

**Die Teilbesteuerung der Dividenden im Rahmen der Steuervorlage 17:  
Vorschläge für eine rechtsformneutrale Besteuerung von  
Unternehmensgewinnen in den Kantonen**

---

Roland Fischer

Dr. rer. pol., Alt-Nationalrat

Dozent Hochschule Luzern

Udligenswil, 1. Mai 2018

## 1. Ausgangslage

Mit der Teilbesteuerung von Dividenden werden grundsätzlich zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll die wirtschaftliche Doppelbelastung von Dividendenzahlungen verhindert bzw. gemildert werden. Des Weiteren soll die Teilbesteuerung von Dividenden eine rechtsformneutrale Besteuerung der Unternehmensgewinne von juristischen und natürlichen Personen ermöglichen. Die Teilbesteuerung durch die Kantone und Gemeinden im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuer der Kantone und Gemeinden (StHG) geregelt:

### **Art. 7 Grundsatz**

<sup>1</sup> Der Einkommenssteuer unterliegen alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte, insbesondere solche aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, aus Vorsorgeeinrichtungen sowie aus Leibrenten. Die vom Arbeitgeber getragenen Kosten der berufsorientierten Aus- und Weiterbildung, einschliesslich Umschulungskosten, stellen unabhängig von deren Höhe keine steuerbaren Einkünfte dar. Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilsinhabern mildern.

Die Kantone sind frei, in welchem Umfang sie die wirtschaftliche Doppelbelastung mildern wollen. Die Kantone können insbesondere wählen, ob sie eine Entlastung auf Stufe Bemessungsgrundlage oder Steuersatz anwenden wollen und wie hoch die Entlastung ausfällt. Alle Kantone kennen eine Teilbesteuerung der Dividenden, wobei die Werte in den meisten Kantonen zwischen 40% und 60% liegen. Eine rechtsformneutrale Besteuerung wird jedoch in den seltensten Fällen erreicht. Je nach Teilbesteuerungssatz werden heute Gewinne von juristischen Personen tiefer oder höher besteuert, als wenn das Unternehmen als natürliche Person besteuert würde. Da die Gewinnsteuersätze in den vergangenen Jahren in der Tendenz gesunken sind, hat sich in vielen Kantonen die Steuerbelastung zu Gunsten der juristischen Personen verschoben.

Zu beachten ist allerdings, dass eine rechtsformneutrale Besteuerung noch von weiteren Faktoren abhängt, wie z.B. von der Höhe des Einkommens, das aus dem Unternehmen stammt, die Thesaurierung von Gewinnen der juristischen Personen, der Vermögenssteuer natürlicher Personen, der Kapitalsteuer und Sozialabgaben. Eine vollkommen rechtsformneutrale Besteuerung von Unternehmen ist deshalb faktisch kaum erreichbar. Ausserdem entstehen Verzerrungen, wenn der Wohnsitz des Anteilsinhabers nicht mit dem Sitz der juristischen Personen übereinstimmt, bei welchen er über qualifizierte Beteiligungen besitzt. Er kann seine Steuerbelastung möglichst tief halten, indem er Unternehmens- und Wohnsitz in steuergünstigen Kantonen wählt.<sup>1</sup>

Des Weiteren ist zu beachten, dass der nationale Finanzausgleich einer allzu tiefen Teilbesteuerung Grenzen setzt, da im Ressourcenausgleich das Ressourcenpotenzial auf der Basis der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer beruht. Das bedeutet, dass im Ressourcenpotenzial die Dividenden stets mit dem Teilbesteuerungssatz der direkten

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Botschaft zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17, Ziffer 3.2.3.3

Bundessteuer (gemäss Steuervorlage 17 neu bei 70%) gewichtet werden, unabhängig von der kantonalen Teilbesteuerung. Eine zu tiefe Teilbesteuerung auf kantonaler Ebene kann deshalb dazu führen, dass bei einem Zuwachs an Dividenden die Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs - das heisst die tieferen Beiträge aus dem vertikalen und horizontalen Ressourcenausgleich (ressourcenschwache Kantone) oder die höheren Zahlungen in den horizontalen Ressourcenausgleich (ressourcenstarke Kantone) - höher ausfällt als die zusätzlichen Steuereinnahmen (Grenzsteuerbelastung). Damit dieser Effekt vermieden wird, sollte das Verhältnis zwischen der Teilbesteuerung des Kantons und der Teilbesteuerung des Bundes grösser sein als das Verhältnis zwischen der Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs und der Grenzsteuerbelastung bei den natürlichen Personen.

## 2. Theoretische Grundlagen

Die folgenden Ausführungen beruhen auf der vereinfachenden Annahme, dass sich eine rechtsformneutrale Besteuerung von Unternehmensgewinnen auf die Gegenüberstellung der Steuerbelastung der Gewinne von juristischen Personen und der Einkommen von natürlichen Personen beschränken lässt. Andere Einflussfaktoren wie z.B. die Kapitalsteuer der juristischen Personen oder Sozialversicherungsabgaben werden an dieser Stelle weggelassen. Eine solche Vereinfachung ist im Hinblick auf eine gesetzliche Regelung durchaus gerechtfertigt, da sich die verschiedenen zusätzlichen Einflussfaktoren kaum bemessen und deren Miteinbezug sich auf zahlreichen weiteren Annahmen abstützen müsste. Die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Teilbesteuerung wäre deshalb ausserordentlich komplex und mit einem sehr hohen Aufwand verbunden.

Formell lässt sich die heutige Doppelbesteuerung von Dividenden wie folgt darstellen: Bezeichnen wir mit  $D$  die Bemessungsgrundlage (Dividenden),  $T_D$  der Gesamtsteuerertrag aus Dividenden,  $t_{JP}$  die Steuerbelastung der juristischen Personen, und  $t_{NP}$  die Steuerbelastung der natürlichen Personen. Ohne Ermässigung würde die Gesamtsteuerbelastung von Dividenden wie folgt ausfallen:

$$T_D = t_{JP}D + t_{NP}(1 - t_{JP})D$$

Im Vergleich zum Gewinn einer Personengesellschaft werden somit die Bezüge der Anteilinhaber einer juristischen Person doppelt belastet; einmal als Gewinn bei der Unternehmung und, vom daraus resultierenden Nettogewinn (Gewinn abzüglich Steuern), ein weiteres Mal als Einkommen. Es ist deshalb im Hinblick auf eine rechtsformneutrale Besteuerung von Unternehmensgewinnen gerechtfertigt, diese Doppelbelastung so zu reduzieren, dass die Gesamtbelastung der Dividenden (d.h. Gewinnbesteuerung und Dividendenbesteuerung zusammen) gleich hoch ausfällt wie die Belastung des Einkommens einer natürlichen Person.

In der Steuervorlage 17 soll diese Entlastung einheitlich über eine Reduktion der Bemessungsgrundlage bei der Einkommenssteuer erfolgen. Sei  $\delta$  der Umfang der Besteuerung, wobei  $\delta$  kleiner als 100% ist. Somit ergibt sich für die Gesamtbelastung von Dividenden:

$$T_D = t_{JP}D + t_{NP}\delta(1 - t_{JP})D$$

Für eine rechtsformneutrale Besteuerung muss  $\delta$  so festgelegt werden, dass die Gesamtbelastung der Dividenden gleich hoch ausfällt wie wenn der gesamte Gewinn nur als natürliche Person versteuert würde:

$$T_D = t_{NP}D$$

Es gilt somit, die folgende Gleichung nach  $\delta$  aufzulösen:

$$t_{NP}D = t_{JP}D + t_{NP}\delta(1 - t_{JP})D$$

Dies ergibt folgende Anforderung an eine rechtsformneutrale Besteuerung:

$$\delta = \frac{1}{1 - t_{JP}} \left( 1 - \frac{t_{JP}}{t_{NP}} \right)$$

Die rechtsformneutrale Teilbesteuerung ist somit Abhängig vom Verhältnis zwischen der Steuerbelastung von Gewinnen juristischer Personen und der Steuerbelastung von natürlichen Personen. Wäre z.B. die Steuerbelastung der Gewinne juristischer Personen und der Einkommen natürlicher Personen genau gleich hoch, so müsste vollständig auf eine Besteuerung der Dividenden verzichtet werden. Auf der anderen Seite muss die Besteuerung der Dividenden umso höher festgelegt werden, je tiefer die Belastung der juristischen Personen im Verhältnis zur Belastung der natürlichen Personen ist.

*Tabelle 1 Teilbesteuerung von Dividenden ( $\delta$ ) unter der Bedingung einer rechtsformneutralen Besteuerung von Unternehmensgewinnen*

		Steuerbelastung Gewinne juristische Personen									
		2%	4%	6%	8%	10%	12%	14%	16%	18%	20%
Steuer- belastung Einkommen natürliche Personen	2%	0%									
	4%	51%	0%								
	6%	68%	35%	0%							
	8%	77%	52%	27%	0%						
	10%	82%	63%	43%	22%	0%					
	12%	85%	69%	53%	36%	19%	0%				
	14%	87%	74%	61%	47%	32%	16%	0%			
	16%	89%	78%	66%	54%	42%	28%	15%	0%		
	18%	91%	81%	71%	60%	49%	38%	26%	13%	0%	
	20%	92%	83%	74%	65%	56%	45%	35%	24%	12%	0%
	22%	93%	85%	77%	69%	61%	52%	42%	32%	22%	11%
24%	94%	87%	80%	72%	65%	57%	48%	40%	30%	21%	
26%	94%	88%	82%	75%	68%	61%	54%	46%	38%	29%	
28%	95%	89%	84%	78%	71%	65%	58%	51%	44%	36%	
30%	95%	90%	85%	80%	74%	68%	62%	56%	49%	42%	

Tabelle 1 zeigt die Teilbesteuerung von Dividenden für verschiedene Kombinationen der Steuerbelastung der Gewinne juristischer Personen und der Einkommen natürlicher Personen unter der Bedingung einer rechtsformneutralen Besteuerung. Würde z.B. der Gewinnsteuersatz bei 8 Prozent und der Einkommenssteuersatz bei 20 Prozent liegen, so würde die rechtsformneutrale Teilbesteuerung 65 Prozent betragen.

Im Kanton Luzern z.B. wird für die einfache Steuer für juristische Personen ein Satz von 1,5 Prozent und für natürliche Personen (Alleinstehende) ein Maximalsatz von 5,7 Prozent angewandt.<sup>2</sup> Dies ergibt bei einem Steuerfuss von 3,7 Einheiten eine rechtsformneutrale Teilbesteuerung von rund 78 Prozent:

$$\delta = \frac{1}{1 - 5.55\%} \left( 1 - \frac{5.55\%}{21.09\%} \right) = 78\%$$

<sup>2</sup> Im Kanton Luzern ergibt sich die effektive Steuerbelastung durch die Multiplikation der einfachen Steuer mit dem Steuerfuss. Dieser liegt z.B. in der Stadt Luzern bei 3,7 Einheiten (Kanton, Gemeinde und Kirche)

Die im Rahmen der Steuervorlage 17 vom Bundesantrag beantragte Teilbesteuerung von 70 Prozent führt bei einer Einkommensbelastung von 20 Prozent nur dann zu einer rechtsformneutralen Besteuerung, wenn die Steuerbelastung für Gewinne der juristischen Personen ca. 7 Prozent beträgt. Ist die Gewinnsteuerbelastung tiefer, so rechtfertigt eine rechtsformneutrale Besteuerung eine höhere Teilbesteuerung der Dividenden. Andererseits ist bei einem höheren Gewinnsteuersatz eine tiefere Teilbesteuerung angezeigt.

### **3. Mögliche Anpassungen an der Vorlage**

Im Folgenden werden drei Varianten für eine Anpassung der Steuervorlage 17 im Hinblick auf eine rechtsformneutralere Besteuerung von ausgeschütteten Unternehmensgewinnen vorgestellt. Dabei wird vom geltenden Rechtstext in Art. 7 Abs. 1 StHG ausgegangen. Des Weiteren wird in allen drei Varianten - analog zur Botschaft des Bundesrats – auch die Anpassung für Beteiligungen im Geschäftsvermögen aufgeführt (Art. 8 Abs. 2). Ausserdem wird von der Annahme ausgegangen, dass sich die Rechtsformneutralität durch die Teilbesteuerung der Dividenden im Grundsatz herstellen lässt.

In allen drei Varianten werden keine konkreten Teilbesteuerungsanteile oder Ober- und Untergrenzen erwähnt. Es soll grundsätzlich den Kantonen überlassen werden, mit welchem Anteil sie die rechtsformneutrale Besteuerung sicherstellen. Die Varianten unterscheiden sich im Wesentlichen darin, inwieweit das Kriterium der Rechtsformneutralität im Gesetz präzisiert werden soll. Dies ist insofern beim Steuerharmonisierungsgesetz von Bedeutung, als dass es sich um ein Rahmengesetz für die Kantone handelt, bei dem es grundsätzlich keine Verordnung des Bundesrats bedarf. Die Varianten sind in Kapitel 4 kurz kommentiert.

## **Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17)**

vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...,

*beschliesst:*

I

Die nachstehenden Erlasse werden wie folgt geändert:

....

### **3. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990<sup>8</sup> über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden**

*Titel*

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden  
(Steuerharmonisierungsgesetz, StHG)

#### **Variante 1:**

*Art. 7 Abs. 1 vierter Satz*

Die steuerliche Entlastung ist so festzulegen, dass sie eine rechtsformneutrale Besteuerung von Einkommen aus Unternehmensgewinnen gewährleistet.

*Art. 8 Abs. 2quinquies*

<sup>2quinquies</sup> Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilshabern mildern. Die steuerliche Entlastung ist so festzulegen, dass sie eine rechtsformneutrale Besteuerung von Einkommen aus Unternehmensgewinnen gewährleistet. Die Teilbesteuerung auf Veräusserungsgewinnen wird nur gewährt, wenn die veräusserten Beteiligungsrechte mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder Personenunternehmung waren.

**Variante 2:**

*Art. 7 Abs. 1 vierter und fünfter Satz*

Die steuerliche Entlastung ist so festzulegen, dass sie eine rechtsformneutrale Besteuerung von Einkommen aus Unternehmensgewinnen gewährleistet. Eine solche ist dann gegeben, wenn die maximale Gesamtbelastung des Einkommens aus Beteiligungen gleich hoch ausfällt wie die Maximalbelastung des Einkommens natürlicher Personen.

*Art. 8 Abs. 2quinquies*

<sup>2quinquies</sup> Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilshabern mildern. Die steuerliche Entlastung ist so festzulegen, dass sie eine rechtsformneutrale Besteuerung von Einkommen aus Unternehmensgewinnen gewährleistet. Eine ist dann gegeben, wenn die maximale Gesamtbelastung des Einkommens aus Beteiligungen gleich hoch ausfällt wie die Maximalbelastung des Einkommens natürlicher Personen. Die Teilbesteuerung auf Veräusserungsgewinnen wird nur gewährt, wenn die veräusserten Beteiligungsrechte mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder Personenunternehmung waren.

**Variante 3:**

*Art. 7 Abs. 1 dritter Satz*

Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilshabern mildern, so dass die maximale Gesamtbelastung des Einkommens aus Beteiligungen gleich hoch ausfällt wie die Maximalbelastung des Einkommens natürlicher Personen.

*Art. 8 Abs. 2quinquies*

<sup>2quinquies</sup> Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilshabern mildern, so dass die maximale Gesamtbelastung des Einkommens aus Beteiligungen gleich hoch ausfällt wie die Maximalbelastung des Einkommens natürlicher Personen. Die Teilbesteuerung auf Veräusserungsgewinnen wird nur gewährt, wenn die veräusserten Beteiligungsrechte mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder Personenunternehmung waren.

## 4. Kommentar

In der Variante 1 wird in der Form einer kurzen Ergänzung von Art. 7 Abs. 1 StHG lediglich der Grundsatz einer rechtsformneutralen Besteuerung festgehalten. Die konkrete Ausgestaltung sowie die Definition, was unter einer rechtsformneutralen Besteuerung zu verstehen ist, bleibt den Kantonen überlassen. Die Kantone können deshalb bei der Festlegung der Teilbesteuerung verschiedene Faktoren miteinbeziehen, wie z.B. die Vermögenssteuer. Ausserdem bleibt es den Kantonen überlassen, welcher Steuersatz der progressiven Einkommenssteuer für die Berechnung der Rechtsformneutralität herangezogen wird.

Variante 2 basiert auf Variante 1. Zusätzlich wird jedoch die Rechtsformneutralität im Gesetz präzisiert. Es wird festgehalten, dass diese für die jeweiligen Maximalsteuerbelastungen gelten soll. Die Verwendung der Maximalsteuersätze ist insofern gerechtfertigt, als dass es sich bei den Einkommen aus qualifizierten Beteiligungen in der Regel um relativ hohe Einkommen handelt.

In Variante 3 wird die rechtsformneutralen Besteuerung zwar definiert, auf eine explizite Nennung des Begriffs jedoch verzichtet. Dies könnte insofern sinnvoll sein, weil eine vollständige Rechtsformneutralität aufgrund der oben erwähnten anderen Einflussfaktoren nicht hergestellt werden kann. Es wird deshalb implizit davon ausgegangen, dass mit der Gegenüberstellung der Besteuerung des Einkommens aus Beteiligungen und des Einkommens natürlicher Personen die Rechtsformneutralität gegeben und eine wirtschaftliche Doppelbelastung vermieden wird.

Alle drei Varianten gehen vom Grundsatz aus, dass eine Teilbesteuerung von Dividenden nur dann gerechtfertigt ist, wenn sie die Rechtsformneutralität der Besteuerung von Unternehmensgewinnen zum Ziel hat. Dies hat zur Folge, dass die Steuerbelastung der juristischen Personen und die Teilbesteuerung von Dividenden in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht werden. Je tiefer ein Kanton die Steuerbelastung der Gewinne juristischer Personen im Vergleich zur Steuerbelastung natürlicher Personen festlegt, desto höher muss er die Teilbesteuerung der Dividenden ansetzen.

Die Kantone können gemäss allen drei Varianten im Grunde genommen auch eine Teilbesteuerung von 0% beschliessen, sofern die Maximalbelastung der Gewinne juristischer Personen genau gleich hoch ist wie die Maximalbelastung von natürlichen Personen. Eine sehr tiefe Teilbesteuerung könnte z.B. in Kantonen mit einer sehr tiefen Besteuerung von natürlichen Personen gerechtfertigt sein. Wie bereits erwähnt bildet jedoch der nationale Finanzausgleich insofern eine «natürliche» Untergrenze, als dass eine zu tiefe Teilbesteuerung eine im Vergleich zum Grenzsteuerertrag zu hohe Grenzabschöpfung des Ressourcenausgleichs bewirken kann. Des Weiteren werden die meisten Kantone im Rahmen der Steuervorlage 17 die Gewinnsteuersätze senken, so dass diese in den meisten Fällen deutlich unter den Maximalsätzen für natürliche Personen zu liegen kommen.