

Regierungsratsbeschluss

vom 26. April 2011

Nr. 2011/915

KR.Nr. I 047/2011 (FD)

Interpellation Marguerite Misteli Schmid (Grüne, Solothurn): Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II – Zusätzliche Steuerausfälle für den Kanton Solothurn? (23.03.2011); Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Dividendenauszahlungen sind seit Anfang 2011 im Grundsatz von der Verrechnungssteuer und der Einkommenssteuer befreit, wenn sie aus Kapitaleinlagen, bzw. Aufgeldern (Agio) stammen, welche die Aktionäre vorher einbezahlt haben. Für diese Steuerfreiheit wurde eine Rückwirkung bis ins Jahr 1997 beschlossen. Der Bundesrat unterliess es allerdings, die ganzen finanziellen Folgen dieser neuen Verrechnung und insbesondere der langen Rückwirkungszeit zu kommunizieren. Somit wurden diese zusätzlichen Steuereinsparungen weder im nationalen Parlament diskutiert, noch im Abstimmungsbüchlein zur Unternehmenssteuerreform II (USTR II) im März 2007 aufgezeigt. Die folgenschwere Regelung wurde aufgrund der Anregung der Wirtschaftsverbände im Vernehmlassungsverfahren und gegen den Willen der meisten Kantone in die Vorlage aufgenommen. Die USTR II wurde vom Volk mit 50.5% nur knapp angenommen.

Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung haben Unternehmen bis Ende Februar bereits für etwa 200 Milliarden Franken solcher Reserven angemeldet. Dem Staat sollen damit, entsprechend der Aussage des Finanzdepartements, zusätzlich 1.2 Milliarden Franken im Jahre 2011, danach wiederkehrend zwischen 400-600 Millionen Franken an Einkommens- und Verrechnungssteuern entgehen. 300-400 Millionen Franken würden den Bund betreffen und 200 Millionen Franken Kantone und Gemeinden.

Vor dem Inkrafttreten der USTR II (2009) lag der Anteil des Steuerertrages der juristischen Personen im Kanton Solothurn mit rund 161 Millionen Franken bei 21.6% der gesamten Steuereinnahmen. Rund 50% der juristischen Personen zahlten 2006 keine Reingewinne/Einkommenssteuern. Die Umsetzung der USTR II in kantonales Gesetz war die bedeutendste Änderung der Teilrevision des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 22. Dezember 2009 (RG 232/2009). Die Teilrevision soll insgesamt zusätzlich zu 7.6 Millionen Franken Steuerausfällen führen. In der Vorlage des Regierungsrats wird auf die Steuerfreiheit bei Rückzahlung auf die seit 1997 geleisteten Kapitaleinlagen hingewiesen. Für „Kapitaleinlageprinzip, Ausdehnung Ersatzbeschaffung, Überführung Geschäftsvermögen in Privatvermögen, Erbteilung, Wertschriften im Geschäftsvermögen“ wurde pauschal ein Steuerausfall von 2 Millionen Franken geschätzt (S. 5). Dieser Steuerausfall muss vom heutigen Wissensstand als zu niedrig angesehen werden und es ist anzunehmen, dass die kantonale Steuerverwaltung das Ausmass ebenfalls wie die eidgenössische weit unterschätzt hat.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viele der ca. 200 Milliarden Franken, die bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung angemeldet wurden, werden zu Steuerausfällen im Kanton Solothurn führen?
2. Wie viele der Unternehmen, die bis Ende Februar 2011 Reserven angemeldet haben, sind im Kanton Solothurn steuerpflichtig? Kann der Regierungsrat Auskunft geben, welche Unternehmensgruppen die rückwirkende Steuerbefreiung verlangen (kleine, mittlere, grosse Unternehmen)?
3. Wie weit sind die neu von der Eidgenössischen Steuerverwaltung bezifferten und vorher nicht ausgewiesenen rückwirkenden Steuerbefreiungen auf Bundesebene in den von der kantonalen Steuerverwaltung geschätzten 7.6 Millionen Franken der Teilrevision des Geset-

zes über die Staats- und Gemeindesteuern, resp. 2 Millionen Franken für den Bereich „Kapitaleinlageprinzip, Ausdehnung Ersatzbeschaffung usw.“ für den Kanton enthalten?

4. Wie hoch sind die für den Kanton Solothurn zusätzlich zu erwartenden Steuereinbussen
 - Bei der Staatssteuer (und Gemeindesteuern)
 - Beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat die Aussage, dass die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung über die USTR II im Januar 2008 ungenügend über das Ausmass der Steuerausfälle informiert worden sind? Und dass, angesichts des knappen Abstimmungsergebnisses, der Ausgang der Abstimmung ein anderer hätte sein können und die USTR II durchaus hätte abgelehnt werden können?
6. Wie gedenkt der Regierungsrat sich in dieser staatspolitisch einmaligen und nicht tragbaren Situation zu verhalten? Beabsichtigt er beim eidgenössischen Finanzdepartement vorstellig zu werden und demokratie- und finanzverträgliche Korrekturmassnahmen zu verlangen?

2. Begründung

Im Vorstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Allgemeines zum Kapitaleinlageprinzip

Das mit der Unternehmenssteuerreform II (USTR II) auf anfangs 2011 eingeführte Kapitaleinlageprinzip 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 die von 1997 – 2010 einbezahlten Kapitaleinlagen der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) spätestens mit der Schlussbilanz des Geschäftsjahres melden, das im Kalenderjahr 2011 endet. Die ESTV wird die gemeldeten Reserven aus Kapitaleinlagen prüfen und anschliessend den zulässigen Bestand der meldenden Gesellschaft mitteilen.

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

Die Neuregelung der Agio-Besteuerung war überfällig. Denn die bisherige Besteuerung der Rückzahlung von Kapitaleinlagen als Einkommen versties gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Deshalb ist am Kapitaleinlageprinzip festzuhalten. Diskutieren kann man darüber, ob es angebracht war, die Rückleistung so weit zurückliegender Kapitaleinlagen steuerfrei zu erklären.

3.2 Zu Frage 1

Eine zuverlässige Aussage dazu ist nicht möglich. Denn es liegen keinerlei Angaben darüber vor, wie sich die Beteiligungsverhältnisse der Gesellschaften darstellen, die bis Ende Februar 2011 der ESTV gegen 200 Mia. Kapitaleinlagereserven angemeldet haben. Denn zu Steuerausfällen im Kanton Solothurn werden diese nur soweit führen, als natürliche Personen mit Wohnsitz im Kanton Solothurn an den Gesellschaften beteiligt sind, die Anteilsrechte im Privatvermögen halten und die Gesellschaften diese Reserven auch ausschütten.

3.3 Zu Frage 2

Gemäss Auskunft der ESTV haben bis zum 5. April 2011 vier Gesellschaften mit Sitz im Kanton Solothurn Reserven aus Kapitaleinlagen im Gesamtbetrag von etwa 2,7 Mia. Franken angemeldet. Deren Prüfung steht noch aus. Allerdings sind diese Zahlen ohne Bedeutung für den Steuerertrag des Kantons, da nicht der Sitz der Unternehmen entscheidend ist, sondern wie sich das Aktionariat zusammensetzt (vgl. Ziffer 3.1 und 3.2). Dementsprechend verlangen auch nicht die Unternehmen die Steuerbefreiung, sondern sie melden Kapitaleinlagereserven an, welche steuerfrei an die Privataktionäre zurückgeführt werden können. Bis jetzt haben gesamtschweizerisch vor allem Grosskonzerne Kapitalreserveeinlagen angemeldet. Kleine und mittlere Unternehmen sowie Start-up-Unternehmen werden zweifellos noch folgen.

3.4 Zu Fragen 3 und 4

In der Botschaft vom 22. Dezember 2009 zur Teilrevision des Steuergesetzes (RG 232/2009), mit der die USTR II im kantonalen Recht umgesetzt worden ist, haben wir zu den finanziellen Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips Folgendes ausgeführt: „Die finanziellen Auswirkungen eines Grossteils der Neuerungen sind äusserst schwierig abzuschätzen, weil dazu keine Daten vorhanden sind und keine Simulationsberechnungen vorgenommen werden können. Dazu gehören die folgenden Massnahmen: (...) Die Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips sind gegenwärtig noch nicht absehbar. Insbesondere ist offen, ob Kapitaleinlagen nach dem neuen Rechnungslegungsrecht wieder ausgeschüttet werden dürfen. Der Minderertrag kann deshalb nicht beziffert werden“ (RRB Nr. 2009/2471, Ziffer 5.2, Seite 32). Anschliessend haben wir den Minderertrag für diese Massnahme (und einige weitere von geringer finanzieller Bedeutung wie die Ausdehnung der Ersatzbeschaffung) grob auf jährlich 2 Mio. Franken bei der einfachen Staatssteuer geschätzt (Seite 33 f.). Das ergibt für Kanton und Gemeinden zusammen rund 4,5 Mio. Franken. Gemäss einer Mitteilung des Eidg. Finanzdepartements (EFD) vom 14. März 2011 geht der Bundesrat – aufgrund der inzwischen erfolgten Meldungen und aufgrund von weiterhin notwendigen Annahmen – von einem jährlichen Minderertrag von 200 bis 300 Mio. Franken für die Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden aus. Davon entfallen erfahrungsgemäss rund 2/3 auf Kantone und Gemeinden. Im Kanton Solothurn werden 1,62 % der gesamtschweizerischen Vermögen versteuert (ESTV, Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2007, Bern 2010, S. 5). Dieses Verhältnis kann folglich auch für die Vermögenserträge herangezogen werden. Dementsprechend entfallen von den gesamtschweizerischen Ausfällen höchstens 4 Mio. Franken auf die solothurnischen Staats- und Gemeindesteuern (2 % von 2/3 von 300 Mio.) oder weniger als 2 Mio. Franken auf die einfache Staatssteuer. Unsere damalige grobe Schätzung lag somit recht nahe bei der Realität, soweit diese heute absehbar ist. Der Minderertrag beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ist zudem auf etwa Fr. 300'000.— jährlich zu veranschlagen.

3.5 Zu Frage 5

Tatsächlich fehlten in den Abstimmungsunterlagen zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 Hinweise zum möglichen Steuerminderertrag, den das Kapitaleinlageprinzip zur Folge haben könnte. Allerdings verfügten die Bundesbehörden damals – ebenso wie wir bei der Verabschiedung unserer Botschaft am 22. Dezember 2009 – nicht über Grundlagen, um die Ertragseinbus-

sen verlässlich zu schätzen. Auf eine Spekulation, wie die Volksabstimmung ausgegangen wäre, wenn die möglichen Steuerausfälle genannt worden wären, verzichten wir.

3.6 Zu Frage 6

Auch wir erachten die Situation als staatspolitisch nicht unproblematisch und schliessen uns dem Positionsbezug des Vorstandes der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) gegenüber dem EFD an. Will man die Zeitspanne für die bestehenden Kapitaleinlagen, die steuerfrei zurückgeführt werden können, verkürzen, ist dafür eine Gesetzesänderung erforderlich. Angesichts der Dauer, die ein solches Verfahren beansprucht, käme sie zu spät und könnte sich sogar als kontraproduktiv erweisen. Denn sie könnte die Unternehmen veranlassen, erst recht und beschleunigt Reserven aus Kapitaleinlagen zurückzuzahlen, solange sie bei den Aktionären noch steuerfrei sind, oder sie mindestens in steuerfrei rückzahlbares Grund- oder Stammkapital umzuwandeln.

Die Problematik kann allenfalls in der laufenden Revision des Aktien- und Rechnungslegungsrechts entschärft werden. Nach dem Entwurf des Bundesrates soll die gesetzliche Kapitalreserve (so die neue Bezeichnung) nur noch zur Deckung von Verlusten, für Massnahmen zur Weiterführung des Unternehmens bei schlechtem Geschäftsgang sowie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Milderung ihrer Folgen verwendet werden dürfen (Art. 671 Abs. 2 E-OR; BBl 2008 1768). Kapitalreserven können dann erst bei der Liquidation der Gesellschaft oder allenfalls auf dem Weg der ordentlichen Kapitalherabsetzung an die Anteilsinhaber zurückgeführt werden. Diese Einschränkung wird in den Eidg. Räten zurzeit kontrovers diskutiert. Im Rahmen der Sondersession wurde ein weiterer Vorschlag ins Spiel gebracht, nach dem eine Gesellschaft Kapitalreserven erst dann an die Anteilseigner zurückzahlen dürfe, wenn sie über keine ausschüttbaren Gewinnreserven mehr verfügt. Im Übrigen haben in den letzten Jahren zahlreiche Unternehmen einen vergleichbaren Weg beschritten und statt oder zusätzlich zur Ausschüttung von Dividenden aus Gewinnen den Nennwert ihrer Aktien reduziert, und zwar im Umfang von bis zu 6 Mia. Franken jährlich. Die Nennwertrückzahlung war und ist bei den Aktionären, welche die Aktien im Privatvermögen halten, unbestritten einkommenssteuerfrei.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Finanzdepartement
Steueramt (20)
Amt für Finanzen
Finanzkontrolle
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat