

Regierungsratsbeschluss

vom 23. April 2013
Nr. 2013/723
KR.Nr. I 011/2013 (FD)

Interpellation Marguerite Misteli Schmid (Grüne, Solothurn); Unternehmenssteuerreform II – Steuerausfälle auch im Kanton Solothurn grösser als erwartet (16.01.2013) Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

In seiner Antwort vom 26. April 2011 auf die Interpellation Misteli vom 23. März 2011 stützte der Regierungsrat seine Berechnungen der Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II (USTR II) durch die Einführung des Kapitaleinlageprinzips auf den vom Bundesrat berechneten jährlichen Steuerausfall von 200 Millionen Franken für die Kantone. Damit sei seine grobe Schätzung der finanziellen Auswirkungen von zwei Millionen Franken für den Kanton Solothurn in der Botschaft vom 22. Dezember 2009 zur Teilrevision des Steuergesetzes recht nahe bei der Realität gewesen.

Die dieser Berechnung zugrunde liegenden Zahlen der vom eidgenössischen Finanzdepartement anfangs 2011 geschätzten Ausschüttungen der Firmen von 200 Milliarden an Kapitalanleger wurden schon damals als zu konservativ angezweifelt. Mitte April 2011 beliefen sich die Kapitaleinlagereserven (Agio) schon auf 230 Milliarden Franken und scheinen sich inzwischen rasant erhöht zu haben. In den Medien war im April 2012 von rund 700 Milliarden die Rede und nach den letzten Meldungen vom Januar 2013 hätten 4000 Firmen bis Ende 2012 gegen 900 Milliarden Franken zur steuerfreien Ausschüttung bei den Steuerbehörden angemeldet. Die UBS alleine meldete 42.5 Milliarden Franken Agio an (davon 15 umstritten); es folgen CS mit 13.7, der Versicherungskonzern Zürich und das Tiefsee-Ölbohrunternehmen Transocean mit je 10 Milliarden Franken für steuerfreie Ausschüttungen.

Vor der Volksabstimmung im Jahre 2008 zur Unternehmenssteuerreform II bezeichnete der Bundesrat Steuererleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen als hauptsächliche Zielrichtung der Vorlage. Heute scheinen aber vor allem Aktionäre grosser Konzerne von der Unternehmenssteuerreform II zu profitieren.

Im Kanton Solothurn wurde im Jahre 2009 die Unternehmenssteuerreform II als bedeutendste Neuerung in der Teilrevision des kantonalen Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuer eingeführt. Mit dieser sollten entsprechend der Botschaft des Regierungsrates vom 22. Dezember 2009 ebenfalls KMUs auf Kantonebene „steuerlich entlastet und von Ärgernissen befreit werden“.

Wir bitten den Regierungsrat angesichts der weiterhin zunehmenden Steuerausfälle durch die USTR II folgende Fragen zu beantworten:

1. Auf wie hoch beziffert bzw. schätzt der Regierungsrat bis heute den gesamten Steuerausfall, verursacht durch die USTR II, im Kanton Solothurn?
2. Welchen Anteil des Steuerausfalls macht dabei die Ausschüttung von Kapitaleinlagereserven (Agio) aus und was ist der Anteil der anderen Steuererleichterungen der USTR II im Kanton Solothurn?
3. Wie viele Unternehmen haben welche Summen von Agio bis jetzt angemeldet?

2

4. Auf welche Unternehmensgruppen (Anzahl kleine, mittlere und grosse Unternehmen) verteilen sich die Anmeldungen von Agio und zu welchen Summen?
5. Wie schätzt der Regierungsrat die Entwicklung zukünftiger Steuerausfälle durch die USTR II ein?
6. Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um diese Steuerausfälle zu kompensieren?
7. Wie schätzt der Regierungsrat das vorläufige Ergebnis und die Aussichten der USTR II ein, gemessen an ihrer hauptsächlichen Zielsetzung, solothurnische KMUs „steuerlich zu entlasten und von Ärgernissen zu befreien“?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Einleitende Bemerkungen

Das mit der Unternehmenssteuerreform II (USTR II) auf 2011 eingeführte Kapitaleinlageprinzip (KEP) sieht vor, dass alle von Anteilseignern geleisteten Kapitaleinlagen, einschliesslich Aufgelder (Agio) und Zuschüsse, bei der Rückzahlung in das Privatvermögen gleich wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital behandelt werden und somit steuerfrei bleiben. Steuerfrei sind nur Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse, die seit anfangs 1997 geleistet worden sind. Die Gesellschaften müssen die Reserven aus Kapitaleinlagen in ihrer Bilanz unter dem Eigenkapital separat ausweisen und mussten die von 1997 – 2010 einbezahlten Kapitaleinlagen der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) spätestens mit der Schlussbilanz des Geschäftsjahres melden, das im Kalenderjahr 2011 geendet hat. Neue Kapitaleinlagereserven (KER) sind jährlich zu melden. Die ESTV prüft die gemeldeten KER und teilt anschliessend den zulässigen Bestand der meldenden Gesellschaft mit.

Im Fall der Rückzahlung von KER ist die leistende Gesellschaft – im Unterschied zu Dividenden aus erwirtschafteten Gewinnen – neu davon befreit, von der Auszahlung die Verrechnungssteuer abzuziehen. An der Besteuerung der Unternehmen selbst hat das KEP aber nichts geändert, auch bei jenen nicht, die ihrerseits an Gesellschaften beteiligt sind, die KER zurückzahlen. Die Entlastung betrifft ausschliesslich die Anteilsinhaber (Aktionäre, Gesellschafter), welche die **Beteiligungsrechte im Privatvermögen** halten, für die bisher das Nominalwertprinzip gegolten hat. Danach waren bisher alle Leistungen aus dem Beteiligungsverhältnis Einkommen, soweit es sich nicht um Rückzahlungen des Nennwertes der Aktien handelte. Die Rückzahlung von Agio ist ab 2011 für Privataktionäre einkommenssteuerfrei. Weil darauf keine Verrechnungssteuer abgezogen wird, kann sie entsprechend auch nicht zurückgefordert werden.

Die Neuregelung der Agio-Besteuerung war überfällig. Denn die frühere Besteuerung der Rückzahlung von Kapitaleinlagen als Einkommen hat gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstossen. Deshalb wird am Kapitaleinlageprinzip zu Recht festgehalten. Diskutabel war, ob die Rückleistung so weit zurückliegender Kapitaleinlagen steuerfrei erklärt werden sollte und ob KER erst zurückbezahlt werden dürften, wenn keine Gewinnreserven mehr zur Verfügung stehen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Auf wie hoch beziffert bzw. schätzt der Regierungsrat bis heute den gesamten Steuerausfall, verursacht durch die USTR II, im Kanton Solothurn?

Die 2011 in Kraft getretene Teilrevision des Steuergesetzes hat die nachstehenden Steuermin-
dererträge zur Folge gehabt, die auf Massnahmen der USTR II zurückzuführen sind. Zu beachten
ist aber, dass im Zeitpunkt der Datenerhebung (Mitte März) die Veranlagungen für das Steuer-
jahr 2011 bei den Selbständigerwerbenden und juristischen Personen noch nicht abgeschlossen
waren. Zum Vergleich haben wir in der folgenden Tabelle auch die Mindererträge aufgeführt,
wie wir sie in der Botschaft vom 22. Dezember 2009 (RRB Nr. 2009/2471, S. 32 ff.) geschätzt ha-
ben.

Steuerentlastungen USTR II (je einfache Staatssteuer)	Minderertrag in 1'000 Fr.	
	Botschaft	Veranlagung
Teilbesteuerung der Dividenden aus massgeblichen Betei- ligungen	± 0	± 0
Kapitaleinlageprinzip	- 1'800	- 1'500
Ausdehnung Ersatzbeschaffung, Überführung Geschäfts- in Privatvermögen, Erbteilung, Wertschriften im Ge- schäftsvermögen	- 200	- 200
Anrechnung Gewinn- an Kapitalsteuer	- 4'000	- 9'020
Ausdehnung Beteiligungsabzug	- 1'000	- 1'000
Total (einfache Staatssteuer)	- 7'000	- 11'720

Zu einzelnen Positionen können wir folgende Bemerkungen anfügen:

Teilbesteuerung Dividenden: 2011 erfolgte ein Methodenwechsel für die gemilderte Divi-
dendenbesteuerung vom Halbsatzverfahren (eingeführt 2008) zur Teilbesteuerung. Im Durch-
schnitt der Steuerjahre 2008 bis 2010 betrug die Steuerentlastung auf den Dividenden aus mass-
geblichen Beteiligungen rund 8.0 Mio. Franken, mit einem Höhepunkt von 12 Mio. im Jahr 2009
(immer einfache Staatssteuer); im Steuerjahr 2010 betrug die Entlastung rund 7.6 Mio., 2011 na-
hezu unverändert etwa 7.3 Mio. Franken. Diese Steuerentlastungen können indessen nicht mit
Mindererträgen gleichgesetzt werden, weil wegen der Entlastungen auch vermehrt Dividenden
ausgeschüttet wurden. Zum Umfang der zusätzlich bezahlten Dividenden sind keine Daten ver-
fügbar.

Kapitaleinlageprinzip: Aufgrund der Veranlagungen können die Steuerausfälle wegen der
Rückzahlung von KER nicht ausgewertet werden. Denn die Steuerpflichtigen deklarieren den
steuerbaren Vermögensertrag, und nur dieser wird veranlagt. Die steuerfreien Rückzahlungen
von Agio können demzufolge nicht erfasst werden. Die Schätzung der Mindererträge erfolgt
deshalb aufgrund der Angaben der ESTV. Diese geht von jährlich 800 Mio. Franken steuerfreien
KER-Rückzahlungen an natürliche Personen in der Schweiz aus. Im Kanton Solothurn werden
rund 1.5 % der Vermögen in der Schweiz versteuert (ESTV, Gesamtschweizerische Vermögens-
statistik der natürlichen Personen 2009, Bern 2012, S. 5). Dieses Verhältnis kann auch für die
Vermögenserträge herangezogen werden, so dass solothurnische Steuerpflichtige rund 15 Mio.
KER-Rückzahlungen erhalten haben dürften. Bei einem Grenzsteuersatz von 10 % ergibt dies
einen Steuerausfall von 1.5 Mio. Franken (einfache Staatssteuer). Auch hier stellt sich die Frage,
ob die Unternehmen, die über KER verfügen, ohne USTR II statt dessen steuerbare Dividenden in
gleicher Höhe ausgeschüttet hätten.

Ausdehnung Ersatzbeschaffung und weitere Entlastungen: Hier sind keine Auswertungen
möglich. Auf jeden Fall handelt es sich um relativ geringfügige Mindererträge, da die USTR II in

diesem Bereich Instrumente des kantonalen Rechts ersetzt hat (vgl. RRB Nr. 2009/2471 vom 22. Dezember 2009, S. 32 ff.). Bei den Zahlen handelt es sich um eine grobe Schätzung.

Anrechnung Gewinn- an Kapitalsteuer: Wir haben in der Botschaft aufgrund der Befürchtung, dass wegen der Finanzkrise zahlreiche Unternehmen keine Gewinne mehr erzielen, den Ausfall klar zu tief geschätzt. Die Einführung der Minimalsteuer (nicht Gegenstand der USTR II) hat im Gegenzug den erwarteten Mehrertrag von Fr. 400'000.— nicht ganz erreicht.

Ausdehnung Beteiligungsabzug: Hier sind ebenfalls keine Auswertungen möglich. Generelle Beobachtungen zeigen aber, dass die Steuerausfälle aus diesem Grund eher geringfügig sind.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welchen Anteil des Steuerausfalls macht dabei die Ausschüttung von Kapitaleinlagereserven (Agio) aus und was ist der Anteil der anderen Steuererleichterungen der USTR II im Kanton Solothurn?

Siehe Antwort zu Frage 1.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie viele Unternehmen haben welche Summen von Agio bis jetzt angemeldet?

Gesamtschweizerisch haben rund 3'900 Kapitalgesellschaften und Genossenschaften rückwirkend für die Jahre 1997 bis 2010 KER von insgesamt 870 Mia. Franken angemeldet. Für die Jahre 2011 und 2012 sind bis Mitte März 2013 weitere 138 Mia. neu einbezahlte KER hinzugekommen, so dass der Bestand jetzt über 1'000 Mia. Franken beträgt (Votum Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, Amtliches Bulletin des Nationalrates vom 19. März 2013). Insbesondere bei den grossen Konzernen besteht das Aktionariat zu einem wesentlichen Teil aus Konzernobergesellschaften, institutionellen Anlegern oder ausländischen Staatsfonds. Für diese hat das KEP an der Besteuerung des zurückbezahlten Agios nichts geändert. Hinzu kommt, dass mehrere ausländische Gesellschaften den Sitz auch wegen des KEP in die Schweiz verlegt haben. Diese zahlen neu hier Steuern und haben zudem Arbeitsplätze geschaffen. Im Kanton Solothurn haben 101 Gesellschaften anerkannte KER im Gesamtbetrag von 13'337 Mio. Franken angemeldet. Nach Rückzahlung von 1'261 Mio. beträgt der Bestand nun 12'076 Mio. Franken.

3.2.4 Zu Frage 4:

Auf welche Unternehmensgruppen (Anzahl kleine, mittlere und grosse Unternehmen) verteilen sich die Anmeldungen von Agio und zu welchen Summen?

Die ESTV führt keine Statistik mit dieser Differenzierung, für die zudem keine allgemein anerkannte Definition vorliegt. Bei den solothurnischen Gesellschaften bewegt sich die Spanne der KER aktuell von Fr. 4'000.— bis 1.76 Mia. Franken. Sie verteilen sich wie folgt, wobei die Höhe der KER nicht unbedingt auf die Grösse des Unternehmens schliessen lässt.

Höhe der Kapitaleinlagereserve	Anzahl
bis 1 Mio. Fr.	39
grösser 1 Mio. Fr. bis 10 Mio. Fr.	22
grösser 10 Mio. Fr. bis 100 Mio. Fr.	20
grösser 100 Mio. Fr.	13

Die restlichen haben ihre KER bereits vollständig zurückbezahlt.

3.2.5 Zu Frage 5:

Wie schätzt der Regierungsrat die Entwicklung zukünftiger Steuerausfälle durch die USTR II ein?

An den in Ziffer 3.2 dargestellten Mindererträgen wird sich wenig ändern, nachdem der Nationalrat in der vergangenen Frühjahrssession die Motion der WAK des Ständerates zum Kapitaleinlageprinzip abgelehnt hat. Neue KER werden bei Unternehmensumstrukturierungen und bei Kapitalerhöhungen gebildet, während Unternehmen mit KER auch in Zukunft tendenziell eher diese zurückzahlen werden, als Dividenden aus Gewinnreserven auszuschütten. Die Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer wird dann höhere Ausfälle verursachen, wenn die Unternehmen gute Gewinne erzielen. Die Kapitalsteuer wird als Mindeststeuer bleiben, wenn die Gewinne rückläufig sind oder gar Verluste anfallen. Das führt zu einer gewissen Glättung des Steuerertrags der juristischen Personen.

3.2.6 Zu Frage 6:

Was gedenkt der Regierungsrat zu unternehmen, um diese Steuerausfälle zu kompensieren?

Die Steuermindererträge aufgrund der 2011 in Kraft getretenen Revision des Steuergesetzes bewegen sich grösstenteils im erwarteten Rahmen. Aus diesem Grund sind keine Kompensationsmassnahmen erforderlich. Indessen sind die Staatsfinanzen wegen anderer Ursachen aus dem Lot geraten, weshalb wir uns gegen die Senkung des Steuerfusses für natürliche Personen gewehrt und im folgenden Jahr erfolglos die Anhebung auf das vorherige Niveau beantragt haben. Ebenso haben wir im vergangenen Jahr dem Kantonsrat einen Massnahmenplan zur Erreichung eines mittelfristig ausgeglichenen Staatshaushaltes unterbreitet. Nachdem die von uns vorgeschlagenen Massnahmen wenig Zustimmung gefunden haben, kommen wir um einen neuen Massnahmenplan nicht herum, den wir im Herbst dem Kantonsrat unterbreiten werden.

3.2.7 Zu Frage 7:

Wie schätzt der Regierungsrat das vorläufige Ergebnis und die Aussichten der USTR II ein, gemessen an ihrer hauptsächlichen Zielsetzung, solothurnische KMUs „steuerlich zu entlasten und von Ärgernissen zu befreien“?

In der Botschaft zur Teilrevision des Steuergesetzes, die 2011 in Kraft getreten ist, haben wir in Ziffer 3.1 Unternehmenssteuerreform II Folgendes ausgeführt: „Die USTR II ist Teil der Steuerstrategie von Bundesrat und Eidg. Räten. Mit ihr sollen die rund 300'000 KMU in der Schweiz steuerlich entlastet und von Ärgernissen befreit werden“ (RRB Nr. 2009/2471 vom 22. Dezember 2009, S. 10). Wir haben hier die Zielsetzung von Bundesrat und Eidg. Räten zitiert und haben keine Aussage zu solothurnischen KMU gemacht. Letztlich war der Kanton verpflichtet, die USTR II im kantonalen Steuerrecht umzusetzen, ansonsten die Bestimmungen des Bundesrechts ab 2011 direkt anwendbar gewesen wären (Art. 72h des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; SR 642.14; vgl. Botschaft, S. 7).

Die USTR II hat die kleineren Unternehmen insbesondere bei der direkten Bundessteuer entlastet und dort auch einige Ärgernisse beseitigt. Diese Probleme stellten sich bei der Staats- und Gemeindesteuer zu einem grossen Teil gar nicht, weil sie das kantonale Recht mit anderen Lösungsansätzen schon bisher vermieden hatte (z.B. Überführung von Liegenschaften in das Privatvermögen, gemilderte Besteuerung von Liquidationsgewinnen). Entsprechend sind hier die Steuermindererträge sehr bescheiden ausgefallen. Konsequenterweise hätte die Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen, die wir grundsätzlich als sachgerecht ansehen, kombiniert werden sollen mit einer Teilbesteuerung von Gewinnen aus der Veräusserung solcher Beteiligungen. Wie eingangs erwähnt (vgl. Ziffer 3.1), beurteilen wir das KEP als sachge-

recht, weil Vermögenswerte, welche die Anteilhaber in die Gesellschaft eingebracht haben, bei der Rückzahlung nicht noch einmal als Einkommen besteuert werden sollen. Daran ändert nichts, dass auch Kapitaleinlagen in Grossunternehmen steuerfrei an die Anleger zurückfliessen können.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat