

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 57/2002 betreffend steuerliche  
Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei  
der Kapitalgesellschaft oder beim Anteilsinhaber**

(vom 2. März 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. August 2003 folgendes von den Kantonsräten Severin Huber, Dielsdorf, Hans-Peter Portmann, Kilchberg, und Ruedi Noser, Hombrechtikon, am 11. Februar 2002 eingereichte und von den Kantonsräten Dr. Beat Walti, Erlenbach, und Ruedi Noser, Hombrechtikon, wieder aufgenommene Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, umgehend Massnahmen zu einer substanziellen Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Ebene der Kapitalgesellschaften oder auf Ebene der Anteilsinhaber vorzusehen.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**1. Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilsinhaber**

Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilsinhaber ist auf die selbstständige, von den Inhabern der Beteiligungsrechte unabhängige Besteuerung der Kapitalgesellschaften, wie insbesondere Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, zurückzuführen, wie sie nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und dementsprechend auch im zürcherischen Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) vorgesehen ist. Das

schweizerische Steuerrecht behandelt, nicht anders als ausländische Steuerordnungen, die juristischen Personen als selbstständige Steuer-subjekte.

Mit der Besteuerung von Gewinn und Kapital der Kapitalgesellschaften, wobei nur die Kantone eine Kapitalsteuer erheben, hat es aber nicht sein Bewenden. Das in den Beteiligungsrechten, wie insbesondere den Aktien, verkörperte wirtschaftliche Substrat wird auch bei den beteiligten natürlichen Personen steuerlich erfasst, indem die Gewinnausschüttungen als steuerbarer Vermögensertrag der Einkommenssteuer und die Beteiligungsrechte der Vermögenssteuer unterliegen, wobei wiederum nur die Kantone eine Vermögenssteuer erheben.

## **2. Tragweite der wirtschaftlichen Doppelbelastung**

Sowohl die Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch insbesondere der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität der Steuergebieten eine insgesamt vergleichbare Steuerbelastung von Personenunternehmen und Unternehmen, die von juristischen Personen gehalten werden. Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilsinhaber fragt sich daher, ob sie, im Vergleich zur steuerlichen Behandlung von Personenunternehmen, zu einer Mehrbelastung der von Kapitalgesellschaften gehaltenen Unternehmen führe. Bei der Beantwortung dieser Frage sind verschiedene Faktoren zu berücksichtigen.

Von grosser Bedeutung für den Belastungsvergleich zwischen juristischen Personen und Personenunternehmen ist zunächst der Steueraufschubseffekt, der dadurch entsteht, dass in der Schweiz, so im Kanton Zürich wie auch im Bund, die Steuerbelastung der juristischen Personen wesentlich tiefer ist als bei natürlichen Personen. Gleichzeitig ist zu beachten, dass der im Personenunternehmen erwirtschaftete Gewinn, unabhängig davon, ob er reinvestiert oder für private Zwecke entnommen wird, sofort der für natürliche Personen geltenden Steuerbelastung unterliegt; dagegen wird der von einer juristischen Person erwirtschaftete Gewinn erst bei dessen Ausschüttung zu den Steuersätzen der natürlichen Personen besteuert.

Neben diesem Steueraufschubseffekt ist ebenfalls von grosser Bedeutung, dass Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen, einschliesslich der Gewinne auf privaten Beteiligungsrechten, in Bund und Kantonen steuerfrei bleiben. Soweit die von einer Kapitalgesellschaft erzielten Gewinne nicht ausgeschüttet werden, kommt es daher auch bei der Veräusserung der Beteiligungsrechte grundsätzlich zu

keiner Besteuerung. Bei der Veräusserung eines Personenunternehmens fällt dagegen, im Umfange der stillen Reserven bzw. in der Differenz zwischen ausgewiesenem Eigenkapital und Veräusserungserlös, ein steuerbarer Liquidationsgewinn an.

Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass der Gewinn von Personenunternehmen, im Unterschied zum Gewinn von juristischen Personen, zusätzlich der Beitragspflicht der Sozialversicherungswerke des Bundes unterliegt. Ferner können die juristischen Personen, im Gegensatz zu den Personenunternehmen, bei der Ermittlung des steuerbaren Gewinnes die Steuern abziehen. Schliesslich bleibt zu erwähnen, dass Beteiligte an einer personenbezogenen Kapitalgesellschaft eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auch über eine geeignete Bezugsstrategie erreichen können.

Markus Reich, Professor für Steuer- und Finanzrecht an der Universität Zürich, kommt daher zu folgendem Fazit (Die wirtschaftliche Doppelbelastung der Kapitalgesellschaften und ihrer Anteilsinhaber, Zürich 2000, S. 48/49):

«Die Darlegung der verschiedenen Einflussfaktoren zeigt, dass die Frage, ob in einer bestimmten Steuerordnung ein Milderungsbedarf besteht oder nicht, von zahlreichen Annahmen abhängig ist, die nicht allgemeingültig getroffen werden können. Es gibt im Bereich der Personenunternehmen und der juristischen Personen keine typischen Verhältnisse, auf deren Grundlage der Nachweis des Milderungsbedarfs schlüssig geliefert werden könnte. ...»

Auch wenn deshalb die Meinungen über die Tragweite der wirtschaftlichen Doppelbelastung auseinander gehen, kann festgestellt werden, dass das Thema schon seit Jahrzehnten Gegenstand von politischen Vorstössen im Bund wie in den Kantonen bildet. In neuerer Zeit wird das Thema insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Stärkung des Unternehmensstandortes Schweiz diskutiert; dabei wird im Wesentlichen geltend gemacht, solche Zielsetzungen könnten erreicht werden, indem mit einer Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung Risikokapital steuerlich entlastet werde. Wie im Folgenden zu zeigen ist, wird die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung zurzeit im Bund, im Rahmen der anstehenden Unternehmenssteuerreform II, angegangen (siehe Ziffer 5).

### 3. Möglichkeiten zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung

Bei den möglichen Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Kapitalgesellschaft und ihrer Anteilshaber kann grundsätzlich zwischen Massnahmen auf der Ebene der Anteilshaber und solchen auf der Ebene der Kapitalgesellschaft unterschieden werden. Als Massnahmen auf der Ebene der Kapitalgesellschaft können erwähnt werden:

- Abzug einer Normaldividende: Bei einer solchen Lösung, wie sie in den Achtzigerjahren auf der Ebene des Bundes, im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zum DBG und StHG, diskutiert wurde, können ausgeschüttete Dividenden in einem bestimmten Umfange vom steuerbaren Reingewinn abgezogen werden.
- Gespaltenen Steuersatz: Danach unterliegt der ausgeschüttete Gewinn bis zu einer bestimmten Höhe einem niedrigeren Steuersatz als der übrige bzw. einbehaltene Gewinn.

Die Eignung solcher Massnahmen auf der Ebene der Kapitalgesellschaft wird heute jedoch in Frage gestellt. Insbesondere zeichnen sich solche Massnahmen dadurch aus, dass sie unabhängig vom Wohnsitz oder Sitz des Dividendenempfängers zu gewähren sind. In der Fachliteratur werden sie daher als «Geschenk ins Ausland» bezeichnet, wenn der Empfänger der Dividende seinen Wohnsitz im Ausland hat. Eine analoge Situation tritt im interkantonalen oder interkommunalen Verhältnis ein, wenn der Steuerpflichtige in einem anderen Kanton oder einer anderen Gemeinde wohnt. Die Steuerhoheiten, denen die Anteilshaber unterliegen, profitieren zu Lasten derjenigen, welche die Ausschüttungsentlastung gewähren. Zudem besteht die Gefahr, dass die erwähnten Massnahmen zu einer Erodierung der Bemessungsgrundlage der Kapitalgesellschaft führen, indem Gewinne, ungeachtet des Reinvestitionsbedarfs, ausgeschüttet werden, um von der in Frage stehenden Vergünstigung zu profitieren.

Im Vordergrund stehen daher heute Massnahmen auf der Ebene der Anteilshaber. Allerdings scheidet für die Schweiz das im Ausland verbreitete Anrechnungssystem aus, bei dem der Anteilshaber nicht nur die Dividende, sondern auch den darauf entfallenden Teil der Gewinnsteuer als Vermögensertrag zu versteuern hat, dafür aber die Gewinnsteuer auf die von ihm geschuldete Steuer angerechnet erhält. Denn es wurde schon in der Botschaft des Bundesrates zum DBG und StHG darauf hingewiesen (BBl 1983 III 55): «Die Verwirklichung des Anrechnungssystems stiesse in unserem aus drei Ebenen bestehenden Steuersystem (Bund, Kantone, Gemeinden) auf schier unüberwindliche Durchführungsschwierigkeiten.»

Als mögliche Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf der Ebene der Anteilsinhaber verbleiben daher für die Schweiz: entweder eine Ermässigung der auf die Dividende entfallenden Einkommenssteuer (siehe Ziffer 4) oder, wie in der Unternehmenssteuerreform II des Bundes vorgesehen, ein Einschlag auf der Dividende bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens (Teilbesteuerungsverfahren; siehe Ziffer 5).

#### **4. Ermässigung der auf die Dividende entfallenden Einkommenssteuer (Nidwaldner Modell)**

Bei dieser Lösung, sie wird im Hinblick auf eine entsprechende Regelung im Kanton Nidwalden auch als Nidwaldner Modell bezeichnet, soll die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf der Ebene des Anteilsinhabers mit einer tariflichen Massnahme erreicht werden. Die Ermässigung ist nach Ermittlung des gesamten steuerbaren Einkommens auf dem Anteil der Einkommenssteuer zu gewähren, der dem Verhältnis des Beteiligungsertrags zum gesamten steuerbaren Einkommen entspricht. Bei einer solchen Methode werden die ausgeschütteten Dividenden in die Progression einbezogen, d. h., sie wirken sich für die Steuer auf dem gesamten übrigen Einkommen satzbestimmend aus.

Neben dem Kanton Nidwalden sieht auch der Kanton Appenzell Innerrhoden eine solche Lösung vor. Beide Kantone vermindern den Steuersatz für Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen auf die Hälfte des Satzes des steuerbaren Gesamteinkommens. Bei der Ermittlung des progressiven Steuertarifs werden die Dividenden vollumfänglich berücksichtigt. Als massgeblich betrachtet der Kanton Appenzell Innerrhoden eine Beteiligung von mindestens 20 Prozent oder eine Beteiligung mit einem Verkehrswert von mindestens 2 Mio. Franken, der Kanton Nidwalden eine Beteiligung von mindestens 5 Prozent am Grundkapital oder eine Beteiligung mit einem Verkehrswert von mindestens fünf Mio. Franken. Beide Kantone begrenzen den Geltungsbereich dieser Milderungsmassnahme auf Dividenden von schweizerischen Kapitalgesellschaften.

Eine ähnliche Lösung wurde kürzlich auch im Kanton Luzern beschlossen. Neuerdings stehen entsprechende Lösungen auch in den Kantonen Schwyz und Thurgau zur Diskussion.

In der Literatur, so insbesondere auch von Markus Reich (a. a. O., S. 81/82), wird zwar die Auffassung vertreten, dass eine Ermässigung der auf die Dividende entfallenden Einkommenssteuer mit dem StHG vereinbar sei, da sie als tarifliche Massnahme in die Tarifautonomie der

Kantone falle. Eine solche Steuerermässigung steht jedoch in einem Spannungsfeld zur Gesamtreineinkommenssteuer, wie sie vom StHG vorgeschrieben wird. Danach unterliegen alle Einkünfte, vorbehaltlich der im StHG abschliessend aufgezählten Ausnahmen, der Einkommenssteuer. Aus diesem Blickwinkel erscheint es nicht unproblematisch, wenn nach der Ermittlung des steuerbaren Einkommens, auf der Stufe der Steuerberechnung, einzelne Einkünfte, wie Dividenden, einer tieferen Steuerbelastung unterworfen werden als das übrige Einkommen; bei einer Steuer, deren Objekt das gesamte Einkommen sein soll, ist es näher liegend, dass alle Einkünfte auch der gleichen Steuerbelastung unterliegen.

Mit Blick auf die Steuerharmonisierung ist daher, zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung, ein Teilbesteuerungsverfahren vorzuziehen, wie sie in der Unternehmenssteuerreform II des Bundes vorgesehen ist (siehe dazu nachstehend Ziffer 5). Zudem lässt sich ein Teilbesteuerungsverfahren bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens wesentlich einfacher umsetzen als eine nachträgliche Steuerermässigung. Sollte die Unternehmenssteuerreform sich jedoch nicht innert angemessener Zeit verwirklichen lassen, wäre auch für den Kanton Zürich eine Steuerermässigung im Sinne des Nidwaldner Modells zu prüfen.

##### **5. Einschlag auf der Dividende bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens bzw. Teilbesteuerungsverfahren (Unternehmenssteuerreform II des Bundes)**

In einem Teilbesteuerungsverfahren, auch als Dividendenabzugsmethode oder Teileinkünfteverfahren bezeichnet, soll die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung dadurch erreicht werden, dass beim Anteilsinhaber, im Rahmen der Ermittlung des steuerbaren Einkommens, auf der Dividende ein Einschlag (Abzug) gewährt bzw. nur ein Teil der Dividende besteuert wird. Eine solche Lösung berührt jedoch wiederum das StHG, da nach diesem, wie erwähnt, alle Einkünfte vollumfänglich der Einkommenssteuer unterliegen; vorbehalten bleiben lediglich die im StHG abschliessend aufgezählten Ausnahmen. Ein Teilbesteuerungsverfahren für die kantonalen Steuern setzt daher eine Änderung des StHG und für die direkte Bundessteuer eine solche des DBG voraus.

In diesem Zusammenhang ist nunmehr auf die anstehende Unternehmenssteuerreform II des Bundes hinzuweisen. Im Rahmen dieser Reform soll, über entsprechende Änderungen des DBG und des StHG, neben anderen Entlastungen auch ein Teilbesteuerungsverfah-

ren eingeführt werden. Im Vernehmlassungsverfahren, das der Bundesrat Ende 2003 eingeleitet hatte, standen drei Modelle zur Diskussion. Während die Modelle eins und zwei neben der Entlastung auf den ausgeschütteten Dividenden auch ein Teilbesteuerungsverfahren bei Veräusserung auf qualifizierten Beteiligungen ins Auge fassten, beschränkte sich das dritte Modell einzig auf die Belastungsminderung von Gewinnausschüttungen.

Inzwischen hat der Bundesrat, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, die Eckwerte für die Umsetzung der Unternehmensteuerreform II neu festgelegt. Gemäss der Pressemitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 27. Januar 2005 ist weiterhin ein Teilbesteuerungsverfahren vorgesehen; der Pressemitteilung ist dazu Folgendes zu entnehmen:

«Die Reform sieht gegenüber dem heute geltenden Recht die folgenden Änderungen vor: Für Dividenden aus Beteiligungen im Privatvermögen führt die Reform neu eine Teilbesteuerung ein: Dividenden sollen beim Bund zu 80 Prozent, bei den Kantonen nach deren eigenem Recht erfasst werden. Die Steuerfreiheit der Veräusserungsgewinne soll bestehen bleiben.

Im Geschäftsvermögen sollen sowohl Dividenden als auch Veräusserungsgewinne der Teilbesteuerung unterliegen, und zwar beim Bund zu 60 Prozent und bei den Kantonen nach deren eigenem Recht.»

Wie von Seiten der Eidgenössischen Steuerverwaltung bestätigt wurde, soll das Teilbesteuerungsverfahren auch im StHG verankert werden; allerdings sollen die Kantone die Höhe des steuerfreien Teils der Dividenden selber festlegen und gegebenenfalls auch darüber entscheiden können, ob das Teilbesteuerungsverfahren auf qualifizierte Beteiligungen zu beschränken sei. Im Übrigen beabsichtigt der Bundesrat, die Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II im Juni 2005 zu verabschieden.

Eine abschliessende Beurteilung der Unternehmenssteuerreform II ist zwar erst möglich, wenn die ausgearbeiteten Gesetzesvorschläge vorliegen. Schon heute kann jedoch festgestellt werden, dass aus den erwähnten Gründen (Steuerharmonisierung, Praktikabilität) ein Teilbesteuerungsverfahren, wie in der Unternehmenssteuerreform vorgesehen, einer Steuerermässigung im Sinne des Nidwaldner Modells vorzuziehen ist. Abgesehen davon ist anzunehmen, dass eine Steuerermässigung auf der Dividende nicht mehr möglich ist, wenn auch im StHG das Teilbesteuerungsverfahren vorgesehen wird. Wie erwähnt, wäre aber auch im Kanton Zürich eine Steuerermässigung im Sinne des Nidwaldner Modells zu prüfen, wenn die Unternehmenssteuerreform des Bundes nicht innert angemessener Zeit durchgeführt würde.

## 6. Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Soweit eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung der Kapitalgesellschaft und ihrer Anteilsinhaber als notwendig erachtet wird, ist sie auf der Ebene der Anteilsinhaber anzustreben.
- In dieser Hinsicht ist auf die anstehende Unternehmenssteuerreform II des Bundes hinzuweisen. In dieser Reform soll sowohl im DBG als auch im StHG ein Teilbesteuerungsverfahren vorgesehen werden. Nach einem solchen Verfahren wird beim Anteilsinhaber nur ein Teil der Dividende steuerlich erfasst.
- Ein solches Teilbesteuerungsverfahren ist aus den dargelegten Gründen einer Steuerermässigung im Sinne des Nidwaldner Modells vorzuziehen. Abgesehen davon ist anzunehmen, dass eine Steuerermässigung im Sinne des Nidwaldner Modells nicht mehr möglich ist, wenn im StHG das Teilbesteuerungsverfahren vorgesehen wird.
- Sollte die Unternehmenssteuerreform sich jedoch nicht innert angemessener Zeit verwirklichen lassen, wäre auch für den Kanton Zürich das Nidwaldner Modell zu prüfen.

## 7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 57/2002 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Jeker	Husi