher auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 8 Abs. 2^{bis} (neu) Quasi-Wertschriftenhandel

Der Wortlaut dieser Vorschrift ist identisch mit jenem von Artikel 18 Absatz 2^{bis} DBG. Es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 8 Abs. 2^{ter} (neu)

Der Wortlaut dieser Vorschrift ist identisch mit jenem von Artikel 18a Absatz 1 DBG. Es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 8 Abs. 2^{quater} (neu)

Die neue Vorschrift zur Verpachtung eines Geschäftsbetriebs ist identisch mit jener von Artikel 18a Absatz 2 DBG. Es kann auf die dortigen Erläuterungen verwiesen werden.

Die Liquidationsbesteuerung zum milderen Satz nach Artikel 11 Absatz 4 kann erfolgen, wenn auch die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind.

Art. 8 Abs. 2^{quinquies} (neu)

Der Wortlaut dieser Bestimmung ist identisch mit jenem von Artikel 18a Absatz 3 DBG. Es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 8 Abs. 4 (neu)

Auch auf Stufe der Staats- und Gemeindesteuern soll nicht mehr auf die strenge Funktionsgleichheit des Ersatzobjektes abgestellt werden. Wie bei der direkten Bundessteuer wird nunmehr vorausgesetzt, dass das Ersatzobjekt betriebsnotwendiges Anlagevermögen für die selbständige Erwerbstätigkeit darstellt. Vorbehalten bleibt die Besteuerung beim Ersatz von Liegenschaften durch Gegenstände des beweglichen Anlagevermögens.

Art. 9 Abs. 2 Bst. a

Materiell entspricht diese Vorschrift dem Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe b DBG. Private Schuldzinsen sind somit nur noch bis zur Höhe des Brutto-Ertrages aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen (Art. 7 StHG) abzugsfähig, und ein Schuldzinsen-Überhang ist an sich nicht mehr zulässig. Ein gewisser Überhang wird aber faktisch trotzdem abzugsfähig sein, weil in diesem Zusammenhang nicht rückforderbare ausländische Kapitalertragssteuern und die gemäss Artikel 7 Absatz 1 zweiter Satz für Dividenden vorgesehenen Milderungsmassnahmen den Betrag des höchstzulässigen Schuldzinsenabzuges nicht schmälern.

Art. 11 Abs. 4 (neu)

Die Voraussetzungen für die privilegierte Besteuerung der Liquidationsgewinne sind identisch mit denjenigen nach Artikel 37a Absatz 1 DBG (definitive Aufgabe der selbständigen Erwerbstätigkeit nach Vollendung des 55. Altersjahrs oder infolge Invaldität). Das Ausmass der Milderung wird hingegen durch das kantonale Recht bestimmt. Wie bei der direkten Bundessteuer gilt die mildere Satzbestimmung auch für den überlebenden Ehegatten, die anderen Erben und die Vermächtnisnehmer, sofern sie innert fünf Kalenderjahren nach Ablauf des Todesjahres des Erblassers die übernommene Unternehmung liquidieren. Die auf Grund des Besteuerungsaufschubs noch nicht besteuerten stillen Reserven (Art. 8 Abs. 2^{ter}) sind von der Möglichkeit einer milderen Besteuerung ausgenommen.

Art. 14 Abs. 3

Auf Grund ihres funktionalen Bezugs zur Geschäftstätigkeit des Unternehmens sollen Wertschriften des Geschäftsvermögens gleich wie die immateriellen Güter und das übrige bewegliche Vermögen des Geschäftsvermögens nach dem für die Einkommenssteuer massgeblichen Wert bewertet werden.

Art. 24 Abs. 4^{bis}

Der Wortlaut dieser Vorschrift ist identisch mit demjenigen von Artikel 64 Absatz 1^{bis} DBG. Es wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Art. 28 Abs. 1 erster Satz und 1^{bis}

Die Artikel 62 Absatz 4, 69 und 70 Absatz 4 Buchstabe b DBG zur Ermässigung auf Beteiligungen sind materiell unverändert ins StHG übernommen worden. Es kann auf die Erläuterungen zu den erwähnten Bestimmungen des DBG verwiesen werden.

Art. 30 Abs. 2 (neu)

Mit dieser Bestimmung erhalten die Kantone die Möglichkeit, bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften insoweit auf die Erhebung der Kapitalsteuer zu verzichten, als für die betreffende Steuerperiode eine Gewinnsteuer geschuldet ist.

Art. 72g (neu)

Für die Anpassung der kantonalen Steuergesetze an die im Unternehmenssteuerreformgesetz II vorgesehenen Änderungen des StHG sieht der Bundesrat eine Anpassungsfrist von drei Jahren vor. Die Änderungen der kantonalen Steuergesetze entfalten ihre Wirkung mit Ablauf dieser dreijährigen Anpassungsfrist.

Im Sinne einer vertikalen Harmonisierung treten die materiell gleich lautenden Bestimmungen im DBG und im VStG auf den gleichen Zeitpunkt in Kraft.

7.4

Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965⁶¹ über die Verrechnungssteuer

Art. 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2

Mit der Einführung einer Freigrenze von 200 Franken für alle Zinserträge aus Kundenguthaben, wenn der Zinsbetrag für ein Kalenderjahr die Freigrenze nicht übersteigt, kann das auf Spareinlagen beschränkte Sparprivileg von 50 Franken aufgehoben werden.

Art. 5 Abs. 1 Bst. g (neu) und I^{bis} (neu)

Der Wortlaut entspricht zwar jenem von Artikel 20 Absätze 3 und 4 DBG und Artikel 7a StHG, regelt jedoch nicht den steuerfreien Rückfluss von Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen in das Privatvermögen der Anteilinhaber, sondern den generellen Ausschluss eines Verrechnungssteueratbestandes bei deren Rückfluss. Die Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft hat jedoch die Pflicht, jede Veränderung dieser gesondert ausgewiesenen Kapitaleinlagen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu melden.

Art. 16 Abs. 1 Bst. b

Da die Eidgenössische Steuerverwaltung für Genossenschaften keine Veranlagungen mehr vornehmen wird, kann diese Bestimmung aufgehoben werden. Die Entstehung der Steuerforderung richtet sich neu nach der Bestimmung in Buchstabe c.

Art. 38 Abs. 3

Mit dem Übergang zur Selbstveranlagung für Genossenschaften kann die Bestimmung zur Veranlagung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung aufgehoben werden.

7.5

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951⁶² über die Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven der privaten Wirtschaft

Mit dem Inkrafttreten des Unternehmenssteuerreformgesetzes II wird das ABR-Gesetz von 1951 aufgehoben.

⁶¹ SR 642.21

⁶² SR 823.32

7.6

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1985⁶³ über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven

Art. 26a (neu) Übergangsbestimmungen

Mit dem Inkrafttreten des Unternehmenssteuerreformgesetzes II treten auch die Übergangsbestimmungen zum ABR-Gesetz von 1985 in Kraft.

Art. 26a Abs. 1

Absatz 1 hält fest, dass mit dem Inkrafttreten der Übergangsbestimmungen keine Arbeitsbeschaffungsreserven mehr gebildet werden können.

Art. 26a Abs. 2

Dieser Absatz überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, von der Vorschrift nach Artikel 13 ABRG abzuweichen, wonach Unternehmen, die Arbeitsbeschaffungsreserven auflösen, einen Verwendungsnachweis zu erbringen haben.

Art. 26a Abs. 3

Absatz 3 schliesslich beauftragt den Bundesrat, das ABR-Gesetz von 1985 aufzuheben, sobald die bestehenden Reserven aufgelöst sind. Es sei darauf hingewiesen, dass dies erst möglich sein wird, nachdem auch eventuelle Nachbesteuerungsverfahren abgeschlossen sind.

8 Auswirkungen

8.1 Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen

8.1.1 Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne

Die Teilbesteuerung der Dividenden wirkt sich auf das Steueraufkommen von Bund, Kantonen und Gemeinden aus. Allerdings ist es wichtig, *zwischen kurz- und langfristigen finanziellen Auswirkungen* zu unterscheiden. In der *Einführungsphase* wird die Reform zu grösseren Mindererträgen führen, längerfristig jedoch zu einem Gleichgewicht. Dafür sind zwei Effekte verantwortlich: Erstens wird die Entlastung durch die Teilbesteuerung der Dividenden sofort wirksam. Die höhere Ausschüttungsquote vermag die damit verbundenen Einnahmehausfälle nicht wettzumachen. Zweitens wird durch die steuerliche Entlastung aber zusätzliches Wirtschaftswachstum generiert. Die Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuern und der indirekten Steuern (darunter vor allem die MWST) expandieren, und die öffentlichen Haushalte erzielen Mehreinnahmen. Damit kann *langfristig* ein Teil der Reform selbst finanziert werden.

Die Aufteilung der Mindereinnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden zeigt, dass die Teilbesteuerung der Dividenden vor allem die beiden Letzteren betrifft. Unter der Annahme, dass die Kantone wie der Bund einen Teilbesteuerungssatz von 80 %

⁶³ SR 823.33

für im Privatvermögen gehaltene Erträge aus beweglichem Vermögen in Form von Dividenden, Gewinnanteilen und Liquidationsüberschüssen vorsehen, resultieren für Bund und Kantone die folgenden Mindereinnahmen: *Kurzfristig* würden dem *Bund Mindereinnahmen in Höhe von 40 Millionen Franken*, den *Kantonen von 460 Millionen Franken* entstehen. *Längerfristig* beliefen sich die *Ausfälle für die Kantone auf 270 Millionen Franken* pro Jahr, während der *Bund mit zusätzlichen Einnahmen im Umfang von 55 Millionen Franken* rechnen könnte.

Wenn die Kantone einen anderen Teilbesteuerungssatz wählen als der Bund, fallen ihre Mindereinnahmen entsprechend niedriger oder höher aus. Dies hätte über die Auswirkungen auf die Steuerbasis und deren Wachstum auch Rückwirkungen auf die Einnahmen des Bundes. Wählen die Kantone im Schnitt einen tieferen (höheren) Teilbesteuerungssatz als der Bund, so würden die Einnahmen des Bundes tiefer (höher) ausfallen, als oben beschrieben. Kurzfristig wäre dieser Effekt wohl relativ gering, langfristig jedoch nicht zu vernachlässigen.

8.1.2 Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer

Da der Bund die Kapitalsteuer 1995 abgeschafft hat, entstehen ihm keine Mindereinnahmen.

Die Kantone und Gemeinden vereinnahmten 2002 Kapitalsteuern in Höhe von 1,477 Milliarden Franken. Wenn alle Kantone vom Recht, die Gewinnsteuer anzurechnen, Gebrauch machen, so dürften die Mindereinnahmen einen Wert von 1 Milliarde Franken erreichen. Da die angewendeten Sätze je nach Kanton stark variieren, sind die einzelnen Kantone in Bezug auf ihre Mindereinnahmen unterschiedlich tangiert.

8.1.3 Emissionsabgabe

Die Mindereinnahmen aus den Massnahmen bei der Emissionsabgabe gemäss Ziffer 3.4 belaufen sich auf unter 1 Million Franken. Sie gehen zu Lasten des Bundes. Die Kantone sind nicht betroffen.

Die vorgesehene Aufgabenverzichtsplanning (Ziff. 6.2) im Bereich der Emissionsabgabe für Genossenschaften führt im Jahr 2008 gesamthaft zu Einsparungen von 490 000 Franken. Auf der Grundlage der Zahlen des Jahres 2003 ziehen diese Aufgabenverzicht keine Mindereinnahmen nach sich.

Die Abnahme der Prüfungsarbeiten beim Erlass der Emissionsabgabe bei Sanierungen entspricht einer Einsparung des Personalaufwandes von 1,5 Stellen oder 180 000 Franken ab dem Jahr 2008. Auf der Basis der Zahlen des Jahres 2003 zieht dieser Aufgabenverzicht Mindereinnahmen von zirka 2,5 Millionen nach sich (Total Einnahmen 2003 in diesem Bereich: 152 Mio. Franken). Diese Mindereinnahmen sind aber tiefer, als dies bei einer entsprechenden Reduktion von Aufgaben bei der externen Kontrolle der Fall wäre.

Die Revision im Bereich des Stempelgesetzes hat keine Auswirkung auf die Kantone, jedoch auf das Fürstentum Liechtenstein, in welchem das Stempelsteuergesetz Anwendung findet.

8.1.4 Verrechnungssteuer

Die *Möglichkeit, neu geschaffenes Agio steuerfrei zurückzuzahlen*, wird sich in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe g VStG finanziell noch nicht voll auswirken, da noch nicht viel neu geschaffenes Agio (z.B. bei Gesellschaftsliquidationen) zurückbezahlt wird. In den Folgejahren werden die Mindereinnahmen während einer gewissen Dauer von Jahr zu Jahr ansteigen, weil immer mehr verrechnungssteuerfrei rückzahlbares Neuagio und immer weniger der Verrechnungssteuer unterliegendes Altagio ausgeschüttet wird. Die dabei eintretenden Mindereinnahmen lassen sich nicht zuverlässig abschätzen.

Betroffen ist primär der Bund, teilweise betrifft es aber auch die Kantone (Kantonsanteil gemäss Art. 2 VStG).

Die im betreffenden Kontrollbereich zusammen mit der Revision der Freigrenze eingegebene Aufgabenverzichtsplanning (Ziff. 6.3), die im Übrigen keine weitere Gesetzesrevision voraussetzt, ergibt im Jahr 2008 gesamthaft Einsparungen von 765 000 Franken. Auf der Grundlage der Zahlen des Jahres 2003 zieht dieser Aufgabenverzicht bei einer statischen Betrachtung Mindereinnahmen von zirka 39 Millionen nach sich (Total Einnahmen 2003 in diesem Bereich: 2093 Mio. Franken). Andererseits bewirkt der Wegfall der Unterscheidung zwischen Spareinlagen mit und ohne Verrechnungssteuerbelastung eine klare Ausgangslage für die Deklaration durch die Steuerpflichtigen, was zu einer Vereinfachung führt. Dies gilt ebenfalls für die Kontrolle bei den kantonalen Steuerverwaltungen.

Die Einführung einer Freigrenze für Zinsen von allen Kundenguthaben wird auch in den Kantonen zu einer markanten Abnahme des Zahlungs- und Verrechnungsverkehrs führen.

8.1.5 Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven

Für den Bund, die Kantone und die Gemeinden resultieren mit der Aufhebung der ABR, bei gleichem Steuersubstrat, geringfügig höhere Einnahmen bei den direkten Steuern. Mit Blick auf die durchschnittliche Reservebildung in den vergangenen 10 Jahren handelt es sich um eine Summe in der Grössenordnung von 12 Millionen Franken⁶⁴.

Mit der Aufhebung verbindet sich weiter eine Verminderung des Verwaltungsaufwands. So ist bei der Bildung von ABR in einem ersten Schritt durch den Bund zu prüfen, ob das Unternehmen überhaupt zur Bildung von ABR berechtigt ist (Branchenzugehörigkeit, Anzahl Beschäftigte, Höchsteinlage, Höchstbestand etc.). Im Rahmen der Steuerveranlagung hat der Kanton insbesondere die Berechnungsgrundlage (Gewinn aus Liegenschaften, aus ausländischen Betriebsstätten etc.) zu prüfen.

Bei der Auflösung steht für den Bund vor allem die Überprüfung des Nachweises, dass Massnahmen in Sinne des Gesetzes erfolgten, sowie die Behandlung der Gesuche über eine Einzelfreigabe im Vordergrund. Von den Gesuchen um Einzelfreigabe sind auch die Kantone in dem Sinne betroffen, als das Gesuch beim Kanton einzureichen ist. Dieser leitet es mit einem Antrag an den Bund weiter.

⁶⁴ Jährliche Bildung an ABR von rund 47 Millionen, Durchschnittssteuersatz von ungefähr 25 %.

Schliesslich sei auf den Verwaltungsaufwand hingewiesen, der sich für die Kantone aus den vom Bund beantragten Nachbesteuerungen ergibt, die vom Sitzkanton des Unternehmens vorzunehmen sind.

8.1.6 Übrige Massnahmen

Die Mindereinnahmen, welche dem Bund und den Kantonen bei den Massnahmen zu Gunsten der Personenunternehmen und infolge der Einführung des Kapitaleinlageprinzips, der gesetzlichen Normierung der Ersatztatbestände und der Erleichterungen für den Beteiligungsabzug entstehen, sind kaum quantifizierbar. Von einer Schätzung dieser Mindereinnahmen wird deshalb abgesehen.

8.1.7 Fazit

Die nachfolgende Tabelle gibt auf der Basis des Jahres 2002 einen zusammenfassenden Überblick über die zu erwartenden Mindereinnahmen.

Basis: 2002	Mindereinnahmen in Millionen Franken		
	Total	Bund	Kantone und Gemeinden
Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne (Teilbesteuerungssatz im Privatvermögen 80 % für Bund und Kantone)	Kurzfristig: -500	Kurzfristig: -40	Kurzfristig: -460
	Langfristig: -215	Langfristig: +55	Langfristig: -270
Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer	0 bis -1000*	0	0 bis -1000*
Erleichterungen bei der Emissionsabgabe	<1	<1	0
Übrige Massnahmen	Schwer quantifizierbar, Kantone und Gemeinden sind stärker betroffen als der Bund.		

* Intervall, je nach Verhalten der Kantone.

8.2 Personelle Auswirkungen

Die Massnahmen nach den Ziffern 2 bis 4 haben weder beim Bund noch bei den Kantonen eine Auswirkung auf den Personalbestand.

Die Aufhebung der ABR gemäss Ziffer 5 hat für den Bund eine Verminderung des Verwaltungsaufwandes zur Folge. Auch für die Sitzkantone der Unternehmen ergibt sich aus dem Wegfall der vom Bund beantragten Nachbesteuerungen eine Einsparung. Beim Bund wird die aus dem Wegfall des Vollzugs der ABR resultierende Einsparung auf mindestens eine Vollzeitstelle geschätzt. Bei den Kantonen dürfte sich insgesamt eine deutlich höhere Personaleinsparung ergeben.

Die AVP-Massnahmen gemäss Ziffer 6 erlauben es der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die ihr gesetzten Vorgaben bezüglich Personalabbau im Rahmen der Aufgabenverzichtspannung mit möglichst geringen Mindererträgen teilweise zu erfüllen.

8.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

8.3.1 Die Auswirkungen der Massnahmen auf die Ziele der Reform

Die unten stehende Tabelle gibt einen Überblick darüber, wie sich die unter den Ziffern 2, 3 und 4 vorgestellten Massnahmen im Vergleich zum Status quo auf die unter Ziffer 1.7.2 eingeführten Ziele auswirken. Die Tabelle wird nachfolgend erläutert.

<div style="text-align: right;">Ziele</div> <div style="text-align: left;">Massnahmen</div>	Ziel 1: Annäherung an die Finanzierungsneutralität	Ziel 2: Annäherung an die Rechtsformneutralität	Ziel 3: Entlastung des Risikokapitals (Verbesserung der Investitionsanreize)	Ziel 4: Verbesserung der Standortattraktivität	Ziel 5: Verbesserung der Berechenbarkeit des Steuersystems	Ziel 6: Verbesserung der Steuerrechtlichkeit (Gleichmässigkeit der Besteuerung)
Auf Stufe Anteilinhaber: – Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne – Einführung des Kapitaleinlageprinzips – Gesetzliche Normierung der Ersatztatbestände	++ + 0	–/0 *) –/0 *) 0	+ + 0	0 0 0	0 0 +	+ + +
Im Bereich des Körperschaftsrechtes: – Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer – Erleichterungen für den Beteiligungsabzug – Erleichterungen bei der Emissionsabgabe	+ + 0/+ °)	+ + 0/+ °)	++ + 0/+ °)	++ + 0/+ °)	0 0 0	+ + 0/+ °)
Entlastungen für Personenunternehmen: – Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung – Bewertung des Geschäftvermögens im Hinblick auf die Vermögenssteuer – Übertragung von Liegenschaften aus dem Geschäfts- ins Privatvermögen – Weiterführung des Unternehmens durch einen Teil der Erben – Verminderung der Steuerbelastung von Liquidationsgewinnen – Verpachtung und definitive Aufgabe eines Geschäftsbetriebes	0 0 0 0 0 0	– –/0 **) –/0 **) –/0 **) –/0 **) –/0 **)	+ + + + +	0 0 0 0 0	0 0 0 0 0	– – + 0 – –
Nettoeffekt aller Massnahmen auf das Ziel	+	0/+	++	+	+	+
++ Starke Annäherung an Ziel + Leichte Annäherung an Ziel 0 Kein Einfluss auf Ziel – Leichte Entfernung vom Ziel – – Starke Entfernung vom Ziel	*) Die Massnahme für sich allein verschlechtert die Rechtsformneutralität im Durchschnitt über alle Unternehmen; in Verbindung mit den entlastenden Massnahmen zu Gunsten der Personengesellschaften wirkt sie in etwa neutral. **) Die Massnahme für sich allein verschlechtert die Rechtsformneutralität im Durchschnitt über alle Unternehmen; in Verbindung mit den entlastenden Massnahmen zu Gunsten der Kapitalgesellschaften wirkt sie in etwa neutral. °) Entlastungen bei der Emissionsabgabe könnten an sich zu einer Verbesserung bei allen Zielen mit Ausnahme von Ziel 5 führen. Da die Entlastungswirkung der Massnahmen bei Mindereinnahmen von unter 1 Million Franken aber sehr gering ist, geht von ihnen kaum ein messbarer Effekt aus.					

8.3.1.1 Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne

Die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne senkt die Grenzsteuerbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen und verbilligt dadurch die Anteilsfinanzierung relativ zur Selbstfinanzierung und zur Fremdfinanzierung.

Für den Bund sind Teilbesteuerungssätze von 80 % für Beteiligungen im Privatvermögen und von 60 % für Beteiligungen im Geschäftsvermögen vorgesehen. Die Satzendifferenzierung rechtfertigt sich durch den Umstand, dass bei Beteiligungen im Geschäftsvermögen Kapitalgewinne besteuert werden, bei denjenigen im Privatvermögen hingegen nicht. Während es sich heute nur lohnt, Beteiligungen im Geschäftsvermögen zu halten, wenn darauf Verluste eintreten, wirkt die vorgesehene Regelung neutraler. Dadurch werden gewinnbringende Beteiligungen im Geschäftsvermögen attraktiver. Volkswirtschaftlich ist dies erwünscht, weil die Kombination von Kapitalgewinnbesteuerung und tiefem Teilbesteuerungssatz das Gebot der Finanzierungsneutralität besser erfüllt, als wenn die Annäherung an die Gewinnverwendungsneutralität nur von einer Seite erfolgt, wie dies bei Beteiligungen im Privatvermögen der Fall ist. Dort verbilligt die Teilbesteuerung die Anteilsfinanzierung, ohne dass an der privilegierten steuerlichen Behandlung der Selbstfinanzierung gerüttelt wird.

Da die Kantone in der Wahl des Teilbesteuerungssatzes frei sind und überdies noch wählen können, ob sie zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Beteiligungen differenzieren wollen, besteht über das Ausmass der insgesamt resultierenden Verbilligung der Anteilsfinanzierung eine gewisse Unsicherheit. Würden sämtliche Kantone dieselbe Lösung wählen wie der Bund, so ergäbe sich eine merkliche Annäherung an die Finanzierungsneutralität, ohne dass diese aber vollständig realisiert wäre. Die Selbstfinanzierung bliebe günstiger als die Fremdfinanzierung, und die Anteilsfinanzierung würde ihren Kostennachteil gegenüber der Fremdfinanzierung deutlich, aber nicht vollständig abbauen.

Selbst wenn die *Finanzierungsneutralität* nicht vollständig erreicht wird, mildert die vorgesehene Teilbesteuerung die unter Ziffer 1.7.3.1 geschilderten Anreizprobleme. Dies dürfte dazu führen, dass rentablere Investitionsprojekte gewählt werden, was zu nicht unerheblichen volkswirtschaftlichen Effizienzgewinnen führen sollte.

Durch die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne sinkt die Grenzsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften im Mittel der Finanzierungswege. Dadurch wird das im Status quo über alle Unternehmen hinweg in etwa bestehende Belastungsgleichgewicht zwischen Kapital- und Personengesellschaften gestört. Die ebenfalls vorgesehenen Massnahmen zur Entlastung der Personengesellschaften stellen jedoch sicher, dass die *Rechtsformneutralität* im Durchschnitt über alle Unternehmen dennoch gewahrt bleibt. Darüber hinaus bringt die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne einen weiteren wichtigen Vorteil. Indem sich die Differenz der Grenzsteuersätze zwischen selbst- und anteilsfinanzierten Investitionen verringert, leistet sie auch einen Beitrag zu einer höheren Neutralität der Besteuerung innerhalb des sehr heterogenen Sektors der Kapitalgesellschaften. Daraus ergeben sich wiederum Effizienzvorteile.

Die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne vermindert die Grenzsteuerbelastung der Kapitalgesellschaften im Mittel der Finanzierungswege. Sie *entlastet damit das Risikokapital und verbessert die Investitionsanreize*. Das Gutachten Keuschnigg (vgl. Ziff. 1.5) gibt einen Hinweis auf die damit verbundenen Wachstumsimpulse.

Von den dort untersuchten Reformszenarien kommt die Variante mit einem Teilbesteuerungssatz von 70 % auf allen Beteiligungen der hier vorgeschlagenen Massnahme am nächsten. Da im Rahmen dieser Massnahme die Kantone allerdings bei der Wahl von Teilbesteuerungssatz und allfälligem Qualifikationskriterium frei sind, besteht über den tatsächlich zu erwartenden Impuls eingeständenermassen eine gewisse Unsicherheit. Unter Annahme eines Teilbesteuerungssatzes von 70 % für alle Beteiligungen schätzt das Gutachten Keuschnigg den langfristig zu erwartenden Wachstumseffekt auf das BIP auf 0,7 % (vgl. Ziff. 1.5.2). Gemessen am BIP von 2004 wäre dies immerhin ein zusätzliches Einkommen von rund 3 Milliarden Franken. Im Gutachten wurde unterstellt, dass der Grenzinvestor den im Inland auf Haushaltsebene erhobenen Steuern unterliegt. Da es auch Investoren – wie z.B. Schweizer Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten ausländischer Unternehmen oder Pensionskassen – gibt, für die dies nicht zutrifft, sollte der im Gutachten Keuschnigg ausgewiesene Wachstumsimpuls als eine obere Grenze interpretiert werden.

Unter Ziffer 1.6.1 wurde erörtert, dass die Standortentscheide grosser, international tätiger Unternehmen, die neue Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten in dem einem oder anderen Land ansiedeln können, vom effektiven Durchschnittssteuersatz auf Unternehmensebene abhängt. Dieser wird von der (Teil-)Besteuerung ausgeschütteter Gewinne nicht beeinflusst. Dementsprechend vermag die Massnahme die *Standortattraktivität* der Schweiz nicht zu verbessern.

Die Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne dient der Verbesserung der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung*, indem sie einen Beitrag zur Annäherung an die Finanzierungs- und an die Rechtsformneutralität leistet. Positiv ins Gewicht fällt namentlich, dass im Einzelfall die bei hohen Ausschüttungsquoten wirksam werdende Überbesteuerung abgebaut wird. Hingegen stellt sich in Ermangelung eines Vorbelastungstests die Frage, ob es infolge der Massnahme im Einzelfall nicht auch zu Unterbesteuerungen kommen kann.

8.3.1.2 Einführung des Kapitaleinlageprinzips

Der Übergang vom Nennwert- zum Kapitaleinlageprinzip ermöglicht die steuerfreie Rückzahlung der gesamten Kapitaleinlagen einschliesslich des bisher steuerbaren Agios. Steuersystematisch ist dies folgerichtig, da es sich beim Agio um eingebrachtes Kapital und nicht um erwirtschaftete Gewinne handelt. Von daher ist die Steuerfreiheit der Rückzahlung der gesamten Kapitaleinlage geboten, zumindest wenn es sich dabei um eine Totalliquidation des Unternehmens oder im Rahmen einer Redimensionierung um die Rückzahlung von nicht mehr benötigtem Eigenkapital handelt.

In der Praxis wird die bisher schon mögliche steuerfreie Nennwertrückzahlung jedoch anders eingesetzt. Im Falle eines im bisherigen Umfang weiter geführten oder sogar wachsenden Unternehmens bleibt der Eigenkapitalbedarf konstant oder er nimmt sogar zu. Von daher drängt sich betriebswirtschaftlich eine Nennwertrückzahlung an sich nicht auf. Dass dies dennoch geschieht, hat steuerliche Gründe. Würde das Unternehmen erwirtschaftete Gewinne in Form einer Bardividende ausschütten, so würden diese beim Anteilsinhaber der Einkommenssteuer unterliegen. Durch die Nennwertrückzahlung wird die Einkommenssteuer vermieden, und das betriebswirtschaftlich erforderliche Eigenkapital wird durch Gewinnthesaurie-

rung in Form von Reserven bereitgestellt. Es findet demzufolge eine Substitution von Aktienkapital durch (offene) Reserven statt.

Durch den Übergang zum Kapitaleinlageprinzip wird die Möglichkeit der steuerfreien Gewinnausschüttung eines fortbestehenden, wirtschaftlich erfolgreichen Unternehmens ausgeweitet. Dadurch sinkt die Steuerbelastung der Anteilsfinanzierung. Da es sich dabei um die steuerlich am stärksten belastete Finanzierungsform handelt, ist dieser Effekt im Sinne der Annäherung an die *Finanzierungsneutralität* durchaus positiv zu werten.

Wie auch bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne verschlechtert der Übergang zum Kapitaleinlageprinzip für sich allein die *Rechtsformneutralität* im Durchschnitt über alle Unternehmen. In Verbindung mit den entlastenden Massnahmen zu Gunsten der Personengesellschaften wirkt sie in etwa neutral.

Durch die Verbilligung der Anteilsfinanzierung sinkt die Grenzsteuerbelastung auf Investitionen im Mittel der Finanzierungswege etwas. Dadurch wird das *Risikokapital entlastet*. Entsprechend *verbessern sich die Investitionsanreize*. Kein nennenswerter Einfluss geht hingegen auf die *Standortattraktivität* aus, da die Massnahmen ihre Wirkung bei der Steuerbelastung des Investors und nicht beim Unternehmen direkt entfaltet.

In Bezug auf die *Steuergerechtigkeit* greift im Prinzip dieselbe Argumentation wie bei der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne. Die Überwindung der bisherigen, sachgemäss nicht begründeten Ungleichbehandlung von Nennwert und Agio stellt ein zusätzliches, der Allgemeinheit der Besteuerung förderliches Element dar.

8.3.1.3 Gesetzliche Normierung der Ersatztatbestände

Die vorgesehenen Massnahmen zielen auf die *Verbesserung der Rechtssicherheit*. Soweit dies durch die gesetzliche Normierung gelingt, wird das Steuersystem für die Steuerpflichtigen berechenbarer. Die damit verbundene, verstärkt durchgesetzte Gleichbehandlung trägt auch zur *Steuergerechtigkeit* bei. Darüber hinaus verbessert sich die Neutralität des Steuersystems, da mit dem Übergang von der indirekten Teilliquidation zur Ersatzdividende die steuerliche Behandlung nicht mehr von der Eigenschaft bzw. dem Verhalten des Käufers abhängt.

8.3.1.4 Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer

Die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer greift auf Unternehmensebene. Sie reduziert dort die effektive Grenz- und die effektive Durchschnittssteuerbelastung für eigenkapitalfinanzierte Investitionen von Kapitalgesellschaften und zwar unabhängig davon, ob die Beteiligten den persönlichen Steuern in der Schweiz unterliegen oder nicht. Die Massnahme *entlastet das Risikokapital* und regt dadurch die *Investitionstätigkeit* an. Gleichzeitig verbessert sie die *Standortattraktivität*, insbesondere für profitable Unternehmen.

Durch die niedrigere Grenzsteuerbelastung des Eigenkapitals trägt die Anrechnung zur Annäherung an die Kapitalstrukturneutralität bei.⁶⁵ An der steuerlichen Ungleichbehandlung von Selbst- und Anteilsfinanzierung ändert sie hingegen nichts. Insgesamt resultiert jedoch eine *Annäherung an die Finanzierungsneutralität* und gleichzeitig auch an die *Rechtsformneutralität*. Schliesslich bewirkt die Anrechnung auch eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Gesellschaftskapital und Vermögen. Auf diesem Wege dient die Massnahme auch der Verbesserung der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung*. Diese Beurteilung setzt allerdings voraus, dass die Kantone von der Anrechnungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch machen.

8.3.1.5 Erleichterungen für den Beteiligungsabzug

Der Beteiligungsabzug soll wirtschaftliche Mehrbelastungen vermeiden, die daraus resultieren, dass eine Kapitalgesellschaft oder eine Genossenschaft an einem anderen Gewinnsteuersubjekt beteiligt ist. Der Beteiligungsabzug zielt auf eine Beseitigung der Mehrfachbelastung beim Anteilsinhaber, setzt aber auf Stufe Unternehmen bei der Gewinnsteuer an.

Die Beseitigung dieser Form der wirtschaftlichen Mehrbelastung dient dem Ziel der *Finanzierungsneutralität* ebenso wie demjenigen der *Rechtsformneutralität*. Dadurch ergibt sich auch eine Verbesserung der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung*. Gleichzeitig verringert sich die effektive Grenzsteuerbelastung, so dass *das Risikokapital* entlastet und die *Investitionstätigkeit* angeregt wird. Da der Beteiligungsabzug bei der Gewinnsteuer auf Unternehmensebene ansetzt, vermindert sich auch die effektive Durchschnittsbelastung auf Unternehmensebene, wodurch die *Standortattraktivität* zunimmt.

Durch die vorgesehene Absenkung des Qualifikationskriteriums vergrössert sich der Kreis der Unternehmen, die in den Genuss des Beteiligungsabzugs gelangen können. Dies ist ein Schritt in Richtung einer umfassenderen Beseitigung der wirtschaftlichen Mehrbelastung aus Beteiligungen einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft an anderen Gewinnsteuersubjekten. Die oben geschilderten Vorteile im Hinblick auf die Ziele der Unternehmenssteuerreform können damit künftig besser als bisher ausgeschöpft werden.

8.3.1.6 Erleichterungen bei der Emissionsabgabe

Die Emissionsabgabe verteuert die Anteilsfinanzierung, d.h. die steuerlich ohnehin schon am stärksten belastete Finanzierungsform von Kapitalgesellschaften. Von daher sind Erleichterungen bei der Emissionsabgabe unter *Neutralitätsgesichtspunkten*, zur Entlastung des Risikokapitals und, da die Abgabe unmittelbar auf Unter-

⁶⁵ An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Kapitalsteuer, welche die Eigenkapitalfinanzierung verteuert, ebenso wie die Emissionsabgabe, welche die Kosten der Anteilsfinanzierung erhöht, im Gutachten Keuschnigg nicht berücksichtigt sind. Von daher dürften im Gutachten die Grenzsteuerbelastung der Selbst- und v.a. der Anteilsfinanzierung relativ zu derjenigen der Fremdfinanzierung tendenziell zu niedrig ausgewiesen sein. Demzufolge schneiden im Gutachten auch die Kapitalgesellschaften gegenüber den Personengesellschaften tendenziell etwas zu günstig ab.

nehmensebene ansetzt, auch aus Gründen der *Standortattraktivität* durchaus wünschenswert. Mit einem Steuerentlastungsimpuls von unter 1 Million Franken geht von den Erleichterungen allerdings kaum ein nennenswerter Einfluss aus. Zu beachten ist auch, dass die Erhöhung des Freibetrages zwar unter *erhebungswirtschaftlichen Gesichtspunkten* vertretbar ist, unter dem Aspekt der *Wettbewerbsneutralität* jedoch an sich eine Verzerrung darstellt.

8.3.1.7 Entlastungen für Personenunternehmen

8.3.1.7.1 Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung

Wie sich die Ausweitung des Begriffs der Ersatzbeschaffung auswirkt, wurde unter Ziffer 4.2.1 dargestellt. Im Unterschied zu den Kapitalgesellschaften resultiert bei den Personengesellschaften aber keine Verletzung der Finanzierungsneutralität, da einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne steuerlich gleich behandelt werden.

Die Nichtbesteuerung stiller Reserven führt zu einem Steueraufschub, der so lange währt, bis die stille Reserve aufgelöst ist und steuerbar wird. Durch den mit dem Steueraufschub verbundenen Lock-in-Effekt entsteht eine Milderung der Steuerbelastung, die aber sehr verzerrend wirkt, weil sie die Wettbewerbsneutralität verletzt. Der Grund dafür ist, dass nicht alle Unternehmen die gleichen Möglichkeiten haben (steuerrechtlich sanktionierte) stille Reserven zu bilden. Neben diesem Einwand aus der Warte der Allokationseffizienz lässt sich die Nichtbesteuerung stiller Reserven auch aus der Perspektive der Steuergerechtigkeit kritisieren, da sie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspricht.

Vorgesehen ist nun einerseits eine Ausweitung des bisherigen Tatbestandes der Übertragung nicht besteuert stiller Reserven, die statt auf ein Ersatzobjekt des betriebsnotwendigen Anlagevermögens gleicher Funktion neu auf ein beliebiges betriebsnotwendiges Objekt des Anlagevermögens erfolgen kann. Andererseits soll auch ein realisierter Kapitalgewinn auf einer veräusserten Beteiligung auf eine neu erworbene Beteiligung übertragen werden können. Beide Massnahmen weiten die Möglichkeiten zur Übertragung stiller Reserven und damit den Lock-in-Effekt aus.

Ohne Zweifel bewirkt dies eine Milderung der Gewinnsteuer und damit der effektiven Grenz- und der Durchschnittssteuerbelastung auf Unternehmensebene. Daraus resultieren ein *Investitionsansub* durch die *Entlastung des Risikokapitals* sowie eine *Erhöhung der Standortattraktivität*.

Im Unterschied etwa zu einer Senkung des Gewinnsteuersatzes mit äquivalenter Reduktion der effektiven Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung erzeugen die beiden Massnahmen aber Verzerrungen und verletzen die Steuergerechtigkeit. Zum einen begünstigen sie Investitionen im eigenen Unternehmen gegenüber der Gewinnausschüttung und anschliessender Reinvestition in anderen Unternehmen via den Kapitalmarkt. In diesem Sinn wird die Selbstfinanzierung gegenüber der Anteilsfinanzierung bevorzugt. Die Gewinnverwendungs- und damit die *Finanzierungsneutralität* ist also verletzt. Zum anderen haben Unternehmen umso mehr Möglichkeiten, die beiden Massnahmen steuersenkend einzusetzen, je grösser sie sind. Kleinere Unternehmen erleiden dementsprechend einen Wettbewerbsnachteil, was sowohl unter dem Gesichtspunkt der Allokationseffizienz als auch unter dem Aspekt der *Steuergerechtigkeit* stossend ist. Da letztlich Personengesellschaften im

Schnitt kleiner sind als Kapitalgesellschaften, wirken sich die beiden Massnahmen auch *nicht rechtsformneutral* aus.

8.3.1.7.2 Bewertung der Wertschriften im Geschäftsvermögen bei der Vermögenssteuer

Die Änderung der Bewertungsvorschriften führt dazu, dass stille Reserven auf Wertschriften, die zum Geschäftsvermögen der steuerpflichtigen Person gehören, in der Vermögenssteuer nicht mehr buchmässig hinzugerechnet werden.

Dies führt zu einer Milderung der Vermögenssteuer der Personenunternehmen, die Wertschriften im Geschäftsvermögen halten. Ihre effektive Grenzsteuerbelastung sinkt dadurch. Folglich resultiert durch die *Entlastung des Risikokapitals* ein gewisser Anschub der Investitionen. Auf die *Standortattraktivität* bleibt die Massnahme hingegen weitgehend ohne Einfluss, da Personengesellschaften bei grenzüberschreitenden Direktinvestitionen kaum eine Rolle spielen. Die Massnahme verletzt hingegen die *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung*, weil sie Wertschriften diskriminiert, die im Privatvermögen gehalten werden. Sie verbessert die Position der Personengesellschaften gegenüber den Kapitalgesellschaften und steht damit dem Ziel der *Rechtsformneutralität* an sich entgegen. Da bei den Kapitalgesellschaften aber ebenfalls entlastende Massnahmen vorgesehen sind, lässt sich dies aber vertreten.

8.3.1.7.3 Übertragung von Liegenschaften aus dem Geschäfts- ins Privatvermögen

Die Massnahme zur Übertragung von Liegenschaften aus dem Geschäfts- in das Privatvermögen bewirkt in erster Linie eine Senkung des effektiven Grenzsteuersatzes und eine Entlastung des *Risikokapitals*. Die Restrukturierung einer Personengesellschaft kann dadurch steuerneutral geleistet werden. Durch die Gleichbehandlung restrukturierender und nicht restrukturierender Personengesellschaften wird der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung* verstärkt Rechnung getragen. Der Steueraufschub verbessert die Position der Personengesellschaften gegenüber den Kapitalgesellschaften und steht damit dem Ziel der *Rechtsformneutralität* an sich entgegen. Da bei den Kapitalgesellschaften aber ebenfalls entlastende Massnahmen vorgesehen sind, ist dies vertretbar. Die anderen Ziele der Reform werden durch die beiden Massnahmen nicht beeinflusst.

8.3.1.7.4 Weiterführung des Unternehmens durch einen Teil der Erben

Die Erben können auf Gesuch hin die Erbteilung des Unternehmens von der Besteuerung ausnehmen. Steuerfolgen entstehen stattdessen erst – und nur für den übernehmenden Erben –, wenn dieser stille Reserven auflöst bzw. das Unternehmen veräussert. Damit verbunden ist ein Steueraufschub, der das *Risikokapital entlastet*. Unter dem Aspekt der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der*

Besteuerung ist anzustreben, dass die latente Steuerlast des übernehmenden Erben im Rahmen der Erbteilung berücksichtigt wird.

8.3.1.7.5 Verminderung der Steuerbelastung von Liquidationsgewinnen

Stille Reserven wirken im Zeitpunkt, in dem sie entstehen, steuermindernd. Werden nun die im Laufe der Zeit akkumulierten stillen Reserven im Rahmen der Liquidation aufgelöst, so kann sich im Gegenzug die Steuerlast auf dem Liquidationserlös, der dem übrigen Einkommen hinzugerechnet wird, infolge des progressiven Einkommenssteuertarifs erhöhen. In der Kombination der beiden Elemente dürfte dank des Steueraufschubes in den meisten Fällen eine Unterbesteuerung im volkswirtschaftlichen Sinne resultieren. Im Einzelfall kann sich jedoch unter bestimmten Konstellationen auch eine Überbesteuerung ergeben.

Mit der vorgesehenen Massnahme wird der Liquidationsgewinn milder besteuert. Dadurch wird das *Risikokapital entlastet*. Gleichzeitig dürfte aber in allen Fällen eine Unterbesteuerung im volkswirtschaftlichen Sinne resultieren, so dass die *Gleichmässigkeit der Besteuerung* beeinträchtigt wäre.

8.3.1.7.6 Verpachtung und definitive Aufgabe eines Geschäftsbetriebes

Die Vermutung, dass die Verpachtung eines Geschäftsbetriebes keine definitive Aufgabe einer selbständigen Erwerbstätigkeit darstellt, erlaubt die Verpachtung von Geschäftsbetrieben ohne unmittelbare steuerliche Folgen und stellt damit einen zusätzlichen Tatbestand des Steueraufschubs dar. Die Folge ist eine *Entlastung des Risikokapitals*. Im Falle der Landwirtschaft, für welche diese Bestimmung in erster Linie relevant ist, gehen davon zwei Effekte aus: Erstens gewinnt die Verpachtung relativ zur Selbstbewirtschaftung an Attraktivität. Im Sinne des notwendigen Strukturwandels in Richtung grösserer landwirtschaftlicher Betriebe ist dies positiv zu bewerten. Zweitens wird aber für einen Landwirt, der seinen Hof nicht mehr selbst bewirtschaften kann oder will, die Verpachtung zu einer Alternative zum Verkauf. Dies behindert den Strukturwandel. Der Grund dafür ist, dass die Eigentumsrechte auf eigenem Land besser verankert sind als bei Pachtland. Dem Pächter kann innerhalb der vertraglichen Fristen gegebenenfalls die Pacht erhöht oder gekündigt werden. Von daher ist die Investitionssicherheit bei eigenem Land grösser als bei Pachtland. Welcher der beiden Effekte überwiegt, ist offen.

Unter dem Aspekt der *Steuergerechtigkeit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung* ist die Massnahme insofern problematisch, als bei wirtschaftlichen Tätigkeiten, in deren Rahmen sich Betriebe verpachten lassen, die potenziellen Verpächter steuerlich bevorzugt behandelt werden.

8.3.2 Zielerreichung mit dem vorgeschlagenen Massnahmenpaket

Das Massnahmenpaket der Unternehmensteuerreform II verspricht unter dem Strich eine Annäherung an sämtliche sechs Ziele, vielleicht mit Ausnahme der Rechtsformneutralität, wo die Fortschritte eher marginal sind.

Bei der Annäherung an die *Finanzierungsneutralität* kommen wichtige Impulse von der Teilbesteuerung ausgeschütteter Gewinne und vom Übergang zum Kapitaleinlageprinzip. Beide reduzieren den Steuerbelastungsnachteil der Anteilsfinanzierung. Da es aber keine Massnahme gibt, die im Gegenzug die Selbstfinanzierung stärker belastet, erfolgt die Annäherung an die *Gewinnverwendungsneutralität* lediglich von einer Seite und bleibt daher unvollständig. Die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer trägt demgegenüber zur Annäherung an die *Kapitalstrukturneutralität* bei.

Vollständig verwirklicht werden könnte die *Rechtsformneutralität*, wenn Personengesellschaften wie Kapitalgesellschaften besteuert würden. Alternativ liesse sich die Rechtsformneutralität wesentlich verbessern, wenn bei den Kapitalgesellschaften die Selbstfinanzierung stärker besteuert und im Gegenzug die Anteilsfinanzierung steuerlich entlastet würde. Gleichzeitig wäre der stärkere Einbezug der Personengesellschaften in die Finanzierung der Sozialversicherung zu begrenzen. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II wird jedoch ein pragmatischerer Weg gewählt: Mit der Teilbesteuerung der ausgeschütteten Gewinne wird bei den Kapitalgesellschaften die Anteilsfinanzierung verbilligt, ohne dass eine Höherbelastung der Selbstfinanzierung erfolgt. Damit kann die im Einzelfall bestehende Überbesteuerung stark ausschüttender oder grundsätzlich ausschüttungswilliger Kapitalgesellschaften reduziert werden. Um die im Durchschnitt über alle Unternehmen und Finanzierungswege einigermaßen ausgeglichene Belastung zwischen den beiden Rechtsformtypen zu gewährleisten, sind auch verschiedene Massnahmen zu Gunsten der Personengesellschaften vorgesehen.

Verschiedene der vorgeschlagenen Massnahmen vermindern die *effektive Grenzsteuerbelastung und regen über die Entlastung des Risikokapitals die Investitionstätigkeit an*. Die Teilbesteuerung der Dividenden setzt beim Investor an, sie vermindert die effektive Grenzsteuerbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen und trägt damit bei jenen Unternehmen zum Abbau des Steuerkeils auf anteilsfinanzierten Investitionen bei, deren Anteile vor allem von steuerpflichtigen Inländern gehalten werden. In die gleiche Richtung wirkt der Übergang zum Kapitaleinlageprinzip. Die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer reduziert die effektiven Grenzsteuersätze auf mit Eigenkapital finanzierten Investitionen ebenfalls. Dies gilt namentlich für profitable Kapitalgesellschaften, welche in den Genuss einer vollständigen Anrechnung kommen.

Von den vorgeschlagenen Massnahmen trägt die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer zur weiteren Verbesserung der *Standortattraktivität* bei, da die effektive durchschnittliche Steuerbelastung auf profitablen Unternehmen sinkt. Subsidiär wirken auch die vorgesehenen Verbesserungen beim Beteiligungsabzug.

Durch die vorgeschlagene gesetzliche Normierung der Ersatztatbestände sollte sich die *Berechenbarkeit des Steuersystems* verbessern. Die meisten der genannten Massnahmen leisten überdies einen Beitrag zur *Verbesserung der Steuergerechtigkeit*.

keit im Sinne der Gleichmässigkeit der Besteuerung. Diesem Ziel stehen lediglich die Massnahmen unter dem Titel «Ersatzbeschaffung» entgegen.

8.3.3 Aufhebung der Arbeitsbeschaffungsreserven

Für die zur Bildung von ABR berechtigten Unternehmen fällt eine Möglichkeit der Steuerersparnis weg. Unter Ziffer 5.1.3 ist dargelegt, dass die Unternehmen von dieser Möglichkeit in den vergangenen Jahren vergleichsweise wenig Gebrauch gemacht haben. Es darf vermutet werden, dass unter anderem der Umstand, dass die ABR-Reserven im Prinzip bis zu einer nächsten allgemeinen Freigabe blockiert sind, die Unternehmen zu einem vorsichtigen Handeln veranlasst hat.

Der Wegfall der Möglichkeit zur Bildung von ABR vereinfacht für die Unternehmen die Deklarationspflichten im Rahmen der Steuerveranlagung. Grundsätzlich wird mit der Aufhebung der ABR für Firmen mit weniger als 20 bzw. 10 Beschäftigten ein Wettbewerbsnachteil beseitigt, da solchen Unternehmen der Zugang zu dieser Steuerersparnis verwehrt blieb.

Die ABR erreichten nie ein Volumen, vom dem eine spürbare Wirkung auf den Konjunkturverlauf hätte ausgehen können. Aus dem geringen Volumen darf auch geschlossen werden, dass die ABR keinen Beitrag zur Hebung der Standortattraktivität leisten.

Eine Variante zum vorgeschlagenen Ausstieg (letzte allgemeine Freigabe bei der nächsten Konjunkturschwäche nach Inkrafttreten des Aufhebungserlasses) wäre in einer sofortigen Aufhebung – unabhängig von der Konjunkturlage und eventuell sogar ohne die Forderung nach einem Verwendungsnachweis – zu sehen. Davon soll indessen abgesehen werden. Für die gewährte Steuererleichterung ist die Gegenleistung einzufordern.

Als Alternative zur Aufhebung käme eine Steigerung der Attraktivität der ABR in Frage, wie dies die WAK-NR mit ihrem Postulat (P 99.3455) fordert. Dies könnte durch eine Ergänzung des bestehenden Modells in dem Sinne geschehen, dass ein Rückgriff auf einmal gebildete ABR ermöglicht wird, ähnlich der Konzeption nach dem Gesetz von 1951. Dies würde indessen eine wesentliche Erhöhung des administrativen Aufwandes erfordern, insbesondere wenn zudem die Zugangsbeschränkung zu den ABR über die erforderliche Mindestzahl der Beschäftigten aufgehoben würde. Der Bundesrat verfolgt einen andern Weg. Er will über eine Reform der Unternehmensbesteuerung einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für ein Wirtschaftswachstum schaffen.

8.4 Zweckmässigkeit im Vollzug

Der Gesetzesentwurf bringt für die Anteilshaber an Kapitalgesellschaften, für die Körperschaften und für die Personenunternehmen zahlreiche spürbare steuerliche Erleichterungen und er schafft Rechtssicherheit.

Trotz seiner Komplexität bettet sich der Gesetzesentwurf in die bestehende Gesetzgebung zur direkten Bundessteuer, zur Steuerharmonisierung, zum Stempel- und zum Verrechnungssteuerrecht ein. Die Verfahren im Bereich der Sondertatbestände von Transponierung, indirekter Teilliquidation und Quasi-Wertschriftenhandel

werden klar und abschliessend im Gesetz geregelt. Die kantonalen Kompetenzen im Bereich der direkten Steuern bleiben gewahrt.

Die Regelungen berücksichtigen so weit wie möglich die Anliegen der Steuerpraxis. Der Bundesrat ist sich allerdings bewusst, dass sich durch seinen Verzicht auf die Festlegung harmonisierter Kriterien für Voraussetzungen (Mindestbeteiligung), Ausmass und Methode zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung Schwierigkeiten für die Veranlagungspraxis ergeben können. Er empfiehlt daher den Kantonen, sich bei der materiellrechtlichen Regelung der Dividendenenlastung der Regelung anzuschliessen, wie sie für die direkte Bundessteuer vorgesehen ist.

9 **Legislaturplanung**

Die Vorlage zur Unternehmenssteuerreform II ist im Bericht des Bundesrats über die Legislaturplanung 2003–2007⁶⁶ als Richtliniengeschäft angekündigt.

10 **Verfassungsmässigkeit**

10.1 **Allgemeines**

Die zu ändernden Steuergesetze sind seinerzeit gestützt auf die Bundesverfassung im ordentlichen Verfahren erlassen worden. Die verfassungsmässige Rechtsgrundlage ergibt sich aus dem jeweiligen Ingress der einzelnen, nunmehr zu ändernden Erlasse.

In der Bundesverfassung vom 18. April 1999⁶⁷ (BV) sind die direkten Steuern in Artikel 128 und die Stempelsteuer sowie die Verrechnungssteuer in Artikel 132 geregelt. Nach den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft vom 20. November 1996⁶⁸ über eine neue Bundesverfassung kann davon ausgegangen werden, dass die bisherigen Verfassungsbestimmungen von Artikel 41^{bis} Absatz 1 Buchstaben a und b (aBV) betreffend die Stempel- und die Verrechnungssteuer sowie von Artikel 41^{ter} (aBV) betreffend die direkte Bundessteuer materiell nicht geändert worden sind. Die mit dieser Botschaft beantragten Änderungen des Rechts der Bundessteuern halten sich im Rahmen der Verfassungsnormen und sind daher verfassungsmässig.

Nach Artikel 100 Absatz 6 BV *kann der Bund die Unternehmen zur Bildung von Arbeitsbeschaffungsreserven verpflichten*. Diese «Kann-Vorschrift» steht einer Aufhebung der ABR-Gesetze nicht entgegen. Es besteht keine Verpflichtung, eine Verfassungsnorm auszuschöpfen.

⁶⁶ BBl 2004 1149 ff., 1169.

⁶⁷ SR 101

⁶⁸ BBl 1997 I 1, insbes. 347 und 352.

10.2 Steuerharmonisierung

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Steuerharmonisierung liegt in Artikel 129 BV. Diese Bestimmung entspricht den Artikeln 42^{quater} und 42^{quinquies} aBV⁶⁹, eine materielle Änderung bisherigen Verfassungsrechts wurde nicht beabsichtigt. Die Harmonisierungskompetenz des Bundes erlaubt ihm die Regelung von Grundsätzen. Diese dürfen sich nur auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrensrecht und das Steuerstrafrecht beziehen. Nicht harmonisiert werden dürfen die Bereiche Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. Artikel 129 BV versteht die Steuerharmonisierung als dynamischen Prozess, der die Rechtsangleichung – entsprechend dem Harmonisierungsbedarf und der Harmonisierungsreife der einzelnen Sachbereiche – voranzutreiben hat. Zum Hauptanliegen der Botschaft, der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, stellt sich angesichts der Nähe des Problems zum Bereich der Steuertarife die Frage, ob der Bund ermächtigt sei, den Kantonen und Gemeinden entsprechende Massnahmen vorzuschreiben. Diese Frage wurde bereits in der Botschaft vom 25. Mai 1983⁷⁰ zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer erörtert. Aus den damaligen Ausführungen des Bundesrates ergibt sich, dass das Problem der Milderungsmassnahmen unabhängig vom technischen Vorgehen (Abzug von der Bemessungsgrundlage oder Tarifermässigung) als Tarifproblem betrachtet wurde.

Die in der vorliegenden Botschaft vorgeschlagene Massnahme für die direkte Bundessteuer zielt einzig auf die Beseitigung der wirtschaftlichen Doppelbelastung. Die steuerliche Entlastung ist ungeachtet der Höhe der Beteiligung die gleiche; es spielt keine Rolle, ob es sich um eine schlichte Kapitalanlage oder um eine unternehmerische Risikoinvestition handelt. Eine blossе Korrektur der wirtschaftlichen Doppelbelastung hat allerdings im Wesentlichen *tariflichen Charakter* (siehe Ziff. 2.2). Aus diesem Grund ist mit Bezug auf die Steuerharmonisierung festzustellen, dass der Bund die Kantone lediglich auf die gleiche Entlastungsebene verpflichten darf, in Bezug auf das Ausmass der Entlastung aber deren Regelungsautonomie zu respektieren hat. Dies bedeutet, dass die Kantone Milderungsmassnahmen nur auf der Ebene der natürlichen Person vorsehen dürfen. Hingegen sind sie frei, Entlastungen wie der Bund in Form von Abzügen von der Bemessungsgrundlage oder aber Steuerermässigungen in Form eigentlicher tariflicher Massnahmen vorzusehen.

10.3 Aufhebung der kantonalen Anschlussgesetze zu den Arbeitsbeschaffungsreserven

Mit Ausnahme des Kantons Aargau haben alle Kantone Anschlussgesetze zum ABRG erlassen. Es darf auf Grund des Vernehmlassungsergebnisses zur Unternehmenssteuerreform II davon ausgegangen werden, dass die Kantone nachziehen und ihre Anschlussgesetzgebung ebenfalls aufheben werden.

⁶⁹ BBl 1997 I 1, insbes. 348.

⁷⁰ BBl 1983 III 1 ff., insbes. 54 ff.

Zahlenbeispiele zu Ziffer 2.6.3

Annahmen/Voraussetzungen:

Es wird der Einfachheit halber immer eine Veräusserung sämtlicher Beteiligungsrechte angenommen (keine Quoten).

Ausgangsgrösse ist der gesamte Veräusserungserlös, nicht der tatsächlich erzielte Kapitalgewinn. Der realisierte Verkaufserlös muss jedoch *mindestens dem gesamten buchmässigen Eigenkapital (einschliesslich der stillen Reserven auf dem nicht betriebsnotwendigen Netto-Vermögen)* entsprechen. Ziel ist die Prüfung, ob mit dem Verkaufserlös auch eindeutig ausschüttungsfähiges Substrat realisiert wurde und damit die Voraussetzungen für die Besteuerung einer indirekt realisierten Dividende (Ersatz-Dividende) erfüllt sind.

Vorgehen:

1. Es ist eine *analytische Bilanz* des veräusserten Unternehmens zu erstellen (Grundlage ist der Abschluss vor Veräusserung der Beteiligungsrechte):
 - Langfristiges Fremdkapital ist proportional auf die einzelnen betriebsnotwendigen und nicht betriebsnotwendigen Aktiven des Anlagevermögens umzulegen; Hypotheken oder auf verpfändeten Aktiven lastende Schulden sind vorab objektmässig zuzurechnen, das übrige langfristige Fremdkapital ist nach Massgabe der Restwerte auf sämtliche Aktiven des Anlagevermögens umzulegen.
 - Kurzfristiges Fremdkapital ist proportional auf die einzelnen Aktiven des Umlaufvermögens umzulegen, inkl. der flüssigen Mittel und der Liquiditätsreserven (z.B. Wertschriften), jedoch unter Ausschluss des Darlehens an den Aktionär.
2. Auf der Grundlage der um das Fremdkapital bereinigten Bilanz ist sodann das *nicht betriebsnotwendige (ausschüttungsfähige) Netto-Vermögen zu Verkehrswerten* zu ermitteln. Dieses besteht aus:
 - dem Netto-Umlaufvermögen, allerdings unter Ausschluss der Netto-Warenvorräte und des Netto-Wertes der «Angefangenen Arbeiten»;
 - den nicht betriebsnotwendigen Netto-Aktiven des Anlagevermögens.

Vom ermittelten Betrag sind im Sinne einer «betriebsnotwendigen Liquiditätsreserve» 10 Prozent des durchschnittlichen Betriebsaufwandes der letzten drei Geschäftsjahre in Abzug zu bringen. (Der Durchschnittswert soll der Glättung unregelmässiger Entwicklungen dienen; auf eine Unterscheidung zwischen finanzwirksamem und übrigem Betriebsaufwand kann aus praktischen Gründen verzichtet werden.) *Dieser Abzug wird in den folgenden Beispielen nicht vorgenommen.*

3. Der ermittelte Wert des nicht betriebsnotwendigen (ausschüttungsfähigen) Netto-Vermögens darf jedoch den Betrag nicht übersteigen, der dem Eigenkapital entspricht, nachdem dieses um das Grund- oder Stammkapital, das Neu-Agio und die gesetzlichen Reserven reduziert und um die stillen Reserven auf dem nicht betriebsnotwendigen Vermögen erhöht wurde. Daraus

resultiert die beim Verkäufer der Beteiligungsrechte *steuerbare Ersatz-Dividende*.

4. Die Bilanz der veräusserten Gesellschaft darf schliesslich nach virtuellem Abzug der Ersatz-Dividende weder eine Unterkapitalisierung noch eine Verletzung der «goldenen Bilanzregel» ($EK + \text{langfristiges FK} \geq \text{Anlagevermögen}$; $\text{kurzfristiges FK} \leq \text{Umlaufvermögen}$) aufweisen. *Diese Fragen werden in den folgenden Beispielen nicht geprüft.*

Beispiel Nr. 1:

Aktiven		Passiven	
Liquide Mittel*	10 000	Bank Kontokorrent*	4 000
Wertschriften (Verkehrswert: 2500)*	2 000	Kurzfristige Rückstellungen*	2 500
Debitoren*	1 500	Aktienkapital	3 500
Angefangene Arbeiten*	3 000	Reserven	9 500
Betriebliche Anlagen	3 500	Gewinnvortrag	500
Total	20 000	Total	20 000

Nicht betriebsnotwendiges Vermögen:

Liquide Mittel (10 000* – anteiliges kurzfr. FK 3939 = 6061)

+ Wertschriften (2000* – anteiliges kurzfr. FK 788 + stille Reserven 500* = 1712)

+ Debitoren (1500* – anteiliges kurzfr. FK 591 = 909)

+ Angefangene Arbeiten (3000* – anteiliges kurzfr. FK 1182 = 1818)

= **Netto-Umlaufvermögen 10 500* – 1818** (Angefangene Arbeiten, netto)

= **Total 8682**

p.M.: betriebliches Netto-Anlagevermögen = **3500 (kein langfr. Fremdkapital)**.

Das um die stillen Reserven auf den Wertschriften erhöhte Eigenkapital beträgt 14 000. Zieht man davon das AK (3500) und die gesetzlichen Reserven (1750) ab, verbleiben **ausschüttungsfähige Mittel** in Höhe von **8750**.

Die steuerbare Ersatz-Dividende beträgt maximal 8682!

Beispiel Nr. 2:

Aktiven		Passiven	
Liquide Mittel*	500	Kreditoren*	1800
Wertschriften (Verkehrswert: 2000)*	1700	Langfristiges Darlehen	2000
Debitoren*	1500	Aktienkapital	1500
Betriebliches Anlage- vermögen	4000	Reserven	2000
		Gewinnvortrag	400
Total	7700	Total	7700

Nicht betriebsnotwendiges Netto-Vermögen:

Liquide Mittel (500* – anteiliges kurzfr. FK 243 = 257)

+ Wertschriften (1700* – anteiliges kurzfr. FK 827 + stille Reserven 300* = 1173)

+ Debitoren (1500* – anteiliges kurzfr. FK 730 = 770)

= **Total Netto-Umlaufvermögen 2200***

p.M.: betriebliches Netto-Anlagevermögen = 4000 – langfr. FK 2000 = **2000**.

Das um die stillen Reserven auf den Wertschriften erhöhte Eigenkapital beträgt 4200; zieht man davon das AK (1500) und die gesetzlichen Reserven (750) ab, verbleiben **ausschüttungsfähige Mittel** in Höhe von **1950**.

Die steuerbare Ersatz-Dividende beträgt maximal 1950!

Beispiel Nr. 3:

Aktiven		Passiven	
Liquide Mittel*	400	Kreditoren*	1 000
Darlehen an Aktionär*	1 000	Bank Kontokorrent*	500
Debitoren*	1 300	Transitorische Passiven*	200
Warenvorräte*	2 000	Langfristige Rückstellungen	800
Finanzanlagen (Verkehrswert 4000)**	3 000	Langfristige Darlehen	1 200
Betriebliche Anlagen	1 000	Hypotheken	1 500
Fabrikliegenschaft	4 000	Aktienkapital	2 000
		Reserven	5 300
		Gewinnvortrag	200
Total	12 700	Total	12 700

Nicht betriebsnotwendiges Netto-Vermögen:

Liquide Mittel (400* – anteiliges kurzfr. FK 184 = 216)

+ Darlehen an Aktionär (1000*)

+ Debitoren (1300* – anteiliges kurzfr. FK 597 = 703)

+ Warenvorräte (2000* – anteiliges kurzfr. FK 919 = 1081)

= **Netto-Umlaufvermögen 3000* – 1081 (Netto-Warenvorräte)**

= **Total 1919***

+ **Finanzanlagen**

(3000** – zugerechnetes langfr. FK 923 + stille Reserven 1000**) = **3077****

= **Total 4996*/****

p.M.: betriebliches Netto-Anlagevermögen = 5000 – zugerechnetes langfr. FK 2577 = 2423.

Das um die stillen Reserven auf den Finanzanlagen erhöhte Eigenkapital beträgt 8500; zieht man davon das AK (2000) und die gesetzlichen Reserven (1000) ab, verbleiben **ausschüttungsfähige Mittel** in Höhe von **5500**.

Die steuerbare Ersatz-Dividende beträgt maximal 4996!

Beispiel Nr. 4:

Aktiven		Passiven	
Liquide Mittel*	300	Kreditoren*	1 300
Wertschriften (Verkehrswert 1000)*	600	Bank Kontokorrent*	1 000
Debitoren*	1 300	Transitorische Passiven*	200
Warenvorräte*	2 000	Langfristige Rückstellungen	800
Betriebliche Anlagen	3 000	Langfristige Darlehen	1 200
Beteiligung Tochtergesellschaft	1 000	Hypotheken**	3 000
Mehrfamilienhaus (Verkehrswert 5600)**	4 000	Aktienkapital	3 000
		Reserven	1 500
		Gewinnvortrag	200
Total	12 200	Total	12 200

Nicht betriebsnotwendiges Netto-Vermögen:

Liquide Mittel (300* – anteiliges kurzfr. FK 179 = 121)

+ Wertschriften (600* – anteiliges kurzfr. FK 357 + stille Reserven 400* = 643)

+ Debitoren (1300* – anteiliges kurzfr. FK 774 = 526)

+ Warenvorräte (2000* – anteiliges kurzfr. FK 1190 = 810)

= **Netto-Umlaufvermögen 2100* – 810 (Netto-Warenvorräte)**

= **Total 1290***

+ **Mehrfamilienhaus** (4000** – Hypothek 3000 – anteiliges übriges langfr. FK 400 + stille Reserven 1600**) = **2200****

= **Total 3490*/****

p.M.: betriebliches Netto-Anlagevermögen = 4000 – übriges langfristiges FK 1600 = 2400.

Das um die stillen Reserven auf Wertschriften und dem Mehrfamilienhaus erhöhte Eigenkapital beträgt 6700; zieht man davon das AK (3000) und die gesetzlichen Reserven (1500) ab, verbleiben **ausschüttungsfähige Mittel** in Höhe von **2200**.

Die steuerbare Ersatz-Dividende beträgt maximal 2200!