

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Kommission für Wirtschaft und
Abgaben
CH-3003 Bern

Anpassungen am Kapitaleinlageprinzip – Erläuterungen der ESTV

www.parlament.ch
wak.cer@parl.admin.ch

25. Mai 2018

1. Beschlüsse der WAK-S

Die WAK-S beantragt, das Kapitaleinlageprinzip (KEP) mit einer Rückzahlungsregel und einer Teilliquidationsregel einzuschränken. Die neuen Regeln sollen ausschliesslich für Gesellschaften gelten, die an einer schweizerischen Börse kotiert sind.

Diese Gesellschaften sollen künftig nur dann Reserven aus Kapitaleinlagen (KER) steuerfrei zurückzahlen dürfen, wenn sie in der gleichen Höhe steuerbare Dividenden ausschütten (Rückzahlungsregel). Dies gilt für alle bestehenden KER mit der Ausnahme für jene KER, die innerhalb eines Konzerns zurückgezahlt werden sowie für KER, die im Rahmen eines Zuzugs in die Schweiz nach dem 31.12. 2010 entstanden sind (gilt auch für künftige Zuzüge). Um zu verhindern, dass nach dem Inkrafttreten der Regelung KER steuerfrei in Nennwertkapital umgewandelt und als solches anschliessend steuerfrei zurückbezahlt werden kann, sollen die genannten Regeln sinngemäss auch für die Ausgabe von Gratisaktien und Gratisnennwerterhöhungen aus KER gelten.

Wird die Rückzahlungsregel verletzt, werden die zurückbezahlten KER in dem Umfang besteuert, indem die Regel verletzt wurde. Dies gilt sowohl für die Verrechnungssteuer als auch für die Einkommenssteuer. Die Gesellschaft kann in diesem Umfang Gewinnreserven auf KER umbuchen, so dass letztlich der Grundsatz der steuerfreien Rückzahlung von KER eingehalten wird.

Zudem beantragt die WAK-S, dass im Rahmen des Rückkaufs eigener Aktien KER im selben Umfang vernichtet werden müssen wie Gewinnreserven (Teilliquidationsregel).

Wird die Teilliquidationsregel verletzt, wird der Bestand an KER von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) in dem Umfang reduziert, indem die Regelung verletzt wurde. Auf Stufe Einkommenssteuer würde sich im selben Umfang das steuerbare Einkommen vermindern.

Die Kommission geht davon aus, dass durch diese Anpassungen des KEP 150 Millionen Franken Mehreinnahmen resultieren, davon entfallen rund 90 Millionen Franken auf den Bund und rund 60 Millionen Franken auf die Kantone und Gemeinden.

Eine Minderheit beantragt, dass dieselben Regeln nicht nur für KER, sondern auch für Rückzahlungen von Grund- und Stammkapital gelten sollen.



Betroffen sind folgende Gesetze und Artikel:

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG): Art. 20 Abs. 3-8, Art. 125 Abs. 3;

Steuerharmonisierungsgesetz (StHG): Art. 7b Abs. 1-6;

Verrechnungssteuergesetz (VStG): Art. 4a Abs. 4 und 5, Art. 5 Abs. 1^{bis} - 1^{quinques}.

2. Bestand von KER

KER können in einer Gesellschaft aus verschiedenen Gründen entstehen. Bei KMU stehen vor allem Geld- und Sacheinlagen der Anteilhaber im Vordergrund, sei es bei der Gründung oder zu einem späteren Zeitpunkt. Bei grossen, börsenkotierten Unternehmen sind es Kapitalerhöhungen und Umstrukturierungen. Bei Ersterem entstehen zwingend KER, wenn der Ausgabewert der Aktien den Nennwert übersteigt. Umstrukturierungen können demgegenüber auch gezielt genutzt werden, um KER „in die Schweiz zu bringen“, bspw. mittels grenzüberschreitenden Quasifusionen.

Per Ende März 2018 beliefen sich die KER auf 1388 Milliarden Franken. Im Rahmen der Beantwortung eines parl. Vorstosses wurde Ende Februar 2017 ermittelt, dass von den gesamten KER rund 90% auf nicht-kotierte Gesellschaften und rund 10% auf kotierte Gesellschaften entfielen.

Unter den Begriff der „nicht-kotierten Gesellschaften“ fallen alle Gesellschaften, die nicht an schweizerischen Börsen kotiert sind. Dabei handelt es sich zum grösseren Teil um Tochtergesellschaften von grossen Unternehmen, die an einer ausländischen Börse kotiert sind. Zum kleineren Teil handelt es sich um KMU.

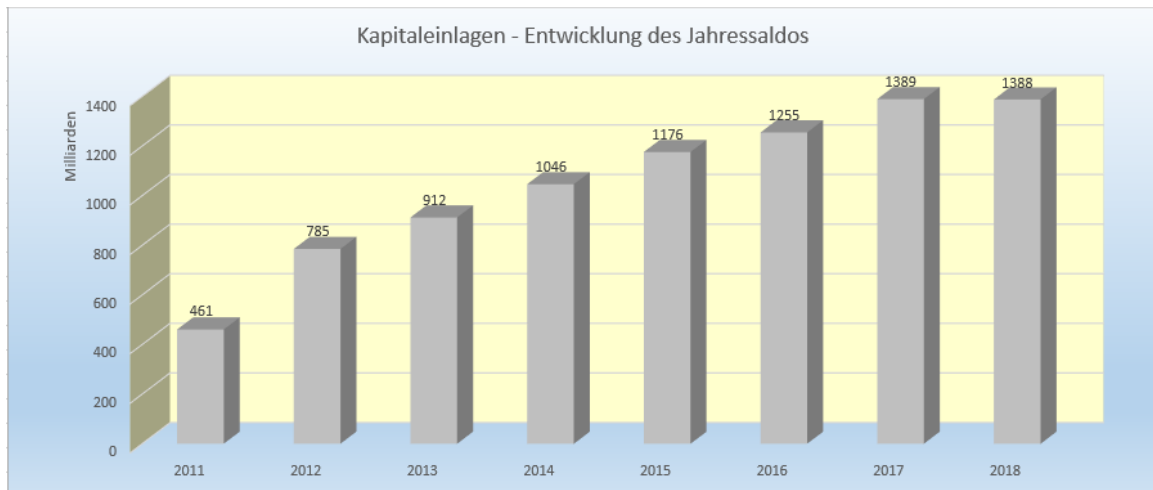
Die nachfolgenden Abbildungen zeigen die Änderungen im Bestand der KER über die Jahre 2011-2017.

Abbildung 1: Entwicklung des Bestands an KER (Aufteilung nach: angemeldeten KER, Rückzahlungen von KER und anderweitig aufgelösten KER [bspw. Ausbuchungen im Rahmen der Verlustverrechnung])

Jahr	Einlagen (in Mrd. CHF)	Rückzahlungen (in Mrd. CHF)	Verrechnungen (in Mrd. CHF)	Saldo (in Mrd. CHF)
2011	508	22	26	
2012	440	99	16	
2013	243	93	22	
2014	244	58	52	
2015	257	110	18	
2016	187	91	18	
2017	259	93	33	
Total	2'138	565	184	1'389



Abbildung 2: Entwicklung des Bestands an KER (Saldo)



Die Abbildungen zeigen die im jeweiligen Jahr angemeldeten KER – unabhängig davon, wann die KER gebildet wurden.

An wen die KER zurückgezahlt werden, kann nicht eruiert werden. Die Informationen betreffend Beteiligungsrechte werden von der ESTV nicht erfasst, da sie für die steuerliche Beurteilung nicht relevant sind.

3. Besteuerung der Anteilshaber im Allgemeinen

Das KEP betrifft die Besteuerung von Anteilshabern an Kapitalgesellschaften. Die Rückzahlung von Aktienkapital bzw. von Kapitaleinlagereserven (KER) ist steuerfrei.

Im geltenden Recht kann die Gesellschaft frei wählen, ob sie Dividenden ausschütten oder KER resp. Aktienkapital zurückzahlen will. Schüttet die Gesellschaft Dividenden aus, erfolgt dies aus den übrigen Reserven, d.h. aus Gewinnen, die in der Gesellschaft erwirtschaftet worden sind. Entsprechend unterliegt die Ausschüttung der Verrechnungs- und der Einkommenssteuer.

Zahlt die Gesellschaft demgegenüber KER resp. Aktienkapital zurück, ist diese Rückzahlung sowohl verrechnungs- als auch einkommenssteuerfrei. In beiden Fällen bleibt der Bestand an übrigen Reserven unverändert und damit das latent steuerbelastete Substrat erhalten. Das bedeutet, dass das KEP in diesen Fällen lediglich zu einem temporären Effekt führt. Sobald die KER aufgebraucht sind, sind Ausschüttungen nur noch aus übrigen Reserven möglich.

Zusätzlich zu diesem temporären Effekt kann es im geltenden Recht auch zu systemwidrigen Unterbesteuerungen kommen, die sich aus der Verbindung der Steuerfreiheit privater



Kapitalgewinne und dem KEP ergeben. Dabei handelt es sich um Teilliquidationen börsenkotierter Gesellschaften über die zweite Handelslinie.

Wenn börsenkotierte Gesellschaften ihr Kapital herabsetzen möchten, tun sie dies üblicherweise über die 2. Handelslinie. Die bisherigen Aktionäre verkaufen ihre Aktien anonym über die Börse (bspw. an eine Bank). Damit erzielen sie einen Kapitalgewinn, der weder der Einkommens- noch der Verrechnungssteuer unterliegt. Die Gesellschaft erwirbt ihre Aktien sodann von der Bank (2. Handelslinie). Bei der anschliessenden Vernichtung der Aktien werden der entsprechende Nennwert und im Umfang des den Nennwert übersteigenden Betrags übrige Reserven vernichtet, so dass die latente, bei Ausschüttung fällige Einkommenssteuer auf den übrigen Reserven untergeht. Bei einer allfälligen anschliessenden Kapitalerhöhung werden neue KER geschaffen. Diese können sodann im Gegensatz zu den übrigen Reserven wiederum steuerfrei an die Aktionäre zurückgezahlt werden.

In diesem Sachverhalt werden übrige Reserven vernichtet und steuerfreie KER geschaffen. Damit wird die Erfassung von übrigen Reserven mit der Einkommens- und Verrechnungssteuer nicht nur aufgeschoben, sondern gänzlich vermieden.

4. Finanzielle Auswirkungen – Vorbemerkungen

Im Hinblick auf eine Anpassung am KEP stellt sich die Frage, mit welchen (temporären) Mehreinnahmen zu rechnen wäre. Ausgangspunkt für diese Schätzung ist die komplette Aufhebung des KEP. Soweit bisherige steuerfreie Rückzahlungen von KER durch steuerbare Dividenden ersetzt werden, hat dies Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer und der Einkommenssteuer zu Folge. Bei der Einkommenssteuer ergeben sich nur insoweit Mehreinnahmen, als dass diese Dividenden von in der Schweiz einkommenssteuerpflichtigen natürlichen Personen vereinnahmt werden. Bei der Verrechnungssteuer entstehen nur soweit persistente Mehreinnahmen, wie die Verrechnungssteuer nicht zurückgefordert wird (d.h. in erster Linie bei ausländischen Investoren, die keinen Anspruch auf vollständige Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben).

Die Steuerbasis für dieses Steuerpotenzial wird zu einem gewichtigen Teil durch die bisherige KER-Rückzahlung der inländischen börsenkotierten Gesellschaften repräsentiert. Dividenden im Konzernverhältnis sind demgegenüber weitgehend steuerfrei (wichtige Ausnahme: an US-Muttergesellschaften gezahlte Dividenden, definitive Verrechnungssteuerbelastung von 5%). Die KER-Rückzahlungen von inländischen nicht börsenkotierten Gesellschaften an im Inland einkommenssteuerpflichtige Investoren sind tendenziell gering.

Im Jahre 2017 haben in der Schweiz börsenkotierte Gesellschaften noch KER im Umfang von 12.275 Mrd. Franken zurückgezahlt, nachdem 2016 ein Rückzahlungsbetrag von 14.003 Mrd. Franken verzeichnet worden war. Würden bei einer Aufhebung des KEP diese gut 12 Mrd. Franken durch Dividenden im gleichen Umfang ersetzt, lässt sich auf dieser Grundlage



das temporäre Mehreinnahmepotenzial schätzen. Diese Schätzung beruht auf Annahmen über die Zusammensetzung des Aktionariats, da diese der ESTV nicht bekannt ist. Geht man davon aus, dass der Anteil der inländischen natürlichen Personen am Aktionariat der betroffenen Gesellschaften 10% bis 15% beträgt, und unterstellt man einen Grenzsteuersatz bei der Einkommenssteuer von 30%, beläuft sich das Mehreinnahmepotenzial bei der Einkommenssteuer auf zwischen $0.3 \times 0,10 \times 12'275$ Mio. Franken \approx 370 Mio. Franken und $0.3 \times 0,15 \times 12'275$ Mio. Franken \approx 550 Mio. Franken. Davon entfallen ungefähr ein Drittel auf die direkte Bundessteuer (DBST) und zwei Drittel auf die Einkommenssteuer der Kantone und Gemeinden. Geht man weiter davon aus, dass 10% bis 15% der Verrechnungssteuer in der Bundeskasse verbleiben, beträgt das Mehreinnahmepotenzial bei der Verrechnungssteuer zwischen $0.35 \times 0,10 \times 12'275$ Mio. Franken \approx 430 Mio. Franken und $0.35 \times 0,15 \times 12'275$ Mio. Franken \approx 640 Mio. Franken. Die Kantone erhalten davon einen Anteil von 10%.

	Einnahmepotenzial gemäss unterer Schätzung (Mio. CHF)	Einnahmepotenzial gemäss oberer Schätzung (Mio. CHF)
DBST inkl. Kantonsanteil (21.2%)	123	183
Kantonsanteil (21.2%)	26	39
DBST exkl. Kantonsanteil (21.2%)	97	144
Einkommenssteuer der Kantone und Gemeinden	247	367
Einkommenssteuer der Kantone und Gemeinden inkl. Kantonsanteil DBST	273	406
Verrechnungssteuer Bund inkl. Kantonsanteil	430	640
Verrechnungssteuer Kantonsanteil (10%)	43	64
Verrechnungssteuer Bund exkl. Kantonsanteil	387	576
<i>Total Bund</i>	<i>484</i>	<i>720</i>
<i>Total Kantone und Gemeinden</i>	<i>316</i>	<i>470</i>

Es ist damit zu rechnen, dass eine Aufhebung bzw. eine Einschränkung des KEP bereits vor Inkrafttreten Verhaltensanpassungen zur Folge hätte. Unternehmen könnten ihre bestehenden Kapitaleinlagen ganz oder teilweise zurückbezahlen oder in Aktienkapital umwandeln. Ferner könnte es auch zum Wegzug von Gesellschaften kommen. Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen sind diese Verhaltensanpassungen bedeutsam.

5. Finanzielle Auswirkungen – Einführung einer Rückzahlungsregel

- Bei den zu erwartenden Mehreinnahmen handelt es sich um einen temporären Effekt, der im Zeitablauf mit dem Abbau der KER allmählich ausläuft, soweit nicht neues KER geschaffen wird.
- Soweit KER vor Inkrafttreten der Regelung in Nennwertkapital umgewandelt wird (was unter geltendem Recht steuerfrei möglich ist), gehen von diesem Volumen keine finanziellen Auswirkungen gegenüber dem Status quo aus.



- Möglich sind auch Sonderrückzahlungen von KER vor Inkrafttreten der neuen Regelung.
- In Bezug auf die finanziellen Auswirkungen relevant bleiben:
 1. Der Anteil der vor Inkrafttreten der Regelung geschaffenen und nicht in Nennwertkapital gewandelten oder vor Inkrafttreten zurückbezahlten KER;
 2. sämtliche nach Inkrafttreten der Regelung neu geschaffenen KER;
 3. Allfällige Attraktivitätseinbussen aufgrund einer verschärften Regelung zum KEP, wobei die Ausnahmeregelungen für Konzernverhältnisse und für Zuzüge (ab 2011 und künftige) diese minimieren.

Zu 1.: Geht man davon aus, dass x% der bestehenden KER von in der Schweiz börsenkotierten Gesellschaften nicht vor Inkrafttreten in Nennwert gewandelt bzw. zurückbezahlt werden, beträgt das temporäre Mehreinnahmepotenzial bei der Einkommenssteuer im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten der Regelung:

Regelung	Untere Schätzung (Mio. CHF)	Obere Schätzung (Mio. CHF)
Rückzahlungsregel im gleichen Umfang	Est: $x\% \cdot 0.5 \cdot 370 = x\% \cdot 185$ VSt: $x\% \cdot 0.5 \cdot 430 = x\% \cdot 215$ Total: $x\% \cdot 400$	Est: $x\% \cdot 0.5 \cdot 550 = x\% \cdot 275$ VSt: $x\% \cdot 0.5 \cdot 640 = x\% \cdot 320$ Total: $x\% \cdot 595$

6. Finanzielle Auswirkungen – Einführung einer Teilliquidationsregel

- Eine isolierte Teilliquidationsregel würde zu Verhaltensanpassungen führen und hätte keine signifikanten finanziellen Auswirkungen. In Kombination mit einer Rückzahlungsregel wird die Teilliquidationsregel hingegen finanziell wirksam, indem sie verhindert, dass die Teilliquidation steuerlich attraktiver ist als die KER-Rückzahlung. Eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen ist nicht möglich.

Kontakt ESTV:

Eidgenössische Steuerverwaltung
Kommunikation
Eigerstrasse 65
3003 Bern
Tel. +41 58 46 490 00
E-Mail: media@estv.admin.ch