

Einfache Anfrage Fässler-St.Gallen vom 4. März 2011

Steuerausfälle aufgrund des Kapitaleinlageprinzips

Schriftliche Antwort der Regierung vom 5. April 2011

Fredy Fässler-St.Gallen bezieht sich in seiner Einfachen Anfrage vom 4. März 2011 auf Berichte in den Medien, wonach die im Jahr 2008 vom Volk gutgeheissene Unternehmenssteuerreform II auf Bundesebene zu Steuerausfällen von weit über Franken 30 Mrd. führen werde. Der Grund liege darin, dass die Unternehmen nun Aufgelder im grossen Masse steuerfrei zurückzahlen und auf Dividenden verzichten würden. Davon würden einmal mehr die Grossaktionäre und Topmanager profitieren, die einen grossen Teil ihrer Löhne über Aktienzuteilungen realisieren.

Bevor die konkreten Fragen beantwortet werden, sind folgende Klarstellungen angebracht:

Mit der Einfachen Anfrage wird das so genannte Kapitaleinlageprinzip angesprochen. Darunter versteht man, dass die Rückzahlung von Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen (kurz Agio), die von den Inhabern der Beteiligungsrechte geleistet worden sind, gleich behandelt werden wie die Rückzahlung von Grund- oder Stammkapital der juristischen Person. Solche Kapitalrückzahlungen unterliegen weder der Verrechnungssteuer noch der Einkommenssteuer bei Beteiligungen im Privatvermögen. Bei den übrigen Inhabern der Beteiligungsrechte gilt das Buchwertprinzip.

Das Kapitaleinlageprinzip hat ab 1. Januar 2011 das Nennwertprinzip abgelöst. Danach unterliegen alle den Nennwert des Grund- oder Stammkapitals übersteigenden Leistungen an die Beteiligungsinhaber, auch die Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse, sowohl der Verrechnungssteuer als auch der Einkommenssteuer. Auch Substanzrückzahlungen wurden also besteuert. Diese Besteuerung lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Das Nennwertprinzip führt nur so lange zu sachgerechten steuerlichen Folgen, als Beteiligungsinhaber Grund- oder Stammkapital zu pari liberieren und ihre Beteiligungsrechte bis zur Liquidation der Gesellschaft behalten. Diese Idealvorstellung entspricht heute nur noch in den wenigsten Fällen der Realität. Werden aber Agios zurückbezahlt, so verletzt das Nennwertprinzip den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Das Kapitaleinlageprinzip ist dagegen steuersystematisch korrekt und sachlich begründet. Von der Verrechnungssteuer und der Einkommenssteuer darf nur das erfasst werden, was ein Unternehmen selbst erwirtschaftet und als Ertrag an die Beteiligungsinhaber ausschüttet (echte Dividende).

Das Kapitaleinlageprinzip an sich ist kein Steuerschlupfloch und auch keine Steuervergünstigung (vgl. Antwort von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf vom 14. März 2011 auf eine Anfrage von Hildegard Fässler-Osterwalder, 11.5185), sondern die einzig sachgerechte Besteuerungsordnung für Kapitalrückzahlungen. Umstritten ist nunmehr dessen Rückwirkung. Das Kapitaleinlageprinzip ist Teil des Bundesgesetzes vom 23. März 2007 über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II, AS 2008, 2893; abgekürzt UStR II), das auf 1. Januar 2011 in Kraft gesetzt wurde und auf den gleichen Zeitpunkt nach harmonisierungsrechtlicher Vorgabe auch im kantonalen Recht umgesetzt werden musste (vgl. Botschaft der Regierung vom 4. Dezember 2007 zum III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 [nGS 43-159]) in: ABI 2008, 105 ff.). Die verrechnungssteuer- und einkommenssteuerfreie Rückzahlung gilt nach diesen Gesetzesänderungen für alle Agios, die von den Beteiligungsinhabern nach dem 31. Dezember 1996 geleistet worden sind (Art. 5 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer [SR 642.21; abgekürzt VStG], Art. 20 Abs. 3 und Art. 125 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11;

abgekürzt DBG], Art. 33 Abs. 1 Bst. c des Steuergesetzes [sGS 811.1; abgekürzt StG]). Nicht der Systemwechsel als solcher, sondern dessen Anwendung auf die in den letzten 14 Jahren gebildeten Agios, hat nun überraschend zu Problemen und zu Befürchtungen über nicht vorhergesehene Steuerausfälle geführt.

Der Fragesteller will den Medien entnommen haben, die Unternehmenssteuerreform II habe allein auf Bundesebene Steuerausfälle von weit über Franken 30 Mrd. zur Folge. Die Regierung verfügt nicht über die Berechnungsgrundlagen, um solche Behauptungen nachzuvollziehen. Sie hält sich an die offiziellen Schätzungen von möglichen Steuerausfällen, die der Bundesrat am 7. März 2011 (Fragestunde Nationalrat NR, 11.5027) bekannt gegeben und am 14. März 2011 (Fragestunde NR, 11.5181) bestätigt hat. Es kann auch auf die offizielle Stellungnahme des Bundesrates zum Kapitaleinlageprinzip vom 15. März 2011 verwiesen werden (www.news.admin.ch).

Zur Schätzung der Steuerausfälle sind ein paar grundlegende Vorbemerkungen anzuführen: Zunächst ist einmal zwischen den Folgen bei den Verrechnungssteuern und den Einkommenssteuern zu unterscheiden. Die Verrechnungssteuer entfällt beim Kapitaleinlageprinzip auf dem ganzen Rückzahlungsbetrag. Das führt aber nur dann zu einem definitiven Steuerausfall, wenn die Agio-Rückzahlung anstelle der sonst üblichen (und beim Bund budgetierten) Dividende – und nicht zusätzlich zu dieser – vorgenommen wird. Andernfalls (Agio-Rückzahlung neben üblicher Dividende) müsste von unterbliebenen Mehreinnahmen gesprochen werden, die unter dem Nominalwertprinzip aber mit Sicherheit auch nicht angefallen wären. Selbst wenn nun aber von den Unternehmen Agio anstelle der sonst üblichen Dividende zurück bezahlt wird, macht der Verlust per Saldo (d.h. über mehrere Jahre betrachtet) nur zirka 10 Prozent des Verrechnungssteuerbetrages aus, weil durchschnittlich etwa 90 Prozent der Verrechnungssteuern in den Folgejahren zurückgefordert werden. Die dem Bund verbleibende Verrechnungssteuer liegt statistisch bei etwa 10 Prozent (Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf Fragestunde NR vom 14. März 2011, 11.5175).

Bei der Einkommenssteuer wirkt sich das Kapitaleinlageprinzip nur bei Aktionären aus, die ihre Aktien im Privatvermögen halten. Bei allen andern Beteiligungsinhabern gilt – wie erwähnt – das Buchwertprinzip. Die Eidgenössische Steuerverwaltung schätzt den Anteil der Privatpersonen als Teilhaber von grossen Publikumsgesellschaften auf zirka 10 Prozent (Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in Fragestunde NR, 11.5175). Zu einem Steuerausfall an Einkommenssteuern von diesen Privatpersonen kommt es aber wiederum nur dann, wenn die Agio-Rückzahlung anstelle oder als Teil der sonst üblichen Dividende (und nicht zusätzlich zu dieser) vorgenommen wird. Welche rückzahlbaren Agio-Reserven überhaupt vorhanden sind, wie viel in welchem Zeitraum tatsächlich zurückbezahlt werden kann und wie sich die Kapitalrückzahlung zu den «üblichen» echten Dividenden künftig verhalten wird, sind Unwägbarkeiten, die eine Schätzung der Steuerausfälle ausserordentlich schwierig machen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Der Bundesrat hat am 22. Juni 2005 die Botschaft zur UStR II vorgelegt (BBl 2005, 4733). Die Gesetzesvorlage wurde am 23. März 2007 von den eidgenössischen Räten verabschiedet. Sie wurde, nachdem dagegen das Referendum ergriffen wurde, in der Abstimmung vom 24. Februar 2008 mit einer Volksmehrheit von 50,5 Prozent angenommen. Nach Art. 72h Abs. 1 des mit diesem Bundesgesetz geänderten Steuerharmonisierungsgesetzes haben die Kantone ihre Gesetzgebung innert zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung anzupassen. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat deshalb bereits in der Botschaft zum III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 4. Dezember 2007 (ABl 2008, 105 ff.) die harmonisierungsrechtlich zwingende Anpassung vorgelegt. Das in diesem Zusammenhang interessierende Kapitaleinlageprinzip ist in der Folge in Bund und Kanton gleichzeitig per 1. Januar 2011 in Kraft getreten.

In der Botschaft zur UStR II (a.a.O. Ziff. 8.1.7) prognostiziert der Bundesrat für Bund und Kantone Steuerausfälle als Folge des Teilbesteuerungsverfahrens von 500 Mio. Franken (kurzfristig) bzw. 215 Mio. Franken (langfristig) und für die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer bis zu 1 Mrd. Franken. Die übrigen Massnahmen, worunter auch das Kapitaleinlageprinzip fällt, beurteilte er lediglich als «schwer quantifizierbar». Mit den Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips setzte sich der Bundesrat nur mit Bezug auf die Verrechnungssteuer auseinander (Botschaft UStR II, a.a.O. Ziff. 8.1.4.). In den ersten Jahren würden die ausbleibenden Verrechnungssteuern sich nicht voll auswirken und später während einer gewissen Dauer von Jahr zu Jahr ansteigen. Die dabei eintretenden Mindereinnahmen liessen sich aber nicht zuverlässig abschätzen.

Weil im Kanton St.Gallen das Teilbesteuerungsverfahren bereits mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (nGS 41-85) eingeführt war, fielen die Mindereinnahmen infolge UStR II im III. Nachtrag zum Steuergesetz relativ bescheiden aus. Für Erleichterungen bei den natürlichen Personen wurden Steuerausfälle von 2,6 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) und für die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer 10,1 Mio. Franken (Kanton inkl. Zuschläge) veranschlagt (Botschaft zum III. Nachtrag zum Steuergesetz, a.a.O. S. 152). Weil nach der Meinung des Bundes die Einführung des Kapitaleinlageprinzips keine bemerkenswerten Steuerausfälle für die Kantone zur Folge haben sollte, bestand für die Regierung kein Anlass, auf drohende, aber nicht genau quantifizierbare Steuerverluste hinzuweisen. Sie durfte davon ausgehen, dass über die für natürliche Personen veranschlagten Erleichterungen hinaus keine weiteren nennenswerten Steuerausfälle zu erwarten wären. Abgesehen vom Kapitaleinlageprinzip sind von den finanziellen Auswirkungen der UStR II im Vergleich zur seinerzeitigen Botschaft auch keine Überraschungen zu erwarten.

2. Nach Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung haben bis Ende Februar 2011 110 Gesellschaften Reserven aus Kapitalanlagen von rund 200 Mrd. Franken geltend gemacht (Fragestunde NR vom 7. März 2011, 11.5027). Nach neuesten Informationen soll der Bestand der Reserven aus Kapitaleinlagen sogar 240 Mrd. Franken betragen (NZZ vom 30. März 2011). Bis 7. März 2011 war bekannt, dass in diesem Jahr Agio-Reserven in der Höhe von rund 8 Mrd. Franken zurückbezahlt werden sollen (Fragestunde NR vom 7. März 2011, 11.5055). Aufgrund dieser Angaben schätzt die Eidgenössische Steuerverwaltung den Minderertrag an Verrechnungssteuern im Jahr 2011 auf 1,2 Mrd. Franken. Für die Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie bei der Verrechnungssteuer wird ein jährlich wiederkehrender Minderertrag von je Franken 200 bis 300 Mio. erwartet.

Die Kantone erhalten gemäss Art. 2 VStG vom Reinertrag der Verrechnungssteuer 10 Prozent; das entspricht bei einem um 1,2 Mrd. Franken verkleinerten Reinertrag einem Anteil der Kantone von 120 Mio. Franken. Der Kanton St.Gallen ist an diesen Mindereinnahmen mit 6,1 Prozent (verteilt nach Einwohnerzahl) oder 7,32 Mio. Franken beteiligt. Dass sich dieser Ausfall nach dem Jahr 2011 erholen würde, wie die Eidgenössische Steuerverwaltung annimmt (auf insgesamt Franken 200 bis 300 Mio. pro Jahr, entsprechend einem st.gallischen Anteil von 1,2 bis 1,8 Mio. Franken), trifft nur unter der Voraussetzung zu, dass auch die Agio-Rückzahlungen nach 2011 abnehmen.

Unter der Annahme, dass bei der Einkommenssteuer von den geschätzten Steuerausfällen von 200 bis 300 Mio. Franken (Bund, Kantone und Gemeinden) etwa 220 Mio. Franken auf die Kantone und Gemeinden entfallen (kantonale Einkommenssteuer und Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer gemäss Art. 196 Abs. 1 DBG), müssten der Kanton St.Gallen und die st.gallischen Gemeinden mit jährlichen Einbussen von rund 12,2 Mio. Franken rechnen. Das entspricht einem Anteil von 5,54 Prozent nach Massgabe der Rückerstattung von Verrechnungssteuern im Durchschnitt der letzten drei Jahre.

Die Regierung verfügt nicht über die notwendigen Informationen, um die Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips präziser zu ermitteln. Sie muss sich auf die Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung abstützen. Erhebliche Abweichungen nach unten und oben sind durchaus möglich.

3. Da sich die Auswirkungen – wie vorstehend erwähnt – bislang nicht im Detail abschätzen lassen, wurden die entsprechenden Ertragsausfälle in der Finanzplanung im Umfang der ursprünglichen Schätzungen berücksichtigt. Darüber hinausgehende Ausfälle sind in den aktuellsten Zahlen des Aufgaben- und Finanzplans 2012-2014 nicht enthalten.
4. Mit dem Übergang vom Nominalwert zum Kapitaleinlageprinzip sind keine Steuergeschenke verteilt worden. Die blosserückzahlung von Kapitaleinlagen ist zu Recht steuerfrei. Rückblickend muss viel mehr konstatiert werden, dass unter dem Nominalwertprinzip fiktives Einkommen besteuert wurde. Das trifft auch auf frühere Einlagen zu. Insofern ist selbst eine Rückwirkung des Kapitaleinlageprinzips nicht grundsätzlich falsch.

Steuerpflichtige, die im Privatvermögen Beteiligungsrechte an einem Unternehmen halten, das Kapitaleinlagen zurückerstattet, haben darauf keine Einkommenssteuern zu entrichten. Da aktuell kein Überblick besteht, welche Kapitalgesellschaften wie viel Agio zurückzahlen, und nicht bekannt ist, welche Steuerpflichtigen an diesen Gesellschaften Beteiligungsrechte besitzen, können keine Angaben über die begünstigten Einkommens- und Vermögenskategorien gemacht werden. Grundsätzlich profitiert der Kleinanleger genauso wie ein grösserer Investor (sofern Privatvermögen).

5. Die Regierung hat sich in einer frühen Vernehmlassungsrunde für die UStR II ausgesprochen (RB vom 20. April 2004 Nr. 217). Daran hat sich bis heute grundsätzlich nichts geändert. Aus finanzpolitischen Gründen würde sie sich heute jedoch gegen die überlange Rückwirkung des Kapitaleinlageprinzips stark machen. Sie wurde vom finanziellen Ausmass der an sich sachgerechten Steuerentlastung genauso überrascht wie die Bundesbehörden. Es ist in der aktuellen Lagebeurteilung müssig, ob sich bei sorgfältiger Vorabklärung die negative Überraschung hätte vermeiden lassen. Zu aufgebrachten Rettungsszenarien wie eine Einschränkung über die Aktienrechts- oder eine Steuergesetzrevision (NZZ vom 30. März 2011) äussert sich die Regierung im jetzigen Zeitpunkt nicht.
6. Am Anfang der fatalen Entwicklung steht ein Grundlagenpapier der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 11. April 2002 über Hintergründe und Notwendigkeit einer Strukturreform im Unternehmenssteuerrecht. Darin wurde die Rückzahlung von Agio der Rückzahlung von Grund- und Stammkapital nur unter der Voraussetzung gleichgestellt, dass das Agio erst nach Inkrafttreten des Teilbesteuerungsverfahrens einbezahlt worden sei. Die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung wurde in den Vordergrund gestellt und beherrschte fortan die Diskussion über die Unternehmenssteuerreform. So legte auch der Bundesrat in seiner Vernehmlassungsvorlage vom 15. Dezember 2003 das Schwergewicht auf drei Modelle zur Teilbesteuerung. Zum Kapitaleinlageprinzip vermerkte er, es sei anfänglich vorgesehen gewesen, das Kapitaleinlageprinzip nur für Agios zuzulassen, die nach Inkrafttreten der Unternehmenssteuerreform unmittelbar durch die Inhaber der Beteiligungsrechte einbezahlt werden. Das Kapitaleinlageprinzip hätte somit nur für Neu-Agio gelten sollen. Aus der Privatwirtschaft sei dagegen wiederholt die Forderung erhoben worden, das Kapitaleinlageprinzip für alle bisher einbezahlten Agios oder zumindest für die in den letzten 10 Jahren einbezahlten Agios gelten zu lassen. Eine solch extreme Forderung wäre aber praktisch nicht zu kontrollieren (S. 68). Deshalb sah der Bundesrat vor, Agio-Einzahlungen erst ab 2003 dem Kapitaleinlageprinzip zu unterstellen. Bei den finanziellen Auswirkungen konzentrierte er sich auf Ausfallschätzungen zu den drei Modellen der Teilbesteuerung. Betreffend die fiskalischen Folgen des Kapitaleinlageprinzips erwähnte er lediglich die Verrechnungssteuer, wo sich der Prinzipienwechsel in den

ersten Jahren nach dem Inkrafttreten finanziell noch nicht voll auswirken würde, da noch nicht viel neu geschaffenes Agio zurückbezahlt werden könne (S. 120).

Die Regierung stützte sich in ihrer Vernehmlassung vom 20. April 2004 in der Frage des Kapitaleinlageprinzips auf einen Entwurf der Schweizerischen Steuerkonferenz und die Stellungnahme der Finanzdirektorenkonferenz. Das Kapitaleinlageprinzip wurde – wie erwähnt – grundsätzlich befürwortet. Dass Agio erst ab 2003 zu berücksichtigen sei, erachtete die Regierung jedoch nicht als zwingend. Wenn dem Steuerpflichtigen der Nachweis überbunden werde, dass die Ausschüttungen auf von ihm geleistete Kapitaleinlagen zurückgehen, könne auf eine zeitliche Begrenzung verzichtet werden.

Laut Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Vernehmlassungsergebnis vom 7. Januar 2005 war das Kapitaleinlageprinzip im Grundsatz unbestritten. Für eine Beschränkung der Berücksichtigung von älteren Agio-Einzahlungen sprachen sich 22 Kantone aus; dagegen votierten die Mehrheit der Parteien und Wirtschaftsverbände. In der Botschaft zur UStR II (a.a.O.) wurde das Kapitaleinlageprinzip auf Agio beschränkt, das nach dem 31. Dezember 1996 einbezahlt worden war. Die politische Diskussion um die UStR II ging in der Folge fast ganz am Kapitaleinlageprinzip vorbei. Mögliche Steuerausfälle waren kein Thema. Die UStR II wurde in den Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 als verkräftbar bezeichnet. Längerfristig sei sogar mit Mehreinnahmen zu rechnen. Hinweise auf steuerliche Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips fehlen vollständig.

7. Eine Anpassung des Finanzleitbilds drängt sich aus Sicht der Regierung nicht auf. Im Finanzleitbild sind verschiedene Grundsätze der st.gallischen Finanzpolitik enthalten, die unverändert Gültigkeit haben. Insbesondere zu erwähnen sind dabei die folgenden Grundsätze:
- die Verschuldungsbegrenzung und damit die Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit;
 - die Bereitstellung eines bedarfsgerechten, im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähigen staatlichen Leistungsangebotes;
 - die Sicherstellung gerechter, wachstumsfördernder und konkurrenzfähiger Rahmenbedingungen auf der Finanzierungsseite des Staates;
 - die Sicherstellung einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen;
 - die bedarfsgerechte, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung;
 - die Begrenzung der Staats- bzw. der Steuerquote und damit die Erhaltung einer im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähigen Steuerbelastung;
 - die gerechte Verteilung der Steuerbelastung auf die Steuerpflichtigen.