

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

BAK

Basel Economics

Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizerischen Finanzausgleich

Lothar Lammersen, Robert Schwager und Dan Stegarescu

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH, Mannheim,

Georg-August-Universität Göttingen und Universität Mannheim

Martin Eichler

BAK Basel Economics AG

Mannheim und Basel, November 2003

Wissenschaftliches Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zur Bestimmung der Faktoren Beta für die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA).

Dipl.-Kfm. Lothar Lammersen M.A. (USA)

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH und
Universität Mannheim
Postfach 10 34 43
D-68034 Mannheim
Tel: +49-621-1235-164
Fax: +49-621-1235-223
Lammersen@zew.de

Dipl.-Vw. Dan Stegarescu

ZEW GmbH
Postfach 10 34 43
D-68034 Mannheim
Tel: +49-621-1235-167
Fax: +49-621-1235-223
Stegarescu@zew.de

Prof. Dr. Robert Schwager

Georg-August-Universität Göttingen und ZEW GmbH
Platz der Göttinger Sieben 3
D-37073 Göttingen
Tel: +49-551-39-7293
Fax: +49-551-39-7353
rschwag@uni-goettingen.de

Dipl.-Vw. Martin Eichler

BAK Basel Economics
Güterstrasse 82
CH-4002 Basel
Tel: +41-61-27997-14
Fax: +41-61-27997-28
eichler@bakbasel.com

Vorwort

Das vorliegende Gutachten entstand anlässlich eines Auftrages der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, der die Frage umfasste, inwieweit die Einschränkungen bei der kantonalen Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften einen reduzierten Ansatz der Gewinne dieser Gesellschaften im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben rechtfertigen können. Die Arbeiten zu diesem Gutachten fanden zwischen April und November 2003 statt.

Wir danken Kurt Stalder und Roland Fischer, die das Projekt seitens der Auftraggeber mit zahlreichen Auskünften und Hinweisen begleitet haben, sowie den Mitgliedern der Projektbegleitgruppe, mit denen im Mai sowie im Oktober jeweils ein Treffen stattfand und deren Diskussionsbeiträge sich zu einem nicht unerheblichen Teil auch im vorliegenden Gutachten niedergeschlagen haben. Besondere Erwähnung gebührt Jürg Altorfer (Kanton Zürich), Hugo Wyssen und Walter Marti (Kanton Zug) sowie Herbert Nufer (Kanton Obwalden), die den Autoren zudem für Einzelgespräche zur Verfügung standen. Auf diesem Wege möchten wir uns auch bei den für die Beantwortung des Fragebogens zuständigen Mitarbeitern der kantonalen Steuerverwaltungen bedanken.

Über das Autorenteam hinaus haben auch beim ZEW und bei der BAK weitere Personen zu diesem Gutachten beigetragen: unser Dank gilt Michael Grass für die Unterstützung bei der Datenerhebung sowie Ulrike Nicolaus für ihre Unterstützung bei der Fertigstellung des Gutachtens.

Verbleibende Fehler und Unzulänglichkeiten gehen selbstverständlich allein zu Lasten der Autoren.

Mannheim, Göttingen und Basel, November 2003

Die Autoren.

Aufbau des Berichtes

EXECUTIVE SUMMARY	6
1 EINLEITUNG, PROBLEMSTELLUNG UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG.....	16
2 ZIELE UND WIRKUNGSWEISE DER NFA	18
2.1 ALLGEMEINE ZIELE UND MECHANISMUS DER NFA	18
2.2 DIE BEDEUTUNG DER FAKTOREN BETA	23
3 WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG UND STEUERLICHE BEHANDLUNG DER HOLDING- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN	26
3.1 METHODIK UND VORGEHENSWEISE	26
3.2 DEFINITION UND FUNKTIONEN DER HOLDING- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN	28
3.3 WIRTSCHAFTLICHE BEDEUTUNG DER HOLDING- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN	30
3.3.1 Wirtschaftliche Bedeutung im interkantonalen Vergleich.....	30
3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung für die Gesamtschweiz.....	36
3.4 DIE STEUERLICHE BEHANDLUNG DER HOLDING- UND VERWALTUNGSGESELLSCHAFTEN.....	37
3.4.1 Steuerliche Behandlung auf Bundesebene.....	38
3.4.2 Steuerliche Behandlung auf Kantons- und Gemeindeebene.....	40
3.4.2.1 Vorgaben des StHG.....	40
3.4.2.2 Steuerpraxis der Kantone (Gewinnsteuer).....	43
3.4.2.3 Steuerpraxis der Kantone (Kapitalsteuer).....	52
3.4.2.4 Fazit.....	56
4 KRITERIEN UND ANSÄTZE ZUR QUANTIFIZIERUNG DER FAKTOREN BETA	58
4.1 QUALITATIVE KRITERIEN BEI DER QUANTIFIZIERUNG DER FAKTOREN BETA.....	58
4.1.1 Einschränkungen bei der kantonalen Ertragsbesteuerung.....	59
4.1.1.1 Steuergesetzliche Einschränkung	59
4.1.1.2 Einschränkung durch den Steuerwettbewerb.....	59
4.1.1.3 Anreizeffekte des Finanzausgleichs	65
4.1.2 Bedeutung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer	67
4.1.3 Bedeutung der nicht beschränkten kantonalen Besteuerung.....	73
4.2 QUANTITATIVE ANSÄTZE ZUR BEMESSUNG DER FAKTOREN BETA	76
4.2.1 Analyse der Steuerpraxis der Kantone	76
4.2.1.1 Methodik und Vorgehensweise	76
4.2.1.2 Auswertung der Ergebnisse	78
4.2.2 Meinungsbild der Kantone	86
4.2.3 Internationaler Steuerwettbewerb	88
5 BEWERTUNG DES VORSCHLAGS DER ARBEITSGRUPPE UNTERNEHMENSSTEUERN DER SCHWEIZERISCHEN STEUERKONFERENZ	93
5.1 DARSTELLUNG DES VORSCHLAGS DER ARBEITSGRUPPE.....	93
5.2 BEWERTUNG ANHAND DER ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN ANSÄTZE.....	94
6 VORSCHLAG DER GUTACHTER FÜR DIE BEMESSUNG DER FAKTOREN BETA	96
6.1 ZUSAMMENFASSUNG DER KRITERIEN ZUR BESTIMMUNG DER FAKTOREN BETA.....	96
6.1.1 Berücksichtigung der Einschränkungen bei der kantonalen Ertragsbesteuerung	96
6.1.2 Einbezug der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer	96
6.2 QUANTIFIZIERUNG DER FAKTOREN BETA ANHAND DER EINZELKRITERIEN.....	99

ANHANG	101
ANHANG 1: FRAGEBOGEN I.....	101
ANHANG 2: ERGEBNISSE DES FRAGEBOGENS I.....	104
ANHANG 3: AUSFÜHRLICHE HERLEITUNG VON AUSDRUCK (8).....	112
VERZEICHNIS DER TABELLEN.....	116
VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN UND DARSTELLUNGEN	117
LITERATURVERZEICHNIS	118

Executive Summary

Einleitung und Fragestellung

- Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen umfasst als Kernstück den Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen. Im Zusammenhang damit sind die steuerbaren Gewinne juristischer Personen ein wichtiger Bestandteil der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG), die das Ressourcenpotenzial der Kantone abbildet. Gemäss den Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) dürfen die Kantone Gewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften – im Gegensatz zu anderen Gesellschaftstypen – nur in eingeschränktem Masse der Gewinnsteuer unterwerfen. Somit generieren solche Gewinne nicht in vollem Umfang Steuerkraft für diejenigen Kantone, in denen diese Gesellschaften ihren Sitz haben. Infolgedessen wird die Berücksichtigung dieser Gewinne im Ressourcenpotenzial durch sogenannte Faktoren Beta ausgedrückt, die angeben, welcher Anteil der in Art. 28, Absätze 2, 3 Buchstabe c und 4 Satz 2 StHG genannten Einkünfte in die ASG einbezogen wird. Die Gutachter wurden damit beauftragt, unter ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Gesichtspunkten Kriterien für einen angemessenen Ansatz der Faktoren Beta zu entwickeln und diese wenn möglich zu quantifizieren. Im Zusammenhang damit soll auch erörtert werden, ob und inwieweit die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer sowie die fiskalische Erfassung der Gewinne über die Kapitalsteuer und andere Steuern bei der Festsetzung der Faktoren Beta berücksichtigt werden sollten. Vor dem Hintergrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse wird der Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) für die Faktoren Beta beurteilt.

Wirtschaftliche Bedeutung und steuerrechtliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften

- Eine Einordnung der begünstigt besteuerten Gesellschaften in die Mechanismen der NFA erfordert es zunächst, den besonderen wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Charakter der betroffenen Gesellschaftstypen zu klären. Dies geschieht vorrangig auf Grundlage eines seitens der Gutachter erstellten und an die 26 kantonalen Steuerverwaltungen versendeten Fragebogens (Fragebogen I), der neben quantitativ und

qualitativ zu beantwortenden Fragen eine Anforderung der relevanten steuerrechtlichen Materialien von den Kantonen beinhaltet.

- Die anhand des Fragebogens erhobenen Daten weisen zahlreiche Schwachstellen auf, die unter anderem auf die noch nicht abgeschlossene Veranlagung für das hier relevante Jahr 2001 sowie auf die in der kantonalen Steuerpraxis noch nicht erfolgte Vereinheitlichung der Definition der Gesellschaftstypen zurückzuführen sind. Einschränkungen resultieren zudem daraus, dass die statistischen Grundlagen interkantonale noch nicht vollständig vergleichbar sind. Durchgreifende Verbesserungen sind frühestens für die Daten des Steuerjahres 2003 zu erwarten. Mangels besserer Daten erfolgte dennoch eine Analyse der bestehenden Informationen, die wichtige Erkenntnisse zutage förderte beziehungsweise bestätigte:
 - Die Domizil- und gemischten Gesellschaften (Verwaltungsgesellschaften) sind tendenziell weniger gleichmässig zwischen den Kantonen verteilt als die Holdinggesellschaften und lassen sich weniger als diese auf die Grösse eines Kantons oder die Zahl beziehungsweise das Gewinnvolumen der dort bestehenden ordentlich besteuerten Gesellschaften zurückführen.
 - Die Verwaltungsgesellschaften konzentrieren sich zahlenmässig in wenigen Kantonen (Zug, Tessin, Freiburg, Graubünden, Glarus, Genf). Bezieht man auch die aggregierte Gewinnhöhe ein, so kommt dem Kanton Zug dabei eine Ausnahmestellung zu, während sich die relative Bedeutung insbesondere Graubündens, aber auch die des Tessins aus dieser Sicht stark relativiert. Die Kantone Waadt und Neuenburg gewinnen aus dieser Sicht an Bedeutung für die vorliegende Fragestellung.
 - Vor allem in den Kantonen Zug, Glarus und Freiburg ist die Bedeutung der privilegierten Gesellschaften verglichen mit Grösse und Zahl der dort bestehenden ordentlich besteuerten Gesellschaften sehr hoch. Diese Kantone scheinen sich den vorliegenden Daten nach also besonders stark auf die Attraktion derartiger Gesellschaften spezialisiert zu haben.
 - Bezogen auf die Gesamtschweiz sind die privilegiert besteuerten Gesellschaften mit einem Anteil von nur etwa acht Prozent an den gesamten Gesellschaften zahlenmässig zwar nur schwach vertreten. Hinsichtlich ihrer Gewinne, die nach Angaben der kantonalen Steuerverwaltungen etwa 39 Prozent der Bemessungsgrundlage der direkten Gewinnsteuer des Bundes ausmachen, sind sie jedoch eine auf keinen Fall zu vernachlässigende Grösse.
- Aus steuerlicher Sicht unterliegen die privilegiert besteuerten Gesellschaften der nicht gesondert ermässigten direkten Bundessteuer. Das StHG schreibt den Kantonen eine ermässigte Gewinnbesteuerung vor. In Bezug auf das zulässige Ausmass der

Besteuerung ist es jedoch sehr unbestimmt und lässt den Kantonen damit einen grossen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Besteuerung dieser Gesellschaften.

- Den Antworten auf den Fragebogen I nach zu urteilen machen die Kantone insbesondere bei den Domizilgesellschaften regen Gebrauch von diesen Spielräumen. Die Bandbreite des Einbezugs der übrigen Einkünfte aus dem Ausland beträgt hier zwischen null und regelmässig 20 Prozent. Einschränkend ist allerdings zu beachten, dass diese starke Variation zumindest teilweise auch aus der interkantonal unterschiedlichen Abgrenzung der Gesellschaftstypen resultiert. Diese grosse Bandbreite ist auch der bedeutsamste Faktor für die interkantonale Variation der Gewinnsteuerbelastung dieser Gesellschaften, die, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug der gezahlten Steuern, nach Schätzungen der Gutachter im Regelfall zwischen etwa 7,8 und 11,9 Prozent variiert, wobei 19 Kantone im Mittelfeld nur maximal 1,7 Prozentpunkte voneinander trennen. Bei den gemischten Gesellschaften wählen insbesondere jene Kantone, die Domizilgesellschaften niedrig besteuern, substantiell höhere Einbezüge. In 25 von 26 Kantonen werden die übrigen Einkünfte aus dem Ausland dieser Gesellschaften regelmässig zwischen zehn und 20 Prozent berücksichtigt. In wenigen Ausnahmefällen sind niedrigere Werte möglich, andererseits kann der Einbezug maximal bis zu 40 Prozent betragen. Die geschätzte Gewinnsteuerbelastung variiert regelmässig zwischen 8,9 und 12,1 Prozent. Eine Beziehung zwischen der Steuerbelastung ordentlich besteuarter Gesellschaften und der Höhe des Einbezugs der übrigen Einkünfte aus dem Ausland lässt sich bei den Domizilgesellschaften für die Mehrzahl der Kantone und bei den gemischten Gesellschaften insgesamt nicht ableiten. Bei der Kapitalsteuer gewähren die Kantone mit wenigen Ausnahmen Ermässigungen, die 80 Prozent und mehr der ordentlichen Steuerbelastung betragen und damit denen bei der Gewinnsteuer in etwa entsprechen. Dies geschieht, obwohl das StHG eine derartige Ermässigung nicht fordert. Andererseits unterliegen die privilegiert besteuerten Gesellschaften – zumeist im Gegensatz zu den ordentlich besteuerten Gesellschaften – Mindestkapitalsteuern, die im Regelfall bis zu etwa 1000 Fr. ausmachen können.
- Die erhobenen Daten lassen einen klaren und eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Regeleinbezug beziehungsweise der Gewinnsteuerbelastung und der Zahl der in einem Kanton angesiedelten, privilegiert besteuerten Gesellschaften beziehungsweise der Höhe ihrer Gewinne nicht erkennen. Dasselbe gilt für die Kapitalsteuer. Insbesondere die Kantone Genf und Tessin scheinen trotz einer für privilegiert besteuerte Gesellschaften hohen Steuerbelastung für diese Gesellschaften sehr attraktiv zu sein. Dabei ist allerdings wiederum einschränkend auf die Unvollkommenheiten der Daten, die sich aus dem Schätzungscharakter ergeben, zu verweisen.

Qualitative Kriterien bei der Quantifizierung der Faktoren Beta

- Gemäss der Konzeption des Ressourcenindex soll die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) das fiskalisch ausschöpfungsfähige Ressourcenpotenzial der Kantone erfassen, wobei unerheblich ist, mit welchen konkreten fiskalpolitischen Instrumenten und in welchem Masse dieses Potenzial tatsächlich ausgeschöpft wird. Bei der Beurteilung der unterschiedlichen Besteuerungsmöglichkeiten (kantonale Gewinnbesteuerung, Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer sowie weitere kantonale Steuern) bietet sich das folgende grundsätzliche Vorgehen an: Zunächst muss untersucht werden, in welchem Ausmass die zugrundeliegenden Bemessungsgrundlagen ausgeschöpft werden können, sprich potenziell Finanzkraft generieren können. Hierbei wird unterschieden zwischen den vom Gesetz vorgegebenen Beschränkungen und den effektiven Einschränkungen, die sich aus dem Steuerwettbewerb und den vom Finanzausgleich ausgelösten Anreizen ergeben. Anschliessend gilt es zu prüfen, ob und in welchem Umfang die betrachteten Bemessungsgrundlagen als Ressourcenpotenzial in einem der ASG-Elemente bereits enthalten sind. Sind diese nicht angemessen berücksichtigt worden, muss schliesslich die mögliche Einbeziehung mittels der bestehenden Werkzeuge der NFA, insbesondere der Faktoren Beta, erörtert werden.
- Zur Beurteilung der Einschränkungen bei der kantonalen Gewinnbesteuerung werden im ersten Schritt die steuerlichen Regelungen untersucht. Die steuergesetzliche Einschränkung der kantonalen Ertragsbesteuerung der Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften durch Art. 28 Abs. 2–4 StHG lässt diesbezüglich einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum zu. Demnach unterliegen die übrigen Einkünfte von Holdinggesellschaften, die nicht aus schweizerischem Grundeigentum entstehen, nicht der Gewinnsteuer. Die Auslandseinkünfte der Domizil- und gemischten Gesellschaften werden hingegen entsprechend der Verwaltungs- beziehungsweise Geschäftstätigkeit in der Schweiz besteuert.

Über die rein rechtliche Betrachtung hinaus ist jedoch zu prüfen, inwiefern das ausschöpfungsfähige Ressourcenpotenzial durch den interkantonalen und internationalen Fiskalwettbewerb effektiv eingeschränkt wird. Die Kantone stehen untereinander und international im Steuerwettbewerb. Deshalb sind möglicherweise die Gewinne der privilegierten Gesellschaften tatsächlich in geringerem Masse besteuert als vom StHG zugelassen, da eine höhere Besteuerung zur Abwanderung der besteuerten Gesellschaften führt. Dieses Argument ist jedoch in verschiedener Hinsicht einzuschränken:

- Es ist zunächst unklar, inwiefern die niedrigere effektive Steuerbelastung in einigen Kantonen darauf zurückzuführen ist, dass diese Kantone stärker als andere im Steuerwettbewerb stehen und somit ein niedrigeres effektiv ausschöpfungsfähiges Ressourcenpotenzial aufweisen. Die beobachteten Unterschiede in der Besteuerung

können ebenso auf bestimmte fiskalpolitische Erwägungen der Regierungen oder spezifische Präferenzen der Bevölkerung zurückzuführen sein. Letztere dürften aber keine niedrigere Ansetzung der Faktoren Beta rechtfertigen.

- Eine Steuererhöhung in den finanzstarken Kantonen ist nicht zwingend erforderlich, um die Mehrbelastung im Finanzausgleich zu finanzieren, die durch höhere Faktoren Beta ausgelöst wird.
- Selbst im Falle einer Steuererhöhung und trotz der hohen Mobilität (Steuerelastizität) dieser Gesellschaften ist es unklar, ob es zu beträchtlichen Unternehmensverlagerungen kommt, da die kantonalen Steuern sehr niedrig sind und nur einen Bruchteil der gesamten Steuerbelastung dieser Unternehmen darstellen. Darüber hinaus spielen auch andere fiskalische und nicht-fiskalische Standortfaktoren eine Rolle.

Diese Überlegungen können deshalb eine spürbar niedrigere oder zwischen den Kantonen unterschiedliche Einbeziehung der Gewinne von Domizil- und gemischten Gesellschaften zwar nicht eindeutig rechtfertigen. Um eine negative Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit des interkantonalen Steuerwettbewerbs sowie die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb jedoch weitgehend auszuschliessen, ist dennoch grundsätzlich eine Reduzierung der Faktoren Beta vor dem Hintergrund des Steuerwettbewerbs vorzunehmen.

Über die vom Steuerwettbewerb direkt ausgehenden Beschränkungen hinaus sind auch die Anreize von Bedeutung, die durch den Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften in der ASG auf die Steuerpolitik der Kantone ausgehen. Ein Finanzausgleich, der auf den steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen basiert, löst Anreize zur Steuersatzerhöhung aus und entschärft so den Steuerwettbewerb. Dies liegt daran, dass die Kantone für eine – auch von der Steuerpolitik induzierte – Reduktion von Bemessungsgrundlagen über den Finanzausgleich teilweise entschädigt werden. Ein solcher Rückgang kann insbesondere aus der Abwanderung der betroffenen Gesellschaften, aber auch aus binnenwirtschaftlichen Ausweichreaktionen resultieren. Während nun eine Einschränkung des Steuerwettbewerbs und die damit verbundene Steuererhöhung aus interkantonomer Sicht möglicherweise unterschiedlich bewertet werden könnten, ist dies im Hinblick auf die steuerliche Attraktivität der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb eindeutig negativ zu beurteilen. Deshalb ist eine nur moderate Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs angezeigt. Nun ist die Ausgleichsintensität der NFA nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Bei gegebenem Tarif des Finanzausgleichs wirkt jedoch auch eine Erhöhung des Ansatzes in der ASG wie eine Intensivierung des Finanzausgleichs, da ein grösserer Anteil der Bemessungsgrundlage dem gegebenen Ausgleichssatz unterworfen wird. Von daher stärkt ein niedriger Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften den Steuerwettbewerb und mindert die vom Finanzausgleich ausgehenden Steuererhöhungs-

anreize. Im Hinblick auf die hohe Mobilität dieser Unternehmen sind die erwähnten Anreize bezogen auf deren Bemessungsgrundlagen vermutlich besonders gravierend, so dass es möglicherweise sinnvoll ist, diese weniger als andere in den Finanzausgleich einzubeziehen.

- Im nächsten Schritt wird erörtert, ob das aus den Gewinnen der Holding- und Verwaltungsgesellschaften resultierende Ressourcenpotenzial, das im Zuge der kantonalen Ertragsbesteuerung nicht vollständig ausgeschöpft werden kann, auch hinsichtlich der Ausschöpfung durch andere Steuern eingeschränkt wird. Aus ökonomischer Sicht ist der kantonale Anteil an der direkten Bundessteuer grundsätzlich geeignet, die Finanzkraft der betroffenen Kantone zu erhöhen. Dies kann eine Einbeziehung dieser Anteile bei der Bemessung der Faktoren Beta dem Grunde nach rechtfertigen. Der Höhe nach sind jedoch mehrere Einschränkungen unbedingt zu beachten:
 - Die Anteile dürfen nur insoweit zusätzlich zu den allein auf die kantonale Besteuerung abstellenden Faktoren Beta angesetzt werden, als die übrigen Einkünfte aus dem Ausland nicht in das Ressourcenpotenzial eingehen. Sonst würde ein übermässiger Einbezug dieser Gewinne verglichen mit den Gewinnen der ordentlich besteuerten Gesellschaften stattfinden.
 - Es ist zu berücksichtigen, inwieweit die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer die Finanzkraft der betroffenen Kantone tatsächlich erhöhen. Insbesondere jener Bestandteil dieser Steuerbezüge, der den Kantonen die Erhebungs- und Verwaltungskosten für die Bundessteuer abgelten soll, ist von der Berücksichtigung in der ASG auszuschneiden. Sonst besteht die Gefahr einer übermässigen Abschöpfung gerade bei den Ressourcenpotenzialen der privilegiert besteuerten Gesellschaften, bei denen die Anteile an der direkten Bundessteuer relativ zu den gesamten in die ASG einbezogenen potenziellen Steuereinnahmen eine grosse Rolle spielen.
 - Beim Ansatz eines Abschlages für die Erhebungs- und Verwaltungskosten kommt es zudem nicht ausschliesslich auf die tatsächlichen Kosten an. Es muss auch beachtet werden, dass den Kantonen hinreichende Anreize bleiben, die direkte Bundessteuer effektiv zu erheben. Dies wäre nicht mehr gewährleistet, wenn eine Erhöhung der Einnahmen der direkten Bundessteuer durch einen zu starken Anstieg der kantonalen ASG gleichsam bestraft würde.
 - Das Ausmass der Einbeziehung sollte mit der Bestimmung der allein anhand der kantonalen Besteuerung ermittelten Faktoren Beta so austariert sein, dass die betroffenen Kantone keine übermässigen Nachteile vor allem im internationalen Steuerwettbewerb erlangen, beziehungsweise sich die Mehrbelastung im Finanzausgleich in Grenzen hält.

Darüber hinaus muss auch allgemein berücksichtigt werden, dass die Kantone durch ihre Fiskalpolitik die Bemessungsgrundlage und folglich auch das Volumen der ihnen zufließenden Anteile indirekt beeinflussen können.

Andere Kantonsanteile an Bundes- oder Gemeinschaftseinnahmen, wie die Mineralöl- und Verrechnungssteuer oder die Gewinne der Schweizerischen Nationalbank, generieren zwar grundsätzlich Finanzkraft, sind jedoch bei den Faktoren Beta nicht zu berücksichtigen, da sie nicht im direkten Zusammenhang mit den Gewinnen juristischer Personen stehen.

- Im dritten Schritt wird die Auswirkung der Ausschöpfung des Ressourcenpotenzials durch andere kantonale Steuern auf den Ansatz der Faktoren Beta überprüft. Laut Art. 3, Abs. 2 lit. c des Gesetzentwurfs über den Finanzausgleich fließen in die Berechnung des ASG-Elements juristische Personen neben den steuerbaren Gewinnen keine weiteren potenziellen Steuerquellen der Kantone ein. Neben der Gewinnsteuer unterliegen die juristischen Personen jedoch auch einer kantonalen Kapitalsteuer. Folglich muss überprüft werden, ob eine unbeschränkte Ausschöpfung des gleichen Ressourcenpotenzials durch andere fiskalische Instrumente einen höheren Ansatz der Faktoren Beta rechtfertigt. Eine Berücksichtigung der Bemessungsgrundlage für die Kapitalsteuer erscheint aus folgenden Gründen nicht gerechtfertigt:
 - Es existiert weder ein eindeutig theoretisch fundierter noch ein empirisch nachgewiesener Zusammenhang zwischen dem Eigenkapital und dem Gewinn eines Unternehmens.
 - Im Falle einer Berücksichtigung würden die Faktoren Beta starken periodischen Schwankungen in der Relation Gewinn – Eigenkapital unterliegen.
 - Die Kapitalsteuer spielt im Vergleich zur Gewinnbesteuerung eine zunehmend marginale Rolle.
 - Die Umfrageergebnisse zeigen, dass das relative Ausmass der Entlastungen bei der Kapitalsteuerbelastung dem bei der Gewinnsteuerbelastung für diese Gesellschaften mit wenigen Ausnahmen in etwa entspricht. Insoweit ist nicht davon auszugehen, dass Kantone, in denen vorrangig privilegiert besteuerte Gesellschaften ansässig sind, bei der Ermittlung der ASG aufgrund der Kapitalsteuerbelastung jenen Kantonen gegenüber im Vorteil sind, die vor allem ordentlich besteuerte Gesellschaften beheimaten.

Darüber hinaus sollten auch die Bemessungsgrundlagen anderer kantonalen Steuern wie der Grundstücksgewinnsteuer oder der Liegenschaftssteuer bei den Faktoren Beta nicht berücksichtigt werden. Zum einen sind diese bereits in den ASG-Elementen Einkommen und Vermögen natürlicher Personen teilweise erfasst. Zum anderen sind weder die Bemessungsgrundlagen interkantonal harmonisiert, noch ist ein Zusammenhang zu den Gewinnen der Gesellschaften erkennbar.

Quantitative Ansätze zur Bemessung der Faktoren Beta

- Um abschliessend eine eigene Abschätzung der Faktoren Beta vornehmen zu können, werden drei komplementäre Ansätze gewählt. Dazu wird zunächst anhand der Antworten des Fragebogens I untersucht, wie die Kantone die übrigen Einkünfte aus dem Ausland in der Praxis in die kantonale steuerliche Bemessungsgrundlage einbeziehen. Die gesamtschweizerische Aggregation dieser Antworten ergibt, dass von den übrigen Einkünften aus dem Ausland bei den Domizilgesellschaften durchschnittlich etwa acht bis zehn Prozent in die kantonale Steuerbemessungsgrundlage einbezogen werden. Dieses Ergebnis ist relativ unabhängig davon, ob auf Mediane oder gewogene Durchschnitte abgestellt wird und ob die Kantone gleich gewichtet werden oder eine Gewichtung anhand der Gewinne dieser Gesellschaften oder der Einwohnerzahlen der Kantone erfolgt. Bei den gemischten Gesellschaften ergibt sich aufgrund der starken Position des Kantons Zug ein weniger homogenes Bild: Eine Gewichtung anhand der Gewinne ergibt einen durchschnittlichen Einbezug von etwa 18 Prozent, die kantonale Gleichgewichtung sowie die Gewichtung anhand der Einwohnerzahlen ergibt einen durchschnittlichen Einbezug von 14 bis 15 Prozent; die Mediane liegen jeweils knapp über diesen Werten. Dabei sind jedoch die bereits beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich der Qualität der Daten zu beachten, so dass diese Auswertung der Ergänzung durch weitere Evidenz bedarf. Bei Vorliegen besserer statistischer Grundlagen kann jedoch auch eine erneute Überprüfung der Werte für die Faktoren Beta erfolgen.
- Für einen zweiten Ansatz wurden die Kantone im Fragebogen I bezüglich der von ihnen als angemessen erachteten Höhe der Faktoren Beta befragt. Das von den Kantonen geäusserte Meinungsbild hinsichtlich der Fragestellung dieses Gutachtens ist wie bereits die von den Kantonen verfolgte Steuerpraxis sehr heterogen. Die meisten Kantone, die einen konkreten Wert vorschlagen, nennen im Ergebnis die auch von der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK vorgeschlagenen Werte für die Faktoren Beta, wobei insbesondere bei den Domizilgesellschaften vielfach auch zum Teil bedeutend höhere Werte gefordert werden. Der Einbezug der Kapitalbesteuerung wird kaum explizit thematisiert. Hinsichtlich des Einbezugs der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer ergibt sich ein gespaltenes Bild.
- Schliesslich wird in einem dritten Ansatz auf internationale Aspekte des Steuerwettbewerbs eingegangen. Ein internationaler Vergleich der Standorte von Holding- und Verwaltungsgesellschaften zeigt, dass je nach Funktion der Unternehmen unterschiedliche Staaten als Wettbewerber relevant sind, dass die tarifliche Belastung mit Gewinnsteuer nur einer aus einer Reihe wichtiger steuerlicher Standortfaktoren ist und dass die massgeblichen Regelungen aus vielen Richtungen einem grossen Änderungsdruck ausgesetzt sind. Deshalb ist unklar, inwiefern bescheidene kantonale Steuererhöhungen eine Flucht dieser Gesellschaften oder einen Abfluss von Bemes-

sungsgrundlagen ins Ausland auslösen würden. Um die internationale Standortattraktivität der Schweiz zu wahren, ist jedoch eine angemessene Berücksichtigung des internationalen Steuerwettbewerbs im Ansatz der Faktoren Beta angebracht.

Bewertung des Vorschlags der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern

- Die Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz schlägt für die Faktoren Beta für Holdinggesellschaften einen – zunächst allein die kantonale Gewinnbesteuerung berücksichtigenden – Wert von null Prozent, für Domizilgesellschaften einen Wert von fünf Prozent und für gemischte Gesellschaften einen Wert von 15 Prozent vor. Dieser Vorschlag ist vor dem Hintergrund der Diskussion und der Ergebnisse der Umfrage positiv zu bewerten. Die sich aus der Untersuchung ergebenden durchschnittlichen Faktoren Beta sind zwar insbesondere für die Domizilgesellschaften teilweise höher, müssen jedoch aufgrund der Problematik der Erhebung vorsichtig interpretiert werden. Wird zudem die Erhaltung des interkantonalen Steuerwettbewerbs und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz angestrebt und werden die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs berücksichtigt, erscheint der niedrigere Ansatz der Arbeitsgruppe berechtigt. Bezogen auf die quantitativen Auswertungen der Gutachter entspricht dieser Ansatz in etwa dem Einbezug auf Niveau des ersten Quartiles der aggregierten Beobachtungen. Der Vorschlag der SSK stimmt darüber hinaus mit dem mehrheitlichen Meinungsbild der Kantone überein.

Vorschlag der Gutachter für die Bemessung der Faktoren Beta

- Die Gutachter kommen zu dem Schluss, dass die Kapitalsteuer oder andere kantonale Steuern bei der Bemessung der Faktoren Beta nicht berücksichtigt werden sollten. Im Gegensatz dazu können die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer – anders als die Anteile an anderen Bundeseinnahmen – zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden, da sie zusätzliche potenzielle Finanzkraft aus den Gewinnen der privilegierten Gesellschaften generieren, zu einem grossen Teil noch nicht anderweitig im Rahmen der Ermittlung der ASG einbezogen werden und aufgrund ihres Zusammenhangs mit den Gewinnen auch durch die Faktoren Beta abgebildet werden können. Eine durch die Überlegungen zum Steuerwettbewerb und zu den Anreizwirkungen des Finanzausgleichs motivierte Vorsicht beim Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften kann grundsätzlich sowohl bei der kantonalen Gewinnsteuer als auch bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer berücksichtigt werden. Im Hinblick auf grössere Transparenz erscheint eine separate Berücksichtigung dieser Überlegungen sowohl bei der kantonalen Ertragsbesteuerung als auch beim Ansatz der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer vorteilhaft.

- Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wurden die Faktoren Beta für mehrere verschiedene Konstellationen hinsichtlich der Annahmen ermittelt. Unter Einbeziehung eines moderaten Zuschlags für die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer, der die angesprochenen Einschränkungen berücksichtigt, werden für die Faktoren Beta aufbauend auf dem Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz folgende Werte vorgeschlagen, wobei β^* die jeweiligen Faktoren ohne und β die Faktoren mit Berücksichtigung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer bezeichnet:

- Holdinggesellschaften: $\beta_H^* = 0$ Prozent, $\beta_H = 1,7$ Prozent;
- Domizilgesellschaften: $\beta_{DG}^* = 5$ Prozent, $\beta_{DG} = 6,6$ Prozent;
- Gemischte Gesellschaften: $\beta_{GG}^* = 15$ Prozent, $\beta_{GG} = 16,4$ Prozent.

1 Einleitung, Problemstellung und Aufbau der Untersuchung

Der zu Beginn der neunziger Jahre eingeleitete Prozess zur umfassenden Reform des schweizerischen Föderalismus umfasst als wichtigen Schritt die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) zwischen Bund und Kantonen. Diese verfolgt das Ziel, bestehende Mängel und Fehlentwicklungen zu korrigieren sowie den Fiskalföderalismus zu stärken und effizienter zu gestalten. Neben der Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen spielt die Neugestaltung und Optimierung des Finanzausgleichs im engeren Sinne eine entscheidende Rolle. Kernstück ist dabei der neue Ressourcenausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen, der den bisherigen mangelhaften und ineffizienten Finanzausgleich ersetzen soll.

Der neue Ressourcenausgleich knüpft an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone an, die auf das kantonal fiskalisch ausschöpfbare Ressourcenpotenzial zurückgreift und anhand der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) ermittelt wird. Die ASG soll alle potenziellen Steuerquellen erfassen. Dazu gehören neben dem Einkommen und Vermögen natürlicher Personen als wichtiger Bestandteil auch die steuerbaren Gewinne juristischer Personen.

Gemäss den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) dürfen die Kantone Gewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften – im Gegensatz zu anderen Gesellschaftstypen – nur in eingeschränktem Masse der Gewinnsteuer unterwerfen. Somit generieren solche Gewinne nicht in vollem Umfang Steuerkraft für diejenigen Kantone, in denen diese Gesellschaften ihren Sitz haben. Es ist deshalb umstritten, ob und in welcher Höhe diese Gewinne im Rahmen des neuen Finanzausgleichs in die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage einzubeziehen sind. Dies wird durch sogenannte Faktoren Beta ausgedrückt, die angeben, welcher Anteil der in Art. 28 Absätze 2, 3 Buchstabe c und 4 Satz 2 StHG genannten Einkünfte in die ASG einbezogen wird. Damit wird versucht, die potenzielle Steuerkraft der Kantone abzubilden. Manche Kantone befürchten dabei jedoch, dass ein zu hoher Ansatz der Faktoren Beta und eine damit verbundene übermässige Abschöpfung ihrer Steuerkraft im Finanzausgleich Steuererhöhungen nach sich zieht, wodurch Standortnachteile im interkantonalen und internationalen Wettbewerb entstehen könnten.

Vor diesem Hintergrund wurde im April 2003 das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) durch die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) und die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) beauftragt, in Zusammenarbeit mit der BAK Basel Economics bis Ende November 2003 Kriterien für einen angemessenen Ansatz der Faktoren Beta zu entwickeln und diese wenn möglich zu quantifizieren. Im Zusammenhang damit soll auch erörtert werden, ob und inwieweit die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer sowie die fiskalische Ausschöpfung der Gewinne über die Kapitalsteuer und andere Steuern bei der Festsetzung der Faktoren Beta berücksichtigt werden sollten. Schliesslich wird auch eine Bewertung des Vorschlags der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz für die Faktoren Beta erwartet.

Die Beantwortung der Frage nach dem angemessenen Ansatz der Faktoren Beta erfolgt in dieser Untersuchung in erster Linie unter finanzwissenschaftlichen und ökonomischen Gesichtspunkten. Zwar werden die geltenden steuergesetzlichen und rechtlichen Aspekte berücksichtigt, eine juristische Abklärung, insbesondere zu Fragen der Systemkonformität, ist jedoch nicht Gegenstand der Untersuchung. Vielmehr stehen mögliche ökonomische und fiskalische Sachverhalte, Auswirkungen und Anzeizeffekte im Mittelpunkt. Die Bestimmung der Faktoren Beta für die Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften wird dabei sowohl anhand einer qualitativen als auch einer darauf aufbauenden quantitativen Untersuchung vorgenommen. Der qualitative Ansatz beinhaltet die grundsätzliche normativ ausgerichtete Diskussion über die angemessene Einbeziehung der Gewinne der betroffenen Gesellschaften in die ASG, an dem anschliessend im zweiten Schritt die Quantifizierung der Faktoren Beta ansetzen soll.

Das Gutachten gliedert sich wie folgt. Zunächst werden in Abschnitt 2 die Ziele und die Wirkungsweise der NFA kurz dargestellt, wobei bereits auf die Bedeutung der Faktoren Beta bei der Ermittlung der ASG eingegangen wird. Abschnitt 3 verschafft eine Übersicht über die gegenwärtige Besteuerungspraxis und die wirtschaftliche Bedeutung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften in den einzelnen Kantonen anhand der Ergebnisse einer Umfrage unter den kantonalen Steuerbehörden. Im Anschluss daran werden in Abschnitt 4 die angemessene Einbeziehung der Gewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften in die ASG qualitativ-normativ erörtert und verschiedene Ansätze zur Quantifizierung der Faktoren Beta auf der Grundlage der Umfrageergebnisse erarbeitet. Vor dem Hintergrund der daraus gewonnenen Erkenntnisse wird in Abschnitt 5 der Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz für die Faktoren Beta bewertet, bevor im letzten Abschnitt die Ergebnisse zusammengefasst werden und in einen eigenen Vorschlag zur Quantifizierung der Faktoren Beta münden.

2 Ziele und Wirkungsweise der NFA

2.1 *Allgemeine Ziele und Mechanismus der NFA*

Zu den Hauptmerkmalen des schweizerischen Finanzföderalismus zählen insbesondere die ausgeprägte Dezentralisierung der Ausgabenkompetenzen sowie die hohe Steuer- und Finanzautonomie der Kantone und Gemeinden. Die mit diesen Merkmalen und der kleinräumlichen geographischen Gliederung verbundene Existenz eines besonders intensiven interkantonalen Fiskalwettbewerbs resultiert zusammen mit der weit verbreiteten Praxis der Durchführung von Finanzreferenden darin, dass die Steuerbelastung in der Schweiz im internationalen Vergleich relativ niedrig ist. Neben anderen Faktoren führt dies dazu, dass die Schweiz als Standort für Investitionen, Unternehmensgründungen und als Wohnort sehr attraktiv erscheint.

Der heute geltende Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen wurde 1959 unter anderem mit dem Ziel eingeführt, die beträchtlichen interkantonalen Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit abzubauen. Er besteht zum einen aus einem System vertikal ausgerichteter und zum Teil finanzkraftabhängiger Finanztransfers des Bundes an die Kantone, der die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer, an der Verrechnungssteuer, an der Mineralölsteuer und am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank sowie projektgebundene Finanzhilfen des Bundes an die Kantone umfasst, zum anderen aus finanzkraftabhängigen Beiträgen der Kantone an die Sozialwerke des Bundes. Im Laufe der Zeit entwickelte sich der Finanzausgleich hin zu einem nach herrschender Auffassung unsystematischen, intransparenten und nicht mehr steuerbaren System von zahlreichen unkoordinierten Einzelmassnahmen, der den zugrundeliegenden Erfordernissen nicht mehr gerecht wurde. Trotz stetig anwachsender Transfervolumina verfehlte der Finanzausgleich dabei insbesondere die erwünschte Umverteilungswirkung. Darüber hinaus setzt die Zweckbindung eines Grossteils der Transferzahlungen insbesondere für die finanzschwachen Kantone falsche finanzielle Anreize und schränkt deren finanzpolitische Autonomie zunehmend ein.¹

Vor diesem Hintergrund wurde in den neunziger Jahren das Reformvorhaben „Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen“ (NFA) zur Stärkung des Finanzföderalismus und zur Verbesserung der Wirksamkeit des Fi-

¹ Zur Bewertung des heutigen Finanzausgleichs vgl. die Ausführungen in Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000), Schweizerischer Bundesrat (2001) und Schaltegger und Frey (2003).

nanzausgleichs eingeleitet, das voraussichtlich im Jahre 2007 in Kraft treten soll. Die Hauptziele der Reform bestehen dabei in der Steigerung der Wirksamkeit des Ausgleichssystems, der Klärung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen und in der Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit. Die vier Instrumente der NFA umfassen im Einzelnen die:²

- Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung zwischen Bund und Kantonen,
- Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen,
- Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit (horizontaler Lastenausgleich) und den
- Abbau interkantonomer Disparitäten in der finanziellen Leistungsfähigkeit (Finanzausgleich im engeren Sinne).

Kernstück der NFA ist der auf interkantonale Umverteilung ausgerichtete Finanzausgleich im engeren Sinne, der erstmals einen politisch steuerbaren horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen vorsieht und zwischen einer ressourcen- und einer lastenorientierten Ausgleichskomponente unterscheidet.³ Beim *Ressourcenausgleich* erhalten die ressourcenschwachen Kantone Finanztransfers ohne Zweckbindung sowohl von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Finanzausgleich) als auch vom Bund (vertikaler Finanzausgleich). Ziel ist die Verringerung der interkantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit, um gleiche Ausgangsbedingungen im Fiskalwettbewerb zu schaffen. Die Höhe der Finanzbeiträge des Bundes und der finanzstarken Kantone zum Ressourcenausgleich wird dabei alle vier Jahre anhand eines Wirkungsberichts durch Beschluss der Bundesversammlung und anschliessendes Referendum festgelegt und jährlich gemäss der Entwicklung des Ressourcenpotenzials angepasst. Die Einzahlung der ressourcenstarken Kantone erfolgt proportional zu ihrem Ressourcenpotenzial, während die Auszahlung an die ressourcenschwachen Kantone progressiv gestaltet ist, um eine stärkere Umverteilungswirkung zu erreichen. Um jedoch eine übermässige Nivellierung oder Umkehr der Finanzkraftreihenfolge im Finanzausgleich und damit verbundene Fehlanreize zu verhindern, soll als Richtwert für die Mindestausstattung eines Kantons nach erfolgtem Ressourcenausgleich 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts gelten. Im Unterschied zum Ressourcenausgleich sorgt der allein vom Bund finanzierte *Lastenausgleich* für die Abgeltung nicht beeinflussbarer Sonderlasten aufgrund geographisch-topografischer oder soziodemografischer Faktoren. Die Finanzmittel werden wiederum ohne Zweckbindung vergeben und durch Beschluss der Bundesversammlung und anschliessendes Referendum für vier Jahre festgelegt. Mit dieser Konzeption ist der Finanzausgleich im engeren Sinne auch darauf ausgelegt,

² Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2001) und Eidgenössisches Finanzdepartement (2002) für eine Übersicht über die Regelungen der NFA.

³ Vgl. dazu den Entwurf zum Bundesgesetz über den Finanzausgleich (FAG), abgedruckt in Schweizerischer Bundesrat (2001), S. 2566–2573, und die Ausführungen in Schweizerischer Bundesrat (2001) und Fischer (2002a).

kantonale Unterschiede in der Steuerbelastung langfristig zu vermindern, ohne jedoch eine „materielle Steuerharmonisierung“, sprich eine faktische Angleichung der Steuersätze ohne formalrechtliche Grundlage, herbeizuführen.

Durch die Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich werden im neuen Finanzausgleich die Fehlanreize vermieden, die sich aus der Vermischung beider Elemente ergeben. Im Unterschied dazu wird im derzeit noch geltenden Finanzausgleich versucht, mit einem Instrument zwei zum Teil konfliktäre Ziele, ein Anreiz- und ein Umverteilungsziel, zu erreichen.⁴ Zusätzlich zu einem anreizorientierten Grundbeitrag zur Mitfinanzierung öffentlicher Leistungen der Kantone gewährt der Bund derzeit auch zweckgebundene Finanzkraftzuschläge an finanzschwächere Kantone (vertikale Finanzkraftabstufung), die eine Umverteilungsfunktion erfüllen. Die Höhe dieser Finanztransfers wird dabei nach der *Finanzkraft* der Kantone bemessen. Diese umfasst sowohl Einnahmen- (Pro-Kopf-Einkommen, Steuereinnahmen pro Einwohner) als auch Lastenelemente (Steuerbelastung, Anteil an Berggebiet), die im Verhältnis 60:40 gewichtet und aggregiert werden. Dabei erhöhen die Steuereinnahmen die Finanzkraft, während die Steuerbelastung umgekehrt finanzkraftmindernd einfließt. Neben allgemeinen methodischen Mängeln des so konzipierten Finanzkraftindex führt die Orientierung am Aufwand anstatt an der Leistungskraft zu Fehlanreizen und die Vermischung von Einnahmen- und Lastenelemente zu Verzerrungen. Zusammen mit der Zweckbindung der Bundesmittel hat dies dazu beigetragen, dass die Ziele des Finanzausgleichs und insbesondere die erwünschte Ausgleichswirkung nicht erreicht und die Finanzmittel ineffizient eingesetzt worden sind.

Zur Behebung dieser Mängel setzt der künftige horizontale und vertikale Finanzausgleich am Ressourcenpotenzial an, sprich an den fiskalisch ausschöpfbaren finanziellen Ressourcen der Kantone. Grundlage dafür ist der neue *Ressourcenindex*, der die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone abbilden soll. Die Berechnung des Ressourcenindex basiert dabei auf der *Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage* (ASG), die das steuerbare Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen umfasst. Die steuerbaren Einkommen (abzüglich eines Freibetrages) und Gewinne werden ausgehend von den harmonisierten kantonalen Steuerbemessungsgrundlagen der direkten Bundessteuer ermittelt. Das Vermögen wird nur insoweit einbezogen, als es besteuert werden könnte, ohne dass sich die Vermögenssubstanz vermindert, was der realen Rendite des Vermögens entspricht. Jener Teil dieses Vermögensertrages, der bereits als Einkommen oder als Gewinn in die ASG eingeht, soll dabei ausgeschieden werden, so dass letztendlich nur der nicht besteuerte Wertzuwachs des Vermögens berücksichtigt wird. Deshalb wird für die Ermittlung des ASG-Bestandteils Vermögen das Reinvermögen der natürlichen Personen mit dem Faktor α gewichtet. Dieser Faktor wird derzeit mit etwa 1,6 Prozent des Rein-

⁴ Siehe Schweizerischer Bundesrat (2001).

vermögens beziffert.⁵ Die Einteilung in ressourcenschwache und -starke Kantone erfolgt schliesslich aufgrund der ASG je Einwohner eines Kantons im Verhältnis zum gesamtschweizerischen Durchschnitt. Abb. 1 bietet eine schematische Übersicht über die Bestimmung des Ressourcenindex.

Nach breiter Einschätzung⁶ ist der neue Ressourcenindex in der Lage, das kantonale Steuerpotenzial relativ gut abzubilden. Im Vergleich zum bisherigen Finanzkraftindex enthält dieser keine Lastenelemente und entzieht sich der direkten Einflussnahme durch die kantonale Finanzpolitik. Indirekt übt die kantonale Finanzpolitik jedoch über die Steuerbemessungsgrundlage auf zweierlei Weise einen Einfluss auf die Höhe des Ressourcenindex aus.

- Erstens können die Kantone Einfluss über eine steuerbedingte Veränderung der ökonomischen Steuerbemessungsgrundlage nehmen, sprich der in dem Kanton anfallenden Gewinne vor Berücksichtigung der Steuern: Da die Kantone über vollständige Steuerautonomie verfügen, können durch Steuersenkungen Unternehmen, Kapital oder natürliche Personen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland angezogen werden, wodurch die Bemessungsgrundlage und somit das Ressourcenpotenzial erweitert wird. Gleiches gilt, wenn Unternehmen Unterschiede in der tariflichen Steuerbelastung ausnutzen, indem sie zusätzliche Buchgewinne in steuergünstigere Kantone verschieben. Die mit der Steuersatzsenkung verbundenen Steuereinnahmeherausfälle können dabei durch den Bemessungsgrundlageneffekt überkompensiert werden. Im Zusammenhang damit ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Finanzausgleich selbst das fiskalpolitische Verhalten der Kantone ebenfalls beeinflussen kann.⁷
- Zweitens können die Kantone mit ihrer Steuerpolitik auch dann Einfluss auf die ASG nehmen, wenn zwar nicht die ökonomische Bemessungsgrundlage, wohl aber die steuerrechtliche Bemessungsgrundlage durch die Höhe der kantonalen Steuern beeinflusst wird. Anders als bei den Einkommen natürlicher Personen sind die bezahlten eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Steuern bei der Ertragsbesteuerung beim Bund als geschäftsmässig begründete Aufwendungen zum Abzug zugelassen (Art. 59 lit. a DBG). Da das ASG-Element juristische Personen auf die Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer abstellt, diese jedoch um die gezahlten kantonalen Steuern gemindert werden kann, besteht für die Kantone die Möglichkeit, die ASG und damit den Ressourcenindex direkt zu beeinflussen. In der Konsequenz würden höhere kantonale Gewinn- oder Kapitalsteuern dementsprechend das ermittelte Ressourcenpotenzial und damit die zu leistenden Beiträge im Ressourcenausgleich reduzieren. Damit weisen jene Kantone, die Unternehmen relativ niedrig besteuern, eine potenziell grössere ASG auf als jene Kantone, die Unternehmen vergleichsweise hoch besteuern. Dieser Effekt betrifft vorrangig die Gewinne jener Ge-

⁵ Vgl. Fischer (2002b), S. 13 f.

⁶ Vgl. Beurteilung des Ressourcenindex bei Fischer (2001a), Fischer (2002b) und Frey (2001).

⁷ Siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt 4.1.1.3.

sellschaften, die nicht ermässigt besteuert werden, und wird offenbar als akzeptable Unschärfe bei der Bestimmung der ASG in Kauf genommen. Bei jenen Gewinnen, die kantonally nur eingeschränkt besteuert werden können, tritt die Bedeutung dieses Effektes hingegen stark zurück. Aus diesen Gründen werden diese Zusammenhänge für die folgenden Analysen nicht weiter erörtert.

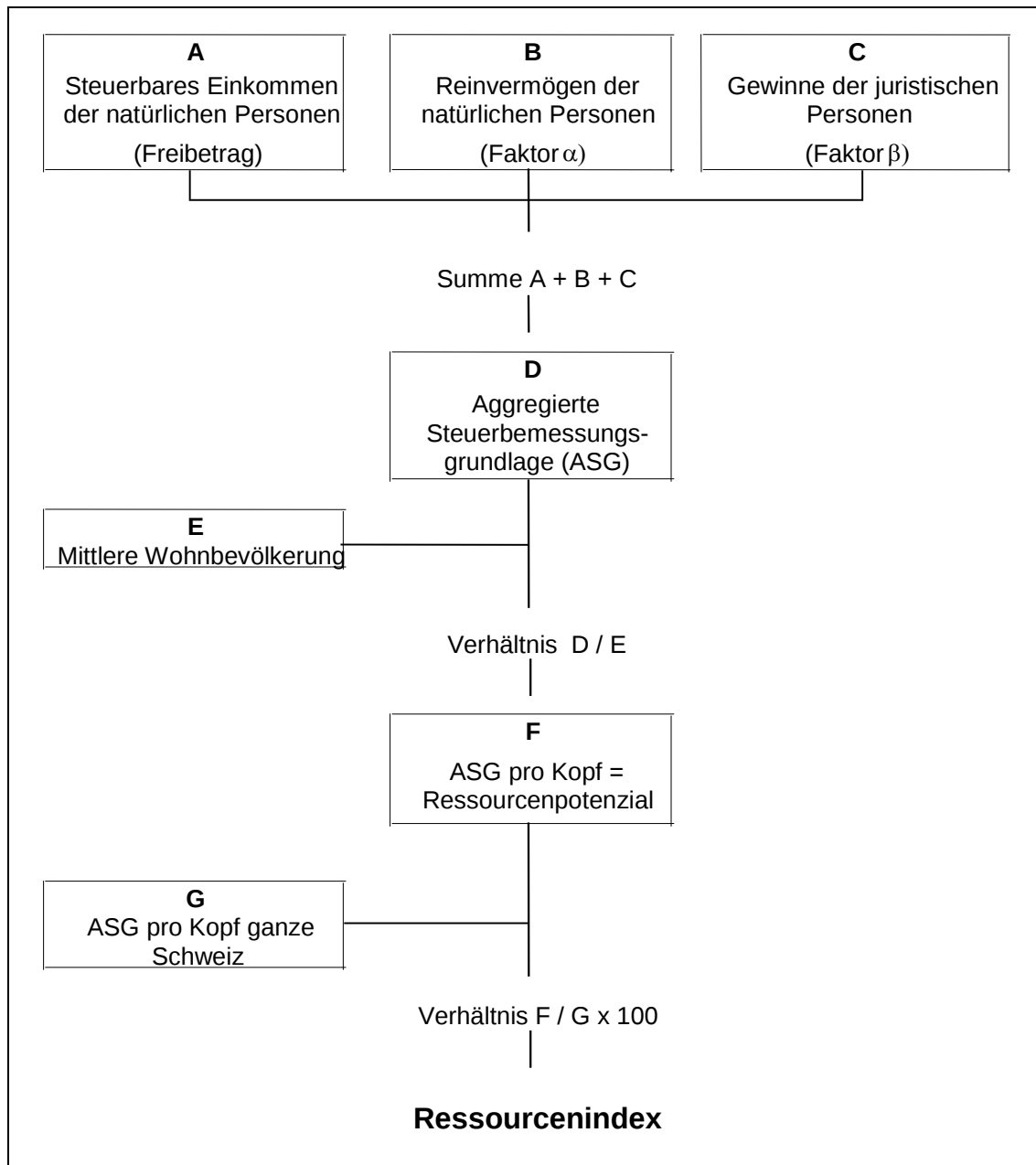


Abb. 1: Berechnung des Ressourcenindex

(Quelle: Fischer, 2002b).

2.2 Die Bedeutung der Faktoren Beta

Die steuerbaren Gewinne juristischer Personen fliessen neben den steuerbaren Einkommen und den Reinvermögen der natürlichen Personen als dritte Grösse in die kantonale ASG ein. Während die Gewinne aller Gesellschaftstypen auf Bundesebene seit 1998 vollständig und einheitlich der proportionalen direkten Bundessteuer (DBSt) unterliegen, ist die kantonale Ertragsbesteuerung gemäss Art. 28, Abs. 2–4 des bis 2001 umgesetzten Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) teilweise eingeschränkt (siehe Kasten 1).

Art. 28 StHG

(1) ... (1. Holdingkorrektur)

(2) Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben, entrichten auf dem Reingewinn keine Steuer, sofern die Beteiligungen oder die Erträge aus den Beteiligungen längerfristig mindestens zwei Drittel der gesamten Aktiven oder Erträge ausmachen. Erträge aus schweizerischem Grundeigentum solcher Gesellschaften und Genossenschaften werden zum ordentlichen Tarif besteuert. Dabei werden die einer üblichen hypothekarischen Belastung entsprechenden Abzüge gewährt.

(3) Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen, die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit ausüben, entrichten die Gewinnsteuer wie folgt:

a. Erträge aus Beteiligungen im Sinne von Absatz 1 sowie Kapital- und Aufwertungsgewinne auf solchen Beteiligungen sind steuerfrei;

b. die übrigen Einkünfte aus der Schweiz werden ordentlich besteuert;

c. die übrigen Einkünfte aus dem Ausland werden nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz ordentlich besteuert;

d. der geschäftsmässig begründete Aufwand, der mit bestimmten Erträgen und Einkünften in wirtschaftlichem Zusammenhang steht, wird vorher abgezogen. Verluste auf Beteiligungen im Sinne von Buchstabe a können nur mit Erträgen gemäss Buchstabe a verrechnet werden.

(4) Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben, entrichten die Gewinnsteuer gemäss Absatz 3. Die übrigen Einkünfte aus dem Ausland gemäss Absatz 3 Buchstabe c werden nach Massgabe des Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz besteuert.

(5) Von der Ermässigung der Gewinnsteuer nach den Absätzen 2–4 sind Einkünfte und Erträge ausgeschlossen, wenn hierfür eine Entlastung von ausländischen Quellensteuern beansprucht wird und der Staatsvertrag die ordentliche Besteuerung in der Schweiz voraussetzt.

(6) ... (Unzulässigkeit weiterer Ausnahmen)

Kasten 1: Wortlaut von Art. 28 Abs. 2–5 StHG.

Die Gewinne der Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften unterliegen im Gegensatz zu den anderen juristischen Personen nur in begrenztem Umfang der kantonalen Gewinnsteuer und stellen somit nicht im vollen Umfang ausschöpfbares Steuerpotenzial dar. Um dieser in Abschnitt 3.4.2.1 dieses Gutachtens näher dargelegten steu-

ergesetzlichen Beschränkung zu entsprechen, werden die Gewinne der steuerlich privilegierten Gesellschaften bei der Ermittlung der ASG der juristischen Personen zum Teil mit spezifischen Gewichtungungen, den sogenannten Faktoren Beta, einbezogen. Die Faktoren Beta sollen dabei einheitlich für alle Kantone festgelegt und jährlich angepasst werden.⁸

Formal ergibt sich dann für die Berechnung des ASG-Elements der juristischen Personen (ASG_G) folgende Gleichung:⁹

$$ASG_G = ASG_O + ASG_H + ASG_{DG} + ASG_{GG}, \quad (1)$$

Dieser setzt sich zusammen aus den Steuerbemessungsgrundlagen der ordentlich besteuerten Gesellschaften (ASG_O), der Holdinggesellschaften (ASG_H), der Domizilgesellschaften (ASG_{DG}) und der gemischten Gesellschaften (ASG_{GG}).

Bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften errechnet sich die ASG wie folgt:

$$ASG_O = (1 - b) \cdot \Pi_{DBSt}, \quad (2)$$

wobei die Variablen Π_{DBSt} den steuerbaren Reingewinn gemäss direkter Bundessteuer und b den (Netto-)Beteiligungsabzug in Prozent nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) darstellen. Durch den Abzug der Nettobeteiligungen (1. Holdingkorrektur) wird vermieden, dass Gewinne von Tochtergesellschaften dreifach gezählt werden, nämlich bei der Erzielung in den Tochtergesellschaften, als Beteiligungsertrag der Muttergesellschaft und als Einkommen.

Bei den *Holdinggesellschaften* (Art. 28 Abs. 2 StHG) berechnet sich die ASG wie folgt:

$$ASG_H = \Pi_{CH,H} + \beta_H \cdot [(1 - b) \cdot \Pi_{DBSt} - \Pi_{CH,H}], \quad (3)$$

wobei Π_{DBSt} wiederum den steuerbaren Reingewinn gemäss direkter Bundessteuer und b den (Netto-)Beteiligungsabzug in Prozent nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer darstellen. $\Pi_{CH,H}$ bezeichnet die Erträge aus schweizerischem Grundeigentum, welche nach Art. 28 Abs. 2 StHG ordentlich besteuert werden. Die restlichen Erträge (Variablen innerhalb der eckigen Klammern) unterliegen in den Kantonen nach StHG nicht der Gewinnsteuer, weshalb sie in der ASG im Rahmen der sogenannten 2. Holdingkorrektur mit einem Faktor β_H gewichtet werden sollen ($0 \leq \beta_H < 1$).

Die ASG der *Domizilgesellschaften* (Art. 28 Abs. 3 StHG) wird wie folgt berechnet:

$$ASG_{DG} = \Pi_{CH,DG} + \beta_{DG} \cdot \Pi_{A,DG}. \quad (4)$$

Dabei bezeichnet $\Pi_{CH,DG}$ die "übrigen Einkünfte aus der Schweiz" gemäss Art. 28 Abs. 3 lit. b StHG, $\Pi_{A,DG}$ die "übrigen Einkünfte aus dem Ausland" gemäss Art. 28 Abs. 3 lit. c StHG und β_{DG} den Gewichtungsfaktor für diese Erträge ($0 \leq \beta_{DG} < 1$). Der Gewich-

⁸ Diese beiden Bedingungen wurden im Projektauftrag beziehungsweise im Rahmen der Erörterungen mit der Projektbegleitgruppe bestätigt.

tungsfaktor erfasst dabei den Anteil der "übrigen Einkünfte aus dem Ausland", der nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz ordentlich besteuert wird.

Analog dazu wird die ASG der *gemischten Gesellschaften* (Art. 28 Abs. 4 StHG) wie folgt ermittelt:

$$ASG_{GG} = \Pi_{CH,GG} + \beta_{GG} \cdot \Pi_{A,GG} , \quad (5)$$

wobei $\Pi_{CH,GG}$ wiederum die "übrigen Einkünfte aus der Schweiz", $\Pi_{A,GG}$ die "übrigen Einkünfte aus dem Ausland" und β_{GG} den entsprechenden Gewichtungsfaktor dieser Erträge darstellen ($0 < \beta_{GG} < 1$). Der Gewichtungsfaktor erfasst in diesem Fall den Anteil der "übrigen Einkünfte aus dem Ausland", der nach Massgabe der Geschäftstätigkeit in der Schweiz ordentlich besteuert wird.

⁹ Die folgenden Ausführungen sind grösstenteils der Darstellung im Projektauftrag entnommen.

3 Wirtschaftliche Bedeutung und steuerliche Behandlung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften

3.1 Methodik und Vorgehensweise

Eine Einordnung der begünstigt besteuerten Gesellschaften in die Mechanismen der NFA lässt sich nur vornehmen, wenn der besondere wirtschaftliche und steuerrechtliche Charakter der betroffenen Gesellschaftstypen geklärt ist. Dies ist die Aufgabe des vorliegenden Abschnitts.

Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse stützen sich auf mehrere unabhängig voneinander bestehende Quellen unterschiedlichsten Detaillierungsgrades. Wichtigste verwendete Quelle ist ein seitens der Gutachter erstellter und mit der Projektleitung sowie im Vorfeld mit der Projektbegleitgruppe erörterter Fragebogen, der in standardisierter Form an sämtliche 26 kantonalen Steuerverwaltungen versendet wurde. Neben quantitativ und qualitativ zu beantwortenden Fragen wurden im Rahmen dieser Umfrage die relevanten steuerrechtlichen Materialien (Gesetzestexte, Wegleitungen, Dienstanweisungen) von den Kantonen angefordert. Komplementär dazu nahmen die Gutachter eigene Recherchen zu den relevanten gesetzlichen Quellen vor. Ergänzend wurden zudem öffentlich zugängliche Informationen insbesondere der Abteilung „Steuerstatistik und Dokumentation“ der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie Sekundärliteratur zum Steuerrecht in der Schweiz herangezogen.

Die Konzeption des Fragebogens trägt dem Umstand Rechnung, dass die Datenlage sich im Verlaufe der Projektbearbeitung als unzulänglich erwiesen hatte. Nachdem bei Projektbeginn unterstellt worden war, dass die notwendigen Daten in aggregierter Form zumindest auf kantonaler Ebene vorliegen, wurde bei der Vorstellung des Projektes und der Vorgehensweise in der ersten Sitzung der Projektbegleitgruppe festgestellt, dass die Datenlage für die geplante empirische Untersuchung nicht den gewünschten Erfordernissen genüge. Insbesondere lagen weder zentral erfasste oder kantonale aggregierte und elektronisch aufbereitete Daten über die steuerbaren Gewinne der privilegierten juristischen Personen vor, noch waren die vorliegenden Daten entsprechend nach Gesellschaftstyp und Gewinn- und Bemessungsgrundlagenart aufgeschlüsselt. Aufgrund der in den meisten Kantonen erst im Jahre 2001 erfolgten Anpassung an das Steuerharmonisierungsgesetz lagen darüber hinaus Unternehmensangaben lediglich für dieses Steuerjahr vor, die mit früheren Jahren aufgrund der Gesetzesänderungen nicht vergleichbar

waren. Aus diesem Grunde war es auch nicht möglich, Daten mehrerer Jahre zu erfassen, um mögliche konjunkturelle Schwankungen oder sonstige externe Einflüsse auszugleichen. In zahlreichen Kantonen waren selbst die Steuerveranlagung und die Abgabe der Steuererklärungen für 2001 zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen.

Deshalb wurde nach Absprache mit der Begleitgruppe der in Anhang 1 dokumentierte, zweiteilige Fragebogen (Fragebogen I) entworfen: Dessen erster Frageblock dient dazu, die quantitative Bedeutung der betroffenen Gesellschaftstypen in den einzelnen Kantonen abzuschätzen. Der zweite Frageblock beinhaltet Fragen zur steuerrechtlichen Behandlung dieser Gesellschaften. Da im Rahmen des vorliegenden Gutachtens auch eine mögliche Einbeziehung der Kapitalbesteuerung zu diskutieren ist, waren neben Fragen zur Gewinnbesteuerung auch Fragen zur Behandlung dieser Gesellschaften im Rahmen der kantonalen Kapitalsteuer enthalten. Zudem bot dieser Frageblock den kantonalen Steuerverwaltungen die Möglichkeit, selbst Position zu der Thematik dieses Gutachtens zu beziehen und eigene, begründete Vorschläge für die Höhe der gesamtschweizerischen Faktoren Beta zu unterbreiten; damit sollte ein Überblick über das in den Kantonen vorherrschende Meinungsbild geschaffen werden. Zusätzlich zu den beiden Frageblöcken wurde den kantonalen Steuerverwaltungen eine Projektskizze, das in Abschnitt 2.2 dokumentierte Berechnungsschema für das ASG-Element „Gewinne der juristischen Personen“ sowie ein den Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz enthaltendes Schreiben beigelegt.

Die Einteilung des Fragebogens in zwei Frageblöcke war notwendig, da beide Frageblöcke mit unterschiedlicher zeitlicher Priorität zu beantworten waren. Ursprünglich sollte die vorliegende Erhebung ergänzt werden durch eine weitere, später erfolgende Umfrage zu steuerlichen Einzeldaten aus jenen Kantonen, in denen eine Vielzahl der betroffenen Gesellschaften ansässig ist beziehungsweise ein Grossteil der betroffenen Gewinne anfällt. Um die dazu relevanten Kantone frühzeitig auswählen zu können, sollten die Antworten zu dem ersten Fragenblock möglichst frühzeitig, sprich innerhalb von ca. zwei Wochen nach Versenden des Fragebogens, vorliegen. In den ausgewählten Kantonen sollte direkt anschliessend eine annähernd repräsentative Unternehmensstichprobe (Fragebogen II) mit detaillierteren Angaben zu den Gesellschaftstypen und Steuerbemessungsgrundlagen erhoben werden. Diese hätte genaueren Aufschluss über die wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Charakteristika sowie die steuerliche Behandlung dieser Gesellschaften auf einer nicht aggregierten Ebene geben können. Damit wäre es im Idealfall auch möglich gewesen, die selbst innerhalb der Kantone noch nach wirtschaftlichen Kriterien differenzierte Behandlung der Gesellschaften nachzuvollziehen. Allein aggregierte Daten sowie eine Angabe der von den Kantonen praktizierten Bandbreiten hinsichtlich des Einbezuges der privilegiert besteuerten Gewinne in die kantonale steuerliche Bemessungsgrundlage können dazu nur sehr begrenzt Aufschluss geben. Die Frist zur Beantwortung der Fragen des zweiten Frageblocks war etwa dreieinhalb Wochen länger als die zur Beantwortung des ersten Frageblocks.

Nach der Eruiierung der erforderlichen Daten und des mindestens notwendigen Stichprobenumfangs sowie dem parallel dazu erfolgenden Entwurf des Fragebogens II kamen Gutachter und Projektleitung nach der Konsultation mehrerer Kantonsvertreter zu dem Ergebnis, dass eine hinreichend umfangreiche und detaillierte Stichprobe mit vertretbarem Aufwand nicht zu erheben war. Denn die dazu erforderlichen Daten lagen nicht in ausreichend zugänglicher Form in den kantonalen Steuerverwaltungen vor (vgl. ausführlich Abschnitt 4.2.1). Deshalb muss sich die vorliegende Analyse allein auf die Aussagen des Fragebogens I sowie die ergänzend herangezogene Literatur stützen.

3.2 Definition und Funktionen der Holding- und Verwaltungsgesellschaften

In den entsprechenden Regelungen des Steuerharmonisierungsgesetzes, die Ausgangspunkt für dieses Gutachten sind, findet sich keine Legaldefinition der Holding- und Verwaltungsgesellschaften. Dafür gibt das Schrifttum verschiedene Gründe an: So sehe man die Begriffe der Domizilgesellschaft und der gemischten Gesellschaft heute für diese Zwecke als zu eng, als zu unbestimmt beziehungsweise als nicht überschneidungsfrei mit anderen Fällen oder als historisch negativ besetzt an.¹⁰ Das StHG umschreibt allein die Tatbestandsmerkmale, an die die Erfordernis einer ermässigten Besteuerung anknüpft.¹¹ Die in diesem Gutachten vereinfachend¹² verwendete Benennung als Holdinggesellschaft, als Domizilgesellschaft und als gemischte Gesellschaft folgt deshalb dem Auftrag zu diesem Gutachten und greift dabei inhaltlich auf die Tatbestandsmerkmale des Art. 28 StHG zurück:

- Demnach wird im Folgenden als *Holdinggesellschaft* eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft bezeichnet, „deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit“ ausübt und deren Beteiligungen oder Erträge aus den Beteiligungen „längerfristig mindestens zwei Drittel der gesamten Aktiven oder Erträge ausmachen“ (Art. 28 Abs. 2 StHG).
- Als *Domizilgesellschaft* wird im Folgenden eine Kapitalgesellschaft, Genossenschaft oder Stiftung angesehen, „die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit“ ausübt (Art. 28 Abs. 3 StHG).
- Unter dem Begriff der *gemischten Gesellschaft* wird in diesem Gutachten entsprechend Art. 28 Abs. 4 StHG eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft subsumiert,

¹⁰ Vgl. im Einzelnen auch Zweifel und Athanas (2002), Art. 28 Rz. 127 m. w. N. Vor Inkrafttreten des StHG waren die Praxis und die Benennung der jeweiligen Gesellschaftstypen in den verschiedenen Kantonen sehr uneinheitlich, was heute noch nachwirkt und sicherlich auch dazu beigetragen hat, diese Begriffe zu vermeiden. Vgl. dazu nur Beilstein (1995) sowie Burki und Reinartz (2002).

¹¹ Vgl. dazu den Abdruck von Art. 28 StHG auf S. 23.

¹² Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass hier aus Vereinfachungsgründen unter den Begriff der Gesellschaften auch Rechtsformen zusammengefasst werden, die zivilrechtlich betrachtet keine Gesellschaft sind, beispielsweise Genossenschaften.

„deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit“ ausübt.

Unter dem Oberbegriff der Verwaltungsgesellschaften werden im Folgenden die Domizil- sowie die gemischten Gesellschaften zusammengefasst.

Die kantonalen Bezeichnungen der betroffenen Gesellschaften sind nicht einheitlich. Dies resultiert daraus, dass die in den verschiedenen Kantonen im Laufe der Jahre gewachsenen Strukturen sich höchst unterschiedlich entwickelt haben.¹³ Zahlreiche Kantone haben die Klassifizierung sowie die steuerliche und statistische Erfassung der beiden Typen der Verwaltungsgesellschaften trotz der seit dem 1.1.2001 formell bestehenden Harmonisierungserfordernis noch nicht hinreichend eng an die Kriterien des StHG anpassen können.¹⁴ Eine sukzessive Anpassung an die Abgrenzungen des StHG wird erst in den nächsten Jahren zu erwarten sein, wenn unter anderem die von der Arbeitsgruppe „Vervollständigung statistische Grundlagen NFA“ formulierten Anforderungen an die Datenerhebung in den Kantonen umzusetzen sind; erstmals soll dies für das Steuerjahr 2003 geschehen, diese Daten werden allerdings voraussichtlich erst im Jahre 2006 vorliegen.¹⁵

Ökonomisch betrachtet ist der Hauptzweck einer Holdinggesellschaft die auf Dauer angelegte Beteiligung an rechtlich selbständigen Unternehmen. Dies kann je nach der Organisationsstruktur des betroffenen Konzerns Verwaltungs-, Finanzierungs- und gegebenenfalls auch Führungsfunktionen mit sich bringen. Das operative Geschäft hingegen wird dezentral erbracht.¹⁶ Neben zahlreichen nichtsteuerlichen Vorzügen einer Holdingstruktur sind gerade bei der Standortwahl für Holdinggesellschaften aber auch bedeutsame steuerliche Aspekte relevant, denn verglichen mit dem realen Kapital und der realen Tätigkeit spielen bei den Holdinggesellschaften die Finanzbeziehungen zu den verbundenen Unternehmen eine grosse Rolle.

Die ökonomischen Funktionen der Verwaltungsgesellschaften stellen sich grundsätzlich als sehr vielseitig dar:¹⁷ Sie können – vorrangig in Form gemischter Gesellschaften – beispielsweise als regional tätige Prinzipalgesellschaft eingesetzt werden und damit Führungs- und Verwaltungsfunktionen im Rahmen eines international ausgerichteten, operativ dezentral strukturierten Konzerns wahrnehmen. Als weitere Einsatzgebiete sind zentrale Beschaffungsfunktionen beispielsweise bezüglich elektronischer Dienst-

¹³ Zu einem Überblick für die Zeit vor Inkrafttreten des StHG vgl. Beilstein (1995) sowie Burki und Reinartz (2002).

¹⁴ Einige Kantone konnten deshalb auch nicht zwischen Domizil- und gemischten Gesellschaften trennen. In diesen Fällen wurden die angegebenen Werte entsprechend dem Verhältnis in den anderen Kantonen auf die beiden Gesellschaftstypen aufgeteilt. Bei der Zahl der Gesellschaften entspricht dieses Verhältnis etwa einer Relation von 78:22 zugunsten der Domizilgesellschaften. Bei der Höhe der Gewinne dreht sich dieses Verhältnis um und beträgt etwa 70:30 zugunsten der gemischten Gesellschaften. Vgl. dazu auch die Anmerkungen zu Tab. 8 und 9 im Anhang.

¹⁵ Vgl. dazu Arbeitsgruppe „Vervollständigung statistische Grundlagen NFA“ (2002).

¹⁶ Vgl. Jacobs (2002), S. 816 m. w. N.

¹⁷ Vgl. zum Folgenden auch PriceWaterhouseCoopers (2001a).

leistungen oder die Verwaltung von intellektuellen Vermögenswerten wie Patente und Lizenzen sowie die Bündelung vorrangig ausländischer Handelsaktivitäten zu nennen. Diese Gesellschaften bieten sich ausserdem an, um die konzerninterne Finanzverwaltung oder bestimmte Risiken an einer Stelle zu bündeln. Wie bei den Holdinggesellschaften ist es gemeinsames Merkmal dieser Funktionen, dass die Bedeutung der damit verbundenen Finanzströme verglichen mit der realwirtschaftlichen Präsenz dieser Gesellschaften sehr hoch ist.

Alle betroffenen Gesellschaftstypen sind dementsprechend dadurch charakterisiert, dass sie wenige realwirtschaftliche Anknüpfungspunkte in der Schweiz aufweisen. Deshalb lässt sich ihre wirtschaftliche Bedeutung auch nicht anhand beispielsweise der realen Produktionsfaktoren – sprich des eingesetzten Realkapitals oder der eingesetzten Arbeitskräfte – abschätzen. Stattdessen bieten sich finanzwirtschaftliche Grössen an, die ergänzt werden durch eine zahlenmässige Erhebung der betroffenen Gesellschaften.

Als relevante finanzwirtschaftliche Grössen kommen dazu grundsätzlich sowohl Bestands- als auch Flussgrössen in Betracht. Die vorliegende Studie greift allein auf Flussgrössen, in diesem Fall die geschätzten Gewinne der Gesellschaften, zurück, denn ihr hauptsächliches Anliegen ist die Einschätzung der Gewinnbesteuerung dieser Gesellschaften. Hinzu kommt, dass Bestandsgrössen bei derart wenig mit der Realwirtschaft verknüpften Gesellschaften nur eine geringe Bedeutung zukommt; die bedeutsamen immateriellen Wirtschaftsgüter dieser Unternehmen dürften grossen Bewertungsunsicherheiten und damit tendenziell auch grossen Bewertungsspielräumen unterliegen.

3.3 Wirtschaftliche Bedeutung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Gesellschaften ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: So ist zum einen die wirtschaftliche Bedeutung dieser Gesellschaften im interkantonalen Verhältnis relevant. Man kann davon ausgehen, dass die Gesellschaften sowohl in quantitativer Hinsicht als auch nach ihrer wirtschaftlichen Struktur, sprich insbesondere ihrer Grösse und ihrer Funktion, nicht gleichmässig über die gesamte Schweiz verteilt sind. Das dürfte auf bestehende ökonomische sowie infrastrukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen, aber auch auf bestehende Unterschiede in der steuerlichen Behandlung dieser Gesellschaften zurückzuführen sein. Zum anderen ist, darauf aufbauend, die wirtschaftliche Bedeutung dieser Gesellschaften für die Gesamtschweiz von Interesse.

3.3.1 Wirtschaftliche Bedeutung im interkantonalen Vergleich

Einen ersten Eindruck der wirtschaftlichen Bedeutung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen gibt eine Übersicht über deren Zahl. Wenn auch einige Kantone diesbezüglich Schätzungen anstellen mussten, so kann dennoch davon ausgegangen werden, dass die vorliegenden Zahlen hinreichend zuverlässig sind, um ein verlässliches

Bild der interkantonalen Verteilung dieser Firmen abzugeben. Die Aussagekraft der Zahlenangaben ist deshalb weniger von der Erfassungsseite her begrenzt als von der Bedeutung einer Zählung juristischer Personen für wirtschaftliche Fragestellungen an sich. Die Hürden zur Gründung einer juristischen Person liegen niedrig, so dass zu bedenken ist, dass die Existenz zahlreicher wirtschaftlich wenig bedeutsamer Gesellschaften das Bild möglicherweise verzerrt.

Bei der Abgrenzung der Gesellschaftsformen ist zu beachten, dass zahlreiche Kantone bei den Verwaltungsgesellschaften bis jetzt noch nicht den Abgrenzungen des StHG gefolgt sind. So enthalten die für Domizilgesellschaften ausgewiesenen Zahlen in mehreren Fällen auch Gesellschaften, die gemäss StHG als gemischte Gesellschaften einzustufen wären.

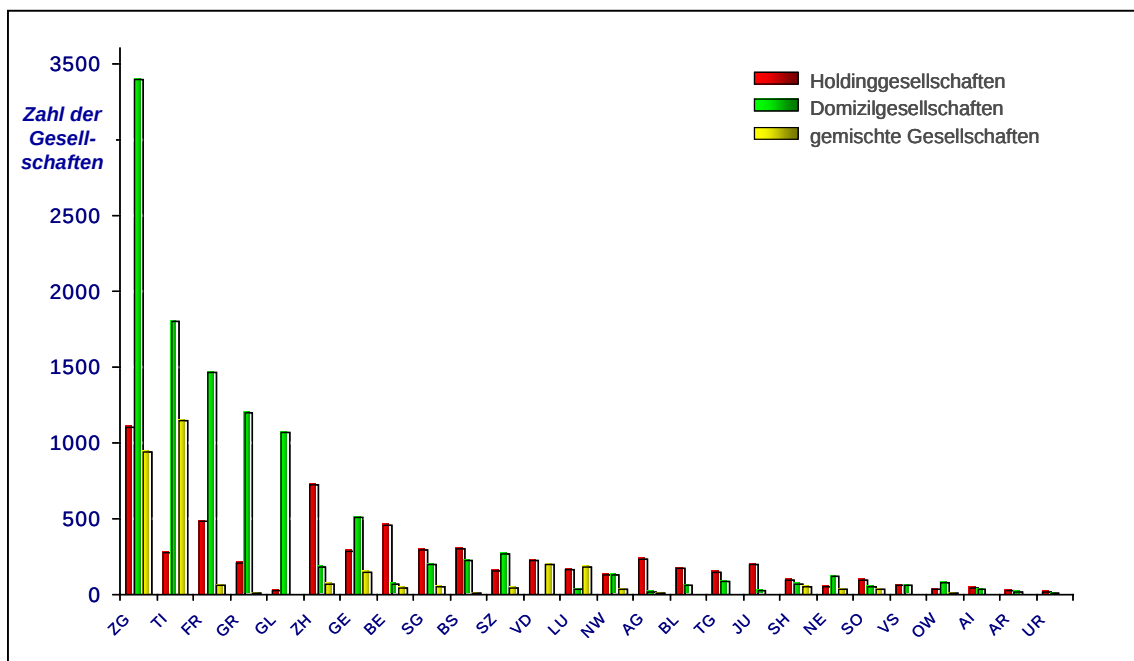


Abb. 2: Absolute Häufigkeit der privilegiert besteuerten Gesellschaften.

Abb. 2, die auf Tabelle 8 im Anhang¹⁸ basiert, zeigt die absolute Häufigkeit der drei hier betroffenen Gesellschaftstypen in den 26 Kantonen, sortiert nach der Gesamtzahl der betroffenen Gesellschaften. Es zeigt sich, dass insbesondere die Verwaltungsgesellschaften zahlenmässig sehr unterschiedlich verteilt sind. Die zwei zahlenmässig am stärksten vertretenen Kantone, Zug und Tessin, beheimaten bereits 51,1 Prozent der Verwaltungsgesellschaften. Die sieben zahlenmässig stärksten Kantone decken 51,8 Prozent der Holdinggesellschaften und 84,1 Prozent der Verwaltungsgesellschaften ab. Auffallend ist ferner, dass sich die Gewichte, die verschiedenen Gesellschaftstypen in den einzelnen Kantonen zukommen, stark unterscheiden. Aus der Gruppe der zehn

¹⁸ Siehe S. 104.

zahlenmässig bedeutsamsten Kantone weisen Zürich, Bern, Sankt Gallen und Basel-Stadt eine vergleichsweise grosse Zahl an Holdinggesellschaften auf, wohingegen in den Kantonen Zug, Tessin, Freiburg, Graubünden, Glarus und Genf die Verwaltungsgesellschaften zum Teil deutlich dominieren.

Die in Abb. 2 dargestellte Verteilung vermag nicht aufzuzeigen, inwieweit den betroffenen Gesellschaftsformen auch aus Sicht der einzelnen Kantone ein relativ grosses Gewicht zukommt. Denn sie berücksichtigt nicht die unterschiedliche Verteilung der Wirtschaftstätigkeit sowie der Bevölkerung in den 26 Schweizer Kantonen. Für einen kleinen Kanton kann bereits eine geringe Zahl dieser Gesellschaften eine sehr relevante Grösse darstellen, für einen grossen Kanton mag eine absolut gesehen grosse, relativ zur eigenen Grösse jedoch kleine Anzahl dieser Gesellschaften auf eine unterdurchschnittliche Bedeutung dieser Unternehmen hinweisen. Deshalb stellt Abb. 3 die Zahl der betroffenen Gesellschaften einerseits bezogen auf die Bevölkerungszahl als Indikator für die Grösse eines Kantons sowie andererseits bezogen auf die Gesamtzahl der ordentlich besteuerten Gesellschaften als Indikator der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit dar. Die Werte wurden normiert auf den gesamtschweizerischen Durchschnitt, der einen Anteil von 0,089 privilegiert besteuerten Unternehmen pro ordentlich besteueter Gesellschaft sowie eine Dichte von 2,8 privilegiert besteuerten Gesellschaften je 1.000 Einwohnern darstellt. Die Sortierung erfolgte nach dem Durchschnitt der beiden Indizes.

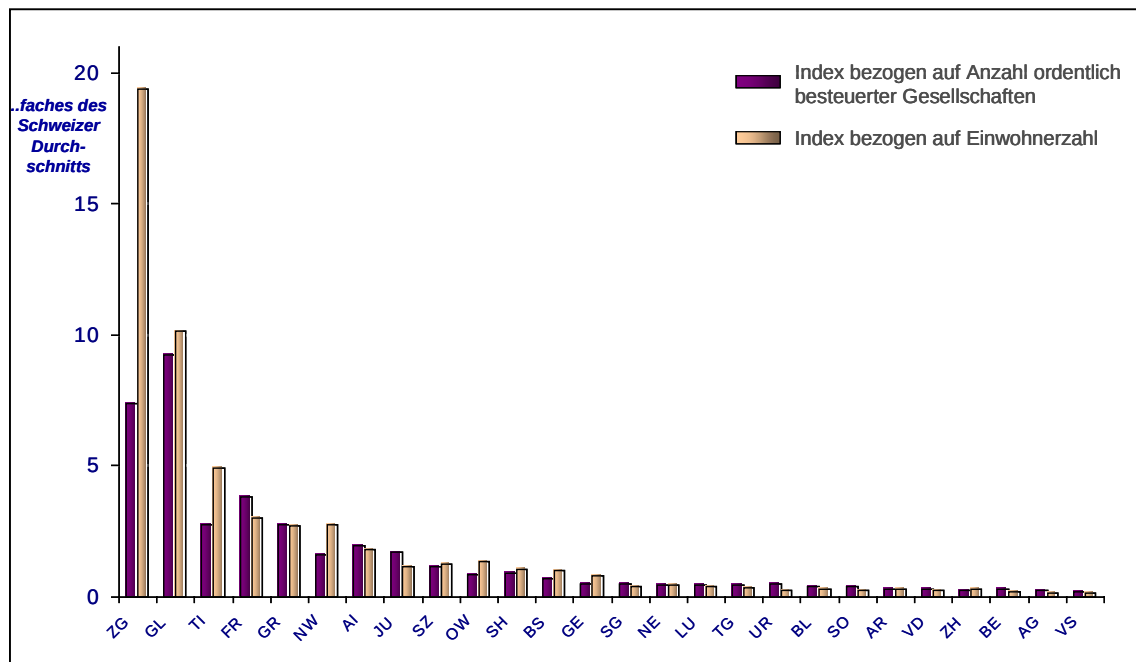


Abb. 3: Index der relativen Häufigkeit der privilegiert besteuerten Gesellschaften.

Der Vergleich der in Abb. 2 und Abb. 3 dargestellten Ergebnisse deutet darauf hin, dass die Zahl der privilegiert besteuerten Gesellschaften in den besonders relevanten Kanto-

nen weder mit der Zahl der dort ansässigen ordentlich besteuerten Gesellschaften noch mit der Einwohnerzahl besonders eng korreliert. Denn jene fünf Kantone, die die meisten betroffenen Gesellschaften aufweisen, führen auch dieses Ranking an. Im Kanton Zug beträgt die einwohnerzahlbezogene Dichte der privilegiert besteuerten Gesellschaften mit 54,2 privilegiert besteuerten Gesellschaften pro 1000 Einwohner beinahe das Zwanzigfache des gesamtschweizerischen Durchschnitts. Die in Abb. 2 noch direkt hinter dieser Spitzengruppe anzutreffenden Kantone Basel-Stadt, Bern, Genf, Sankt Gallen und Zürich, deren grosse Zahl privilegierter Gesellschaften mit Ausnahme von Genf vor allem auf die Zahl der in diesen Kantonen ansässigen Holdinggesellschaften zurückzuführen ist, fallen in diesem Ranking hingegen zum Teil deutlich zurück. Das lässt darauf schliessen, dass insbesondere die hinsichtlich der Zahl der Verwaltungsgesellschaften besonders bedeutsamen Kantone auch stark auf diese Gesellschaftsform konzentriert sind. Insgesamt ist die – hier nicht im Detail dargestellte – Streuung der Indizes¹⁹ bei den Holdinggesellschaften viel niedriger als die bei den Verwaltungsgesellschaften, so dass geschlossen werden kann, dass die Ansiedlung von Holdinggesellschaften stärker mit der Grösse und der allgemeinen Wirtschaftstätigkeit korreliert. Anders gesagt: Eine hohe Anzahl von Holdinggesellschaften, die nicht von einer gleichzeitig hohen Anzahl an Verwaltungsgesellschaften flankiert wird, kann zu einem grossen Teil als Nebenerscheinung von Grösse und wirtschaftlicher Aktivität eines Kantons begriffen werden. Für Verwaltungsgesellschaften gilt dieser Erklärungsansatz hingegen nicht.

Der zweite hier für die wirtschaftliche Bedeutung der betroffenen Gesellschaften herangezogene Indikator, die Höhe der Gewinne, ist in seiner Aussagekraft vor allem durch Ungenauigkeiten in der Erfassung begrenzt. Um grundsätzlich zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen, stellt die Umfrage auf die Höhe der aggregierten Gewinne für die direkte Bundessteuer ab. Ein etwaiger Beteiligungsabzug – der gemäss den gesetzlichen Vorschriften als Abzug vom Steuerbetrag und nicht als Abzug von der Bemessungsgrundlage gewährt wird – sollte dabei berücksichtigt werden, indem hilfsweise die Bemessungsgrundlage entsprechend dem Ausmasse des geschätzten Beteiligungsabzuges proportional vermindert wurde.

Die überwiegende Mehrzahl der Kantone sah sich in der Lage, diese Fragen zu beantworten; dabei wurde allerdings zumeist auf Schätzungen der Gewinne zurückgegriffen. Nicht alle Detailfragen, die im Rahmen der Aggregation der Gewinne denkbar waren,²⁰ konnten im Vorfeld der Umfrage geklärt werden. Zudem konnten angesichts des kurzen Zeithorizontes sowie der eingeschränkten Zielsetzung der Erhebung – anhand der Er-

¹⁹ Bei den Holdinggesellschaften / Verwaltungsgesellschaften beträgt die Standardabweichung dieses auf den Schweizer Durchschnitt bezogenen Index 1,32 / 2,86 (Zahl der ordentlich besteuerten Gesellschaften) beziehungsweise 2,53 / 4,83 (Einwohnerzahl).

²⁰ Dies betrifft beispielsweise Fragen der Verlustverrechnung oder Abgrenzung der einbezogenen Gesellschaften, deren Definition ja – wie oben bereits beschrieben – von Kanton zu Kanton unter Umständen stark variieren kann.

gebnisse sollten schliesslich vor allem die bedeutsamsten Kantone für eine zweite Umfrage ausgewählt werden – auch die seitens der kantonalen Steuerverwaltungen verwendeten Schätzmethoden nicht im Detail standardisiert werden. Die von den Kantonen erfragten Bemessungsgrundlagen der Gewinnsteuer beziehen sich zudem auf die gesamte Gruppe der betroffenen Gesellschaften; eine Spartenrechnung, die die allein für die hiesige Abschätzung der Faktoren Beta relevanten übrigen Einkünfte aus dem Ausland isoliert, wurde dementsprechend nicht vorgenommen. Einige Kantone konnten überhaupt keine Zahlen nennen, andere konnten den Beteiligungsabzug nicht beziffern;²¹ gerade bei den hier betroffenen Gesellschaftstypen, insbesondere bei Holdinggesellschaften, dürfte diesem jedoch eine wichtige Rolle zukommen. Aus dieser Sicht steht die Verlässlichkeit der erhobenen Zahlen unter zahlreichen bedeutsamen Einschränkungen und Vorbehalten. Dementsprechend sind die Ergebnisse dieser Umfrage nur mit einiger Vorsicht zu interpretieren. Da zur Zeit allerdings keine besseren Daten verfügbar sind, werden diese qualitativ sicherlich sehr verbesserungsbedürftigen Daten dennoch für die Analyse herangezogen.

Aus konzeptioneller Sicht beschreibt die Höhe der Gewinne die wirtschaftliche Bedeutung der hier angesprochenen Gesellschaften besser als deren blosse Zahl. Im Folgenden soll die wirtschaftliche Bedeutung der Gesellschaften analog zu den oben bereits angeführten Erwägungen analysiert werden.

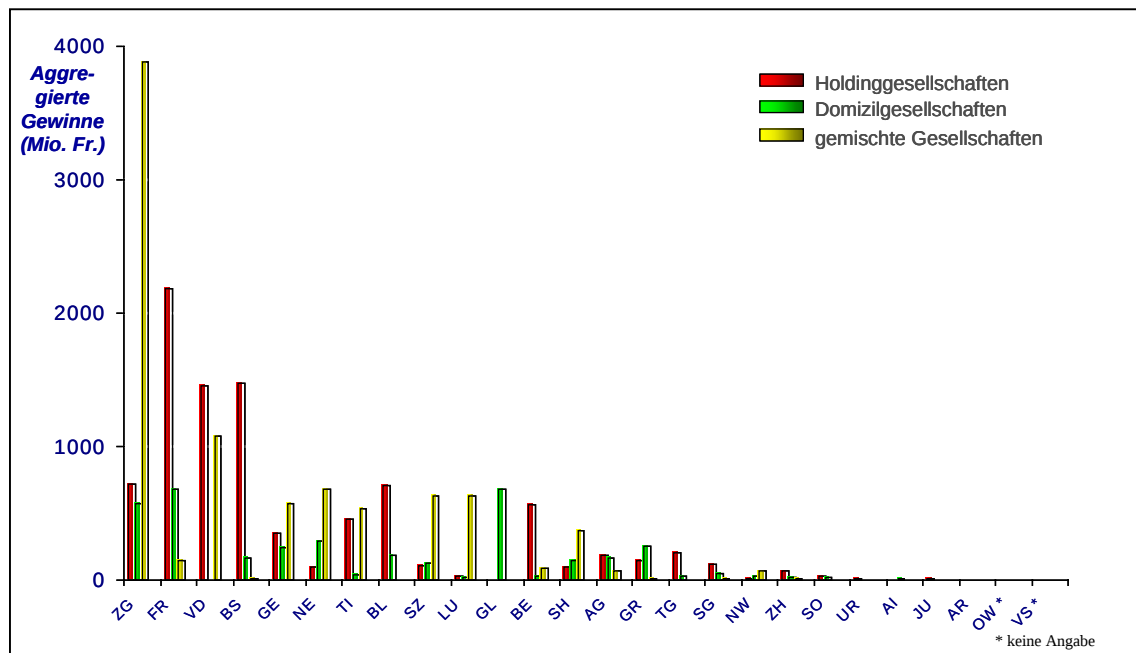


Abb. 4: Absolute aggregierte Gewinnhöhe der privilegiert besteuerten Gesellschaften.

²¹ Um eine zumindest annäherungsweise Vergleichbarkeit der Daten zu schaffen, wurde in den Fällen, in denen befragte Kantone angaben, dass sie die Holdingkorrektur nicht beziffern konnten, einheitlich ein Beteiligungsabzug von 20 Prozent bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften, 90 Prozent bei den Holdinggesellschaften sowie jeweils 50 Prozent bei den Domizil- und den gemischten Gesellschaften unterstellt. Vgl. dazu auch die Anmerkungen zu Tab. 8 und 9 im Anhang.

Ein Blick auf die Höhe der aggregierten Gewinne in den einzelnen Kantonen (Abb. 4) zeigt, dass in jenen Kantonen, die eine grosse Zahl der betroffenen Gesellschaften beheimaten, nicht zwingend auch der Grossteil der Gewinne dieser Gesellschaften erwirtschaftet wird. Von den zahlenmässig bedeutsamsten sieben Kantonen finden sich nur vier (Zug, Freiburg, Genf und Tessin) bei den gewinnmässig bedeutsamsten Kantonen wieder. Zürich fällt als zahlenmässig Sechster stark auf den gewinnmässig neunzehnten Rang zurück, die Kantone Graubünden und Glarus fallen als elfter und fünfzehnter Rang gewinnmässig kaum ins Gewicht. Diese beiden Kantone beheimaten zwar zusammen 12,4 Prozent der privilegiert besteuerten Gesellschaften, diese weisen aber nur 5,0 Prozent der gesamtschweizerischen Gewinne dieser Gesellschaften aus. Der Kanton Waadt, der keine Domizil-, wohl aber gemischte Gesellschaften kennt, weist im Gegenzug sehr hohe Gewinne für die dort ansässigen Holding- und Domizilgesellschaften aus.

Die bezogen auf die Gewinne der ordentlich besteuerten Gesellschaften sowie auf die Bevölkerungszahl bezogene relative Gewinnhöhe, wiederum indexiert anhand des gesamtschweizerischen Durchschnitts,²² zeigt erneut die Ausnahmeposition des Kantons Zug auf, gefolgt von den Kantonen Glarus und Freiburg (Abb. 5).

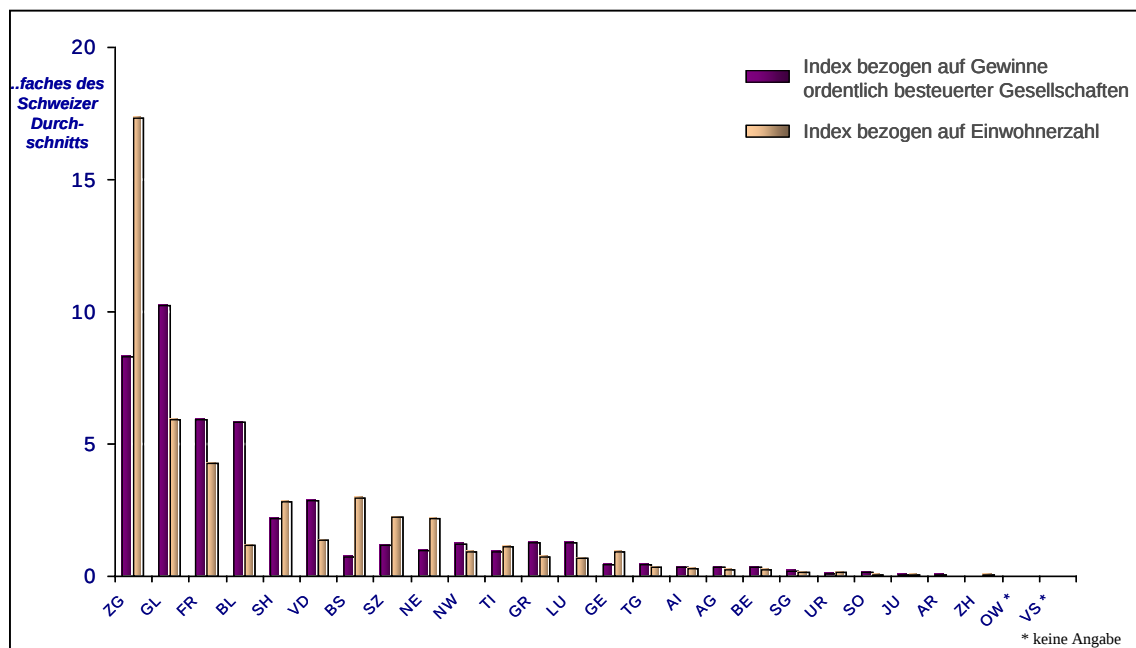


Abb. 5: Index der relativen Gewinnhöhe der privilegiert besteuerten Gesellschaften.

Zieht man aus diesen Zahlen ein vorsichtiges Fazit, so zeigt sich:

²² Im Schweizer Durchschnitt kommen nach den hier ermittelten Zahlen auf 1 Fr. der Gewinne ordentlich besteueter Gesellschaften etwa 0,59 Fr. der Gewinne privilegiert besteueter Gesellschaften.

- Verwaltungsgesellschaften sind eher ungleich zwischen den Kantonen verteilt als Holdinggesellschaften und lassen sich weniger als diese auf die Grösse eines Kantons oder das Volumen der dort bestehenden ordentlich besteuerten Gesellschaften zurückführen.
- Verwaltungsgesellschaften konzentrieren sich zahlenmässig in wenigen Kantonen (Zug, Tessin, Freiburg, Graubünden, Glarus, Genf). Bezieht man auch die aggregierte Gewinnhöhe ein, so kommt dem Kanton Zug dabei eine Ausnahmestellung zu, während sich die relative Bedeutung insbesondere Graubündens, aber auch die des Kantons Tessin aus dieser Sicht stark relativiert. Die Kantone Waadt und Neuenburg gewinnen aus dieser Sicht an Bedeutung für die vorliegende Fragestellung.
- Vor allem in den Kantonen Zug, Glarus und Freiburg ist die Bedeutung der privilegierten Gesellschaften verglichen mit Grösse und Volumen der dort bestehenden ordentlich besteuerten Gesellschaften sehr hoch. Diese Kantone scheinen sich den vorliegenden Daten nach also besonders gut auf die Attraktion derartiger Gesellschaften spezialisiert zu haben.

3.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung für die Gesamtschweiz

Betrachtet man in einem zweiten Schritt die Bedeutung der privilegiert besteuerten Gesellschaften für die gesamte Schweiz, so zeigt sich, dass sie aus rein zahlenmässiger Sicht mit einem Anteil von nur von etwa acht Prozent an den gesamten Gesellschaften keine bedeutsame Rolle spielen (Abb. 6). Aggregiert man die Antworten aus dem Fragebogen I, so wird jedoch erkennbar, dass das allein zahlenmässige Verhältnis täuscht: Diese Gesellschaften erwirtschaften demnach einen Anteil von etwa 39 Prozent an den gesamten Gewinnen, gemessen an der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer. Von daher betrachtet sind sie aus dieser Sicht eine auf keinen Fall zu vernachlässigende Grösse.

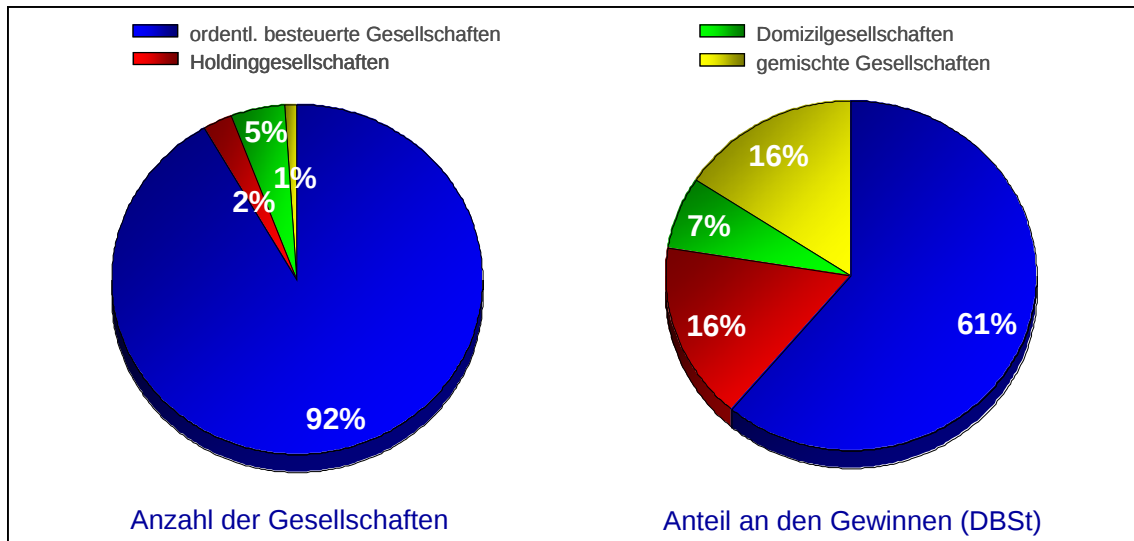


Abb. 6: Relative Bedeutung der privilegiert besteuerten Gesellschaften.

Strukturelle Unterschiede in den wirtschaftlichen Funktionen der betroffenen Gesellschaften zeigen sich schliesslich tendenziell, wenn man die beiden Indikatoren der wirtschaftlichen Bedeutung der betroffenen Gesellschaften kombiniert und damit den durchschnittlichen Gewinn pro Gesellschaft ermittelt. Insgesamt ergibt sich mit Blick auf die drei Gesellschaftsformen eine klare Abstufung: Der durchschnittliche Gewinn einer gemischten Gesellschaft liegt mit 2.870 TFr. höher als der durchschnittliche Gewinn einer Holdinggesellschaft (1.530 TFr.); noch grösser ist der Abstand zu den Domizilgesellschaften, die durchschnittlich nur einen Gewinn in Höhe von 339 TFr. erwirtschaften. Die Unterschiede zwischen den beiden Verwaltungsgesellschaftstypen sind höchst plausibel, wenn man bedenkt, dass gemischte Gesellschaften grundsätzlich einen auch realwirtschaftlich betrachtet grösseren Betrieb unterhalten dürfen als Domizilgesellschaften. Dennoch sind auch die Grenzen der Aussagekraft einer solchen Durchschnittsbildung zu beachten, die daraus resultieren, dass die betrachteten Gesellschaftstypen bereits jeweils für sich betrachtet sehr heterogene Unternehmen umfassen dürften.

3.4 Die steuerliche Behandlung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften

Der folgende, kurze steuerrechtliche Überblick bezieht nicht alle Steuerarten ein, denen die betroffenen Gesellschaftstypen tatsächlich oder theoretisch unterliegen könnten. So mag eine privilegiert besteuerte Gesellschaft durch die schweizerische Mehrwertsteuer oder Mineralölsteuer belastet sein oder auf gezahlte Vergütungen Verrechnungssteuer abführen.²³ Diese Steuern sind für die Fragestellung dieses Gutachtens allenfalls indirekt relevant, sprich als Vergleichsmassstab für die Behandlung einzelner Steuern im Rahmen der NFA. Deshalb beschränken sich die folgenden Ausführungen vorrangig auf

²³ Zu einem Überblick über denkbare Steuern vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung (2003a).

die gewinn- und die kapitalsteuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften. Dabei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Besteuerung der Gewinne in der Schweiz auf drei staatlichen Ebenen erfolgt: So erheben neben dem Bund auch die Kantone sowie die einzelnen Gemeinden eigene Steuern. Die Steuern der Kantone und Gemeinden werden in der Regel auf einer gemeinsamen Basis erhoben, indem die Gebietskörperschaften ein turnusgemäss festgesetztes Vielfaches auf eine gemeinsame Steuerbemessungsgrundlage erheben. Deshalb wird im Folgenden in der Regel nicht mehr zwischen kantonalen und gemeindlichen Steuern differenziert; die der Bundessteuer nachgelagerten steuerlichen Ebenen werden als kantonale Ebene zusammengefasst.

3.4.1 Steuerliche Behandlung auf Bundesebene

Auf Ebene des Bundes unterliegen Kapitalgesellschaften der Besteuerung mit ihren Gewinnen, nicht aber mit ihrem Kapital. Der einheitliche und proportionale Gewinnsteuersatz des Bundes beträgt 8,5 Prozent (Art. 68 DBG), wobei zu berücksichtigen ist, dass Gewinn- und Kapitalsteuern im Rahmen der Ermittlung der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlagen regelmässig auf allen Ebenen jeweils abzugsfähig sind (vgl. nur Art. 59 lit. a DBG sowie Art. 25 Abs. 1 lit. a StHG). Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sieht für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften keine besonderen steuerlichen Ermässigungen vor,²⁴ so dass diese Gesellschaften auch mit den für dieses Gutachten relevanten übrigen Einkünften aus dem Ausland ungemildert der direkten Bundessteuer unterliegen. Besondere Erwähnung verdient der Beteiligungsabzug nach Art. 69 DBG (1. Holdingkorrektur), der die steuerliche Vorbelastung im Rahmen mehrstufiger Gesellschaftsstrukturen berücksichtigt, indem die zu zahlende Gewinnsteuer sich prozentual in jenem Umfang ermässigt, in dem der Nettoertrag aus qualifizierten Beteiligungen zum gesamten Reingewinn einer Kapitalgesellschaft steht. Dieser Beteiligungsabzug steht den ordentlich besteuerten Gesellschaften sowie den hier betrachteten privilegiert besteuerten Gesellschaften gleichermassen offen.

Derzeit sowie nach den Plänen zur NFA steht das Aufkommen an der direkten Bundessteuer nicht allein dem Bund zu. 17 Prozent dieses Aufkommens verbleiben vielmehr jenen Kantonen, denen die bundessteuerliche Bemessungsgrundlage zuzurechnen ist, so dass ein Kanton indirekt einen Steuerertrag in Höhe von 1,445 Prozent der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer erhält.²⁵ Die Behandlung dieses Bundessteueranteils im Rahmen der NFA ist ein explizites Anliegen dieses Gutachtens. Um die relative Bedeutung dieser Anteile für die Kantone zu bewerten, ermittelt Tabelle 1 aus dem im Rahmen des Fragebogens I erfragten Steuerbemessungsgrundlagen diese

²⁴ Unabhängig davon können jedoch bestimmte andere Vergünstigungen in Frage kommen, beispielsweise die „Fifty-Fifty-Praxis“ zur ermessensweisen Festsetzung des ausländischen Aufwandes bei bestimmten auslandsbezogenen Tätigkeiten. Vgl. dazu nur Eidgenössische Steuerverwaltung (2001a).

²⁵ Zudem erhalten die Kantone derzeit einen weiteren Anteil von 13 Prozent am Aufkommen der direkten Bundessteuer, der allerdings finanzkraftabhängig verteilt wird und künftig durch andere Ausgleichsmechanismen ersetzt werden soll, vgl. im Detail Abschnitt 4.1.2.

Anteile kantonsweise für die privilegiert besteuerten Gesellschaften und stellt diese Grösse dem gesamten Steueraufkommen des jeweiligen Kantons einschliesslich der Gemeindesteuern gegenüber. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die ermittelten Bemessungsgrundlagen sich nicht nur auf die für dieses Gutachten allein relevanten nicht ordentlich besteuerten Teile der Gewinne beziehen, sondern auf die gesamten Gewinne dieser Gesellschaften.

Die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer verteilen sich aufgrund des proportionalen Steuertarifs auch proportional zu den Gewinnen über die Kantone. Erwartungsgemäss verfügen jene Kantone, in denen die betroffenen Gesellschaften gewinnmässig ein grosses relatives Gewicht zur Bevölkerungszahl oder zum Gewinnvolumen der ordentlich besteuerten Gesellschaften aufweisen, auch über im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen bedeutende Kantonsanteile. Im Kanton Zug machen diese nach den vorliegenden Daten knapp zehn Prozent des gesamten kantonalen Steueraufkommens ohne Berücksichtigung dieser und weiterer Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer aus.

Kanton	Kantonales Steuerauf- kommen gesamt (*) (in Tsd. Fr.)	Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer (geschätzt)				Gesamt, % des Steuer- aufkom- mens (**)
		(in Tsd. Fr.)				
		Holdingge- sellschaften	Domizilge- sellschaften	Gemischte Gesell- schaften	Gesamt	
Aargau	3.024.974	2.716	2.351	954	6.020	0,20
Appenzell A. Rh.	277.391	16	19	0	35	0,01
Appenzell I. Rh.	60.381	39	155	0	194	0,32
Basel-Landschaft	1.725.371	10.215	2.620	0	12.835	0,74
Basel-Stadt	2.263.884	21.265	2.358	186	23.809	1,05
Bern	5.937.609	8.125	389	1.219	9.732	0,16
Fribourg	1.329.767	31.558	9.853	2.088	43.499	3,27
Genève	5.690.080	4.997	3.527	8.230	16.754	0,29
Glarus	183.657	1	9.756	k.A.	9.757	5,31
Graubünden	1.160.801	2.044	3.663	119	5.826	0,50
Jura	390.057	75	9	0	84	0,02
Luzern	2.152.596	482	273	9.163	9.918	0,46
Neuchâtel	1.210.844	1.458	4.234	9.880	15.572	1,29
Nidwalden	221.719	123	412	961	1.496	0,67
Obwalden	147.699	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Schaffhausen	452.703	1.373	2.095	5.347	8.815	1,95
Schwyz	679.874	1.504	1.875	9.124	12.504	1,84
Solothurn	1.337.851	461	231	65	756	0,06
St.Gallen	2.762.767	1.668	670	116	2.453	0,09
Thurgau	1.330.836	2.996	384	0	3.380	0,25
Ticino	2.136.653	6.540	614	7.663	14.816	0,69
Uri	161.028	210	1	0	211	0,13
Valais	1.371.013	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Vaud	5.037.061	21.006	0	15.585	36.590	0,73
Zug	750.987	10.352	8.234	56.168	74.754	9,95
Zürich	10.517.424	917	318	197	1.432	0,01

(*) Kantonale Steuern inklusive Gemeindesteuern

(**) Kantonsanteile in Prozent des kantonalen Steueraufkommens ohne Kantonsanteile

Tab. 1: Relative Bedeutung des Steueraufkommens aus den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer.

(Quelle für die Aufkommenszahlen: Eidgenössische Finanzverwaltung, 2003).

3.4.2 Steuerliche Behandlung auf Kantons- und Gemeindeebene

3.4.2.1 Vorgaben des StHG

Der Beteiligungsabzug ist gemäss Art. 28 Abs. 1 StHG auch auf kantonaler Ebene zu gewähren. Im Gegensatz zur Bundesebene werden Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften auf kantonaler Ebene ermässigt besteuert. Diese Sonderbehandlung, die sich historisch von Kanton zu Kanton in den unterschiedlichsten Formen entwickelt hat, ist nun durchgängige Praxis in sämtlichen Kantonen. Art. 28 StHG harmonisiert die Formen dieser Sonderbehandlung und schreibt den Kantonen die ermässigte Besteuerung vor.

Art. 28 Abs. 2 StHG nimmt Holdinggesellschaften auch bezüglich jener Einkünfte, die nicht von der 1. Holdingkorrektur erfasst werden, mit einzelnen Ausnahmen von der kantonalen Gewinnbesteuerung aus; Art. 28 Abs. 3 StHG regelt die kantonale Gewinn-

besteuerung der Domizilgesellschaften. Hier relevant ist vor allem die Besteuerung der „übrigen Einkünfte aus dem Ausland“, die „nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz“ ordentlich zu besteuern sind. Art. 28 Abs. 4 StHG regelt die Gewinnbesteuerung der gemischten Gesellschaften. Deren „übrige Einkünfte aus dem Ausland“ sind „nach Massgabe des Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz“ zu besteuern. Art. 28 StHG bezieht sich auf die Gewinnsteuern, eine Beschränkung der kantonalen Besteuerungsrechte beispielsweise hinsichtlich der Kapitalsteuern enthält dieser Artikel nicht. Art. 29 Abs. 2 lit. b StHG regelt sogar ausdrücklich, dass das steuerbare Eigenkapital der in Art. 28 Abs. 2 und 3 aufgeführten juristischen Personen „aus dem einbezahlten Grund- oder Stammkapital, den offenen Reserven und jenem Teil der stillen Reserven, der im Falle der Gewinnbesteuerung aus versteuertem Gewinn gebildet worden wäre“, besteht.

Ein interkantonaler Vergleich der steuerlichen Behandlung der privilegiert besteuerten Gesellschaften muss zwei Dimensionen der kantonalen Besteuerung beachten:

- Erstens ist die allgemeine steuerliche Behandlung von Kapitalgesellschaften in dem jeweiligen Kanton von Bedeutung. Den Schweizer Kantonen stehen – verglichen mit den der zentralstaatlichen Ebene nachgeordneten Gebietskörperschaften praktisch aller anderen Industrienationen – viele bedeutsame steuerliche Instrumente zur Verfügung, um sowohl die Struktur als auch die Höhe der Besteuerung den Präferenzen ihrer Bürger anzupassen. Die kantonale und zum Teil auch die gemeindliche Steuerbelastung, der Kapitalgesellschaften unterliegen, kann dementsprechend bereits ohne die Berücksichtigung privilegiert besteuelter Gesellschaften sowohl hinsichtlich der Höhe der Gewinnbesteuerung als auch hinsichtlich der Höhe der Kapitalbesteuerung in hohem Masse autonom festgelegt werden. So lässt sich auf Basis von Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung für in den Kantonshauptorten ansässige Kapitalgesellschaften, die über ein Kapital und Reserven in Höhe von 2 Mill. Fr. verfügen und eine Kapitalrendite von 30 Prozent erwirtschaften, im Jahr 2001 ein in Prozent des ungewichteten schweizerischen Durchschnitts ausgedrücktes Steuergesälle zwischen 70,5 und 122,5 Prozent ermitteln.²⁶ Auch stärker auf die Bedeutung der Besteuerung für Investitions- und Standortentscheidungen ausgerichtete Analysen des ZEW und der BAK weisen ein bedeutsames interkantonales Steuergesälle aus.²⁷ Neben der Unternehmensbesteuerung kann seitens der Kantone auch die Einkommens- und Vermögensbesteuerung natürlicher Personen entsprechend variiert werden, wobei prinzipiell die Nebenbedingung eines für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben notwendigen Steueraufkommens zu beachten ist. Durch ein geschicktes Austarieren der Steuerlast mittels dieser Instrumente, die durch Sonderregelungen wie die Möglichkeit zu einer bis zu zehnjährigen Steuerbefreiung für sich neu ansie-

²⁶ Diese Werte wurden auf Basis der Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (2001b), S. 65 ermittelt.

²⁷ Vgl. Gutekunst und Schwager (2002) sowie Elschner, Lammersen und Schwager (2003).

delnde Unternehmen oder die Besteuerung nach dem Aufwand für natürliche Personen ergänzt werden, können die Kantone gezielt Wirtschafts- und Ansiedlungspolitik betreiben. Auf den interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb bezogen kann festgestellt werden: Je trennschärfer diese Instrumente eingesetzt werden, umso besser gelingt potenziell die steuerlich differenzierte Behandlung mobilerer versus weniger mobiler Wirtschaftssubjekte und steuerlicher Bemessungsgrundlagen.

- Zweitens kommt dem Ausmass der besonderen Begünstigungen der privilegiert besteuerten Gesellschaften Bedeutung zu. Auch diese Begünstigungen lassen sich im Kontext des Steuerwettbewerbs analysieren. Die betroffenen Gesellschaften weisen allesamt bereits gemäss den rechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen wenige Anknüpfungspunkte zur Realwirtschaft auf. Bei den begünstigten Gewinnen der Domizilgesellschaften und der gemischten Gesellschaften ist zudem ein Schweizbezug grundsätzlich ausgeschlossen,²⁸ was die potenziell herausragende, vor allem auch internationale Mobilität der betroffenen Gesellschaften und Steuerbemessungsgrundlagen noch weiter unterstreicht. Die vor Inkrafttreten des StHG in zahlreichen Kantonen zusätzlich geltende Anforderung, dass die Gesellschaften ausländisch beherrscht sein müssen, ist hingegen vom Gesetzgeber nicht in das StHG aufgenommen worden.²⁹

Die Kantone haben in der Praxis einen gesetzlich nicht scharf definierten Entscheidungsspielraum, wie sie die Vorgaben des StHG umsetzen. Denn das StHG selbst benennt nur weich formulierte Kriterien und gibt explizit auch keine Bandbreiten bezüglich der zu gewährenden steuerlichen Ermässigung an. Die Ausfüllung der Kriterien „Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz“ bei den Domizilgesellschaften und „Umfang der Geschäftstätigkeit in der Schweiz“ bei den gemischten Gesellschaften bleibt damit den Kantonen überlassen.³⁰ Je weicher diese ihre eigenen Kriterien formulieren beziehungsweise je weniger strikt sie gegebenenfalls scharf formulierte Kriterien umsetzen und die notwendige Diskretion gewahrt bleibt, umso besser gelingt es ihnen potenziell, die betroffenen Gesellschaften beziehungsweise Steuerbemessungsgrundlagen je nach ihrer vermuteten Mobilität steuerlich differenziert zu behandeln. Die Einteilung in als besonders mobil erachtete Domizilgesellschaften sowie weniger mobile gemischte Gesellschaften verfeinert das dazu zur Verfügung stehende Instrumentarium, engt es aber gleichzeitig auch insoweit wieder ein, als es Domizil- und gemischte Gesellschaften voneinander abgrenzt und eine unterschiedliche Behandlung der beiden Gesellschaftstypen vorsieht. Insbesondere bezüglich der unterschiedlichen Behandlung der beiden Typen bleibt zumindest der Gesetzestext des StHG jedoch sehr unbestimmt. Die zahlreichen Unschärfen des StHG in Bezug auf die Behandlung der privilegiert besteuerten Gesellschaften führt

²⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 3.4.

²⁹ Vgl. Burki und Reinartz (1996).

³⁰ Vgl. auch Zweifel und Athanas (2002), Art. 28, Rz. 158 und 162.

das Schrifttum darauf zurück, dass der Gesetzgeber den Kantonen einen grossen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Besteuerung dieser Gesellschaften erhalten wollte.³¹

Derzeit deuten Tendenzen auf eine – möglicherweise jedoch nicht erzwingbare³² – Harmonisierung der Bandbreiten der gewährten steuerlichen Ermässigungen hin,³³ eine interkantonal eng³⁴ harmonisierte Spezifizierung der gesetzlichen Kriterien ist hingegen nicht abzusehen.

3.4.2.2 Steuerpraxis der Kantone (Gewinnsteuer)

Im Rahmen des Fragebogens I wurde die steuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften auf kantonaler Ebene bei der Gewinn- und der Kapitalsteuer abgefragt; die hier präsentierten Ergebnisse basieren weitestgehend auf den Antworten der kantonalen Steuerverwaltungen. Soweit im Folgenden von den Domizil- oder den gemischten Gesellschaften die Rede ist, beziehen sich die Aussagen, soweit nicht ausdrücklich anderweitig erwähnt, der einfacheren Ausdrucksweise halber allein auf die übrigen Einkünfte aus dem Ausland, die diese Gesellschaften erwirtschaften; allein deren Besteuerung ist bei den Verwaltungsgesellschaften für dieses Gutachten relevant.

Die Fragen bezogen sich auf den Rechtsstand 2001,³⁵ um einen Gleichlauf mit den ökonomischen Daten sowie den ermittelten Aggregierten Steuerbemessungsgrundlagen zu erlangen. Zudem wurden bedeutsame steuerliche Änderungen seit dem Jahre 2001 abgefragt. Keiner der Kantone gab jedoch wesentliche Veränderungen an, so dass davon auszugehen ist, dass der für das Jahr 2001 ermittelte Stand auch derzeit noch Gültigkeit besitzt.

Die von den kantonalen Steuerverwaltungen genannten Kriterien wurden, soweit möglich, anhand bestehender Verwaltungsanweisungen überprüft. Die vorliegenden, zu- meist auch im Internet veröffentlichten Verwaltungsanweisungen weisen jedoch einen höchst unterschiedlichen Detaillierungsgrad auf. Anhaltspunkte zum Ausmass gegebenenfalls auch davon abweichender diskretionärer Verhandlungen können diese Erörterungen nur bieten, wenn diese im Rahmen der kantonalen Angaben offen gelegt beziehungsweise in den Zahlenangaben berücksichtigt wurden. Derartige Informationen könnten durch detailliertere, auch Einzelunternehmensdaten einbeziehende Erhebungen gewonnen werden, wie sie in Fragebogen II stichprobenartig vorgesehen waren und wie sie im Rahmen der Erhebung der statistischen Grundlagen ab dem Steuerjahr 2003 als

³¹ Vgl. Zweifel und Athanas (2002), Art. 28, Rz. 128.

³² Vgl. Zweifel und Athanas (2002), Art. 28, Rz. 129.

³³ Vgl. dazu Schweizerische Steuerkonferenz (2001).

³⁴ Die Schweizerische Steuerkonferenz (2001) nennt zwar einige Kriterien, anhand derer die Höhe des Einbezugs festgesetzt werden kann, formuliert die Kriterien allerdings auch nur recht unscharf.

³⁵ Zum Teil gaben die Kantone Werte für 2003 an, was sich anhand einiger Steuertarife beziehungsweise Steuerfüsse nachvollziehen lässt. Da jedoch regelmässig keine wesentlichen Änderungen zwischen 2001 und 2003 benannt wurden, wurde auch in diesen Fällen auf die nicht näher korrigierten Angaben der kantonalen Steuerverwaltungen zurückgegriffen.

Vollerhebung zwingend vorgeschrieben sind. Zudem ist für die vorliegende Untersuchung zu berücksichtigen, dass weitere kantonale Unterschiede bei der Besteuerung der betroffenen Gesellschaften, beispielsweise Unterschiede in der Ermittlung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland, wie sie gegebenenfalls aus unterschiedlich konzipierten Spartenrechnungen der Kantone resultieren können, aus Komplexitätsgründen nicht berücksichtigt werden konnten. Die Angaben der kantonalen Steuerverwaltungen zur gewinnsteuerlichen Behandlung sind in Tab. 10 im Anhang dokumentiert.³⁶

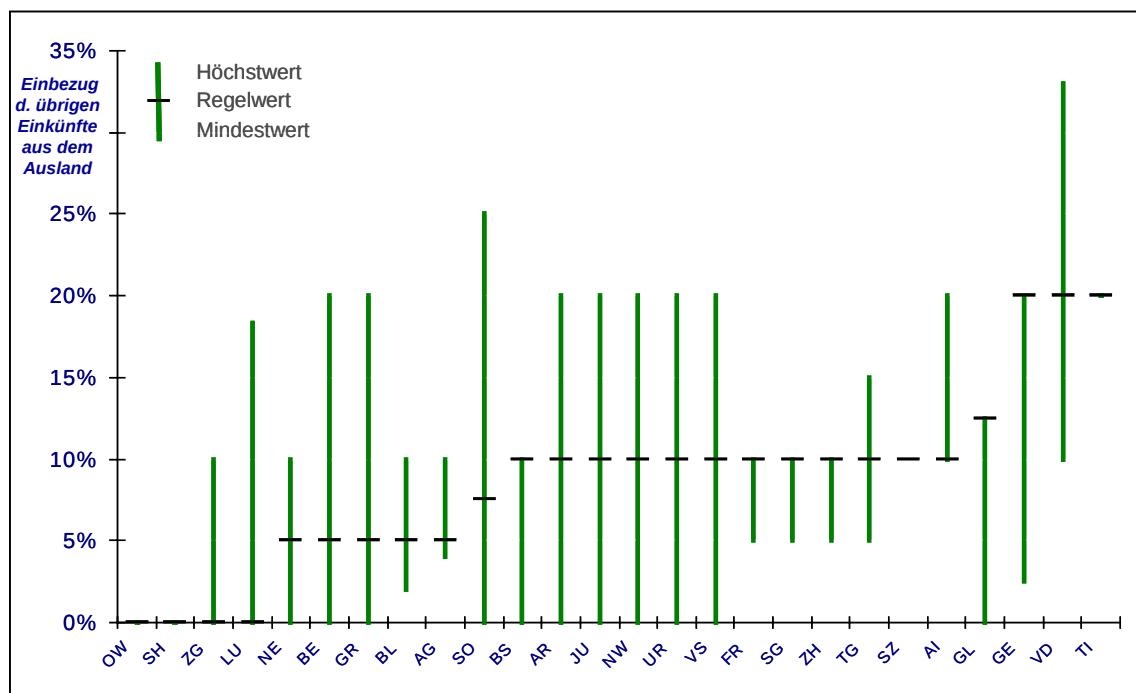


Abb. 7: Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland bei Domizilgesellschaften.

Abb. 7 gibt die Bandbreiten der Prozentsätze wieder, zu denen die einzelnen Kantone die ausländischen Einkünfte der Domizilgesellschaften in die kantonale Steuerbemessungsgrundlage einbeziehen. Ergänzend dazu wurde jener Prozentsatz erfragt, zu dem die meisten³⁷ Gewinne einbezogen werden (Regelwert).³⁸ Abb. 7 gibt dementsprechend den Mindestwert, den Regelwert sowie den Maximalwert für jeden der 26 Kantone wieder. Die Sortierung erfolgt vorrangig anhand der angegebenen Regelwerte; soweit diese

³⁶ Siehe S. 106 ff.

³⁷ Dabei handelt es sich rechnerisch gesehen weder um einen Durchschnitt noch um einen Mindestwert, sondern um den auf die Gewinne bezogenen sogenannten Modalwert. Vgl. dazu auch das im Fragebogen I (Frage 2.1.) gezeigte Beispiel, siehe S. 102.

³⁸ Zwei Kantone (Zürich und St. Gallen) haben als Obergrenze bei den Domizilgesellschaften beziehungsweise bei den gemischten Gesellschaften zum Teil nur einen Mindestwert angegeben. Dies wurde berücksichtigt, indem auf diesen Mindestwert ein Aufschlag von fünf Prozentpunkten angenommen wurde. Ein Aufschlag in dieser Höhe wurde gewählt, da die von den Kantonen genannten Werte in der Regel Abstufungen in Höhe von fünf Prozentpunkten folgen. Soweit ein Kanton auch als Regelwert noch eine Bandbreite angegeben hat, wurde aus dieser Bandbreite ein Mittelwert errechnet. Im Einzelnen vgl. auch

gleich sind, werden zweitens die Mindestwerte und drittens die Maximalwerte herangezogen.

Die Bandbreite bei den Domizilgesellschaften geht von null bis 33 Prozent. 14 Kantone lassen eine Nullbesteuerung zu. Vier davon geben diesen Wert auch als Regelwert an; darunter ist der Kanton Zug, darunter sind aber auch die als Standort für diese Gesellschaften wenig in Erscheinung tretenden Kantone Obwalden, Luzern und Schaffhausen. Der für Domizilgesellschaften sehr relevante Standort Neuenburg folgt mit einem Mindest- und Regelwert von fünf Prozent direkt hinter dem Kanton Zug. Der mit zwölf Nennungen meistgenannte Regelwert liegt bei zehn Prozent, dies ist auch der Median. Als höchsten Regelwert geben drei Kantone, darunter die hier vergleichsweise bedeutsamen Kantone Genf und Tessin, 20 Prozent an. Dies ist allerdings insoweit zu relativieren, als diese drei Kantone diese Werte sowohl für Domizil- als auch für gemischte Gesellschaften angeben und somit in diesem Fall nicht zwischen den beiden Gesellschaftstypen differenzieren. Einen überdurchschnittlich hohen Regelwert gibt mit zehn bis 15 Prozent, die hier als 12,5 Prozent berücksichtigt wurden, auch der Kanton Glarus an.

Für die Anziehungskraft auf die betroffenen Gesellschaften relevant ist jedoch nicht allein das Ausmass der steuerlichen Begünstigung dieser Gesellschaftstypen im Vergleich zu ordentlich besteuerten Gesellschaften, sondern die tatsächliche Steuerbelastung, die sich vereinfacht als Produkt aus der ordentlichen Steuerbelastung und dem prozentualen Einbezug der Einkünfte in die Steuerbemessungsgrundlage ergibt. So könnte ein Kanton, der die betroffenen Einkünfte zwar doppelt so stark wie ein konkurrierender Kanton in die Bemessungsgrundlage einbezieht, mit diesem immer noch um die Ansiedlung derartiger Gesellschaften konkurrieren, wenn er nur einen halb so hohen tariflichen Steuersatz erhebt.

Zudem kann auch die Besteuerung nicht privilegierter Einkünfte der betroffenen Gesellschaften je nach deren Gewicht eine bedeutsame Rolle für die Standortwahl spielen; die Besteuerung dieser Einkünfte hängt nur vom ordentlichen Steuerniveau und nicht vom Ausmass der im Rahmen dieses Gutachtens erörterten Vergünstigungen ab. Dies ist zwar grundsätzlich bei einer Vorteilhaftigkeitsanalyse zu berücksichtigen. Da allerdings nicht empirisch klar ist, welcher Anteil der Gesamtgewinne der betroffenen Gesellschaften ordentlich besteuert wird, wird dieser Aspekt bei der folgenden Abschätzung der Gewinnsteuerbelastung nicht berücksichtigt.

Aufgrund zahlreicher tariflicher Besonderheiten, die unter anderem aus dem Vorliegen progressiver oder renditeabhängiger Steuertarife resultieren, würde eine Abschätzung der gewinnsteuerlichen Belastung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland sehr komplexe und differenzierte Berechnungen erfordern; der damit verbundene Aufwand stünde in keinem Verhältnis zu dem Erkenntnisgewinn für die vorliegende Studie. Deshalb

wird an dieser Stelle auf eine bestehende Erhebung der Eidgenössischen Steuerverwaltung zurückgegriffen, die für Zwecke dieses Gutachtens entsprechend aufbereitet und mit den hier gewonnenen Erkenntnissen kombiniert wird.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung weist jährlich Kennziffern zur Steuerbelastung von in den 26 Kantonshauptorten ansässigen Unternehmen und natürlichen Personen aus.³⁹ Diese beinhalten neben zahlreichen Kennziffern zur Besteuerung ordentlich besteuarter Kapitalgesellschaften auch Steuerberechnungen für Holding- und Domizilgesellschaften. Auf der kantonalen Ebene gehen die Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung für Domizilgesellschaften allerdings augenscheinlich davon aus, dass Gewinnsteuer allein auf Ebene des Bundes und nicht auf kantonaler Ebene anfällt; allein die kantonale Belastung mit Kapitalsteuern wird dort berücksichtigt. Damit wird praktisch eine Einbezugsquote der übrigen Einkünfte aus dem Ausland in Höhe von null Prozent unterstellt, weshalb diese Berechnungen für die Beurteilung der interkantonalen Unterschiede der Gewinnsteuerbelastung nicht herangezogen werden können.

Deshalb wird im Folgenden eine provisorische Abschätzung der Gewinnsteuerbelastung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland vorgenommen, die auf Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Steuerbelastung der ordentlich besteuerten Kapitalgesellschaften basiert.⁴⁰ Unterstellt wird wiederum eine Gesellschaft mit Kapital und Reserven in Höhe von 2 Mill. Fr. und einem Gewinn in Höhe von 600.000 Fr. Dieser vergleichsweise hohe Wert für den Gewinn wurde aus zwei Gründen gewählt: Zum einen weisen die Berechnungen der EStV auch Kapitalsteuern aus; der Einfluss dieser Kapitalsteuern nimmt mit steigender Kapitalrendite ab, weshalb eine möglichst hohe Kapitalrendite zu wählen ist, um den Einfluss der an dieser Stelle noch nicht zu erörternden Kapitalsteuer möglichst klein zu halten. Andererseits würde die Annahme eines sehr hohen Gewinns die Wirkungen der zum Teil progressiven oder renditeabhängigen Steuertarife überzeichnen. Die von der EStV ausgewiesene Steuerbelastung rechnen wir näherungsweise unter Berücksichtigung der Abzugsfähigkeit der Ertragsteuern bei der ertragsteuerlichen Bemessungsgrundlage um in eine Ertragsteuerbelastung der Domizilgesellschaften, welche die von den kantonalen Steuerverwaltungen genannten Regelwerte der prozentualen Einbeziehung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland in die kantonale gewinnsteuerliche Bemessungsgrundlage berücksichtigt. Aufgrund zahlreicher Vereinfachungen kann dieser Berechnung nur ein überschlagsweiser Charakter beigemessen werden.

Abb. 8 zeigt die geschätzten Gewinnsteuerbelastungen für übrigen Einkünfte aus dem Ausland der Domizilgesellschaften. Die blossе Gewinnsteuerbelastung variiert um insgesamt 4,1 Prozentpunkte zwischen 7,8 Prozent⁴¹ in jenen vier Kantonen, in denen die

³⁹ Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung (2001 und 2002).

⁴⁰ Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung (2001b).

⁴¹ Der Wert von 7,8 Prozent resultiert daraus, dass die Direkte Bundessteuer bei der Gewinnermittlung in Abzug gebracht werden kann. Bezogen auf die Gewinne vor Steuern reduziert sich die Steuerbelastung

entsprechenden Gewinne der Domizilgesellschaften regelmässig nicht besteuert werden, und 11,9 Prozent im Kanton Genf. Dies entspricht einer Streuung um den bei 9,5 Prozent liegenden Median von 16,3 Prozent nach unten und 27,6 Prozent nach oben.

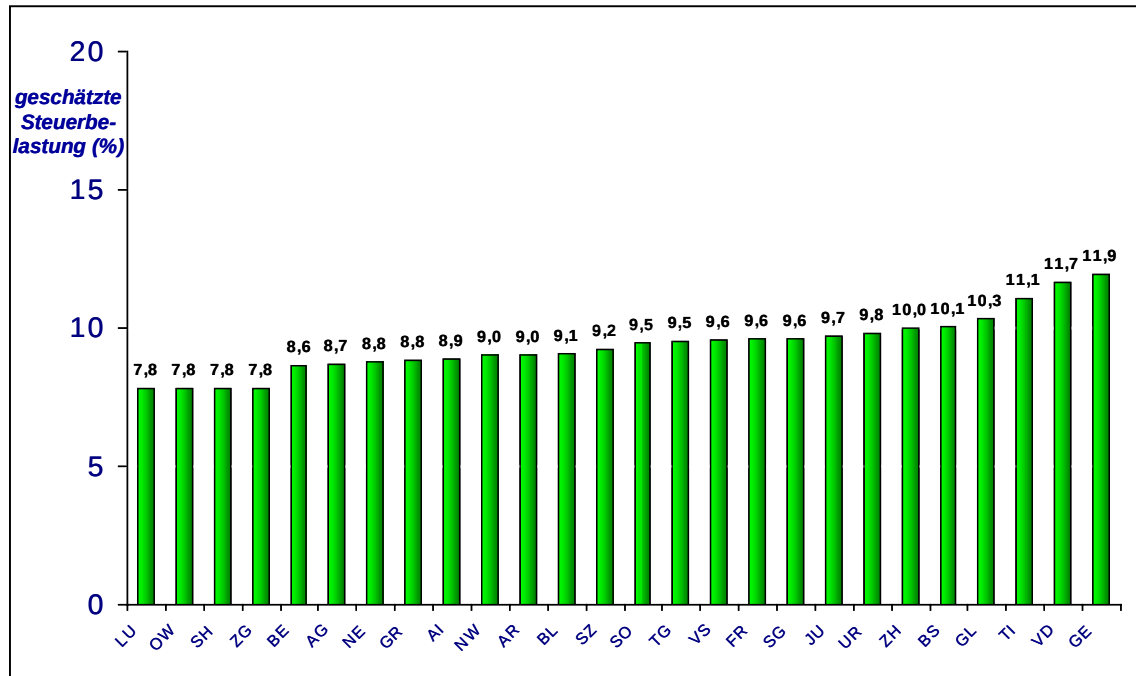


Abb. 8: Geschätzte Gewinnsteuerbelastung der Domizilgesellschaften.

Die meisten Kantone liegen relativ dicht beieinander: den Kanton Bern auf Rang fünf trennen vom Kanton Glarus auf Rang 23 ganze 1,7 Prozentpunkte. Die drei Kantone Genf, Tessin und Waadt, die mit 20 Prozent den höchsten Regeleinbezug angeben, weisen die mit einigem Abstand höchsten Belastungen auf. Es fällt auf, dass die durch Abb. 8 etablierte Rangfolge sehr stark der Rangfolge der Regelwerte in Abb. 7 ähnelt. Damit scheint für die tatsächliche Gewinnsteuerbelastung, der die Domizilgesellschaften mit ihren übrigen Einkünften aus dem Ausland unterliegen, die prozentuale Einbeziehung dieser Einkünfte in die Bemessungsgrundlage bedeutsamer zu sein als die in dem jeweiligen Kanton vorherrschende ordentliche tarifliche Gewinnsteuerbelastung. Ebenso ist es möglich, dass Kantone, die eine hohe ordentliche Steuerbelastung aufweisen, diesen Effekt für die privilegiert besteuerten Gesellschaften noch dadurch verstärken, dass sie einen höheren Regeleinbezugswert wählen. In jedem Fall deuten die Ergebnisse aus Abb. 8 stark darauf hin, dass die meisten Kantone nicht massiv versuchen, eine hohe ordentliche Steuerbelastung für die Domizilgesellschaften durch einen niedrigen Regeleinbezugswert zu kompensieren.

damit von 8,5 Prozent, dem tariflichen Satz dieser Steuer, auf 7,8 Prozent.

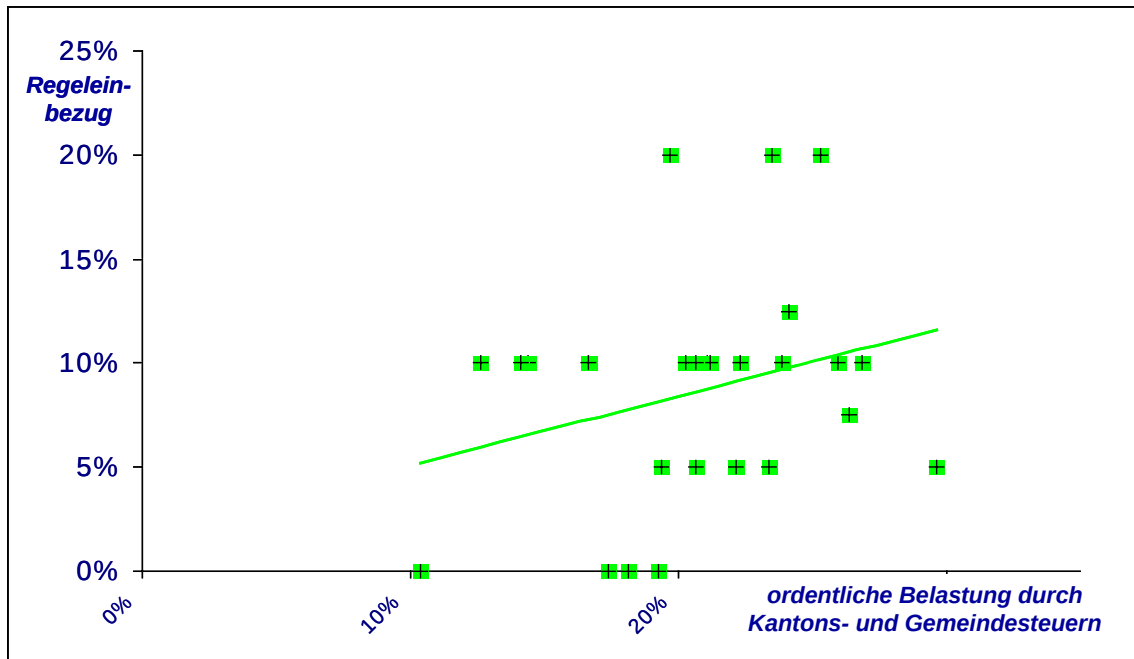


Abb. 9: Beziehung zwischen Regeleinbezug und ordentlicher Steuerbelastung bei Domizilgesellschaften.

Um dies zu überprüfen, stellt Abb. 9 die Verbindung zwischen der Steuerermässigung und der allgemeinen kantonalen Gewinnsteuerbelastung dar. Es zeigt sich ein moderat zunehmender Trend,⁴² das heisst, dass Kantone mit einer vergleichsweise hohen ordentlichen Steuerbelastung tendenziell auch höhere Ansätze bei den übrigen Einkünften aus dem Ausland wählen, während niedrig besteuernde Kantone eher niedrigen Ansätzen den Vorzug geben. Dieser Trend wird allerdings massgeblich von den Kantonen Genf, Tessin und Waadt⁴³ bestimmt, die bei einer hohen ordentlichen Steuerbelastung auch Ansätze von regelmässig 20 Prozent ansetzen, sowie von der Steuerbelastung im Kanton Zug, der eine niedrige ordentliche Gewinnsteuerbelastung mit einem niedrigen Regeleinbezug kombiniert. Würde man diese vier Kantone aus der Übersicht entfernen, so würde sich bei den verbleibenden Kantonen eine weitaus flachere Trendlinie abzeichnen. Eine Beziehung zwischen ordentlicher Steuerbelastung und Regeleinbezug würde sich dann kaum noch herstellen lassen.⁴⁴

⁴² Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Datenreihen beträgt 0,273; das bedeutet, dass zwischen den beiden Reihen ein schwach positiver Zusammenhang beobachtet werden kann. Ein Korrelationskoeffizient von null würde bedeuten, dass beide Reihen nicht miteinander korrelieren, ein Korrelationskoeffizient von eins würde einen *vollständigen*, positiv linearen Zusammenhang anzeigen. Das Bestimmtheitsmass fällt mit 0,075 sehr gering aus. Diese Massgrösse beschreibt, welcher der Anteil der Varianz einer Datenreihe durch die Varianz einer anderen Datenreihe erklärt wird. In diesem Falle würden sich also 7,5 Prozent der Schwankungen der einen Datenreihe durch die Schwankungen der anderen Datenreihe erklären lassen. Eine Aussage zu der Richtung der Kausalität lässt sich anhand dieser Kennziffern nicht treffen.

⁴³ Hier ist zu berücksichtigen, dass der Kanton Waadt praktisch keine reinen Domizilgesellschaften kennt, diese Gesellschaften würden also mit unter die Regeln für gemischte Gesellschaften fallen.

⁴⁴ Der Korrelationskoeffizient würde in diesem Fall auf 0,064 fallen, das Bestimmtheitsmass auf 0,004. Zur Erklärung dieser Masse vgl. Fußnote 42.

Aus dieser Sicht scheint sich insbesondere der Kanton Zug allgemein um eine gute Position im Steuerwettbewerb sowohl für ordentlich besteuerte Gesellschaften als auch für Domizilgesellschaften zu bemühen. Die Kantone Tessin und Genf hingegen erheben mittlere bis hohe Steuern von den ordentlich besteuerten Gesellschaften und vergleichsweise hohe Steuern von den Domizilgesellschaften, verfügen aber dennoch über eine grosse Zahl von Domizilgesellschaften. Bei den verbleibenden Kantonen ist keine klare Tendenz erkennbar. Unter anderem deutet nichts darauf hin, dass die hoch besteuerten Kantone versuchen, eine hohe ordentliche Steuerbelastung durch niedrige Regelinbezüge abzumildern und damit für Domizilgesellschaften attraktiv zu sein.

Nimmt man dieselben Erwägungen wie bei den Domizilgesellschaften nun auch bei den gemischten Gesellschaften vor, so ist zunächst zu berücksichtigen, dass gerade bei den gemischten Gesellschaften zwischen den Kantonen erhebliche Unterschiede in der Abgrenzung bestehen. Die folgenden Ergebnisse sind vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen zu interpretieren.

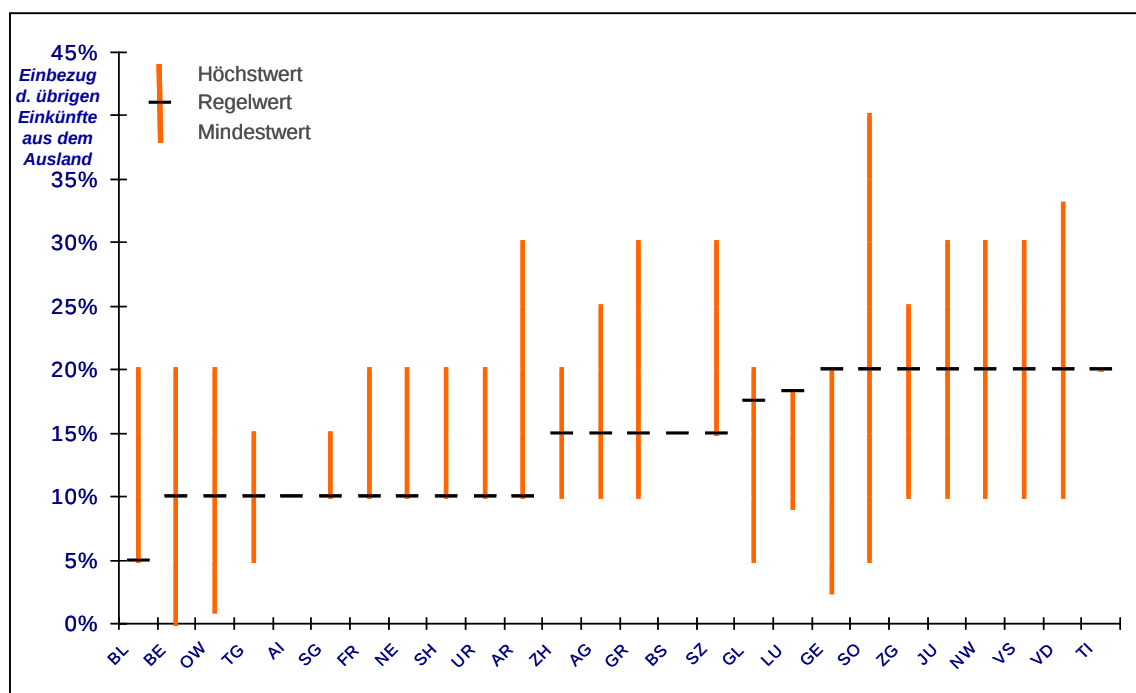


Abb. 10: Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland bei gemischten Gesellschaften.

Der Vergleich von Abb. 7 mit Abb. 10, die die entsprechenden Bandbreiten und Regelwerte nun für die gemischten Gesellschaften präsentiert, zeigt, dass die übrigen Einkünfte aus dem Ausland bei den gemischten Gesellschaften grundsätzlich substantiell stärker zur Besteuerung herangezogen werden als bei den Domizilgesellschaften. Der von zehn Kantonen angegebene und damit meistgenannte Regelwert beträgt zwar noch immer zehn Prozent; dieser Wert wird jedoch von nicht weniger als 14 Kantonen über-

boten. Der Median-Regelwert liegt bei 15 Prozent, der niedrigste Regelwert im Kanton Basel-Landschaft bei fünf Prozent. Der höchste Regelwert in Höhe von 20 Prozent wird von sieben Kantonen angegeben, darunter befinden sich Zug, Genf, Tessin und Waadt. Auch die Kantone Glarus und Graubünden sind in der höher steuernden Hälfte der Kantone zu finden, Genf und Glarus lassen allerdings einen vergleichsweise niedrigen Minimalwert zu. Von den zuvor als besonders relevant gekennzeichneten Standorten ist allein der Kanton Freiburg in der vorderen Hälfte zu finden; gerade dieser beheimatet allerdings kaum gemischte Gesellschaften, sondern vorrangig Holding- und Domizilgesellschaften. Es fällt damit sehr schwer, die Zahl beziehungsweise das Gewinnvolumen der in einem Kanton ansässigen gemischten Gesellschaften mit dem Regelwert der Steuerermässigung zu erklären.

Auch hier erfolgt wiederum der Blick auf die geschätzte, aus dem Regelwert der Steuerermässigung und der ordentlichen Steuerbelastung errechnete Steuerbelastung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Werte für die Domizilgesellschaften weiterhin angegeben.

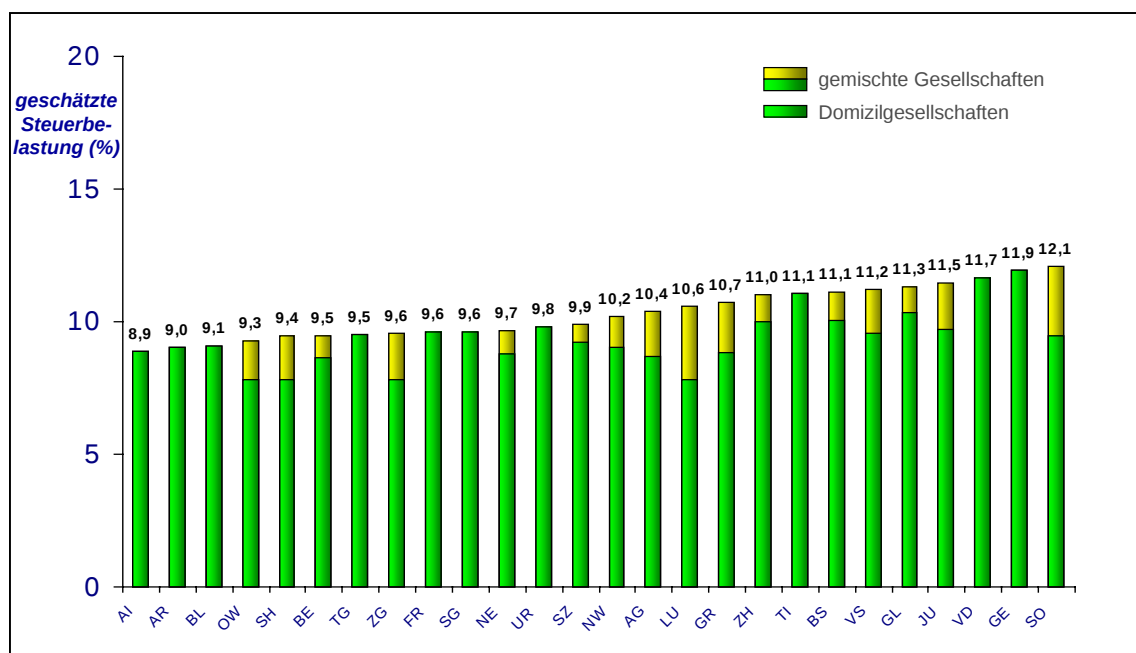
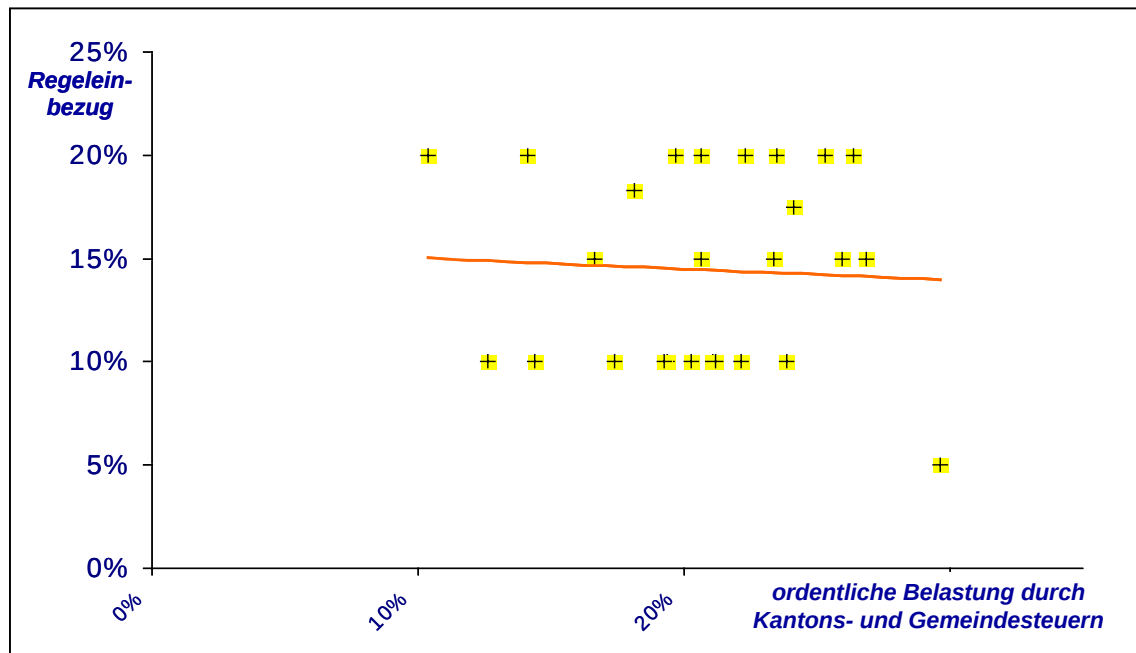


Abb. 11: Geschätzte Steuerbelastung der Domizil- und der gemischten Gesellschaften.

Die Bandbreite der Steuerbelastungen nimmt im Vergleich zu der Situation bei den Domizilgesellschaften leicht auf nunmehr 3,2 Prozentpunkte ab und beträgt zwischen regelmässig 8,9 und 12,1 Prozent. Denn jene vier Kantone, die Domizilgesellschaften sehr niedrig besteuern, besteuern gemischte Gesellschaften höher als Domizilgesellschaften. Die drei bei den Domizilgesellschaften als hoch steuernd ausgewiesenen Kantone hingegen differenzieren die Steuerbelastung nicht zwischen den beiden Gesellschaftstypen und gewinnen zum Teil einige Positionen. Zug büsst einige Positionen ein,

liegt aber weiterhin in der sich hinsichtlich des Belastungsniveaus nur wenig unterscheidenden Spitzengruppe: Der Unterschied zwischen dem ersten Rang (Appenzell-Innerrhoden) und dem 13. Rang (Schwyz) beträgt nur etwa einen Prozentpunkt. Die vorteilhafte Position des Kantons Zug ist von daher gesehen bemerkenswert, als dieser Kanton einen hohen Regeleinbezug von 20 Prozent wählt. Bezogen auf die hier verwendeten Indexziffern müsste beispielsweise der Kanton Genf seinen Regeleinbezug auf etwa 8,2 Prozent reduzieren, um mit dem Kanton Zug konkurrieren zu können. Die Bedeutung der ordentlichen Steuerbelastung ist deshalb nicht zu unterschätzen, auch wenn, wie bereits erörtert, grundsätzlich die Variationen im Regeleinbezug einen grösseren Einfluss auf die Steuerbelastung aufweisen. Die für gemischte Gesellschaften vergleichsweise relevanten Kantone Tessin und Luzern besteuern diese Gesellschaften relativ hoch. Der Median der Steuerbelastungen liegt bei 10,0 Prozent, von dort aus gesehen beträgt die Abweichung nach unten 11,4 und nach oben 20,6 Prozent.



3.4.2.3 Steuerpraxis der Kantone (Kapitalsteuer)

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich allein auf die Gewinnbesteuerung. Auch die Kapitalsteuer kann jedoch bei der Besteuerung der hier untersuchten Gesellschaften aus zweierlei Hinsicht relevant sein: Einerseits gilt es, die Bedeutung der Kapitalsteuer für die Position der einzelnen Kantone im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb abzuschätzen. Denn die zusätzlich zur Gewinnsteuer anfallende Kapitalsteuerbelastung verschlechtert die Standortattraktivität der Schweizer Kantone. Eine hohe kantonale Kapitalsteuer schränkt insoweit indirekt die Möglichkeit der Kantone ein, eine höhere Besteuerung der Gewinne umzusetzen. Andererseits ist es Bestandteil dieses Gutachtens, den Einbezug der aus der Kapitalsteuer erzielbaren Steueraufkommen in die Faktoren Beta zu überprüfen. Dies setzt eine Analyse der kantonalen Steuerpraxis bei der Kapitalbesteuerung voraus.

Bei der Kapitalsteuer sind die gewährten Ermässigungen im Gegensatz zur Gewinnsteuer nur erkennbar, wenn das Niveau der Kapitalsteuer für ordentlich besteuerte Gesellschaften mit dem Niveau der Kapitalsteuer für privilegiert besteuerte Gesellschaften verglichen wird. Denn bei dieser Steuer sind die Ermässigungen nicht als prozentualer Anteil der einbezogenen an der potenziellen Bemessungsgrundlage definiert, wie es regelmässig bei der Gewinnsteuer der Fall ist.⁴⁶

Aufgrund ihrer Steuerfussabhängigkeit geben die in den kantonalen Steuergesetzen verankerten Kapitalsteuertarife ebenso wenig Auskunft über die nominale Steuerbelastung wie die kantonalen tariflichen Gewinnsteuersätze. Um einen Eindruck vom tatsächlichen nominalen Belastungsgefälle zu bekommen, zeigt Abb. 13 deshalb die aus den kantonalen Spitzensteuersätzen der Kapitalsteuer sowie den für das Jahr 2001 relevanten beziehungsweise von den kantonalen Steuerverwaltungen angegebenen Steuerfüssen⁴⁷ auf sämtlichen staatlichen Ebenen ermittelten nominalen tariflichen Kapitalsteuersätze auf. Zu beachten ist, dass einzelne Detailregelungen, die über das blosse Zusammenspiel aus Steuertarif und Steuerfuss hinausgehen,⁴⁸ aus Vereinfachungsgründen nicht berücksichtigt wurden. Ebenso berücksichtigt die Darstellung nicht die teilweise anzutreffende Progressivität der Kapitalsteuer; es werden allein die Tarife der obersten Kapitalklasse angesetzt, was die Belastungen möglicherweise überzeichnet.⁴⁹ Die ermittelten Ergebnisse sind in Tabelle 12 im Anhang dokumentiert.⁵⁰

⁴⁶ Eine Ausnahme bei der Gewinnsteuer bildet der Kanton Luzern, wo auf die Gewinne der ermässigt besteuerten Gesellschaften ein fester, reduzierter Steuersatz angewendet wird.

⁴⁷ Die Steuerfüsse stammen aus den jährlichen Erhebungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung und beziehen sich auf die Situation in den Kantonshauptorten. Die Daten wurden zudem mit den Übersichten der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Kapitalsteuer abgeglichen; in Zweifelsfällen wurde vorrangig auf die Angaben in den Fragebögen zurückgegriffen.

⁴⁸ Hier sind beispielsweise Kappungen hinsichtlich von Belastungsobergrenzen oder der in einigen Kantonen noch gewährte Beteiligungsabzug bei der Kapitalsteuer zu nennen.

⁴⁹ Der Unterschied zwischen effektiver Kapitalsteuerbelastung der ordentlich besteuerten Gesellschaften und der privilegiert besteuerten Holding- und Verwaltungsgesellschaften wird zudem dadurch überzeichnet, dass bei ordentlich besteuerten Gesellschaften die Abzugsfähigkeit bei der nicht reduzierten Ertrag-

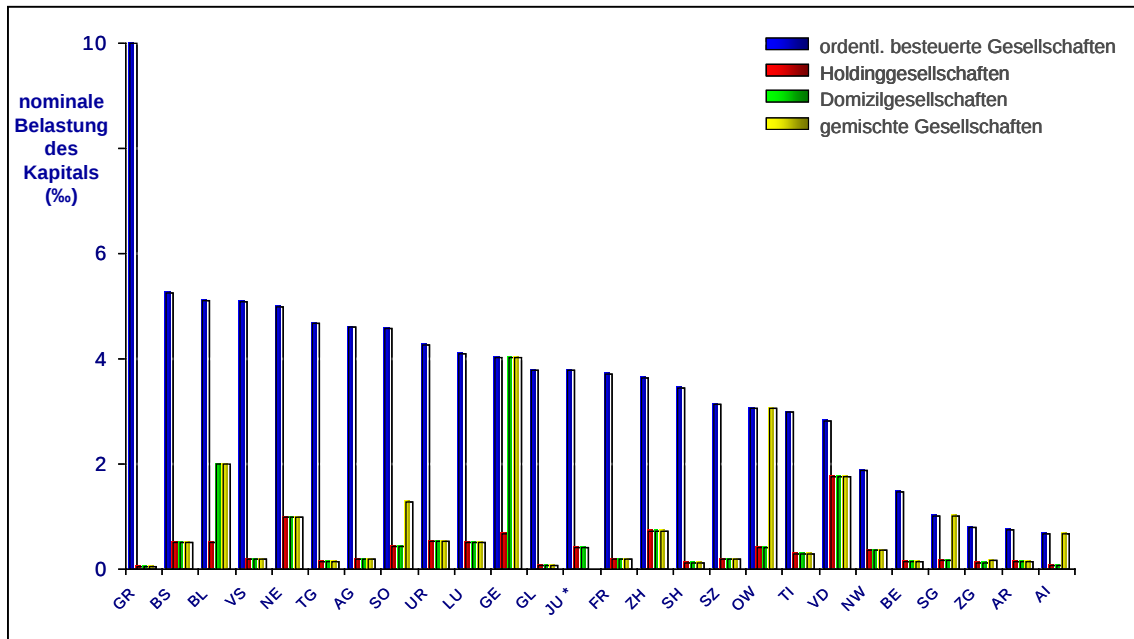


Abb. 13: Tarifliche Kapitalsteuerbelastung in den einzelnen Kantonen.

Abb. 13 ist sortiert nach der tariflichen Steuerbelastung, die auf ordentlich besteuerte Gesellschaften angewendet wird. Bei diesen Gesellschaften zeigt sich ein grosses relatives Steuergelände. Der nominale Steuertarif ist im Kanton Graubünden mit beinahe 10,0 Promille⁵¹ fast fünfzehn Mal so hoch wie im Kanton Appenzell-Innerrhoden mit knapp 0,7 Promille.

So wie die nominale tarifliche Belastung mit Kapitalsteuer sich regelmässig aus zwei Komponenten zusammensetzt, nämlich dem gesetzlichen Steuertarif und dem darauf anzuwendenden Steuerfuss, gehen die Kantone bei der Begünstigung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften zumeist zwei verschiedene Wege: Einerseits legen sie bereits im Gesetz niedrigere Kapitalsteuersätze für diese Gesellschaften fest, andererseits reduzieren sie den Steuerfuss für das steuerbare Kapital dieser Gesellschaften. Letzteres geschieht regelmässig, indem von der Anwendung eines Vielfachen abgesehen wird.

Die in Abb. 13 dargestellten nominalen Belastungen deuten darauf hin, dass sich ein Zusammenhang zwischen der tariflichen Kapitalsteuerbelastung ordentlich besteuelter Gesellschaften und der tariflichen Kapitalsteuerbelastung der privilegiert besteuerten Holding- und der Verwaltungsgesellschaften kaum herstellen lässt. Besonders auffällig ist die Situation im Kanton Graubünden, der ordentliche Gesellschaften dem höchsten und privilegiert besteuerte Gesellschaften dem niedrigsten Kapitalsteuertarif der 26

steuer regelmässig von einem höheren Wert sein dürfte als bei den privilegiert besteuerten Gesellschaften.

⁵⁰ Siehe S. 111.

⁵¹ Diese knapp zehn Promille schliessen auch die im Kanton Graubünden zusätzlich zur Kapitalsteuer erhobene Ergänzungssteuer auf das Kapital ein.

Kantone unterwirft. In der Regel werden die drei privilegiert besteuerten Gesellschaftsformen gleich hoch, aber bedeutend niedriger als ordentlich besteuerte Gesellschaften belastet. Die Kantone Zug, Glarus und Freiburg nehmen dabei zwar tendenziell Ränge unter den am niedrigsten belastenden Kantonen ein, sind allerdings bezüglich der Kapitalsteuerbelastung für privilegierte Firmen nicht weit von zahlreichen anderen Kantonen entfernt. Die niedrige Belastung mit Kapitalsteuern allein kann deshalb kaum die Attraktivität dieser Kantone für derartige Gesellschaften erklären.

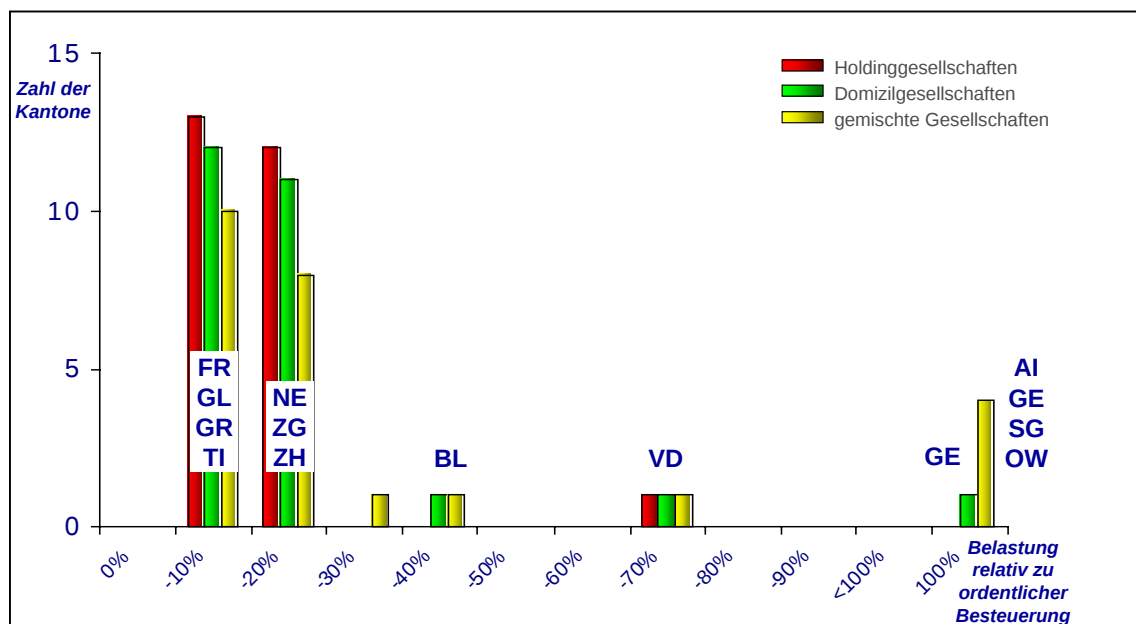


Abb. 14: Kapitalsteuerbelastung privilegiert besteuerten Gesellschaften relativ zu ordentlich besteuerten Gesellschaften.

Abb. 14 gibt das Ausmass der gewährten Entlastungen wieder. Zwar ziehen alle Kantone die betroffenen Gesellschaften prinzipiell zur Kapitalsteuer heran. Die realisierte Steuerbelastung beträgt jedoch in fast allen Fällen höchstens 20 Prozent der Regelsteuerbelastung. Hier sind deutliche Parallelen zur Ertragsbesteuerung erkennbar, bei der die Ermässigungen in einem ähnlichen Umfang erfolgen, wenn auch die Trennung zwischen den drei Gesellschaftstypen bei der Kapitalsteuer im Gegensatz zur Gewinnsteuer kaum noch hervortritt. Die Abbildung gibt zudem die Position besonders relevanter Kantone wieder und identifiziert die Ausreisser.

Nach früheren Erkenntnissen⁵² dürften zahlreiche der betroffenen Gesellschaften, insbesondere Domizilgesellschaften, nur über ein sehr geringes steuerbares Eigenkapital verfügen. Für diese Gesellschaften ist der tarifliche Kapitalsteuersatz praktisch nicht relevant. Bedeutung kommt für sie jedoch einer Mindest-Kapitalsteuer zu, die von zahl-

⁵² Vgl. nur Kirchgässner und Hauser (2001).

reichen Kantonen erhoben wird (vgl. Tab. 12 im Anhang⁵³). Diese kann in einigen Kantonen unter Berücksichtigung der relevanten Steuerfüsse jährlich bis zu etwa 1.000 Fr. betragen⁵⁴. Die kantonalen Steuergesetze sehen die Anwendung einer solchen Regelung vorrangig für die privilegiert besteuerten Holding- und Verwaltungsgesellschaften vor: Während ordentlich besteuerte Gesellschaften ihr nur in sechs der 26 Kantone unterliegen, kennen nur sieben der 26 Kantone eine solche Mindestbesteuerung überhaupt nicht. Damit differenzieren 13 Kantone zwischen dem steuerlichen Status der Gesellschaften, indem sie allein einzelne oder alle Typen privilegiert besteuelter Gesellschaften, nicht hingegen ordentlich besteuerte Gesellschaften dieser Regelung unterwerfen (siehe Abb. 15).

Keiner Mindestkapitalsteuer unterliegen diese Gesellschaften beispielsweise in Genf, Neuenburg und Zürich. Die Kantone Glarus, Freiburg und Zug hingegen erheben eine solche Steuer. Für den Kanton Zug führen Kirchgässner und Hauser (2001) aus, dass nach Angaben der kantonalen Steuerverwaltung im Jahr 2000 etwa zwei Drittel der Holding- und Domizilgesellschaften nur das Mindestkapital aufbrachten und dementsprechend nur die Mindestkapitalsteuer von 150 Fr. zahlten. Es verwundert zunächst, dass die Kantone Tessin und Graubünden, die ja über eine grosse Zahl dieser Gesellschaften verfügen, welche allerdings im Durchschnitt nur relativ niedrige Gewinne aufweisen, sehr hohe Mindeststeuern erheben. Dies könnte darauf hindeuten, dass Mindeststeuern kein Faktor bei der Standortwahl dieser Gesellschaften sind, sondern dass die Kantone diese Steuern nutzen, um auf unschädliche Art ein gewisses Steueraufkommen zu generieren.

⁵³ Siehe S. 111.

⁵⁴ In besonderen Einzelfällen sind auch höhere Werte möglich.

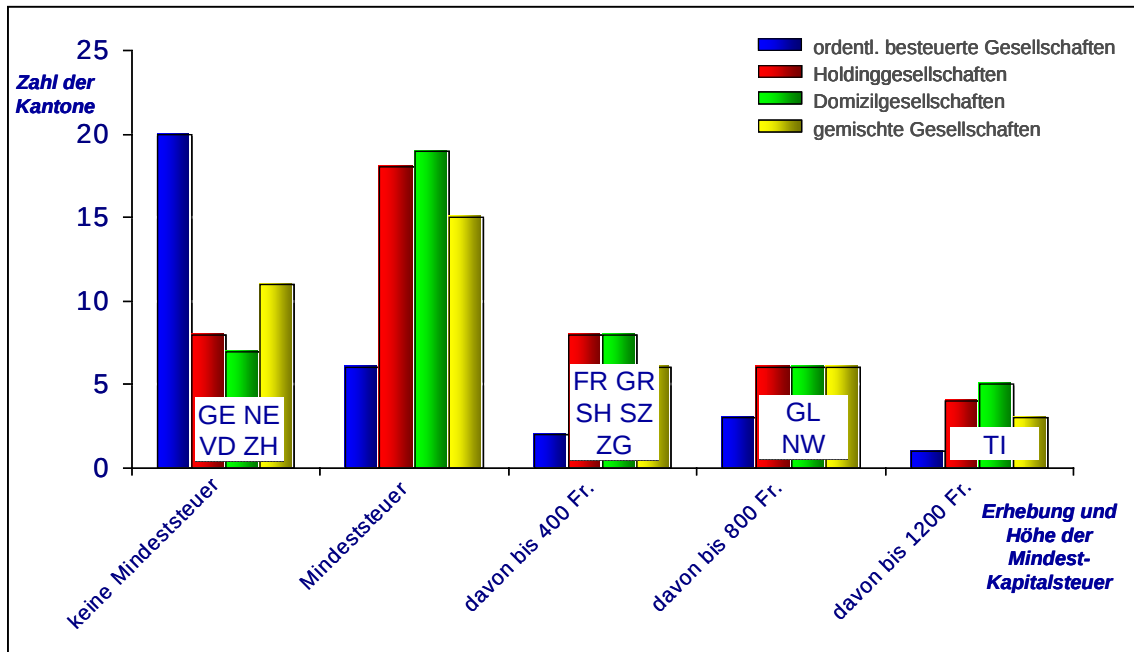


Abb. 15: Mindestkapitalsteuern in den einzelnen Kantonen.

3.4.2.4 Fazit

Als Fazit bezüglich der steuerrechtlichen Behandlung der betroffenen Gesellschaften bleibt damit festzuhalten:

- Die privilegiert besteuerten Gesellschaften unterliegen der nicht besonders ermässigten direkten Bundessteuer. Das StHG schreibt den Kantonen eine ermässigte Gewinnbesteuerung vor, ist jedoch sehr unbestimmt und lässt ihnen damit einen grossen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Besteuerung dieser Gesellschaften.
- Den Antworten auf den Fragebogen I nach zu urteilen machen die Kantone insbesondere bei den Domizilgesellschaften regen Gebrauch von diesen Spielräumen. Einschränkung ist allerdings zu beachten, dass diese starke Variation zumindest teilweise auch aus der interkantonal unterschiedlichen Abgrenzung der Gesellschaftstypen resultiert. Diese grosse Bandbreite ist auch der bedeutsamste Faktor für die wenn auch nur mässige interkantonale Variation der Gewinnsteuerbelastung dieser Gesellschaften. Bei den gemischten Gesellschaften wählen insbesondere jene Kantone, die Domizilgesellschaften niedrig besteuern, substanziell höhere Einbezüge, weshalb die interkantonale Variation der Einbezüge und der ermittelten Gewinnsteuerbelastungen hier etwas niedriger als bei den Domizilgesellschaften ausfällt.
- Eine Beziehung zwischen der Steuerbelastung ordentlich besteuelter Gesellschaften und der Höhe des Einbezugs der übrigen Einkünfte aus dem Ausland lässt sich bei

den Domizilgesellschaften für die Mehrzahl der Kantone und bei den gemischten Gesellschaften insgesamt nicht ableiten.

- Bei der Kapitalsteuer gewähren die Kantone mit wenigen Ausnahmen Ermässigungen, die 80 Prozent und mehr der ordentlichen Steuerbelastung betragen und damit denen bei der Gewinnsteuer in etwa entsprechen. Dies geschieht, obwohl das StHG eine derartige Ermässigung nicht fordert. Andererseits unterliegen die privilegiert besteuerten Gesellschaften – zumeist im Gegensatz zu den ordentlich besteuerten Gesellschaften – Mindestkapitalsteuern, die im Regelfall bis zu etwa 1.000 Fr. ausmachen können.
- Die erhobenen Daten lassen einen klaren und eindeutigen Zusammenhang zwischen dem Regeleinbezug beziehungsweise der Gewinnsteuerbelastung und der Zahl der in einem Kanton angesiedelten, privilegiert besteuerten Gesellschaften und der Höhe ihrer Gewinne nicht erkennen. Dasselbe gilt für die Kapitalsteuer. Insbesondere die Kantone Genf und Tessin scheinen trotz einer für privilegiert besteuerte Gesellschaften hohen Steuerbelastung für diese Gesellschaften sehr attraktiv zu sein. Dabei ist allerdings wiederum einschränkend auf die Unvollkommenheiten der Daten zu verweisen.

4 Kriterien und Ansätze zur Quantifizierung der Faktoren Beta

Im Folgenden werden zunächst mögliche Kriterien zur Bestimmung des fiskalisch ausschöpfbaren Anteils der Gewinne von steuerlich privilegierten Gesellschaften diskutiert, der in die Berechnung der ASG juristischer Personen eingehen soll. Auf die qualitativ-normative Diskussion aufbauend werden anschliessend verschiedene Ansätze zur Quantifizierung der Faktoren Beta vorgestellt.

4.1 Qualitative Kriterien bei der Quantifizierung der Faktoren Beta

Gemäss der Konzeption des Ressourcenindex soll die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage das fiskalisch ausschöpfbare Ressourcenpotenzial der Kantone erfassen, wobei unerheblich ist, mit welchen konkreten fiskalpolitischen Instrumenten und in welchem Masse dieses Potenzial tatsächlich ausgeschöpft wird.⁵⁵ Das Ressourcenpotenzial ist somit von der Finanzkraft, der konkreten fiskalischen Ausschöpfung der Ressourcen, zu unterscheiden. Allein die fiskalische Ausschöpfbarkeit ist dementsprechend relevant. Dies bedeutet auch, dass alle Einkommensquellen, die Steuerkraft generieren, genau einmal in Höhe der erzielbaren Bemessungsgrundlage einbezogen werden sollten. Die angemessene Quantifizierung der Faktoren Beta muss sich folglich an der fiskalischen Ausschöpfbarkeit der Gewinne der privilegiert besteuerten Gesellschaften orientieren. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die eingeschränkte kantonale Ertragsbesteuerung als auch auf andere Besteuerungsmöglichkeiten wie die direkte Bundessteuer oder andere kantonale Steuern. Gleichzeitig müssen jedoch auch die mit der Festlegung der Faktoren Beta jeweils verbundenen Auswirkungen und Anreizeffekte im Finanzausgleich und im Steuerwettbewerb berücksichtigt werden.

Bei der Beurteilung der unterschiedlichen Besteuerungsmöglichkeiten bietet sich folgendes grundsätzliche Vorgehen an: Zunächst muss untersucht werden, in welchem Ausmass die zugrundeliegenden Bemessungsgrundlagen sowohl aus gesetzlicher Sicht als auch effektiv unter Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs und der Anreizwirkungen des Finanzausgleichs ausgeschöpft werden können, sprich potenziell Finanzkraft generieren können. Anschliessend gilt es zu prüfen, ob und in welchem Umfang die betrachteten Bemessungsgrundlagen als Ressourcenpotenzial in einem der ASG-Elemente bereits enthalten sind. Sind diese nicht angemessen berücksichtigt worden,

⁵⁵ Siehe Schweizerischer Bundesrat (2001).

muss im letzten Schritt die mögliche Einbeziehung mittels der bestehenden Werkzeuge der NFA, in diesem Falle insbesondere der Faktoren Beta, erörtert werden.

4.1.1 Einschränkungen bei der kantonalen Ertragsbesteuerung

Zunächst stellt sich die Frage, wie hoch das bei der kantonalen Ertragsbesteuerung unmittelbar ausschöpfbare Steuerpotenzial für die privilegiert besteuerten Holding- und Verwaltungsgesellschaften angesetzt werden kann. Die eingeschränkte Besteuerungsmöglichkeit muss dabei unter mehreren Aspekten untersucht werden.

4.1.1.1 Steuergesetzliche Einschränkung

Die kantonale Besteuerung der Gewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften ist in erster Linie durch die Regelungen des Art. 28 Abs. 2–4 StHG eingeschränkt, die eine ermässigte steuerliche Behandlung vorschreiben. Während die übrigen Einkünfte von Holdinggesellschaften, die nicht aus schweizerischem Grundeigentum entstehen, nicht der Gewinnsteuer unterliegen, werden die Auslandseinkünfte der Domizil- und gemischten Gesellschaften entsprechend der Verwaltungs- beziehungsweise Geschäftstätigkeit in der Schweiz besteuert. Folglich rechtfertigen diese steuergesetzlichen Einschränkungen dem Grunde nach einen Einbezug dieser Gewinnkomponenten in die ASG unter 100 Prozent. Die allgemeine gesetzliche Formulierung lässt jedoch im Falle der Verwaltungsgesellschaften den Kantonen einen grossen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Einbezugsquote der steuerbaren Gewinne aus dem Ausland. Darauf deuten auch die im Rahmen der Befragung festgestellten beträchtlichen interkantonalen Unterschiede in der steuerlichen Behandlung dieser Gesellschaften hin (vgl. Abschnitt 3.4.2.2). Zwar wurden in einem Orientierungsschreiben der Schweizerischen Steuerkonferenz⁵⁶ Bandbreiten für den Einbezug der Auslandseinkünfte dieser Gesellschaften empfohlen, diese sind jedoch unverbindlich und relativ breit gefasst. Die Unbestimmtheit der gesetzlichen Regelungen lässt folglich unter rechtlichen Aspekten keine eindeutige Bestimmung des ausschöpfbaren Ressourcenpotenzials zu. Aus rein steuerrechtlicher Sicht könnte sich eine Orientierung an der Steuerpraxis der Kantone anbieten, wobei beispielsweise auf das Maximum oder auf das oberste Quartil der ermittelten Einbezüge dieser Einkünfte in die gewinnsteuerliche Bemessungsgrundlage abzustellen wäre. Denn insoweit dürfte ein Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland rechtlich gesichert zulässig sein.

4.1.1.2 Einschränkung durch den Steuerwettbewerb

Über die rein rechtliche Betrachtung hinaus ist jedoch zu prüfen, inwiefern das ausschöpfbare Steuerpotenzial durch den interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb effektiv eingeschränkt wird. Infolge ihrer hohen Steuerautonomie stehen die Kantone untereinander und international im Steuerwettbewerb. Deshalb sind möglicherweise die Gewinne der privilegierten Gesellschaften tatsächlich in geringerem Mas-

⁵⁶ Vgl. Schweizerische Steuerkonferenz (2001).

se besteuert als vom StHG zugelassen, da eine höhere Besteuerung zur Abwanderung der besteuerten Gesellschaften führt. Neben der Wahl der Nominalsteuersätze ist zu erwarten, dass auch die Kriterien für die steuerliche Einbeziehung der Auslandsgewinne der Domizil- und gemischten Gesellschaften dadurch stark beeinflusst werden. Die interkantonalen Unterschiede in der steuerlichen Behandlung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften können dabei darauf zurückzuführen sein, dass die Kantone in unterschiedlicher Weise vom Steuerwettbewerb betroffen sind. Kantone mit einer niedrigeren effektiven Steuerbelastung müssten demnach stärker dem Standortwettbewerb ausgesetzt sein. Insbesondere finanzstarke Kantone wie der Kanton Zug befürchten, dass durch einen zu hohen Ansatz der Faktoren Beta bei der Ermittlung der ASG die daraus resultierende finanzielle Mehrbelastung im Finanzausgleich Steuererhöhungen erforderlich macht, die eine Abwanderung der international besonders mobilen Holding- und Verwaltungsgesellschaften ins Ausland nach sich ziehen würden.⁵⁷ Die Konsequenz wäre darüber hinaus auch eine schleichende “materielle Steuerharmonisierung” unter den Kantonen und eine Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Diese Argumente sind jedoch in verschiedener Hinsicht einzuschränken.

Es ist zunächst prinzipiell schwierig festzustellen, ob das beobachtete, tatsächlich ausgeschöpfte Steuerpotenzial dem effektiv ausschöpfbaren Steuerpotenzial entspricht. Somit ist unklar, inwiefern die niedrigere Besteuerung oder steuerliche Einbeziehung der Gewinne der Holding- und Verwaltungsgesellschaften in einigen Kantonen darauf zurückzuführen ist, dass diese Kantone stärker als andere im Steuerwettbewerb stehen und dadurch effektiv einen kleineren Teil ihres Steuerpotenzials ausschöpfen können. Die beobachteten Unterschiede in der Besteuerung können auf unterschiedliche Ressourcenausstattungen, örtliche Gegebenheiten, oder aber auf bestimmte fiskalpolitische Erwägungen der Regierungen oder spezifische Präferenzen der Bevölkerung zurückzuführen sein. Es erweist sich als schwierig, objektive Kriterien zu finden, die das effektiv ausschöpfbare Steuerpotenzial abschätzen lassen und beispielsweise eine Unterscheidung zwischen einer durch den Fiskalwettbewerb erzwungenen und einer von fiskalpolitischen Präferenzen geleiteten niedrigeren Besteuerung einwandfrei ermöglichen. So stellt sich zum Beispiel die Frage, warum Kantone mit ähnlicher Ressourcenausstattung, die dem internationalen oder interkantonalen Wettbewerb gleichermassen ausgesetzt sind, diese Gesellschaften dennoch unterschiedlich besteuern. Es besteht die Möglichkeit, die Steuerpolitik gezielt zur Ansiedlung bestimmter Unternehmen einzusetzen. Insbesondere kleinere Kantone könnten von einer solchen Spezialisierung international profitieren. Andererseits können interkantonale Steuerbelastungsunterschiede auch auf unterschiedliche Ansprüche der Bevölkerung auf staatliche Leistungen zurückzuführen sein. Eine stärkere Nachfrage nach öffentlichen Gütern, beispielsweise nach Strassen, Schulen oder kulturellen Einrichtungen, oder nach einer verstärkten Einkommensum-

⁵⁷ Siehe beispielsweise Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000), und die Stellungnahmen des Regierungsrats des Kantons Zug (2001a, 2001b, 2002).

verteilung würde höhere Steuern zur Finanzierung nach sich ziehen. Spezifische Präferenzen und fiskalpolitische Erwägungen sollten jedoch laut dem Konzept des Ressourcenausgleichs bei der Ermittlung des ausschöpfbaren Ressourcenpotenzials nicht berücksichtigt werden und dürfen keine niedrigere Ansetzung der Faktoren Beta rechtfertigen, da sie nicht im direkten Zusammenhang mit dem Steuerwettbewerb stehen. Damit verbunden sollte im Ansatz der Faktoren Beta auch berücksichtigt werden, dass selbst die kantonale Verteilungsstruktur der Gesellschaften endogen durch die Fiskalpolitik beeinflusst werden kann. Sollten die Steuerbelastungsunterschiede tatsächlich die unterschiedliche Exponiertheit im Steuerwettbewerb widerspiegeln, müssten zudem kantonspezifische Faktoren Beta verwendet werden. Die beschlossene Einheitlichkeit der Faktoren Beta unterstellt jedoch gerade, dass alle Kantone in gleicher Weise von der Einschränkung durch den Steuerwettbewerb betroffen sind und erfordert eine Ausrichtung an der potenziellen Leistungskraft ohne Berücksichtigung der individuellen Fiskalpolitik. Das bedeutet, dass zum einen präferenzbedingte Unterschiede in der Einbeziehung oder Besteuerung der Gewinne der privilegiert besteuerten Gesellschaften nicht berücksichtigt werden dürfen. Zum anderen müssen nicht ressourcenbedingte Unterschiede in der Grundausstattung der Kantone insoweit, als sie im Finanzausgleich berücksichtigt werden sollen, mittels anderer Instrumente angegangen werden, also beispielsweise über den Lastenausgleich.

Um die effektive Einschränkung des fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcenpotenzials durch den Steuerwettbewerb und die möglichen negativen Folgen eines zu hohen Ansatzes der Faktoren Beta im Finanzausgleich zu überprüfen, ist im Folgenden das Ausmass des nationalen und internationalen Steuerwettbewerbs zu analysieren. Die Intensität des Steuerwettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften hängt generell vom Mobilitätsgrad der Faktoren und Wirtschaftssubjekte und vom Einfluss der Steuer- und Finanzpolitik auf die Standortentscheidungen und die Bemessungsgrundlagen ab.⁵⁸ Während Neuinvestitionen beispielsweise äusserst sensibel auf Steuersatzunterschiede reagieren, ist es im Falle von bereits standortgebundenem Kapitals schwieriger, die Standortentscheidung kurzfristig zu revidieren. Dementsprechend weist Geld- und Finanzkapital (Portfolioinvestitionen) empirisch eine höhere Mobilität auf als Sachkapital (Direktinvestitionen). Portfolioinvestitionen reagieren äusserst sensibel insbesondere auf Veränderungen der Wertpapierpreise, der Wechselkurse und der Zinssätze, aber auch auf steuerbedingte Renditeunterschiede. In diesem Bereich ist ein intensiver internationaler Wettbewerb mittels Steuersenkungen zu beobachten. Im Gegensatz dazu stellen Direktinvestitionen (foreign direct investment, FDI) Sachkapitalinvestitionen dar und sind definiert als grenzüberschreitende Investitionen mit dem Ziel einer langfristigen Beteiligung und der Einflussnahme auf die unternehmerischen Entscheidungen in den Beteiligungsunternehmen. Eine solche Absicht ist nach den Regeln von IWF und

⁵⁸ Vgl. im Folgenden auch die Ausführungen bei Beck et al. (2001), S.16 ff., zur Mobilität des Faktors Kapital.

OECD zu unterstellen, wenn der Investor mindestens zehn Prozent der Anteile beziehungsweise Stimmrechte an einem ausländischen Unternehmen besitzt. Direktinvestitionen sind folglich in der Regel längerfristig orientiert und gehen mit dem Erwerb beträchtlicher Eigentumsrechte einher.

Zahlreiche empirische Untersuchungen insbesondere für die USA finden deutliche Evidenz für einen negativen Einfluss der Steuersätze auf die Direktinvestitionen oder die Standortentscheidungen von Unternehmen.⁵⁹ Dabei wird festgestellt, dass eine Standortverlagerung von Unternehmen, die mit einer bedeutsamen Investition und der Verlagerung von ganzen Betriebseinheiten verbunden ist, insbesondere von der effektiven Durchschnittssteuerbelastung abhängt.⁶⁰ Der effektive Durchschnittssteuersatz misst die Differenz zwischen dem Ertrag einer rentablen, unteilbaren Investition vor und nach Steuern. Je höher die erwartete Rentabilität ist, umso grösser ist der Einfluss, den der kombinierte tarifliche Steuersatz auf diesen Indikator der Steuerbelastung ausübt.⁶¹ Für eine zusätzliche gerade noch lohnende Investition eines bereits standortgebundenen Unternehmens ist hingegen die effektive Grenzsteuerbelastung relevant.⁶² Diese ist demnach für das Investitionsniveau von Bedeutung, das an einem Standort realisiert wird. Schliesslich kommt Nominalsteuersätzen insbesondere für Gewinnverlagerungsstrategien multinationaler Unternehmen eine wichtige Signalfunktion zu. Neben der Steuerbelastung spielen jedoch auch das öffentliche Leistungsangebot,⁶³ wie öffentliche Infrastruktur, Bildungssystem, öffentliche Sicherheit oder Rechtssicherheit, und nicht-fiskalische Faktoren, wie Struktur des Arbeitsmarktes, Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, Lohnniveau oder Nähe zum Absatzmarkt für die Standort- und Investitionsentscheidungen eine wichtige Rolle. Wie auch Unternehmensbefragungen zeigen, erscheint infolge der Komplexität der Bestimmungsfaktoren und der vielfältigen speziellen Betätigungsfelder der Unternehmen ein isolierter Blick auf die Steuerlast als alleinigem Standortfaktor nicht ausreichend.

Die empirischen – zumeist ökonometrischen – Untersuchungen zu Auslandsdirektinvestitionen von US-Unternehmen und zu ausländischen Direktinvestitionen in die USA weisen im Durchschnitt eine Steuerelastizität internationaler Direktinvestitionen von $-0,6$ aus. Eine Erhöhung der effektiven Steuerbelastung in einem Land um ein Prozent verursacht demnach einen Rückgang der Direktinvestitionen um 0,6 Prozent. Untersuchungen mit aggregierten Direktinvestitionsströmen erweisen sich jedoch als problematisch, da Direktinvestitionen verschiedene Komponenten enthalten, die unterschiedlich auf Steuersätze reagieren. Folglich können daraus keine eindeutigen Schlüsse bezüglich der Steuerreagibilität von bestimmten Gesellschaftstypen, wie den hier be-

⁵⁹ Für eine Übersicht siehe beispielsweise Hines (1996, 1999), de Mooij und Ederveen (2001), Sørensen (1992), Feld (2001) und Beck et al. (2001).

⁶⁰ Vgl. Devereux und Griffith (1998, 2003)

⁶¹ Vgl. u.a. Spengel und Lammersen (2001).

⁶² Vgl. King und Fullerton (1984).

⁶³ Vgl. u.a. Büttner (2002).

trachteten Holding- und Verwaltungsgesellschaften, gezogen werden. Eine Studie von Hines und Rice (1994) deutet jedoch darauf hin, dass solche Gesellschaften möglicherweise in stärkerem Masse als ordentlich besteuerte Gesellschaften international auf Steuersatzänderungen reagieren. Die Autoren untersuchen die realen Auslandsinvestitionen von US-Unternehmen aus allen Branchen. Sie berücksichtigen dabei als Standorte insbesondere Niedrigsteuerländer, zu denen die Autoren auch die Schweiz zählen. Es wird eine hohe Semi-Steuerelastizität zwischen $-3,3$ und $-6,6$ ermittelt.⁶⁴ Eine Erhöhung des effektiven Steuersatzes in einem Land um einen Prozentpunkt senkt demnach die Investitionen amerikanischer Unternehmen in diesem Land um 3,3 bis 6,6 Prozent. Bezogen auf die gleichen Daten ergeben jedoch Untersuchungen, die nur Unternehmen aus dem verarbeitenden Sektor einbeziehen und Steueroasen als Zielländer ausschliessen, eine viel niedrigere Steuerelastizität. Dies lässt vermuten, dass insbesondere Auslandsinvestitionen von Unternehmen aus dem nicht-verarbeitenden Sektor in Niedrigsteuerländern stärker auf Steuersatzänderungen reagieren, da diese Investitionen eher Finanz- als Sachkapitalströme darstellen.⁶⁵ Simulationsstudien zu Direktinvestitionsentscheidungen zeigen ebenfalls, dass sich Änderungen in den Körperschaftsteuersätzen stärker auf das Finanzierungsverhalten der multinationalen Unternehmen auswirken als auf ihre reale Investitionsaktivität.

Auch innerhalb nationaler Grenzen weisen zahlreiche empirische Untersuchungen einen signifikanten Einfluss der steuerlichen Bedingungen nach. Feld und Kirchgässner (2002) zeigen in einer Studie für die Schweiz, dass die kantonalen Gewinn- und Einkommensteuern die Standortentscheidung von Unternehmen beeinflussen. Sie finden heraus, dass insbesondere kleine und mittlere Aktiengesellschaften ihren Spielraum zu steuerminimierenden Gewinnverlagerungen nutzen.⁶⁶

Im Allgemeinen sind empirische Untersuchungen zu Steuerelastizitäten jedoch vorsichtig zu interpretieren. Neben dem Fehlen individueller Unternehmensdaten und methodischen sowie Messproblemen verzerrt insbesondere die Nichtberücksichtigung anderer potenzieller Einflussgrössen die gemessenen steuerlichen Anreizeffekte. So wird häufig die im Gegenzug aus staatlich bereitgestellten öffentlichen Gütern erzielbare Produzentenrente vernachlässigt.

Die hier betrachteten Holding- und Verwaltungsgesellschaften sind insbesondere auslandsbezogen tätig und üben im Inland keine oder nur begrenzte Geschäftstätigkeit aus. Sie verfügen dort in der Regel auch über keine grösseren Betriebseinheiten oder Personal. Folglich dürfte ihre internationale Mobilität und damit die Gefahr einer Steuerflucht

⁶⁴ Die Semi-Steuerelastizität misst den Effekt einer Erhöhung des effektiven Steuersatzes um einen Prozentpunkt auf die Direktinvestitionen, während die einfache Steuerelastizität den Effekt der Erhöhung des effektiven Steuersatzes um ein Prozent bezogen auf die ursprüngliche Steuerbelastung angibt.

⁶⁵ Vgl. de Mooij und Ederveen (2001).

⁶⁶ Die Mehrzahl der empirischen Studien zum Steuerwettbewerb in der Schweiz bezieht sich auf die Wohnortwahl von natürlichen Personen und weniger auf die Standortwahl von Unternehmen, vgl. Feld und Kirchgässner (2001a).

sehr hoch sein. Zudem bietet sich insbesondere bei diesen Gesellschaften vermehrt die Möglichkeit an, über konzerninterne Transferpreisgestaltungen die ausgewiesenen Steuerbemessungsgrundlagen relativ leicht zu beeinflussen. Auch spielen vermutlich steuerliche Aspekte, insbesondere die Nominalsteuersätze, eine besonders wichtige Rolle im Vergleich zu anderen Faktoren, so dass selbst geringfügige steuerliche Änderungen ganze Standortverlagerungen oder eine spürbare Reduzierung der Bemessungsgrundlagen nach sich ziehen könnten. Die bisherigen empirischen Untersuchungen lassen jedoch keine eindeutige Quantifizierung der Steuerelastizitäten beziehungsweise des steuerlich induzierten Mobilitätsgrades der Bemessungsgrundlagen dieser speziellen Gesellschaftstypen zu. Darüber hinaus dürften viele weitere steuerliche und auch nicht-steuerliche Einflussfaktoren eine bedeutsame Rolle spielen.

Um abzuschätzen, wie stark der Steuerwettbewerb die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne der privilegierten Gesellschaften einschränkt, sind zwei Aspekte zu beachten. Wie bereits andere Studien zeigen, erfordert zum einen die erwartete Mehrbelastung einiger finanzstarker Kantone im Finanzausgleich nicht zwingend eine Erhöhung der effektiven Steuerbelastung für die privilegierten Gesellschaften. Bezogen auf den Kanton Zug wiesen Kirchgässner und Hauser (2001) in ihrem Gutachten im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen darauf hin, dass eine eventuelle Mehrbelastung durch die NFA auch über eine Erhöhung der Steuern auf weniger mobile Bemessungsgrundlagen, beispielsweise auf die Einkommen oder Vermögen natürlicher Personen oder auf die Gewinne ordentlich besteuelter Betriebsgesellschaften, ausgeglichen werden kann. Während eine Erhöhung der Schuldenaufnahme nicht sinnvoll wäre, besteht alternativ auch die Möglichkeit, Ausgaben zu kürzen. Zum anderen ist es unklar, ob es selbst im Falle einer Erhöhung der effektiven Ertragsbesteuerung trotz der hohen Mobilität (Steuerelastizität) der privilegierten Gesellschaften zu beträchtlichen Abwanderungen kommt. Im interkantonalen und selbst im internationalen Vergleich ist die effektive Steuerbelastung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften im Kanton Zug und in ähnlich betroffenen Kantonen äusserst niedrig. Wie aus den Abbildungen 8 und 11 ersichtlich ist, machen die kantonalen Steuern im Vergleich zur direkten Bundessteuer zudem nur einen Bruchteil der gesamten Steuerbelastung dieser Unternehmen in der Schweiz aus. Folglich dürfte ein moderater Anstieg der kantonalen Steuerbelastung bei unveränderter direkter Bundessteuer keine deutliche Abwanderung von Holding- und Verwaltungsgesellschaften ins Ausland auslösen. Schliesslich muss auch bedacht werden, dass das Volumen des schweizerischen Finanzausgleichs vergleichsweise gering und politisch und gesetzlich begrenzt ist und zudem die Finanzkraft der ressourcenstarken Kantone nicht übermässig stark abgeschöpft wird. Aus diesem Grunde sind einer übermässigen Mehrbelastung für die finanzstarken Kantone Grenzen gesetzt.

Diese Überlegungen können deshalb eine spürbar niedrigere oder zwischen den Kantonen unterschiedliche Einbeziehung der Gewinne von Domizil- und gemischten Gesell-

schaften zwar nicht eindeutig rechtfertigen. Es ist jedoch unbestreitbar, dass eine niedrige kantonale Besteuerung potenziell Unternehmen in die Schweiz anzieht, was schliesslich auch Steueraufkommen für den Bund generiert. Um eine negative Auswirkung auf das Funktionieren des interkantonalen Steuerwettbewerbs sowie die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb weitgehend auszuschliessen, ist grundsätzlich eine Reduzierung der Faktoren Beta vor dem Hintergrund des Steuerwettbewerbs vorzunehmen.

4.1.1.3 Anreizeffekte des Finanzausgleichs

Neben den vom Steuerwettbewerb direkt ausgehenden Einschränkungen der ausschöpfbaren steuerlichen Ressourcen sind auch die Anreize von Bedeutung, die durch den Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften in der ASG auf die Steuerpolitik der Kantone ausgehen. Wie neuere theoretische Arbeiten zeigen, beeinflusst ein steuerkraft- oder bemessungsgrundlagenbasierter Finanzausgleich das fiskalpolitische Verhalten der Gebietskörperschaften. Ausgangspunkt dieses Zusammenhangs ist die Tatsache, dass die Zahlungen, die ein ressourcenstarker Kanton in den Finanzausgleich zu leisten hat, um so niedriger sind, je niedriger seine aggregierte Bemessungsgrundlage ist. Ebenso steigen die Zahlungen, die ein finanzschwacher Kanton beanspruchen kann, wenn seine Bemessungsgrundlage zurückgeht. Der Finanzausgleich entschädigt somit teilweise für einen Rückgang der Bemessungsgrundlage. Daraus folgt, dass eine übermässige Abschöpfung einer marginalen Ausweitung der Finanzkraft die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen mindert. Huber und Lichtblau (1998) verdeutlichen dies am Beispiel der hohen Grenzabschöpfung im deutschen Länderfinanzausgleich. In einem Bundesstaat wie Deutschland, in dem die untergeordneten Gebietskörperschaften keine Steuerhoheit besitzen, wirkt dieser Anreiz jedoch nur indirekt, etwa derart, dass weniger unternehmensnahe Infrastruktur bereitgestellt wird oder dass die Steuerverwaltung weniger effizient arbeitet.

In Bundesstaaten wie der Schweiz oder Kanada, in denen die Körperschaften der regionalen Ebene Steuersätze festlegen können, wirkt der beschriebene Effekt direkt über die Steuerpolitik der betreffenden Region. So zeigt Smart (1998), dass ein steuerkraft- oder bemessungsgrundlagenbasierter Finanzausgleich Anreize zur Steuersatzerhöhung auslöst.⁶⁷ Niedrigere Steuersätze verbreitern zwar die Bemessungsgrundlagen, indem sie neue Unternehmen anziehen und die Investitionstätigkeit anregen. Gleichzeitig sinkt jedoch infolge der gestiegenen Steuerkraft der Anspruch auf Leistungen aus dem Finanzausgleich bzw. die Verpflichtung zu Ausgleichszahlungen nimmt zu. Folglich bietet der Finanzausgleich mit zunehmendem Abschöpfungsgrad der Finanzkraft Anreize zu Steuererhöhungen, da die Kantone für eine – auch von der Steuerpolitik induzierte – Abwanderung von Bemessungsgrundlagen über den Finanzausgleich teilweise entschädigt werden. Der Finanzausgleich senkt die Grenzkosten einer Steuererhöhung und

⁶⁷ Vgl. auch Dahlby (2002), Köthenbürger (2002), Büttner und Schwager (2003) und Janeba und Peters

schwächt somit die Intensität des Steuerwettbewerbs ab. Im Falle einer 100-prozentigen Abschöpfung der Finanzkraft bei der Berechnung der Finanzbeiträge wird eine Gebietskörperschaft vollständig für die Reduzierung der Bemessungsgrundlage infolge höherer Steuersätze kompensiert. Bucovetsky und Smart (2002) zeigen, dass ein so starker Finanzausgleich den Steuerwettbewerb vollständig eliminiert und zu entsprechend hohen Steuersätzen führt.

Diese Anreizaspekte wurden bislang kaum empirisch überprüft. Der Einfluss des Finanzausgleichs auf den regionalen Steuersatz wird von Dahlby und Warren (2002) für Australien untersucht. Diese Autoren finden zum Teil Evidenz für die beschriebenen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs auf die Steuerpolitik der australischen Bundesstaaten. Baretti et al. (2002) zeigen in einer empirischen Untersuchung für Deutschland, dass die starke Grenzabschöpfung im deutschen Finanzausgleich negative Auswirkungen auf die Höhe der Steuereinnahmen der Bundesländer hat. Selbst wenn die Bundesländer über keine Steuerautonomie verfügen, können die Anreizwirkungen des Finanzausgleichs somit die effektive Steuererhebung durch die Steuerbehörden negativ beeinflussen. Die Erfahrungen mit der deutschen Gewerbesteuer deuten ebenfalls auf einen Zusammenhang zwischen Finanzausgleich und kommunaler Steuerpolitik hin, auch wenn eine rigorose ökonometrische Untersuchung noch aussteht. So ist trotz eines intensiven lokalen Steuerwettbewerbs keine Tendenz zu sinkenden Hebesätzen zu beobachten, was als Folge des regelmässig sehr stark ausgleichenden kommunalen Finanzausgleichs angesehen werden kann.

Der interkantonale Steuerwettbewerb wird im Verhältnis der Kantone untereinander möglicherweise unterschiedlich bewertet. Im Hinblick auf die steuerliche Standortattraktivität der gesamten Schweiz ist seine steuersatzsenkende Wirkung jedoch unstrittig positiv zu beurteilen.⁶⁸ Deshalb ist eine nur moderate Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs angezeigt. Im neuen schweizerischen Finanzausgleich werden die beschriebenen Anzeizeffekte zwar dadurch abgeschwächt, dass die Abschöpfungsquote, d.h. die von einer Steigerung der ASG um einen Franken ausgelöste zusätzliche Finanzausgleichszahlung, voraussichtlich verhältnismässig gering ist und die Finanzausgleichsmasse politisch begrenzt und kontrolliert werden kann. Nichtsdestotrotz müssen diese Auswirkungen im Zusammenhang mit den Faktoren Beta berücksichtigt werden.

Nun ist die Abschöpfungsquote der NFA nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Bei gegebenem Tarif des Finanzausgleichs wirkt jedoch auch eine Erhöhung des Ansatzes in der ASG wie eine Intensivierung des Finanzausgleichs. Aus Sicht eines finanzstarken Kantons löst nämlich eine Steigerung der Gewinne der im Kanton ansässigen privilegierten Gesellschaften eine zusätzliche Finanzausgleichszahlung aus, die sich aus dem Produkt der Abschöpfungsquote und dem Anteil der in die ASG einge-

(2000).

⁶⁸ Für eine allgemeine Bewertung des Steuerwettbewerbs vgl. beispielsweise Feld und Kirchgässner (2001), Feld und Frey (2000), S. 60 ff., sowie die Literaturübersicht bei Wilson (1999).

henden Gewinne, d.h. dem Faktor Beta, ergibt. Je höher die Faktoren Beta, desto stärker bestraft deshalb der Finanzausgleich eine Erhöhung der im Kanton erzielten Gewinne der betrachteten Gesellschaften. Genauso reduziert eine Steigerung der in einem finanzschwachen Kanton erzielten Gewinne die im Finanzausgleich erhaltene Zuweisung um so mehr, je höher die Faktoren Beta angesetzt werden. Von daher stärkt ein niedriger Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften in der ASG den Steuerwettbewerb und trägt zu niedrigen Steuersätzen bei. Im Hinblick auf die hohe Mobilität dieser Unternehmen sind die erwähnten Anreize zudem bezogen auf deren Bemessungsgrundlagen vermutlich besonders gravierend, so dass es möglicherweise sinnvoll ist, diese weniger als andere in den Finanzausgleich einzubeziehen.

Als Fazit dieser Diskussion lässt sich folglich festhalten, dass die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs und eines eventuell zu hohen Ansatzes der Faktoren Beta einerseits unklar und schwer quantifizierbar sind. Unter dem Vorsichtsprinzip und bei Berücksichtigung der Anreizwirkungen des Finanzausgleichs sollten die Faktoren Beta andererseits jedoch eher niedriger bemessen werden, um dem Erhalt des interkantonalen Steuerwettbewerbs und damit verbunden der guten Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb angemessen Rechnung zu tragen. Die negativen Auswirkungen eines übermässigen Ansatzes der Faktoren Beta in der ASG wären unter diesen Gesichtspunkten schwerwiegender als eine Unterschätzung der ausschöpfbaren Ressourcen infolge zu niedriger Faktoren Beta. Im Zusammenhang damit stellt sich jedoch auch die Frage, ob eine Berücksichtigung des Steuerwettbewerbsaspekts bei der ASG der Holding- und Verwaltungsgesellschaften nicht prinzipiell auch eine Verminderung des tatsächlich ausschöpfbaren Ressourcenpotenzials infolge des Steuerwettbewerbs bei den unbeschränkt besteuerten juristischen Personen oder den höheren Einkommensgruppen, die eine hohe interkantonale Mobilität aufweisen,⁶⁹ nach sich ziehen müsste. Es ist jedoch generell zu erwarten, dass der Steuerwettbewerb bei den privilegierten Gesellschaften infolge der sehr hohen internationalen Mobilität wesentlich stärker ausgeprägt und folglich eher zu berücksichtigen ist.

4.1.2 Bedeutung des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer

Im nächsten Schritt wird erörtert, ob die Gewinne der Holding- und Verwaltungsgesellschaften ein Ressourcenpotenzial darstellen, das zwar im Zuge der kantonalen Ertragsbesteuerung nicht vollständig ausgeschöpft werden kann, das aber durch andere Steuern erfasst wird. Da die ASG das Ressourcenpotenzial für alle denkbaren Steuereinnahmen abbilden soll, muss insbesondere überprüft werden, ob eine unbeschränkte Ausschöpfung des gleichen Ressourcenpotenzials durch andere fiskalische Instrumente eine höhere Einbeziehung der Gewinne der Holding- und Verwaltungsgesellschaften in

⁶⁹ Feld und Kirchgässner (2001b) finden beispielsweise in einer empirischen Untersuchung heraus, dass die kantonale und kommunale Einkommensteuerbelastung insbesondere die Wohnortwahl der hohen Einkommensbezieher und der Selbständigen deutlich beeinflusst. Siehe auch Feld und Frey (2000) für eine Übersicht.

die ASG und damit einen höheren Ansatz der Faktoren Beta rechtfertigt, als es allein die Regelungen des StHG rechtfertigen würden.

Im Folgenden wird zunächst untersucht, ob und in welchem Umfang die kantonalen Anteile an Bundes- oder Gemeinschaftseinnahmen zusätzliche Finanzkraft der Kantone darstellen, die bei der Ansetzung der Faktoren Beta zu berücksichtigen wäre. Insbesondere gilt dies für die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer (DBSt). Anders als bei der gesetzlich eingeschränkten kantonalen Ertragsbesteuerung unterliegen die Gewinne der Holding- und Verwaltungsgesellschaften im vollen Umfang der einheitlichen direkten Bundessteuer von derzeit 8,5 Prozent. Die Veranlagung und der Bezug der direkten Bundessteuer wird von den Kantonen für den Bund und unter dessen Aufsicht durchgeführt, wobei nach Einführung der NFA der bislang geltende finanzkraftabhängige Anteil (13 Prozent) entfällt und lediglich 17 Prozent des Steueraufkommens den Kantonen nach Ertrag zufallen (Neufassung des Art. 128, Abs. 4 Bundesverfassung).⁷⁰

Folglich werden über die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer auch die übrigen Einkünfte der Holdinggesellschaften und die Auslandseinkünfte der Domizil- und gemischten Gesellschaften zugunsten der Kantone mit einem einheitlichen impliziten Steuersatz von 1,4 Prozent (= 17 Prozent von 8,5 Prozent) vollständig besteuert, so dass die ausschöpfbare Steuerbemessungsgrundlage der Kantone dadurch tatsächlich erweitert wird. Aus ökonomischer Sicht ist somit der kantonale Anteil an der direkten Bundessteuer zum einen grundsätzlich geeignet, die Finanzkraft der betroffenen Kantone zu erhöhen, zum anderen besteht eine direkte Verknüpfung zwischen der in die ASG eingehenden Höhe der Gewinne gemäss direkter Bundessteuer und der erhöhten kantonalen Finanzkraft. Dies rechtfertigt *dem Grunde nach* einen Einbezug dieser Anteile bei der Bemessung der Faktoren Beta. In diesem Falle müssten die Faktoren Beta höher angesetzt werden, als dies allein anhand der kantonalen Besteuerung geschehen würde. Selbst für Holdinggesellschaften, deren übrige Einkünfte auf kantonaler Ebene nicht besteuert werden, wäre dann ein Faktor Beta grösser als Null zu wählen. Da es für das ausschöpfbare Ressourcenpotenzial unerheblich ist, mit welchen fiskalischen Instrumenten dieses tatsächlich ausgeschöpft wird, dürfte es unter rein ökonomischen und fiskalischen Gesichtspunkten keine Rolle spielen, dass die Kantonsanteile keine eigenen Steuereinnahmen darstellen und der Tarif der direkten Bundessteuer nicht durch die Kantone beeinflusst werden kann. In einem finanzkraftbezogenen Finanzausgleich erscheint die Ertragshoheit wichtiger als die Gesetzgebungshoheit, so dass es folglich irrelevant ist, woher die Finanzkraft stammt.

Der Höhe nach sind jedoch mehrere Einschränkungen bei der Einbeziehung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer unbedingt zu beachten. In erster Linie sollte das Ausmass der Einbeziehung mit der im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Bestimmung der allein anhand der kantonalen Besteuerung ermittelten Faktoren Beta so

⁷⁰ Im Entwurf zur Änderung der Bundesverfassung wird lediglich ein kantonaler Anteil von mindestens 15 Prozent garantiert, siehe Schweizerischer Bundesrat (2001).

austariert sein, dass die Anreizwirkungen im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Insbesondere dürfen die betroffenen Kantone keine übermässigen Nachteile vor allem im internationalen Steuerwettbewerb erlangen, weshalb die Mehrbelastung im nachgelagerten Ressourcenausgleich sich in Grenzen halten muss. Auch sollte unter dem Aspekt der Erhaltung des interkantonalen Steuerwettbewerbs ein zu hoher Ansatz der Faktoren Beta vermieden werden. Gemäss Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes (Art. 2 lit. c) soll der Finanzausgleich die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone erhalten. Eine zu hohe Berücksichtigung der Kantonsanteile würde eine übermässige Einbeziehung der kantonalen Ressourcen und somit eine unvertretbar hohe Abschöpfung der finanzstarken Kantone, in denen auch die meisten privilegierten Gesellschaften ihren Sitz haben, im Finanzausgleich nach sich ziehen. Wie bereits in Abschnitt 4.1.1.2 dargestellt, könnte die finanzielle Mehrbelastung unter Umständen zu einer Erhöhung der effektiven Besteuerung der privilegierten Gesellschaften führen und eine Unternehmensflucht insbesondere ins Ausland auslösen. Auch wenn das Ausmass des Steuerwettbewerbs aus den bereits beschriebenen Gründen unklar ist, muss dennoch ebenso wie im Falle der kantonalen Ertragsbesteuerung dieser Aspekt bei der eventuellen Einbeziehung der Kantonsanteile in den Faktoren Beta berücksichtigt werden.

Darüber hinaus dürfen die Kantonsanteile nur insoweit zusätzlich zu den allein auf die kantonale Besteuerung abstellenden Faktoren Beta angesetzt werden, als die übrigen Einkünfte aus dem Ausland nicht bereits in das Ressourcenpotenzial eingehen. Die zusätzliche Ausschöpfbarkeit der übrigen Einkünfte aus dem Ausland durch die Kantonsanteile muss folglich auf der Grundlage der kantonal nicht steuerbaren Gewinnanteilen bemessen werden, die kantonal steuerbaren Anteile hingegen sind von einer zusätzlichen Einbeziehung auszunehmen. Sonst würde ein übermässiger Einbezug dieser Gewinne verglichen mit den Gewinnen der ordentlich besteuerten Gesellschaften stattfinden. Ist also beispielsweise die kantonale Besteuerung einer privilegiert besteuerten Gesellschaft zu 20 Prozent der ordentlichen Steuerbelastung möglich, so ist allein jener Bundesanteil an der direkten Bundessteuer zu berücksichtigen, der auf die kantonal nicht steuerungsfähigen 80 Prozent der Gewinne entfällt. Die Notwendigkeit dazu erschliesst sich auch intuitiv, wenn man den (nur theoretischen) Grenzfall betrachtet, in dem die Auslandsgewinne einer privilegiert besteuerten Gesellschaft zu einem Faktor Beta von 100 Prozent berücksichtigt werden. Dann würde der hier beschriebene Entlastungsmechanismus eine exakte Gleichbehandlung zwischen privilegiert und ordentlich besteuerten Gesellschaften herbeiführen.⁷¹

Es ist des Weiteren zu berücksichtigen, inwieweit die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer die Finanzkraft der betroffenen Kantone tatsächlich erhöhen. Insbesondere jener Bestandteil dieser Steuererträge, der den Kantonen die Erhebungs- und Verwaltungskosten für die Bundessteuer abgelten soll, ist von der Berücksichtigung in der ASG auszuschneiden. Sonst besteht die Gefahr einer übermässigen Abschöpfung des

⁷¹ Vgl. dazu detailliert die Herleitung der formalen Zusammenhänge im Anhang, S. 112 ff.

Steueraufkommens gerade bei den Ressourcenpotenzialen der privilegiert besteuerten Gesellschaften, bei denen die Anteile an der direkten Bundessteuer eine relativ zu den gesamten in die ASG einbezogenen potenziellen Steuereinnahmen grosse Rolle spielen.

Die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer können zum einen generell als pauschale Abgeltung für Kosten der Durchführung der direkten Bundessteuer angesehen werden, da diese gemäss Art. 197 und 198 DBG von den kantonalen Steuerbehörden getragen werden müssen.⁷² Die tatsächliche Höhe der Kosten der Veranlagung und des Bezugs ist jedoch nicht einwandfrei quantifizierbar. Ebenso ist unklar, ob und inwieweit eventuell interkantonale Unterschiede bestehen. Problematisch ist insbesondere die betriebswirtschaftliche Zurechnung der Verwaltungskosten auf die verschiedenen Gesellschaftstypen und Bemessungsgrundlagen im Allgemeinen. Dabei muss ausserdem beachtet werden, dass der Grossteil der administrativen Fixkosten in Verbindung mit dem Betrieb der kantonalen Steuerverwaltungen auch ohne die Verwaltung und Erhebung der direkten Bundessteuer anfällt und eine Veranlagung der juristischen Personen bereits bei der kantonalen Gewinnsteuer stattfindet. Indizien aus der Praxis der interkantonalen Abgeltung besonderer Verwaltungslasten deuten darauf hin, dass den Kosten für die Veranlagung bei der direkten Bundessteuer wenig Bedeutung beigemessen wird.⁷³ Eine Umfrage unter den Kantonen aus dem Jahre 1986 beziffert den durchschnittlichen Anteil der Erhebungskosten am Aufkommen aus den kantonalen und kommunalen Ertragssteuern auf 1,25 Prozent, wobei jedoch auf zahlreiche Probleme der Quantifizierung hingewiesen wird.⁷⁴ Zum Vergleich machen die Verwaltungskosten für das deutsche Steuersystem etwas über zwei Prozent des gesamten Steueraufkommens aus;⁷⁵ für die Körperschaftsteuer wird der Erhebungskostenanteil zum Teil niedriger, zum Teil aber auch bedeutend höher eingeschätzt.⁷⁶

⁷² Vgl. auch Masshardt (1985).

⁷³ Ein Mitglied der Begleitgruppe wies diesbezüglich explizit darauf hin, dass bei interkantonal tätigen Gesellschaften der Hauptsitzkanton den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer nach den Regeln der interkantonalen Steuerauscheidung auf sämtliche betroffenen Kantone verteilen müsse. Dem Hauptsitzkanton verbleibe neben seinem Repartitionsanteil lediglich eine zusätzliche Administrationsgebühr in Höhe von 250 Fr. pro Steuerfall, er habe aber gleichzeitig die volle Veranlagung und Einziehung der Steuer zu tragen. Dieser Effekt gleiche sich, da die einzelnen Kantone mehr oder weniger sitzlastig seien, nicht über die gesamte Anzahl der steuerpflichtigen Gesellschaften aus. Bei der Bestimmung des Repartitionsanteils des Sitzkantons ist allerdings dem Anteil der zentralen Geschäftsleitung an der Einkommenserzielung angemessen Rechnung zu tragen, was zum Teil über die Gewährung eines Vorausbezuges (praecipuum) für den Sitzkanton berücksichtigt wird, vgl. ausführlich zur interkantonalen Steuerauscheidung Blumenstein und Locher (2002), S. 104 ff. Deshalb ist eine über die Sammlung von Indizien hinausgehende eindeutige Quantifizierung des administrativen Aufwandes anhand dieser Überlegungen im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht möglich. Im Rahmen der Sitzung der Projektbegleitgruppe wurde zudem seitens einiger kantonalen Vertreter darauf hingewiesen, dass die Erhebungskosten ca. drei Prozent des Steueraufkommens ausmachen würden und dass diese Kosten gerade bei gemischten Gesellschaften niedriger als beispielsweise bei ordentlich besteuerten Gesellschaften anzusetzen seien.

⁷⁴ Vgl. Gremaud (1989), S. 606 f. und S. 614.

⁷⁵ Vgl. Fischer (1989), S. 148 und S. 163 f. Eine überschlagsmässige aktuelle Berechnung der Gutachter, die die Ausgaben für die Steuer- und Finanzverwaltung auf die buchmässigen Steuereinnahmen bezieht, ergibt einen Verwaltungs- und Erhebungsaufwand in Höhe von etwa 2,5 Prozent der Steuereinnahmen.

⁷⁶ Vgl. nur die in Bundesministerium der Finanzen (2003) angesprochene Studie des Rheinisch-

Folglich können die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer nicht im vollen Umfang als Aufwandsentschädigung beziehungsweise Bezugsprovision geltend gemacht werden. Ausserdem stehen die Kosten der Veranlagung in keinem Zusammenhang mit der Gewinnhöhe der Unternehmen. Bei unverändertem administrativen Aufwand würden steigende Gewinne dazu führen, dass die relative Bedeutung der Bezugsprovision abnimmt. Dies würde zumindest gegen einen *über die Zeit konstanten prozentualen* Ansatz der die Veranlagungs- und Einziehungskosten abdeckenden Anteile der Bezugsprovision in der ASG sprechen; an der grundsätzlichen Notwendigkeit, diese Kosten zu berücksichtigen, ändert dies jedoch nichts.

Zum anderen kommt es beim Ansatz eines Abschlages für die Erhebungs- und Verwaltungskosten nicht ausschliesslich auf die tatsächlichen Kosten an. Es muss auch beachtet werden, dass den Kantonen hinreichende Anreize bleiben, die direkte Bundessteuer effektiv zu erheben. Dies wäre nicht mehr gewährleistet, wenn eine Erhöhung der Einnahmen der direkten Bundessteuer durch einen zu starken Anstieg der kantonalen ASG im nachgelagerten Ressourcenausgleich gleichsam bestraft würde. Darauf deutet auch die im Abschnitt 4.1.1.3 erwähnte empirische Untersuchung von Baretti et al. (2002) für die Einnahmen der deutschen Bundesländer aus dem Steuerverbund, eine Situation, die mit den kantonalen Anteilen an der direkten Bundessteuer in der Schweiz vergleichbar ist. Im Unterschied dazu haben die Kantone jedoch generell einen Anreiz, die direkte Bundessteuer effektiv zu erheben, da sie die gleiche Bemessungsgrundlage selbst ebenfalls besteuern. Dieser Anreiz ist allerdings im Falle der auf kantonaler Ebene eingeschränkt besteuerten Gesellschaften niedriger als im Falle der ordentlich besteuerten Gesellschaften.

Im Zusammenhang mit den Anreizwirkungen des Finanzausgleichs muss schliesslich auch bedacht werden, dass die Kantone wie bereits in Abschnitt 2.1 beschrieben auch andere Möglichkeiten haben, die Bemessungsgrundlage für die direkte Bundessteuer und damit die Höhe der ihnen zufließenden Kantonsanteile individuell zu beeinflussen.

Zum einen können mittels niedriger Steuersätze oder einer geringeren steuerlichen Einbeziehung der Auslandseinkünfte im Falle der Domizil- und gemischten Gesellschaften Unternehmen angezogen und die Steuerbemessungsgrundlage für die direkte Bundessteuer verbreitert werden. Der positive Bemessungsgrundlageneffekt sowohl bei der kantonalen Gewinnsteuer als auch bei der direkten Bundessteuer könnte die damit verbundenen Einnahmefälle aus der reduzierten kantonalen Gewinnbesteuerung dominieren. Zwar führt die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei der kantonalen Gewinnsteuer gleichzeitig dazu, dass die ausgewiesene Finanzkraft zunimmt und damit der Anspruch auf Finanzausgleichszahlungen abnimmt. Falls die Kantonsanteile jedoch nicht in die ASG einbezogen werden, würden die zusätzlichen Einnahmen aus der di-

Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, die die Verwaltungskosten der Körperschaftssteuer in Deutschland anhand verschiedener Ansätze mit 2,7 Prozent beziehungsweise fünf Prozent des Aufkommens beziffert.

rekten Bundessteuer nicht als Ressourcenpotenzial im Finanzausgleich ausgewiesen und abgeschöpft werden. Folglich hätten die Kantone einen Anreiz, mittels niedriger effektiver Gewinnsteuersätze Einnahmen aus der direkten Bundessteuer zu generieren. Der Bund würde ebenfalls von höheren Steuereinnahmen profitieren, wenn die niedrigeren kantonalen Steuern zur Ansiedlung zusätzlicher Unternehmen aus dem Ausland führen. Insoweit kommt eine Stärkung dieser Anreize und damit der Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb auch dem Bund zugute.

Problematisch erscheint zum anderen die Abzugsfähigkeit der kantonalen Steuern bei der direkten Bundessteuer und die daraus resultierende potenzielle Minderung der ASG. Im Falle eines Einbezugs der Kantonsanteile hätten finanzstarke Kantone einen erhöhten Anreiz, über höhere Steuersätze die Bemessungsgrundlage für die direkte Bundessteuer und damit ihr ausgewiesenes Ressourcenpotenzial zu mindern. Wie diese Anzeizeffekte mit den oben beschriebenen Bemessungsgrundlageneffekten zusammenwirken, kann jedoch nicht eindeutig a priori bestimmt werden.

Sowohl die indirekte als auch die direkte Einflussnahme der Kantone auf die Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer ergeben damit Indizien, die dafür sprechen, die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer allenfalls zu einem geringen Teil im Ansatz der Faktoren Beta zu berücksichtigen.

Neben der direkten Bundessteuer muss auch überprüft werden, ob die kantonalen Anteile an anderen Bundes- oder gemeinschaftlichen Einnahmen, so beispielsweise die Anteile am *Gewinn der Schweizerischen Nationalbank* oder an der *Mineralöl-* und der *Verrechnungssteuer*, bei der Ermittlung der Faktoren Beta berücksichtigt werden müssten. Im Falle der Mineralölsteuer wurden bislang von den Anteilen der Kantone an den Steuererträgen 94 Prozent für allgemeine Beiträge und Finanzausgleich im Strassenwesen und sechs Prozent an Kantone mit internationalen Alpenstrassen und an Kantone ohne Nationalstrassen ausgerichtet.⁷⁷ Die bisherige teilweise Berücksichtigung der kantonalen Finanzkraft bei der Verteilung der Mineralölsteuererträge entfällt mit der NFA und wird durch andere strukturelle Indikatoren ersetzt. Analog gilt dies für die Verrechnungssteuer. Hier wurden bislang zehn Prozent des Reinertrags an die Kantone verteilt, zur Hälfte gemäss der Bevölkerungszahl und zur anderen Hälfte an Kantone mit unterdurchschnittlicher Finanzkraft. Nach der NFA erfolgt die Verteilung ausschliesslich nach der Bevölkerungszahl. Vom Anteil der Kantone am Gewinn der Schweizerischen Nationalbank (SNB) als weiterer Einnahmequelle wurden bislang $\frac{5}{8}$ gemäss der Bevölkerungsgrösse und $\frac{3}{8}$ gemäss der Finanzkraft verteilt. Nach der Neuregelung erfolgt die Verteilung ausschliesslich nach der Bevölkerungsgrösse. Einzelne Kantone vertreten darüber hinaus die Ansicht, dass die Gewinne der SNB generell keine Bunde-einnahmen, sondern Kapitalerträge der Kantone darstellen, die anteilmässige Eigentümer der Bank sind.⁷⁸ Neben diesen Einnahmequellen existiert noch eine Reihe weite-

⁷⁷ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2001) sowie Eidgenössische Steuerverwaltung (2003b).

⁷⁸ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000).

rer verhältnismässig unbedeutsamer Kantonsanteile. So erhalten die Kantone 20 Prozent des für den Bund erhobenen Wehrpflichtersatzes, die jedoch als Bezugsprovision für die Aufwendungen kein zusätzliches kantonales Ressourcenpotenzial darstellen. In diesem Sinne gilt auch der zweckgebundene Kantonsanteil an der Besteuerung von Spirituosen (zehn Prozent), der zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen eingesetzt werden muss, als keine originäre Steuerquelle.

Grundsätzlich generieren diese Kantonsanteile zusätzliche Finanzkraft, sie sind jedoch nicht in der ASG enthalten. Gegen eine mögliche Berücksichtigung bei den Faktoren Beta spricht die Tatsache, dass sie nicht im direkten Zusammenhang mit den Gewinnen juristischer Personen stehen.

4.1.3 Bedeutung der nicht beschränkten kantonalen Besteuerung

Im letzten Schritt wird die Auswirkung der Ausschöpfung des gleichen Ressourcenpotenzials durch andere kantonale Steuern auf den Ansatz der Faktoren Beta überprüft. Zusätzlich zu den kantonalen Anteilen an der direkten Bundessteuer können auch andere unbeschränkte gesetzliche Besteuerungsmöglichkeiten der Gewinne von Holding- und Domizilgesellschaften die Finanzkraft potenziell erhöhen und einen höheren Ansatz der Faktoren Beta rechtfertigen.

Laut Art. 3 Abs. 2 lit. c des Gesetzentwurfs über den Finanzausgleich fliessen in die Berechnung des ASG-Elements juristische Personen neben den steuerbaren Gewinnen keine weiteren potenziellen Steuerquellen der Kantone ein. Neben der Gewinnsteuer unterliegen die juristischen Personen jedoch auch einer kantonalen *Kapitalsteuer* auf das einbezahlte Grund- oder Stammkapital und die Reserven. Auf Bundesebene wurde hingegen die Kapitalsteuer im Zuge der Unternehmenssteuerreform 1998 abgeschafft. Im Gegensatz zur kantonalen Ertragsbesteuerung bestehen jedoch bei der Kapitalsteuer wie in Abschnitt 3.4.2.1 dargelegt keine gesetzlichen Einschränkungen für die Besteuerung der Holding- und Verwaltungsgesellschaften.

Im Grundsatz haben sich die Architekten der ASG entschlossen, das Eigenkapital der juristischen Personen nicht in die ASG einzubeziehen. Dies geschieht, um Doppelzahlungen zu vermeiden. Denn zum einen entspricht der Zuwachs an Eigenkapital in der Regel einem Teil des Gewinns, zum anderen wird ein Grossteil des Eigenkapitals bereits im Vermögen der natürlichen Personen erfasst.⁷⁹ Aufgrund des Sonderstatus der privilegiert besteuerten Gesellschaften stellt sich jedoch die Frage, ob die eingeschränkt besteuerten Gewinne der Holding- und Verwaltungsgesellschaften aufgrund der gesetzlich unbeschränkten Besteuerung des Eigenkapitals indirekt im stärkeren Masse ausgeschöpft werden können, so dass ein höherer Ansatz der Faktoren Beta gerechtfertigt wäre. Insbesondere würden dadurch auch die übrigen Einkünfte der Holdinggesell-

⁷⁹ Vgl. dazu auch die Ausführungen im Auftrag zu diesem Gutachten, S. 2.

schaften, die von der Ertragsbesteuerung ausgenommen sind, zu einem bestimmten Teil in die ASG einfließen.

Eine Berücksichtigung der Bemessungsgrundlage für die Kapitalsteuer bei der Ansetzung der Faktoren Beta erscheint jedoch aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt. Zum einen ist der Zusammenhang zwischen dem Gewinn und dem Eigenkapital eines Unternehmens weder theoretisch ausreichend fundiert noch empirisch eindeutig nachgewiesen, so dass eine Anrechnung der Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer bei der steuerlichen Einbeziehung der Gewinne bestimmter juristischer Personen problematisch erscheint. Für die Schweiz konnten im Rahmen dieser Untersuchung keine Daten gesammelt werden, die eine Prüfung dieses Zusammenhanges ermöglicht hätten. Gerade bei den privilegiert besteuerten Gesellschaften könnte man zwar davon ausgehen, dass diese in einigen Fällen über ein bestimmtes Mindestkapital verfügen müssen, damit ausländische Steuerbehörden eine Verschiebung von Gewinnen in die Schweiz nach „Arm’s-length“-Grundsätzen anerkennen.⁸⁰ Andererseits erscheint der Zusammenhang zwischen Gewinn- und Eigenkapitalhöhe gerade bei den Holding- und Verwaltungsgesellschaften aber auch als sehr problematisch, da diese Gesellschaften, wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, wenig realwirtschaftliche Anknüpfungspunkte aufweisen. Nicht praktikabel wäre darüber hinaus auch die Ermittlung der angemessenen Höhe der Faktoren Beta unter Berücksichtigung der Kapitalsteuer, da eine genaue Zuordnung zwischen Eigenkapital und Gewinn nicht möglich ist.

Eine Einbeziehung der Kapitalsteuer würde schliesslich auch bewirken, dass die gebotene Höhe der Faktoren Beta starken periodischen Schwankungen unterliegen würde, die aus Schwankungen der Relation des Eigenkapitals zum Gewinn resultieren. Bei unveränderter Eigenkapitalquote würden sinkende Gewinne höhere gebotene Faktoren Beta nach sich ziehen und umgekehrt. Dadurch wären auch die Transparenz des Ressourcenindex und die Steuerbarkeit des Finanzausgleichs gefährdet.

Wie die Entwicklung des Aufkommens und des Steuerertrags aus der kantonalen Kapitalsteuer darüber hinaus zeigt, spielt die Kapitalsteuer im Vergleich zur Gewinnbesteuerung eine zunehmend marginale Rolle in den Kantonen. Während 1970 das Aufkommen aus der Kapitalsteuer und der Ertragsteuer 4,6 Prozent beziehungsweise 13,0 Prozent des gesamten Steueraufkommens der Kantone betrug, waren es 2001 2,6 Prozent und 14,8 Prozent.⁸¹ Noch deutlicher zeigt sich der Rückgang der Kapitalbesteuerung nach Umsetzung des StHG. In einigen Kantonshauptorten, wie Zug, Herisau, Appenzell oder St. Gallen, ging die Kapitalsteuerbelastung durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchen-

⁸⁰ So würde beispielsweise die Verschiebung von Gewinnen in Schweizer Gesellschaften durch die Vergabe konzerninterner Darlehen voraussetzen, dass seitens der Schweizer Gesellschaft Darlehen in entsprechender Höhe vergeben werden. Inwieweit die dafür notwendigen Mittel auf Seiten der Schweizer Gesellschaft allerdings das im Rahmen der Kapitalsteuer relevante Eigenkapital erhöhen, ist nicht unbedingt klar, so könnten diese Mittel möglicherweise selbst Fremdkapital der Schweizer Gesellschaft darstellen.

⁸¹ Vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung (2002).

steuern von 2000 auf 2002 drastisch zurück.⁸² Wie die Ergebnisse der Umfrage unter den kantonalen Steuerverwaltungen zeigen, gilt die mittlerweile vergleichsweise niedrige Belastung mit Kapitalsteuern umso mehr für die besonders mobilen Holding- und Verwaltungsgesellschaften. Obwohl das StHG keine Sonderregelung vorsieht, werden diesen – wie die in Abschnitt 3.4.2.3 erörterte Analyse der Kapitalbesteuerung gezeigt hat – in der Praxis in den meisten Kantonen ähnlich wie bei der Ertragsbesteuerung deutliche Ermässigungen eingeräumt.⁸³ Das relative Ausmass der Entlastungen bei der Kapitalsteuerbelastung entspricht mit wenigen Ausnahmen von der Grössenordnung her dem bei der Gewinnsteuerbelastung; die Steuerermässigungen machen in beiden Fällen zumeist etwa 80 bis knapp unter 100 Prozent der ordentlichen Steuerbelastung aus. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass Kantone, in denen vorrangig privilegiert besteuerte Gesellschaften ansässig sind, bei der Ermittlung der ASG aufgrund der Kapitalsteuerbelastung jenen Kantonen gegenüber im Vorteil sind, die vor allem ordentlich besteuerte Gesellschaften beheimaten. Die in der Steuerpraxis der Kantone für die privilegierten Gesellschaften ermässigte Kapitalbesteuerung wird folglich bereits durch die Faktoren Beta bei der Gewinnbesteuerung implizit berücksichtigt.

Diese Tatsachen sprechen insgesamt gegen eine Berücksichtigung der Kapitalsteuer bei der Ansetzung der Faktoren Beta. Darüber hinaus sollten auch die Bemessungsgrundlagen anderer kantonalen Steuern, wie beispielsweise der *Grundstücksgewinnsteuer* oder der *Liegenschaftssteuer*, bei den Faktoren Beta nicht berücksichtigt werden. Diese Besteuerungsmöglichkeiten unterliegen zwar keiner gesetzlichen Einschränkung und generieren zusätzliche Finanzkraft. Zunächst ist dieses Ressourcenpotenzial jedoch teilweise bereits in anderen ASG-Elementen erfasst. Dies gilt insoweit, als die Bemessungsgrundlage entweder aus dem Einkommen oder dem durch den Faktor α erfassten Vermögensbestandteilen gebildet worden ist.⁸⁴ So stellt beispielsweise die Grundstücksgewinnsteuer eine Steuer dar, die auf den Vermögenszuwachs abstellt.⁸⁵ Darüber hinaus stehen die besteuerten Bemessungsgrundlagen in keinem direkten Zusammenhang mit den Gewinnen juristischer Personen. Gegen eine Einbeziehung anderer kantonalen Steuern spricht jedoch insbesondere auch die fehlende interkantonale Harmonisierung der Bemessungsgrundlagen. Das Konzept des Ressourcenpotenzials und des Ressourcenausgleichs bezieht hingegen aus Gründen der Einheitlichkeit lediglich diejenigen Steuerbemessungsgrundlagen in die ASG ein, die durch das DBG (Einkommen natürlicher Personen, Gewinne juristischer Personen) oder das StHG (Vermögen natürlicher Personen) grösstenteils harmonisiert sind.

⁸² Vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung (2000, 2002), jeweils S. 70.

⁸³ Trotz dieser Entwicklung stellt jedoch das Eigenkapital nach Ansicht der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (2002) weiterhin eine bedeutende potenzielle Steuerquelle der Kantone dar.

⁸⁴ Vgl. dazu nochmals ausführlich die drei Bestandteile der ASG in Abb. 1 auf S. 22.

⁸⁵ Vgl. auch Fischer (2001).

4.2 Quantitative Ansätze zur Bemessung der Faktoren Beta

Wie die normativ-qualitative Diskussion gezeigt hat, erfordert die Ansetzung der Faktoren Beta in der ASG die Berücksichtigung sowohl steuergesetzlicher Regelungen als auch fiskalischer und ökonomischer Aspekte und Anreizmechanismen. Um abschliessend eine eigene Abschätzung der Faktoren Beta vornehmen zu können, wird hier ein breit gestütztes Vorgehen gewählt, das auf drei komplementäre Ansätzen beruht.

Der erste Ansatz für die Quantifizierung der Faktoren Beta setzt an der Steuerpraxis der Kantone an und verwendet dazu die in Abschnitt 3 dargestellten Ergebnisse des Fragebogens I bezüglich der Bemessungsgrundlagen für die kantonale Ertragsbesteuerung. Der zweite Ansatz stellt auf das in den kantonalen Steuerverwaltungen herrschende Meinungsbild ab und wertet eine Befragung der Kantone im Rahmen des Fragebogens I zur Höhe der gesamtschweizerischen Faktoren Beta aus. Im letzten Ansatz wird dann schliesslich auf die Rolle des internationalen Steuerwettbewerbs bei der Bemessung der Faktoren Beta eingegangen. Keiner dieser Ansätze kann jedoch für sich allein ein vollständiges Bild abgeben. Während die Analyse der Steuerpraxis durch die derzeitige Datenqualität eingeschränkt wird, gibt das Meinungsbild der Kantone politische und keine rein ökonomischen Aspekte wieder, und die Effekte des internationalen Steuerwettbewerbs sind, wie der in Abschnitt 4.1.1.2 präsentierten Literatur zu entnehmen ist, kaum eindeutig quantifizierbar.

4.2.1 Analyse der Steuerpraxis der Kantone

4.2.1.1 Methodik und Vorgehensweise

Während zunächst allein aus Sicht der kantonalen Ertragsbesteuerung die Nichtbesteuerung der übrigen Einkünfte der Holdinggesellschaften, die nicht aus schweizerischem Grundeigentum entstehen, einen Faktor Beta $\beta_H = 0$ für diese rechtfertigt, geht es im Folgenden um die Bestimmung der Höhe, in der die steuerbaren Auslandseinkünfte der Domizil- und gemischten Gesellschaften in die ASG einbezogen werden sollen. Ein erster denkbarer Ansatz, die Faktoren Beta für die Domizil- und gemischten Gesellschaften unter dem Aspekt der kantonalen Ertragsbesteuerung zu ermitteln, besteht in dem Vergleich der kantonalen Praxis hinsichtlich der Einbeziehung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland in die steuerliche Bemessungsgrundlage. Durch gesamtschweizerische Aggregation oder Durchschnittsbildung können daraus unterschiedlich basierte Referenzwerte für die Faktoren Beta ermittelt werden.

Folgt man der Grundkonzeption der ASG, die auf die ausschöpfbaren Ressourcen abstellt, dann wird bei der Durchschnittsbildung über die beobachteten kantonalen Einbezüge implizit unterstellt, dass das tatsächlich ausgeschöpfte Ressourcenpotenzial dem effektiv ausschöpfbaren Ressourcenpotenzial entspricht. Dieses Vorgehen erscheint jedoch gerechtfertigt: Schliesslich ist eine eindeutige Bestimmung des ausschöpfbaren

Steuerpotenzials nicht möglich, so dass auf die beobachtete Praxis zurückgegriffen werden muss.

Zum einen können die steuerbaren Gewinnanteile anhand der steuergesetzlichen Bestimmungen ermittelt werden. Grundlage dafür sind die kantonalen steuerrechtlichen Verordnungen oder internen Verwaltungsanweisungen, in denen zahlenmässig festgelegt wird, wie gemäss Art. 28 Abs. 3 lit. c StHG im Falle der Domizilgesellschaften und gemäss Art. 28 Abs. 4 Satz 2 StHG im Falle der gemischten Gesellschaften die Bedeutung der Verwaltungstätigkeit beziehungsweise der Umfang der Geschäftstätigkeit in der Schweiz bestimmt wird und welcher Anteil der betreffenden Einkünfte aus dem Ausland entsprechend angesetzt wird. Diese Regelungen bestimmen dabei das laut kantonaalem Steuergesetz ausgeschöpfte Potenzial eines jeden Kantons. Ob das durch die gesetzlichen Regelungen festgesetzte Steuerpotenzial dem effektiv ausschöpfbaren Steuerpotenzial entspricht oder aber beispielsweise durch andere fiskalpolitische Präferenzen bestimmt wird, bleibt ungewiss.

Zum anderen kann auf die Besteuerungspraxis abgestellt werden. Die tatsächliche Umsetzung der Verwaltungsanweisungen in die Steuerpraxis sowie kantonale Unterschiede in der Verteilung und der relativen wirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Gesellschaftstypen konnten, wie eingangs in Abschnitt 3.1 bereits beschrieben, weder im Rahmen einer Vollerhebung noch im Rahmen der Stichprobenerhebung des Fragebogens II umgesetzt werden. Nachdem klar war, dass eine Erhebung in dem für eine aussagekräftige Stichprobe notwendigen Umfang nur unter enormem Zeitaufwand seitens der betroffenen Kantone möglich wäre, bereiteten die Gutachter deshalb mehrere mögliche Optionen für das weitere Vorgehen vor. In Absprache mit der Projektleitung wurde beschlossen, aufgrund des hohen erforderlichen Arbeitsaufwandes für die kantonalen Steuerverwaltungen und des engen Zeitplans auf eine zweite Fragebogenaktion vollständig zu verzichten. Zudem wäre der qualitative Ertrag selbst einer reduzierten weiteren Erhebung – bei weiterhin vergleichsweise hohem zeitlichen Aufwand und wahrscheinlich geringer Akzeptanz seitens der kantonalen Steuerverwaltungen – niedriger als der ursprünglich angestrebten breiteren Erhebung gewesen, was auch die Repräsentativität der Ergebnisse stark in Frage gestellt hätte. Es wurde vereinbart, für die weitere Argumentation vor allem qualitativ im Sinne einer Klärung der im Auftrag vorgelegten Fragen vorzugehen. Für die Quantifizierung der Faktoren Beta werden folglich nur die bereits erfassten Antworten zum Fragebogen I verwendet. Trotz aller Unzulänglichkeiten dieser Daten⁸⁶ ergibt die Auswertung des Fragebogens I eine erste aussagekräftige quantitative Übersicht, aus der sich auch bei Verzicht auf eine weitere Fragebogenaktion bereits wichtige Erkenntnisse gewinnen lassen. Diese können dann zusammen mit den anderen zwei Ansätzen zur Quantifizierung der Faktoren Beta verwendet werden.

⁸⁶ Vgl. im Detail Abschnitt 3.

4.2.1.2 Auswertung der Ergebnisse

Die gesamtschweizerische Analyse der im Rahmen des Fragebogens I abgefragten Regeleinbezüge und Gewinnhöhen erweist sich als geeignet, um gleichzeitig die eingangs beschriebene steuergesetzliche Behandlungspraxis und die Verteilung der Gesellschaften und der Gewinne zwischen den einzelnen Kantonen zu berücksichtigen. Zwar unterstellt ein isolierter Vergleich dieser Regeleinbezüge implizit, dass Unterschiede im ordentlichen Steuerniveau eines Kantons auf für die ASG nicht beachtliche Unterschiede in den Präferenzen zurückzuführen sind, Unterschiede in den Regeleinbezügen hingegen als tatsächliche Einschränkungen für die Ermittlung der ASG beachtlich sind. Eine solche Vereinfachung erscheint jedoch adäquat und ist allenfalls bei der späteren Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen. Weiterhin sind die bereits in Abschnitt 3 beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich der Qualität der Daten zu beachten. Zudem kann die innerkantonale Variation der Einbezüge nicht bei den Abschätzungen berücksichtigt werden. Es wird also unterstellt, dass sämtliche Gesellschaften eines Kantons zu dem von den kantonalen Steuerverwaltungen angegebenen Regelwert einbezogen werden. Dies führt bei einer Durchschnittsbildung insoweit zu Verzerrungen, als der von den kantonalen Steuerverwaltungen angegebene Wert für die *meisten*⁸⁷ einbezogenen Gewinne vom rechnerischen *Durchschnitt* abweicht. Bezieht beispielsweise ein Kanton 60 Prozent der ausgewiesenen Gewinne zu einem Faktor von zehn Prozent in die kantonale Steuerbemessungsgrundlage ein und die übrigen 40 Prozent zu einem Faktor von fünf Prozent, so überschätzt das Abstellen auf den Regelwert den tatsächlichen durchschnittlichen Einbezug. Bei der Ermittlung der interkantonalen Variation dürfte diese Vereinfachung zudem eine Unterschätzung der Bandbreiten bedingen. Dennoch erscheint eine solche Vorgehensweise sinnvoller als die – mangels einer stichprobenartigen Erhebung der Einzeldaten mit grosser Willkür behaftete – Annahme einer bestimmten Verteilung der Gesellschaften und ihrer Gewinne innerhalb der seitens der Kantone angegebenen Bandbreiten. Eine weitere bedeutsame Einschränkung resultiert daraus, dass die Abgrenzung zwischen Domizil- und gemischten Gesellschaften von den Kantonen nicht einheitlich vorgenommen werden konnte. Dies hat Einfluss auf die Bandbreiten – die damit tendenziell zu hoch eingeschätzt werden dürften – und auf die für jeden der beiden Gesellschaftstypen ermittelten Durchschnittswerte. Geht man beispielsweise davon aus, dass einige der einem hohen Einbezug unterliegenden Domizilgesellschaften tatsächlich als gemischte Gesellschaften einzuschätzen wären, so wären die tatsächlichen Durchschnitte für beide Gesellschaftstypen niedriger als die hier ermittelten.⁸⁸ Im Umkehrfall würden die ermittelten Durchschnitte die tatsächlichen Durchschnitte unterschätzen.

⁸⁷ Vgl. dazu die Erläuterungen in Fussnote 37 auf S. 44.

⁸⁸ Dieses Ergebnis ist nicht sofort intuitiv einleuchtend, erschliesst sich aber anhand des folgenden Beispiels: Es bestehen drei Gesellschaften A, B und C, die je 1000 Fr. Gewinn erwirtschaften. Die Gewinne der Gesellschaften werden zu fünf Prozent (A), zehn Prozent (B) und 15 Prozent (C) einbezogen. A ist eindeutig eine Domizilgesellschaft, C ist eindeutig eine gemischte Gesellschaft. Wird B den Domizilge-

Abb. 16 schätzt dazu für *Domizilgesellschaften* den gesamtschweizerischen Anteil jener Gewinne ab, die von den Kantonen insgesamt in die kantonale steuerliche Bemessungsgrundlage einbezogen werden. Dazu wird der mit den kantonalen Anteilen an den gesamtschweizerischen Reingewinnen gemäss der direkten Bundessteuer gewogene Durchschnitt der kantonalen Regeleinbezüge der übrigen Einkünfte aus dem Ausland ermittelt. Da keine Angaben über die einzelnen Einkunftsarten vorliegen, wird indirekt angenommen, dass sämtliche genannten Gewinne als übrige Einkünfte aus dem Ausland zu klassifizieren sind, was implizit unterstellt, dass der Anteil sämtlicher angegebener Gewinne eines Kantons an den gesamtschweizerisch aggregierten Gewinnen dem entsprechenden Anteil bei den übrigen Einkünften aus dem Ausland entspricht. Soweit der zuletzt genannte Zusammenhang gilt, würde sich die ermittelte Quote auch dann nicht ändern, wenn die Angaben einen bedeutsamen Teil ordentlich besteuelter Einkünfte enthalten würden. Denn in diesem Falle würden Zähler und Nenner bei der Ermittlung der Anteile gleichmässig gekürzt. In die Ermittlung einbezogen sind nur jene 24 Kantone, die sowohl Angaben hinsichtlich des Einbezugs als auch Angaben hinsichtlich der Gewinne gemacht haben.⁸⁹

Der geschätzte prozentuale Anteil $\hat{p}^{DG}$ ergibt sich damit als

$$\hat{p}^{DG} = \frac{\sum_{i=1}^{24} \hat{p}_i^{DG} \cdot \hat{\pi}_i^{DG}}{\sum_{i=1}^{24} \hat{\pi}_i^{DG}} = \sum_{i=1}^{24} \left(\hat{p}_i^{DG} \cdot \frac{\hat{\pi}_i^{DG}}{\sum_{i=1}^{24} \hat{\pi}_i^{DG}} \right), \quad (6)$$

wobei $\hat{p}_i^{DG}$ den seitens des Kantons i geschätzten Regeleinbezug und $\hat{\pi}_i^{DG}$ den seitens dieses Kantons geschätzten Gewinn der Domizilgesellschaften beschreibt.

gesellschaften zugerechnet, obwohl es eigentlich eine gemischte Gesellschaft ist, so beträgt der durchschnittliche Einbezug bei den Domizilgesellschaften 7,5 Prozent und bei den gemischten Gesellschaften 15 Prozent. Die tatsächlichen Werte hingegen liegen für beide Gesellschaftstypen mit fünf beziehungsweise 12,5 Prozent niedriger. Der gesamte gewogene Durchschnitt der einbezogenen Gewinne bleibt über beide Gesellschaftstypen mit zehn Prozent gleich, dieser Wert ist jedoch nicht relevant.

⁸⁹ Nicht einbezogen wurden hier die Kantone Obwalden und Wallis, die keine Gewinne für die betroffenen Gesellschaften angeben konnten. Siehe dazu auch Tabelle 9 im Anhang, S. 105.

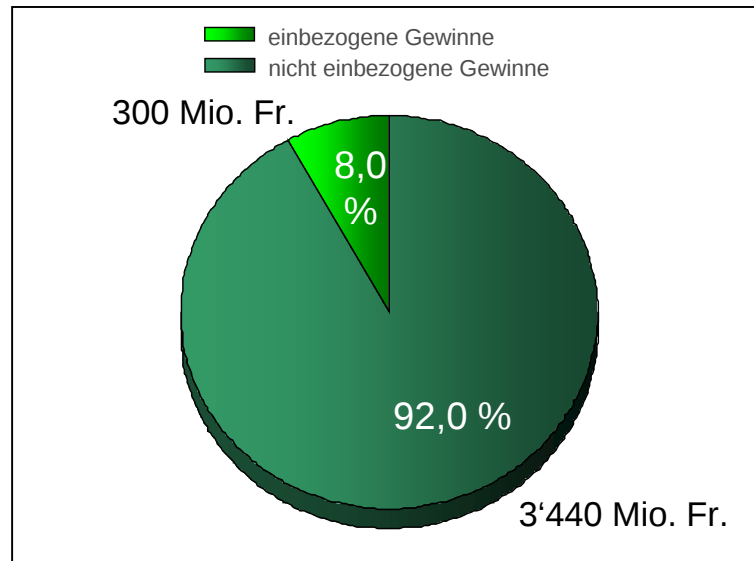


Abb. 16: Geschätzter aggregierter Gewinneinbezug bei den Domizilgesellschaften.

Die 24 einbezogenen Kantone geben Gewinne in Höhe von insgesamt etwa 3,7 Milliarden Fr. an, von denen rechnerisch etwa 300 Mill. Fr. in die steuerliche Bemessungsgrundlage eingehen. Dies entspricht einem anhand der Gewinne gewogenen durchschnittlichen Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland in Höhe von 8,0 Prozent. Der relativ hohe Wert resultiert insbesondere daraus, dass die vergleichsweise hohe Gewinne der Domizilgesellschaften ausweisenden Kantone Genf,⁹⁰ Freiburg, Neuenburg und Glarus allesamt einen Regeleinbezug von mindestens zehn Prozent angeben.

Die blosse Bildung eines gewogenen Durchschnitts verdeckt die interkantonale Variation bei den Regeleinbezügen. Deshalb erscheint es sinnvoll, auch Aussagen zu der interkantonalen Verteilung der Regeleinbezüge zu treffen. Die in Abschnitt 3.4.2.2 und insbesondere in Abb. 7⁹¹ erfolgte ungewichtete Darstellung der Steuerpraxis der einzelnen Kantone liefert noch kein schlüssiges Bild hinsichtlich der auf die gesamte Schweiz bezogenen Einbeziehung der betroffenen Gewinne in die steuerliche Bemessungsgrundlage. Denn die betroffenen Kantone sind entsprechend der unterschiedlich starken Präsenz der privilegiert besteuerten Gesellschaftstypen auch unterschiedlich relevant für die vorliegende Fragestellung. Zunächst werden deshalb in Abb. 17 für die *Domizilgesellschaften* die in Abb. 7 dargestellten Bandbreiten und Regeleinbezüge um die davon betroffenen kumulierten Gewinne ergänzt.

⁹⁰ Einschränkung ist hier hinzuzufügen, dass Genf keine getrennten Werte für beide Gesellschaftstypen angeben konnte und die Trennung deshalb durch die Gutachter anhand des gesamtschweizerischen Durchschnitts vorgenommen wurde, vgl. dazu auch die Erläuterungen in Fussnote 14 auf S. 29.

⁹¹ Siehe S. 44.

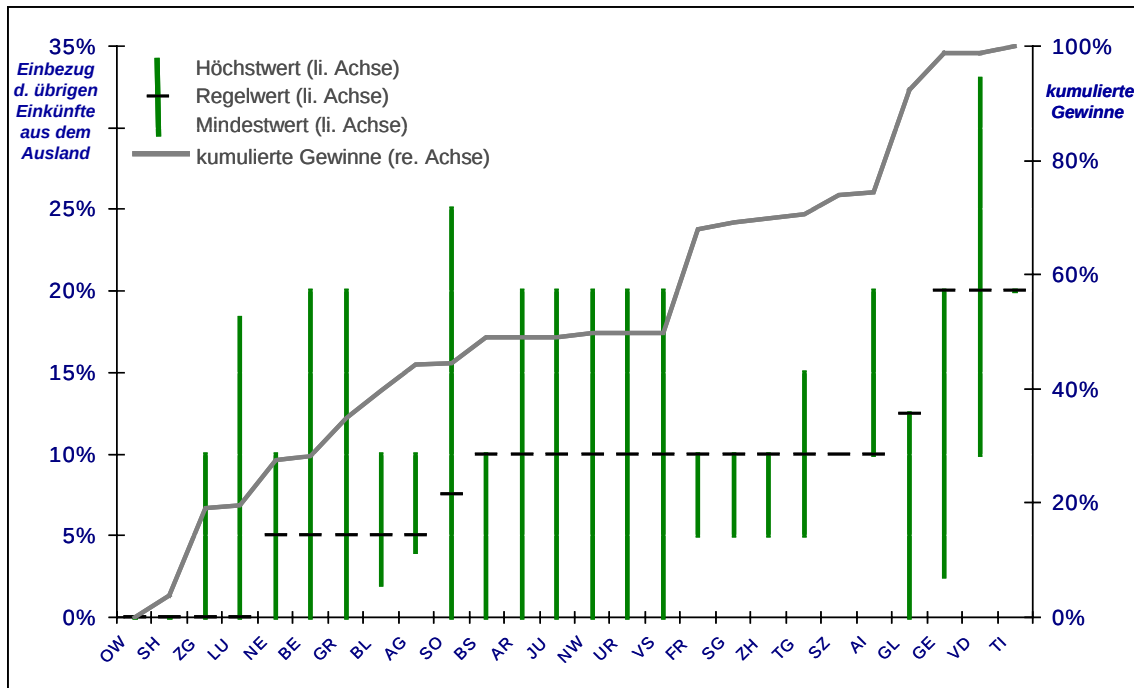


Abb. 17: Bandbreiten und kumulierte Gewinne bei den Domizilgesellschaften.

Abb. 17 zeigt, dass die Gewinne sich recht gleichmässig über die gesamte Bandbreite der Regeleinbezüge verteilen. Die in der Rangfolge vorderen 13 Kantone decken ca. 50 Prozent der betroffenen Gewinne ab, so dass der auf die Verteilung der Gewinne bezogene Median ebenso wie der auf die Kantone bezogene Median bei einem Regeleinbezug von zehn Prozent zu finden ist.

Um den Einfluss verschiedener Gewichtungen auf die Durchschnitte und die Verteilung der Regeleinbezüge zu überprüfen, fassen Abb. 18 und Tab. 2 die Maxima, Minima, Quartile sowie Durchschnitte bei Rückgriff auf drei verschiedenartige Gewichte zusammen (vgl. dazu auch Kasten 2): die Höhe der Gewinne der Domizilgesellschaften, die kantonale Gleichgewichtung sowie die bevölkerungsabhängige Gewichtung.

Anmerkungen zur Bedeutung der unterschiedlichen statistischen Masse:

Berechnet werden neben den Maxima, Minima und gewogenen Durchschnitts das 25 %-Quartil, der dem 50 %-Quartil entsprechende Median sowie das 75 %-Quartil. Ein jedes Quartil gibt an, dass mindestens ein, zwei beziehungsweise drei Viertel der betrachteten Einheiten (hier: Gewinne, Kantone sowie Einwohner) mit einem niedrigeren oder ebenso hohen Regeleinbezugswert in Verbindung zu bringen sind wie durch den Quartilswert angegeben. Ein auf die Gewinne bezogener 25 %-Quartilswert von fünf Prozent würde dementsprechend besagen, dass mindestens ein Viertel der gesamtschweizerischen Gewinne einem Regeleinbezug von nicht mehr als fünf Prozent unterliegen.

Aus der Menge der möglichen Referenzwerte kann im politischen Entscheidungsprozess derjenige ausgewählt werden, der einem gewünschten Aspekt besser Rechnung trägt. Wird beispielsweise auf die politisch möglicherweise erwünschte Gleichbehandlung der kantonalen Steuerpraktiken abgestellt, erscheint eine Orientierung am arithmetischen Mittel angebracht. Soll jedoch die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung der einzelnen Gesellschaftstypen für die einzelnen Kantone und für die Schweiz als Ganzes berücksichtigt werden, so ist eine Anknüpfung an den mit den Gewinnanteilen gewogenen Durchschnitt sinnvoll. Darüber hinaus kann auch dem Steuerwettbewerb stärker Rechnung getragen werden, wenn aus den unterschiedlichen Quartilswerten das unterste Quartil als Referenzwert gewählt wird. Eine Ausrichtung am obersten Quartil würde demgegenüber eher unterstellen, dass das Steuerpotenzial für alle Kantone eher höher liegt und nicht ausreichend ausgeschöpft wird.

Eine enge Orientierung an einem dieser statistischen Masse erscheint insgesamt umso angebrachter, je geringer die strategische Einflussmöglichkeit einzelner Kantone auf diese Massgrößen und je besser die Qualität der erhobenen Daten ist.

Kasten 2: Bedeutung der unterschiedlichen statistischen Masse.

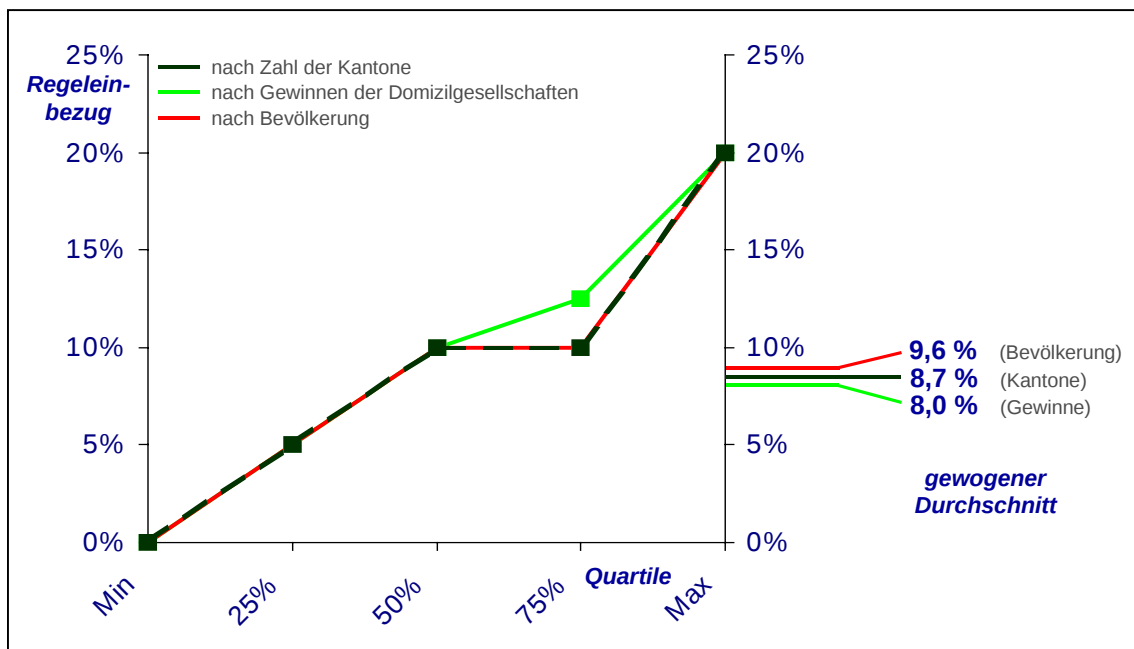


Abb. 18: Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der Domizilgesellschaften.

Hinsichtlich der gewählten Gewichte ergeben sich bei den Domizilgesellschaften weder bei den Quartilen noch bei den Durchschnitts, die je nach Gewichtung nur zwischen 8,0 und 9,6 Prozent variieren, gravierende Unterschiede.

Massgrösse	Regeleinbezug (%) bei Gewichtung nach Zahl der Gewinne Bevölkerung Kantone		
Minimum	in allen Fällen gleich: 0,0		
25 %-Quartil	5,0	5,0	5,0
50 %-Quartil (Median)	10,0	10,0	10,0
75 %-Quartil	10,0	12,5	10,0
Maximum	in allen Fällen gleich: 20,0		
Gewogener Durchschnitt	8,7	8,0	9,6

Tab. 2: Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der Domizilgesellschaften

Aus den so ermittelten Referenzwerten liesse sich entsprechend den in Kasten 2 dargelegten Erwägungen der für angemessen erachtete Faktor Beta unter Berücksichtigung spezieller Aspekte auswählen. Wird beispielsweise eine relativ neutrale durchschnittliche Betrachtung herangezogen, könnte der Faktor Beta aus der Bandbreite der Mediane und gewogenen Durchschnitte zwischen etwa acht bis zehn Prozent gewählt werden. Soll hingegen dem im Abschnitt 4.1.1.2 dargelegten Aspekt des Steuerwettbewerbs stärker Rechnung getragen werden, empfiehlt sich eine Orientierung am untersten Quartil, das in diesem Fall bei fünf Prozent liegt. Die sich in den Resultaten widerspiegelnde grosse Unabhängigkeit der Ergebnisse von den Gewichtungsfaktoren ist dabei angesichts der vergleichsweise schlechten Datenlage als sehr positiv zu beurteilen.

Überträgt man diese für die Domizilgesellschaften vorgenommene Analyse auf die *gemischten Gesellschaften*, so ergibt sich ein etwas anderes Bild. Von den gemeldeten Gewinnen werden im gesamtschweizerischen Aggregat 18,0 Prozent einbezogen, wobei für diese Berechnungen nur auf die Angaben von 23 Kantonen zurückgegriffen werden konnte (Abb. 19).⁹²

⁹² Keine Angaben lagen für die Kantone Obwalden, Wallis und Glarus vor. Siehe dazu auch Tabelle 9 im Anhang, S. 105

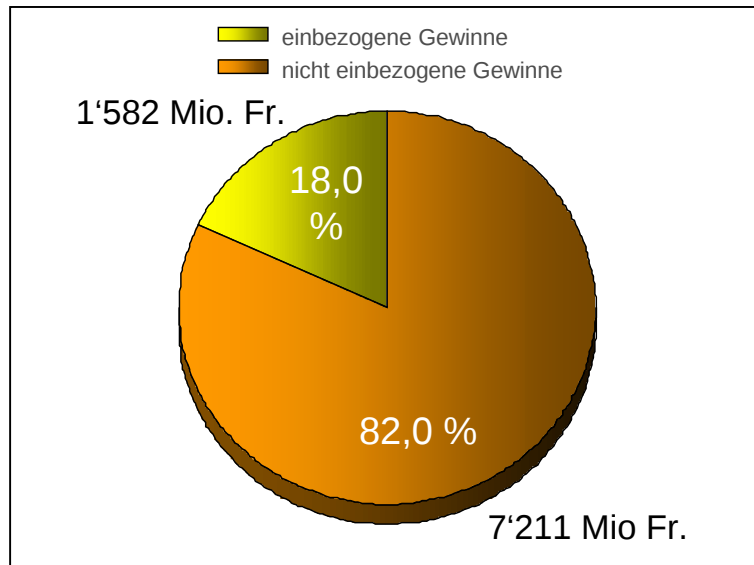


Abb. 19: Geschätzter aggregierter Gewinneinbezug bei den gemischten Gesellschaften.

Die Kombination der Einbezüge mit den kumulierten Gewinnen in Abb. 20 zeigt, dass der mit den Gewinnen gewogene Median der Regeleinbezüge sich verglichen mit einer rein kantonalen Gewichtung auf nunmehr 20 Prozent erhöht. Dafür ist massgeblich die Situation im Kanton Zug verantwortlich, der 44,2 Prozent der gesamtschweizerischen Gewinne dieser Gesellschaften meldet und damit beinahe zwangsläufig den Medianwert bestimmt.

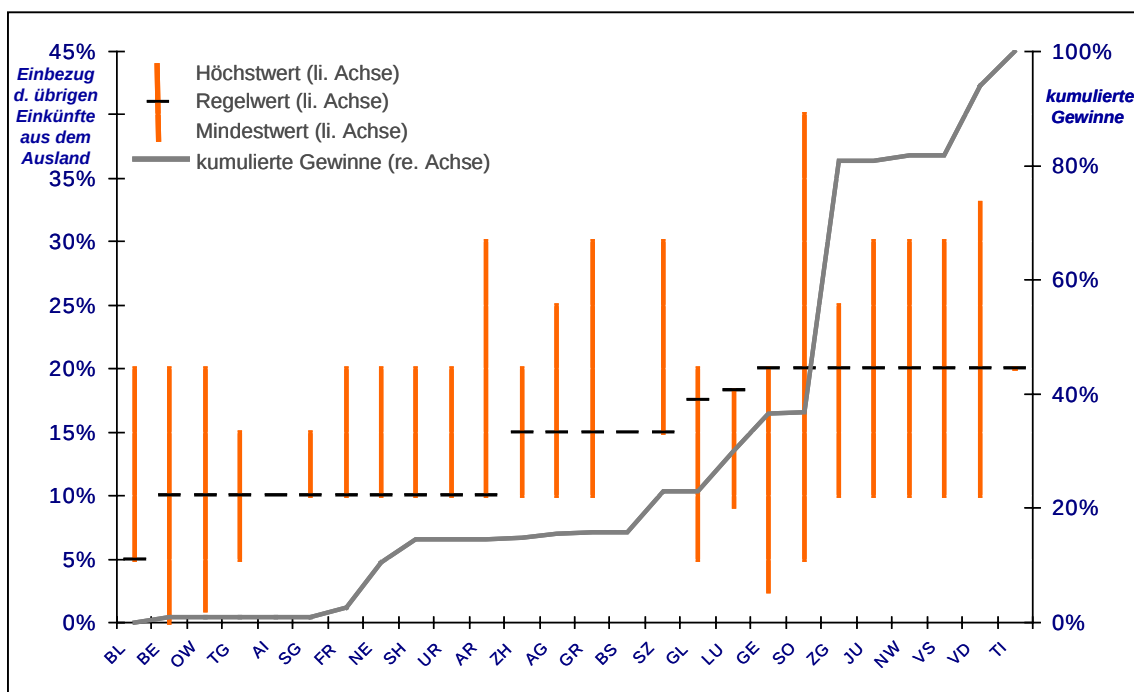


Abb. 20: Bandbreiten und kumulierte Gewinne bei den gemischten Gesellschaften.

Diese Dominanz des Kantons Zug bei den Gewinnen der gemischten Gesellschaften kommt auch zum Vorschein, wenn man die bereits für die Domizilgesellschaften ausgewiesenen statistischen Masszahlen der drei alternativen Gewichtungen für die gemischten Gesellschaften darstellt (Abb. 21 und Tab. 3):

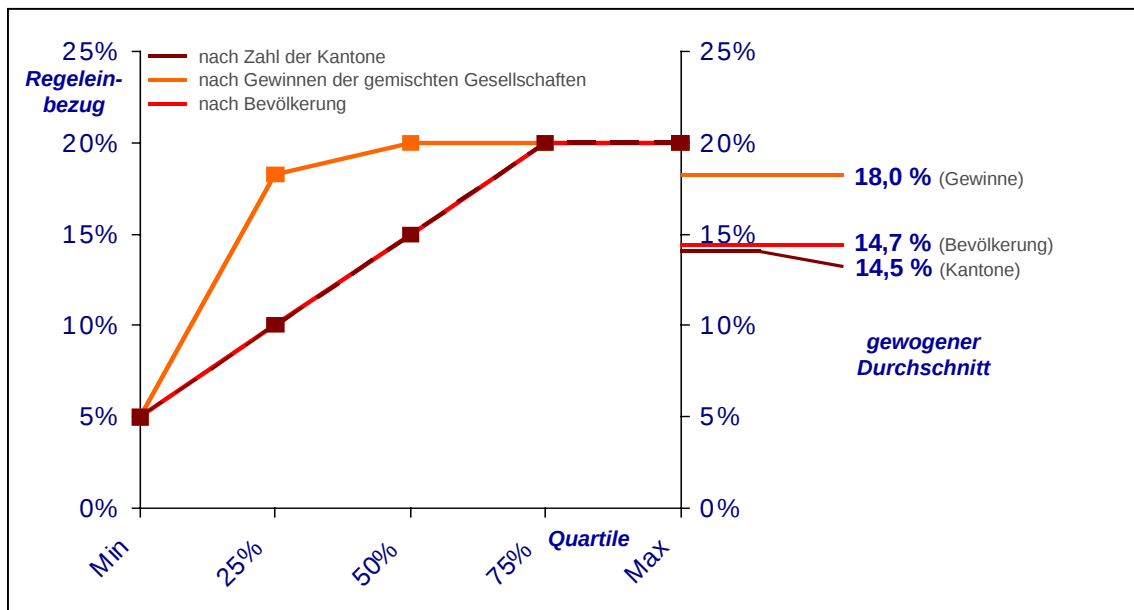


Abb. 21: Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der gemischten Gesellschaften.

Massgrösse	Regeleinbezug (%) bei Gewichtung nach		
	Zahl der Kantone	Höhe der Gewinne	Bevölkerung
Minimum	für alle Fälle gleich: 5,0		
25 %-Quartil	10,0	18,3	10,0
50 %-Quartil (Median)	15,0	20,0	15,0
75 %-Quartil	20,0	20,0	20,0
Maximum	für alle Fälle gleich: 20,0		
Gewogener Durchschnitt	14,5	18,0	14,7

Tab. 3: Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der gemischten Gesellschaften.

Die Gewichtung anhand der Gewinne führt zu weitaus höheren Werten als die Gewichtung anhand der Bevölkerung beziehungsweise der Kantone; bei der Durchschnittsbildung ergibt sich ein Unterschied in Höhe von 3,5 Prozentpunkten zwischen 18,0 Prozent bei der gewinnabhängigen Gewichtung und 14,7 Prozent bei der bevölkerungs- beziehungsweise 14,5 Prozent bei der kantonsabhängigen Gewichtung. Eine Orientierung am Durchschnitt oder Median würde folglich eine Bandbreite für den Faktor

Beta der gemischten Gesellschaften zwischen etwa vierzehn und zwanzig Prozent ergeben, während die Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs für das unterste Quartil Werte zwischen zehn und 18 Prozent rechtfertigen würde.

Bei der Verwendung der sich aus dem Fragebogen I ergebenden Ergebnisse für die Ansetzung der Faktoren Beta für die Domizil- und gemischten Gesellschaften sind jedoch die bereits beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich der Qualität der Daten zu beachten, so dass diese Auswertung der Ergänzung durch weitere Evidenz bedarf. Bei Vorliegen besserer statistischer Grundlagen kann jedoch auch eine erneute Überprüfung der Werte für die Faktoren Beta erfolgen. Die Auswahl der für angemessen betrachteten Referenzwerte bleibt jedoch davon unberührt und wird prinzipiell von der Bedeutung, die dem Steuerwettbewerb und den Anreizwirkungen des Finanzausgleichs beigemessen wird, beeinflusst.

4.2.2 Meinungsbild der Kantone

Da die Faktoren Beta im politischen Entscheidungsprozess festgelegt werden sollen, erscheint es sinnvoll, komplementär zur empirischen Erhebung auch das Meinungsbild der Kantone diesbezüglich zu untersuchen. Darüber hinaus ermöglicht eine konkrete Stellungnahme der Kantone zu den Faktoren Beta die Berücksichtigung der unterschiedlichen Positionen bezüglich der anderen Aspekte, wie beispielsweise der Auswirkung des Steuerwettbewerbs, der Mehrbelastung im Finanzausgleich oder der Einbeziehung der Kantonsanteile beziehungsweise anderer kantonaler Steuern.

Der letzte Teil des Fragebogens I ermöglichte es den kantonalen Steuerverwaltungen, eigene Vorschläge hinsichtlich der Wahl der gesamtschweizerischen Faktoren Beta vorzubringen und diese zu begründen. Die Kantone machten von dieser Möglichkeit in höchst unterschiedlichem Masse Gebrauch. Die grosse Mehrzahl der Kantone gab hierzu eine Stellungnahme ab, die Positionen der einzelnen Steuerverwaltungen sind jedoch ebenso heterogen wie die kantonale Steuerpraxis. Während der Einbezug der Kapitalbesteuerung oder anderer kantonaler Steuern kaum explizit thematisiert wurde, ergibt sich hinsichtlich der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer ein gespaltenes Bild. Die Antworten der Kantone sind zusammenfassend in den Tab. 4 bis 6 sowie detailliert in Tab. 11 im Anhang dokumentiert.⁹³

Bezüglich der Faktoren Beta für die Holdinggesellschaften gaben acht Kantone keine Angabe beziehungsweise keine deutliche Bezifferung ab. Zehn Kantone sprachen sich für $\beta_H = 0$ aus, sieben Kantone für $\beta_H = 0$ zuzüglich der Berücksichtigung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer. Da sich acht Kantone explizit für die Berücksichtigung dieser Anteile bei der Bestimmung der Faktoren Beta aussprachen, ist davon auszugehen, dass mindestens acht Kantone $\beta_H > 0$ bevorzugen würden. Zwar sprach sich explizit nur der Kanton Zug generell gegen einen Einbezug der direkten Bun-

⁹³ Siehe S. 109 f.

dessteuer aus. Unterstellt man jedoch, dass auch jene weiteren neun Kantone, die für Holdinggesellschaften einen Einbezug in Höhe von null fordern, die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer nicht einbezogen sehen möchten, so sprechen sich explizit oder implizit zehn Kantone gegen einen Einbezug des Bundessteueranteils in die Ermittlung der Faktoren Beta aus. Letztlich ist jedoch unklar, ob sämtliche dieser zehn Kantone tatsächlich eine solche Position vertreten oder ob nicht zumindest einige die Problematik der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer nicht thematisiert haben. Die Einbeziehung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer oder anderer Steuern wurde nicht explizit im Fragebogen erfragt.

Bei den Domizilgesellschaften beziehen nur sechs Kantone keine quantifizierbare Position. Der Kanton Luzern nennt einen Betrag, der substantiell unter fünf Prozent liegt. Vier Kantone treten für $\beta_{DG} = 5$ Prozent ein, darunter die für Domizilgesellschaften sehr relevanten Kantone Graubünden, Neuenburg und Zug. Fünf Kantone fordern denselben Wert zuzüglich des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, darunter die Kantone Zürich und Sankt Gallen. Jeweils ein Kanton spricht sich für acht Prozent ohne beziehungsweise mit Einbezug des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer aus, fünf Kantone präferieren einen Wert von zehn Prozent, und ein Kanton nennt zwölf Prozent. Die Kantone Genf und Tessin sprechen sich gar für 20 Prozent aus, was deren kantonalen Praxis entspricht. Damit ergibt sich bei den Domizilgesellschaften eine Spannweite der Vorschläge, die beinahe jener der kantonalen Steuerpraxis bei den Regeleinbezügen folgt.

Weniger breit ist die Spannweite bei den Vorschlägen für die Faktoren Beta bei den gemischten Gesellschaften. Hier sprechen sich drei Kantone für $\beta_{GG} = 10$ Prozent aus, ein Kanton für denselben Wert zuzüglich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, einer für $\beta_{GG} = 12$ Prozent und fünf Kantone für $\beta_{GG} = 15$ Prozent. Weitere fünf Kantone würden $\beta_{GG} = 15$ Prozent zuzüglich einer Berücksichtigung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer präferieren, vier Kantone geben $\beta_{GG} = 20$ Prozent an.

Vorschlag	Zahl der Kantone		
	Holding- gesellschaften	Domizil- Gesellschaften	Gemischte Gesellschaften
keine Angabe/kein konkreter Antrag	8	6	6
0 % (davon + DBSt)	17 (7)		
<< 5 %		1	
5 % (davon + DBSt)		9 (5)	
8 % (davon + DBSt)		2 (1)	
10 % (davon + DBSt)		5	4 (1)
12 %		1	1
15 % (davon + DBSt)			10 (5)
20 %		2	4
15–25 % + KapSt	1	1	1

Tab. 4: Meinungsbild bezüglich der Quantifizierung der Faktoren Beta.

Position	Zahl der Kantone
Explizit pro	8
Explizit contra	1
Implizit contra	9
Keine Angabe	8

Tab. 5: Meinungsbild bezüglich der Einbeziehung der direkten Bundessteuer.

Begründungszusammenhang	Zahl der Kantone
Vorschlag der SSK	5
Eigene Steuerpraxis	5
Sonstige	6
Keine Angabe	10

Tab. 6: Begründungszusammenhang hinsichtlich des Meinungsbildes.

Generell ist die Tendenz auszumachen, dass die Kantone in den Vorschlägen jeweils ihrer Steuerpraxis folgen, Kantone mit einem niedrigen Regeleinbezug also tendenziell niedrige Werte für die Faktoren Beta vorschlagen. Grundsätzlich zeigt sich bei einer Auswertung der von den Kantonen gegebenen Begründungen, dass sich dabei fünf Kantone explizit auf die Vorgaben der Schweizerischen Steuerkonferenz beziehen und diesen zumindest in Teilen explizit zustimmen. Fünf weitere Kantone beziehen sich auf ihre eigene Steuerpraxis. Sechs geben sonstige Begründungen ab, zehn überhaupt keine.

Zusammenfassend stellt sich das von den Kantonen geäußerte Meinungsbild hinsichtlich der Fragestellung dieses Gutachtens wie bereits die von den Kantonen verfolgte Steuerpraxis als sehr heterogen dar: Die meisten Kantone, die einen konkreten Wert für die Faktoren Beta vorschlagen, nennen im Ergebnis die auch von der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK vorgeschlagenen Werte für die Faktoren Beta, wobei insbesondere bei den Domizilgesellschaften vielfach auch zum Teil bedeutend höhere Werte gefordert werden. Der Einbezug der Kapitalbesteuerung wird kaum explizit thematisiert. Hinsichtlich des Einbezugs der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer ergibt sich ein gespaltenes Bild.

4.2.3 Internationaler Steuerwettbewerb

In einem dritten Ansatz wird, aufbauend auf den in Abschnitt 4.1.1.2 getroffenen Erwägungen, schliesslich auf die internationale Besteuerung der Holding- und Domizilgesellschaften eingegangen, um einen Vergleich zur steuergesetzlichen Behandlung in der Schweiz zu ziehen und die mit einem höheren Ansatz der Faktoren Beta im Finanzausgleich verbundenen möglichen Auswirkungen insbesondere auf den internationalen Steuerwettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit sowohl der einzelnen Kantone als auch der Schweiz zu berücksichtigen.

Bereits bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften weist die Schweiz eine niedrige effektive Steuerbelastung auf und verfügt damit in diesem Bereich über eine gute Posi-

tion im internationalen Steuerwettbewerb.⁹⁴ Für den internationalen Steuerwettbewerb um Gesellschaften, die wie die schweizerischen Holding- und Verwaltungsgesellschaften einen geringen realwirtschaftlichen Bezug zu ihrem Standort aufweisen, ist die ordentliche tarifliche Steuerbelastung jedoch wenn überhaupt allenfalls von untergeordneter Bedeutung. Denn in zahlreichen Staaten existieren besondere steuerliche Regelungen, die diesen Gesellschaften im Vergleich zu den ordentlich besteuerten Gesellschaften weitaus günstigere steuerliche Konditionen einräumen. Die relevanten Wettbewerber der Schweiz lassen sich dabei grundsätzlich in zwei Gruppen einteilen:⁹⁵

- Zum einen handelt es sich dabei um klassische Steueroasen, sprich in der Regel Kleinstaaten oder weitgehend autonome Gebiete grösserer Staaten, die als Standorte für realwirtschaftlich eng mit dem jeweiligen Standort verknüpfte Unternehmen kaum in Erscheinung treten und allein über eine grosse Anzahl an sogenannten „Briefkastenfirmen“ verfügen. Zu den klassischen Steueroasen zählen beispielsweise die Bahamas, die Bermudas, die Cayman Islands, Gibraltar, Guernsey oder die Niederländischen Antillen. Diese Wettbewerber erheben von den sich qualifizierenden Gesellschaften eine Ertragsteuerbelastung von in der Regel weniger als fünf Prozent, so dass die schweizerischen Vergünstigungen für Holding- und Verwaltungsgesellschaften bereits aufgrund der Belastung der ausländischen Gewinne mit der direkten Bundessteuer schon jetzt aus allein tariflicher Sicht nicht mit diesen Standorten konkurrieren können.⁹⁶ Den genannten steuerlichen Vorteilen stehen allerdings auch zahlreiche Nachteile gegenüber. Diese Nachteile sind einerseits steuerlicher Natur: Klassische Steueroasen verfügen in der Regel über ein schlecht ausgebildetes Netz von Doppelbesteuerungsabkommen, zudem haben die ausländischen Gesellschafter der dort ansässigen Unternehmen eine besondere Intensität der Abwehrmassnahmen ihrer Heimat-Steuerbehörden zu befürchten. Zudem bestehen zahlreiche aussersteuerliche Nachteile der Nutzung einer in einem klassischen Steueroasenland ansässigen Gesellschaft: Hier sollten nur die in der Regel schlechte Erreichbarkeit, die problematische Infrastruktur sowie die politische Instabilität genannt werden; hinzu können gegebenenfalls auch Imageprobleme kommen. Die Möglichkeit, klassische Steueroasenländer im Rahmen der internationalen Steuerplanung auszunutzen, ist deshalb insbesondere für international agierende Konzerne sehr stark eingeschränkt. Insbesondere für Holdingstrukturen werden diese Standorte regelmässig als eher ungeeignet angesehen.⁹⁷ Relevanter dürften diese klassischen Steueroasen hingegen aus Sicht kleinerer Unternehmen sowie aus Sicht von Privatleuten sein, die die Nachteile

⁹⁴ Vgl. nur die Ergebnisse der Studien des ZEW und der BAK von Gutekunst und Schwager (2002) sowie von Elscher, Schwager und Lammersen (2003).

⁹⁵ Vgl. zum Folgenden auch Jacobs (2002), S. 841 ff.

⁹⁶ Vgl. dazu die geschätzten Gewinnsteuerbelastungen für Domizil- und für gemischte Gesellschaften in Abschnitt 3.4.2.2.

⁹⁷ Vgl. nur Jacobs (2002), S. 841.

dieser Standorte eher in Kauf nehmen beziehungsweise die Nutzung dieser Standorte besser verschleiern können als grosse, rechnungslegungspflichtige Gesellschaften.

- Zum anderen konkurriert die Schweiz bei den Holding- und Verwaltungsgesellschaften mit einzelnen anderen Industriestaaten, die traditionell oder erst im Zuge der zunehmenden Globalisierung in jüngerer Zeit Holdingprivilegien anbieten oder bestimmten Gesellschaftsformen eine ermässigte Besteuerung offerieren. Klassische Holdingstandorte sind beispielsweise die Niederlande oder Luxemburg. Als Standorte für Verwaltungs- und Finanzierungsgesellschaften haben sich in den letzten Jahren unter anderem Belgien mit seinen Koordinierungszentren, die Niederlande mit speziellen Regeln für die Besteuerung von Konzernfinanzierungsgesellschaften⁹⁸ sowie Irland hervorgetan. Bei diesen Regelungen gibt es jedoch im Vergleich zu den schweizerischen Regelungen für Verwaltungsgesellschaften bedeutsame Unterschiede, die einen direkten Vergleich erschweren. Die Steuerbelastung der durch diese Gesellschaften attrahierten Gewinne liegt in der Regel höher als in den klassischen Steueroasenländern, ist jedoch gegenüber der Steuerbelastung ordentlich besteuelter Gesellschaften in den jeweiligen Staaten substanziell reduziert. Genau lässt sich die tatsächliche Steuerbelastung der Gewinne dieser Gesellschaften oftmals nicht ermitteln, da in vielen Fällen nicht der eigentliche Gewinn, sondern eine beispielsweise kostenabhängige Ersatzgrösse⁹⁹ der Besteuerung zugrunde gelegt wird oder die Steuerbelastung in bestimmten Grenzen relativ frei aushandelbar ist. Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass diese Staaten potenziell mit Blick auf die im Staat der Verwaltungs- oder Finanzierungsgesellschaft herrschende Gewinnsteuerbelastung mit den schweizerischen Kantonen um Holding- und Domizilgesellschaften konkurrieren. Steuerliche Tarifvorteile bei der Einschaltung ausländischer Zwischengesellschaften resultieren allerdings nicht allein aus dem im Staat der Zwischengesellschaft herrschenden Gewinnsteuertarif, sondern auch aus Quellensteuerreduktionen oder aus der Umgehung von Anrechnungsbeschränkungen¹⁰⁰ oder fiskalischen Abwehrmassnahmen. All diesen steuerlichen Gestaltungen ist zudem gemein, dass die kombinierte tarifliche Steuerbelastung zwar oftmals ein gewichtiger, jedoch niemals der allein entscheidende steuerliche Faktor für die Standortwahl ist. Andere steuerliche Aspekte wie das Netz der Doppelbesteuerungsabkommen und die dort neben den sehr relevanten Quellensteuersätzen vereinbarten Aktivitätsklauseln, die Behandlung

⁹⁸ Zu Modellrechnungen zur Absenkung effektiver Steuerbelastungen bei Einschaltung von niederländischen Finanzierungsgesellschaften oder belgischen Koordinierungszentren vgl. Devereux, Lammersen und Spengel (2000), S. 64 ff. sowie Spengel (2003), S. 164 ff.

⁹⁹ Vgl. beispielsweise für belgische Koordinierungszentren Jacobs (2002), S. 1035 f.

¹⁰⁰ Dies ist beispielsweise bei sogenannten Mixer-Gesellschaften der Fall. Mixer-Gesellschaften werden von Muttergesellschaften aus Ländern, die zur Vermeidung der internationalen Doppelbesteuerung bei Dividendenzahlungen auf die Anrechnungsmethode zurückgreifen, eingesetzt, um niedrig besteuerte Ausschüttungen und hoch besteuerte Ausschüttungen zu mischen und damit Anrechnungsüberhänge, sprich nicht auf die inländische Körperschaftsteuer anrechenbare Auslandssteuern, zu verringern beziehungsweise zu vermeiden. Zu einem Beispiel und zu Musterrechnungen vgl. Devereux, Lammersen und Spengel (2000), S. 64 ff., sowie Spengel (2003), S. 168 ff.

von Veräusserungsgewinnen, steuerlichen Abzügen und Verlusten, die steuerliche Stabilität und die Regeln zur Gesellschafter-Fremdfinanzierung spielen dabei eine ebenfalls sehr bedeutsame Rolle.¹⁰¹

Die steuerlichen Sonderregeln sind – unabhängig davon, ob die Konkurrenz aus der ersten oder der zweiten Gruppe von Staaten erwächst – einem stetigen Veränderungsprozess unterworfen, der zum einen auf Änderungsinitiativen aus den konkurrierenden Staaten selbst, in grösserem Masse aber durch steuerliche Änderungen in den Sitzländern der die privilegiert besteuerten Gesellschaften einsetzenden Unternehmen und Personen resultiert. Diese Änderungen resultieren zum einen aus umfassenden Systemreformen bei der Unternehmensbesteuerung, wie sie in Deutschland im Jahre 2001 erfolgten und wie sie derzeit für Frankreich und Italien absehbar sind. Zum anderen sind auch die Abwehrmassnahmen dieser Staaten einem ständigen Wandel unterworfen.¹⁰² Die vermutlich bedeutsamste Quelle des Wandels auf diesem Gebiet ist in den vergangenen Jahren allerdings wohl nicht von unilateralen Steueränderungen, sondern von Initiativen multilateraler Organisationen ausgegangen. So haben sowohl die Europäische Union als auch die OECD Massnahmen zur Eindämmung eines als schädlich empfundenen internationalen Steuerwettbewerbs eingeleitet und dazu Kriterienkataloge entwickelt,¹⁰³ anhand derer in einem zweiten Schritt als schädlich angesehene steuerliche Massnahmen identifiziert wurden und auf deren Abschaffung beziehungsweise Modifikation hingearbeitet werden soll.

Festzuhalten bleibt also, dass je nach Funktion der Unternehmen unterschiedliche Wettbewerber relevant sind, dass die tarifliche Belastung mit Gewinnsteuer nur einer aus einer Reihe wichtiger steuerlicher Standortfaktoren ist und dass die massgeblichen Regelungen aus vielen Richtungen einem grossen Änderungsdruck ausgesetzt sind. Vor diesem Umfeld erscheint es unklar, inwiefern bescheidene kantonale Steuererhöhungen eine Flucht der betroffenen Gesellschaften oder einen Abfluss von Bemessungsgrundlagen ins Ausland auslösen würden.¹⁰⁴ Um das Funktionieren des interkantonalen Steuerwettbewerbs zu gewährleisten und damit auch die internationale Standortattraktivität der Schweiz zu wahren, ist aber dennoch eine adäquate Berücksichtigung des interna-

¹⁰¹ Zu einem Vergleich alternativer Holdingstandorte und den dazu herangezogenen Kriterien vgl. nur Jacobs (2002), S. 845 ff., Güntel (2003) sowie PriceWaterhouseCoopers (2001b), Attachment 1. Zu einem auch auf Verwaltungsgesellschaften bezogenen Standortvergleich mit Luxemburg und Irland vgl. PriceWaterhouseCoopers (2001c); die Attraktivität des Standortes Schweiz aus Sicht von Holding- und Finanzgesellschaften wurde zudem ausführlich von Möller (1998) sowie jüngst von Brock (2000a und 2000b) und Gehrig (2003) untersucht.

¹⁰² Man betrachte nur die enorme Änderungsaktivität auf dem Gebiet der deutschen Hinzurechnungsbesteuerung in den vergangenen Jahren, vgl. dazu Grotherr (2002) sowie Jacobs (2002), S. 518 ff.; aber auch andere Staaten passen ihre Gesetzgebung auf diesem Gebiet immer wieder den aktuellen Gegebenheiten an, beispielsweise hat Grossbritannien die in Fussnote 100 angesprochene Möglichkeit zum Offshore-Mixing kürzlich abgeschafft und durch ein aus nationaler Sicht leichter zu kontrollierendes Onshore-Mixing ersetzt, vgl. Jacobs (2002), S. 835 f.

¹⁰³ Vgl. Gruppe Verhaltenskodex Unternehmensbesteuerung (2000) sowie OECD (2000).

¹⁰⁴ Siehe auch die Ausführungen zum Einfluss kantonalen Steuern auf die Steuerbelastung dieser Gesellschaften in den Abschnitten 3.4.2.2 und 4.1.1.2.

tionalen Steuerwettbewerbs im Ansatz der Faktoren Beta angebracht. Die Faktoren Beta sind also verglichen mit der Situation ohne Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs angemessen zu reduzieren.

5 Bewertung des Vorschlags der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz

5.1 Darstellung des Vorschlags der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) schlägt grossmehrheitlich die Anwendung folgender Faktoren Beta vor:¹⁰⁵

$$\beta_H = 0 \text{ Prozent;}$$

$$\beta_{DG} = 5 \text{ Prozent;}$$

$$\beta_{GG} = 15 \text{ Prozent.}$$

Da nach StHG nur die Erträge aus schweizerischem Grundeigentum besteuert werden, sollen die restlichen Gewinne der *Holdinggesellschaften* nicht in die ASG einbezogen werden ($\beta_H = 0$ Prozent). Im Falle der *Domizilgesellschaften* werden die übrigen Einkünfte aus dem Ausland nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz besteuert. Diese äussert sich dabei einerseits in der Intensität der tatsächlichen Präsenz der Gesellschaft in der Schweiz, andererseits im Grad der wirtschaftlichen Affinität der ausländischen Einkünfte zur Schweiz. Beispielsweise kann dieses Kriterium anhand der Personalintensität im Vergleich zu dem durch dieses Personal erwirtschafteten Ertrag quantifiziert werden. Nach Ansicht der Schweizerischen Steuerkonferenz (2001) bewegt sich die steuerbare Quote der Auslandseinkünfte zwischen einem Wert unter zehn Prozent für reine Domizilgesellschaften ohne Personal und Büro in der Schweiz und begrenzt auf 20 Prozent, wenn aus der geschäftlichen Präsenz auf eine Geschäftstätigkeit in der Schweiz zu schliessen ist.

Da nach den Ausführungen der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (2002) mit Blick auf den Wortlaut des StHG ein vollständiger Besteuerungsverzicht nicht angezeigt erscheint, wird grossmehrheitlich eine Besteuerungsquote von $\beta_{DG} = 5$ Prozent empfohlen. Angesichts der untergeordneten Geschäftstätigkeit in der Schweiz wird hingegen ein Besteuerungsverzicht für ausländische Einkünfte bei *gemischten Gesellschaften* als nicht gerechtfertigt betrachtet. Demnach bewegt sich die Quote für die Besteuerung der übrigen Einkünfte aus dem Ausland zwi-

¹⁰⁵ Vgl. die Ausführungen im Projektauftrag sowie Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (2002). Für die Domizilgesellschaften favorisierte Zug seinerzeit einen Faktor Beta von drei Prozent.

schen zehn und 30 Prozent, wenn die geschäftliche Präsenz darauf schliessen lässt, dass die Geschäftstätigkeit in der Schweiz nicht mehr untergeordneten Charakter hat. Es wird eine Besteuerungsquote von $\beta_{GG} = 15\%$ empfohlen.

Bei diesen Empfehlungen wird eine Einbeziehung der kantonalen Anteilen an der direkten Bundessteuer und der Bemessungsgrundlagen für die kantonale Kapitalsteuer oder anderer kantonalen Steuern in die Ermittlung der Faktoren Beta jedoch nicht berücksichtigt. Trotz der Tendenz zum Rückgang der Kapitalbesteuerung in den Kantonen wird von der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern bezüglich der Kapitalsteuer jedoch angemerkt, dass noch ein erhebliches Steuerpotenzial in der Besteuerung des Eigenkapitals vorhanden ist.¹⁰⁶

5.2 Bewertung anhand der Ergebnisse der quantitativen Ansätze

Vor dem Hintergrund der qualitativen Diskussion und der Ergebnisse der quantitativen Erhebung kann im Folgenden der Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz allein unter dem Aspekt der kantonalen Ertragsbesteuerung bewertet werden.

Die von der SSK vorgeschlagenen Faktoren Beta für die Domizil- und gemischten Gesellschaften erscheinen sowohl bezüglich der im Orientierungsschreiben der SSK¹⁰⁷ empfohlenen Bandbreiten als auch der quantitativen Auswertungen der Gutachter als eher unterdurchschnittlich und entsprechen in etwa dem Einbezug auf Niveau des ersten Quartiles der aggregierten Beobachtungen. Die sich aus der Untersuchung der kantonalen Steuerpraxis (1. Ansatz) ergebenden durchschnittlichen Faktoren Beta sind zwar insbesondere für die Domizilgesellschaften teilweise höher, müssen jedoch aufgrund der Problematik der Erhebung vorsichtig interpretiert werden. Wird zudem die Erhaltung des interkantonalen Steuerwettbewerbs und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz angestrebt und werden die beschriebenen Anreizwirkungen des Finanzausgleichs berücksichtigt, erscheint der niedrigere Ansatz der Arbeitsgruppe berechtigt. Der Vorschlag stimmt darüber hinaus mit dem mehrheitlichen Meinungsbild der Kantone (2. Ansatz) überein, das jedoch einerseits zum Teil auch dadurch beeinflusst worden ist; andererseits dürfte auch der Vorschlag der SSK einem früheren Meinungsbild der Kantone folgen. Bei den Domizilgesellschaften ist der Vorschlag eher unterdurchschnittlich, wenn bedacht wird, dass viele Kantone auch für einen höheren Einbezug plädiert haben. Schliesslich trägt ein unterdurchschnittlicher Wert innerhalb der von den Gutachtern ermittelten Bandbreite auch dem Aspekt des internationalen Steuerwettbewerbs (3. Ansatz) besser Rechnung. Zusammenfassend wird folglich der Vorschlag der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern für die Faktoren Beta als positiv bewertet.

¹⁰⁶ Vgl. Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (2002).

¹⁰⁷ Vgl. Schweizerische Steuerkonferenz (2001), Abschnitt 3.5 und 4.4.

Zu den weiteren Aspekten, sprich dem Einbezug der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer sowie den Einbezug der Kapitalsteuer, hat sich die Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK nicht ausdrücklich geäußert. Diese Punkte werden deshalb im folgenden Abschnitt im Rahmen der Erörterung des seitens der Gutachter erbrachten Vorschlages zur Quantifizierung der Faktoren Beta thematisiert.

6 Vorschlag der Gutachter für die Bemessung der Faktoren Beta

Im Folgenden werden die in den vorherigen Abschnitten hergeleiteten Schlussfolgerungen zu einem Vorschlag der Gutachter zur Quantifizierung der Faktoren Beta zusammengeführt. Dabei wird sowohl auf die qualitativen als auch auf die quantitativen Aspekte zurückgegriffen. Zu berücksichtigen ist, dass die Quantifizierung in einigen Aspekten unscharf bleiben muss, was vor allem auf die vergleichsweise schlechte Datenlage zurückzuführen ist. Insoweit ist die endgültige Bezifferung zunächst einmal exemplarisch; bei Vorliegen besserer Daten wären entsprechende Modifikationen vorzunehmen.

6.1 Zusammenfassung der Kriterien zur Bestimmung der Faktoren Beta

6.1.1 Berücksichtigung der Einschränkungen bei der kantonalen Ertragsbesteuerung

Der seitens der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK vorgeschlagene Ansatz zur Berücksichtigung der kantonalen Ertragsbesteuerung bildet entsprechend den obigen Erwägungen einen geeigneten Ausgangspunkt für die Ermittlung der angemessenen Faktoren Beta, da er sich durch die drei hier verfolgten komplementären Ansätze zur Quantifizierung grösstenteils bestätigen lässt. Er ist allerdings insoweit nicht zwingend, als – insbesondere bei veränderter Datenlage oder bei einer anderen Gewichtung der Kriterien, vor allem des Einflusses des Steuerwettbewerbs – auch andere, in der Nähe der von der SSK gewählten Werte liegende Faktoren Beta nicht minder plausibel sein dürften. Der vorliegende Vorschlag ($\beta_H^* = 0$ Prozent; $\beta_{DG}^* = 5$ Prozent; $\beta_{GG}^* = 15$ Prozent) soll deshalb als Ausgangspunkt der folgenden Quantifizierung dienen. Als Variante wird zudem ein Fall, der sich stärker an den Medianen beziehungsweise an den Mittelwerten der Erhebung orientiert ($\beta_H^* = 0$ Prozent; $\beta_{DG}^* = 8$ Prozent; $\beta_{GG}^* = 18$ Prozent), berechnet.

6.1.2 Einbezug der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer

In Abschnitt 4.1.2 wurde hergeleitet, dass die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer – anders als andere Kantonsanteile – als zusätzliches Ressourcenpotenzial zu einem gewissen Grad bei der Bestimmung der Faktoren Beta berücksichtigt werden sollten. Eine durch die Überlegungen zum Steuerwettbewerb motivierte Vorsicht beim

Ansatz der Gewinne der privilegierten Gesellschaften kann grundsätzlich allein bei der kantonalen Gewinnsteuer oder zusätzlich auch bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer berücksichtigt werden. Im Sinne der Transparenz erscheint aber eine separate Berücksichtigung dieser Überlegungen sowohl bei der kantonalen Ertragsbesteuerung als auch beim Ansatz der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer vorteilhafter.

Im Folgenden wird eine für diesen Zweck hergeleitete Formel diskutiert, mit deren Hilfe sich der Zuschlag k zu den allein die kantonale Gewinnbesteuerung berücksichtigenden Faktoren β^* ermitteln lässt, so dass für den letztlich zu wählenden Faktor Beta gilt:

$$\beta = \beta^* + k \quad (7)$$

Die ausführliche Herleitung der Zusammenhänge findet sich im Anhang. Es gilt:

$$k = (1 - \beta^*) \cdot \frac{a \cdot \tau_{DBSt}}{sse_{CH}} \cdot (1 - r_{SW}) \cdot (1 - r_{BP}), \quad (8)$$

wobei a den prozentualen Anteil am Aufkommen der direkten Bundessteuer bezeichnet, der dem Kanton zusteht; dieser beträgt 17 Prozent. Darüber hinaus bezeichnet τ_{DBSt} den tariflichen Steuersatz der direkten Bundessteuer, der in diesem Fall 8,5 Prozent beträgt. Die Quote sse_{CH} bezeichnet die standardisierten Steuererträge, die aus einer zusätzlichen Einheit der ASG potenziell gewonnen werden; die Wahl und die Bestimmung dieser Grösse werden ebenfalls im Rahmen der detaillierten Ableitung im Anhang erläutert. Dieser Parameter beträgt derzeit nach den Modellberechnungen von Fischer (2002a) 29 Prozent. Damit beschreibt der Bruch in Zentrum von Gleichung (8), welcher ASG ein Steuerertrag in Höhe von $a \cdot \tau_{DBSt}$ entsprechen würde, er rechnet also den Steuerertrag aus dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer in einen äquivalenten ASG-Bestandteil um.¹⁰⁸ Die drei Faktoren $1 - \beta^*$, $1 - r_{SW}$ und $1 - r_{BP}$ tragen den in Abschnitt 4.1.2 dargelegten drei Einschränkungen hinsichtlich der Höhe des Einbezugs der Kantonsanteile Rechnung. Der prozentuale Abschlag β^* berücksichtigt, dass die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer insoweit, als die übrigen Gewinne aus dem Ausland bereits über die Berücksichtigung der kantonalen Gewinnbesteuerung in die ASG einbezogen werden, bereits implizit erfasst werden. Darüber hinaus bezeichnet der Parameter r_{SW} den prozentualen Abschlag, der aufgrund des Steuerwettbewerbs vorzunehmen ist, und r_{BP} den dazu analogen prozentualen Abschlag, der daraus resultiert, dass zumindest ein Teil dieser kantonalen Steuererträge als Bezugsprovision angesehen werden kann. Diesen beiden Abschlägen ist gemein, dass sie sich nicht gesichert quantifizieren lassen. Die spätere genaue Setzung dieser Parameter wird deshalb eine gewichtige politische Komponente enthalten. Dennoch sollen an dieser Stelle soweit

¹⁰⁸ Vgl. dazu auch das Beispiel im Anhang, S. 114.

möglich ökonomische Anhaltspunkte zu der angemessenen Höhe dieser Abschläge aufgezeigt werden.

Analog zu der Berücksichtigung bei der kantonalen Ertragsbesteuerung hängt die Gewichtung des Steuerwettbewerbs insbesondere von den hier nicht quantitativ exakt zu bestimmenden Reaktionen der betroffenen Gesellschaften im Steuerwettbewerb ab. Grundsätzlich sollte bei der Abschätzung des Abschlages r_{SW} berücksichtigt werden, dass das Ausmass des Einbezugs der Kantonsanteile mit der Bestimmung der allein anhand der kantonalen Besteuerung ermittelten Faktoren Beta insoweit austariert sein sollte, dass die betroffenen Kantone insgesamt keine übermässigen Nachteile im vor allem internationalen Steuerwettbewerb erlangen. Dabei geht es sowohl um die Attraktion neuer Unternehmen, als auch um das Halten der bereits im Inland ansässigen Unternehmen. Im Folgenden wird für diesen Abschlag pauschal ein Wert von 33,3 Prozent vorgeschlagen, was in etwa jener durchschnittlichen Grössenordnung entspricht, welcher die Quartilswerte der Faktoren β^* hinter den Durchschnitten beziehungsweise Medianen der quantitativen Erhebung zurückbleiben.

Für den Parameter r_{BP} wird ein Wert in Höhe von 50 Prozent vorgeschlagen. Dies unterstellt implizit, dass die Bezugsprovision 8,5 Prozent des kantonalen Gesamtaufkommens aus der direkten Bundessteuer entspricht, die sich – bei unterstellter gleichmässiger Aufteilung – in eine Kostenvergütung von 4,25 Prozent des Steueraufkommens sowie in eine Anreizkomponente in gleicher Höhe aufteilt. Diese verglichen mit den im Abschnitt 4.1.2 erwähnten relativ hohen Werte wurden unter gewichtiger Beachtung eines Vorsichtsgedankens gewählt, der sicherstellen soll, dass eine übermässige Abschöpfung mit ihren negativen Anzeizeffekten in möglichst keinem Fall eintreten soll. Dieser Vorsichtsgedanke tritt bereits dadurch zu Tage, dass diese Abschläge bei den privilegiert besteuerten Gesellschaften berücksichtigt werden sollten, ähnliche Aspekte bei den Gewinnen der ordentlich besteuerten Gesellschaften hingegen nicht ersichtlich sind. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die ordentlich besteuerten Gesellschaften erstens nicht so stark auf den Steuerwettbewerb reagieren wie die privilegiert besteuerten Gesellschaften. Zweitens ist die Gefahr einer aus der Vernachlässigung dieser Komponenten resultierenden übermässigen Abschöpfung bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften eher als gering einzustufen. Denn verglichen mit den gesamten aus den Gewinnen dieser Gesellschaften generierten kantonalen Steuererträgen macht die Bezugsprovision einen relativ geringen Anteil aus. Drittens ist zu berücksichtigen, dass der natürliche Anzeizeffekt, die Bundessteuer vollständig zu erheben – der daraus resultiert, dass die gewinnsteuerlichen Bemessungsgrundlagen auf Bundesebene sowie auf kantonaler Ebene im Grundsatz weitgehend aneinander gekoppelt sind – bei den privilegiert besteuerten Gesellschaften anders als bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften nur noch sehr eingeschränkt wirkt. Dafür ist die bei diesen Gesellschaften stark eingeschränkte kantonale Besteuerung verantwortlich.

Soweit man diesem Vorsichtsgedanken weniger Bedeutung zumisst oder jenen Teil der Kantonsanteile, der eine Bezugsprovision darstellt, geringer einschätzt, bietet sich eine Reduzierung des Abschlags r_{BP} an. Deshalb wird in den folgenden Modellrechnungen sowohl mit $r_{BP} = 50$ Prozent als auch mit $r_{BP} = 25$ Prozent gerechnet. Zudem wird die Extremposition, die den gesamten Kantonsanteil als Bezugsprovision ansieht ($r_{BP} = 100$ Prozent), berücksichtigt; in diesem Fall entsprechen die Faktoren Beta den allein aus der kantonalen Ertragsbesteuerung abgeleiteten Werten. Um die Bedeutung der Abschläge darzulegen, wird zusätzlich ein weiterer Fall $r_{SW} = r_{BP} = 0$ berechnet.

Die Gutachter kommen in Abschnitt 4.1.3 zu dem Schluss, dass die Kapitalsteuer oder andere kantonale Steuern bei der Bemessung der Faktoren Beta nicht berücksichtigt werden sollten. Eine weitere Modifikation der Faktoren Beta ist deshalb nicht notwendig.

6.2 Quantifizierung der Faktoren Beta anhand der Einzelkriterien

Gemäss den oben entwickelten Kriterien erfolgt nun eine Modellrechnung für die Höhe der Faktoren Beta, die die beiden Bestandteile β^* und k unter unterschiedlichen Annahmen miteinander kombiniert. Die allein aus der kantonalen Ertragsbesteuerung resultierende Komponente wird zum einen anhand des Vorschlags der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz β^* bemessen, zum anderen anhand der oben bereits beschriebenen, stärker an den Durchschnittswerten orientierten Grössen aus der eigenen quantitativen Erhebung. Hinsichtlich der prozentualen Abschläge bei dem die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer berücksichtigenden Zuschlag k werden die vier oben aufgezeigten Szenarien berechnet, die gleichzeitig effektiv die gesamte mögliche Bandbreite einer Berücksichtigung dieser Komponente abdecken. Hinsichtlich der weiteren Parameter werden die derzeit geltenden Bedingungen unterstellt ($\tau_{DBSt} = 8,5$ Prozent; $a = 17$ Prozent, $sse_{CH} = 29$ Prozent). Tabelle 7 zeigt die Ergebnisse dieser Modellrechnungen auf. Die seitens der Gutachter vorgeschlagenen Werte sind hervorgehoben.

		Holdinggesell- schaften	Domizilgesell- schaften		Gemischte Ge- sellschaften	
			(A) SSK	(B) Median	(A) SSK	(B) Median
Faktor Beta aus alleiniger kantonaler Ge- winnbesteuerung (β^*)		0 %	5 %	8 %	15 %	18 %
Zuschlag aufgrund Berücksichtigung der Anteile an der direkten Bundessteuer (k)	(1) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 100 \%$	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	(2) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 50 \%$	1,7 %	1,6 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %
	(3) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 25 \%$	2,5 %	2,4 %	2,3 %	2,1 %	2,0 %
	(4) $r_{SW} = 0 \%$ $r_{BP} = 0 \%$	5,0 %	4,7 %	4,6 %	4,2 %	4,1 %
Faktoren Beta unter Berücksichtigung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer (β)	(1) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 100 \%$	0 %	5,0 %	8,0 %	15,0 %	18,0 %
	(2) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 50 \%$	1,7 %	6,6 %	9,5 %	16,4 %	19,4 %
	(3) $r_{SW} = 33,3 \%$ $r_{BP} = 25 \%$	2,5 %	7,4 %	10,3 %	17,1 %	20,0 %
	(4) $r_{SW} = 0 \%$ $r_{BP} = 0 \%$	5,0 %	9,7 %	12,6 %	19,2 %	22,1 %

Tab. 7: Quantifizierung der Faktoren Beta bei verschiedenen Annahmekonstellationen.

Es fällt auf, dass die Wahl der allein auf die kantonale Gewinnbesteuerung zurückgehende Komponente β^* bei den Verwaltungsgesellschaften einen weitaus grösseren relativen Einfluss auf die Bemessung der Faktoren Beta hat als die Annahmen hinsichtlich der Abschläge r_{SW} und r_{BP} bei der Berücksichtigung der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer. Geht man vom Vorschlag der SSK aus, so führt eine Variation der Abschläge zu einem Faktor Beta für die Domizilgesellschaften zwischen fünf und 9,7 Prozent und zu einem Faktor Beta für die gemischten Gesellschaften zwischen 15 und 19,2 Prozent. Bei den Holdinggesellschaften – wo eine Einbeziehung der kantonalen Besteuerung nicht zur Debatte steht – bestimmt allein die Höhe dieser Abschläge über die Höhe der Faktoren Beta, die dementsprechend im Extremfall zwischen null und fünf Prozentpunkten liegen kann.

Die Gutachter schlagen angesichts der bereits dargestellten Erwägungen im Ergebnis die folgenden Werte für die Faktoren Beta vor:

$$\beta_H = 1,7 \text{ Prozent;}$$

$$\beta_{DG} = 6,6 \text{ Prozent;}$$

$$\beta_{GG} = 16,4 \text{ Prozent.}$$

Diese Werte stehen allerdings unter dem Vorbehalt der für die vorliegende Erhebung vergleichsweise schlechten Datenlage sowie unter dem Vorbehalt, dass die massgeblichen politischen Gremien der Gewichtung der hier verwendeten Kriterien folgen.

Anhang

Anhang 1: Fragebogen I

1. Frageblock: Bedeutung der betroffenen Gesellschaftstypen

Um die quantitative Bedeutung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen abschätzen zu können, benötigen wir Informationen zu deren Zahl und wirtschaftlicher Bedeutung. Dazu bitten wir Sie, die folgende Tabelle auszufüllen und die daran anschliessenden Fragen 1.3 und 1.4 zu beantworten. Genaue Zahlenangaben wären für uns sehr hilfreich. Soweit die Daten jedoch nicht in entsprechend aufbereiteter Form vorliegen, reichen uns zunächst auch Abschätzungen aus. Die Antworten sollten sich möglichst auf das Steuerjahr 2001 beziehen. Soweit sich in der Zwischenzeit maßgebliche Veränderungen ergeben haben, bitten wir Sie, diese ebenfalls kurz zu beschreiben.

Steuerjahr: 2001		Ordentlich besteuerte Gesellschaften	Holding- gesellschaften i.S.v. Art. 28 Abs. 2 StHG	Domizil- gesellschaften i.S.v. Art. 28 Abs. 3 StHG	Gemischte Gesellschaften i.S.v. Art. 28 Abs. 4 StHG
(1)	Zahl der betroffenen Gesellschaften				
(2)	Gesamter steuer- barer Reingewinn (Direkte Bundes- steuer) (in Tsd. Fr.)				

1.1 Zu Zeile (1): Wie viele Gesellschaften mit dem folgenden Steuerstatus gibt es in Ihrem Kanton?

1.2 Zu Zeile (2): Wie hoch ist der gesamte steuerbare Reingewinn, ermittelt als Bemessungsgrundlage der Direkten Gewinnsteuer des Bundes und aggregiert über alle Gesellschaften des angesprochenen Typs (in Tsd. Fr.)? Zwecks besserer Vergleichbarkeit der Daten bitten wir Sie, den Beteiligungsabzug (1. Holdingkorrektur) bereits in den Daten zu berücksichtigen. Vermindern Sie dazu bitte die Bemessungsgrundlage vor Berücksichtigung des Beteiligungsabzugs um die durch den Beteiligungsabzug gewährte prozentuale Steuerermäßigung (vgl. dazu auch die Berechnungen in Anlage 2).

1.3 Basieren die Daten zu Zeile (1) bzw. Zeile (2) auf einer genauen Erhebung oder einer Abschätzung?

1.4 Sind Ihnen zu 1.1 und 1.2 bedeutsame Änderungen bekannt, die sich seit dem Steuerjahr 2001 ergeben haben? Falls ja, wie sehen diese aus?

2. Frageblock: Steuerrechtliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften

2.1. Gewinnsteuer

Nach Informationen der Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (siehe Anlage) werden die ausländischen Einkünfte von Domizilgesellschaften (Art. 28 Abs. 3 Buchstabe c StHG) regelmässig zu einem Satz zwischen 0 und 20 Prozent der kantonalen Gewinnsteuer unterworfen. Bei gemischten Gesellschaften (Art. 28 Abs. 4 Satz 2 StHG) liegt diese Bandbreite zwischen 10 und 30 Prozent.

Innerhalb welcher Bandbreite werden in Ihrem Kanton derzeit die ausländischen Einkünfte folgender Gesellschaften zur Besteuerung herangezogen:

- a) Domizilgesellschaften
- b) Gemischte Gesellschaften

Nach welchen Kriterien wird bestimmt, welcher konkrete Wert innerhalb dieser Bandbreite der Besteuerung zugrunde gelegt wird, sprich wie das gesetzliche Kriterium der „Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz“ (Art. 28 Abs. 3 Buchstabe c StHG) bzw. des „Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz“ (Art. 28 Abs. 4 Satz 2 StHG) ausgefüllt wird? Gibt es feste, quantifizierbare Kriterien (z.B. den Personalbestand), die über die Einordnung entscheiden? Wenn ja, wie sehen diese aus?

Gewichtet man die Steuerfälle nach der Höhe der ausländischen Gewinne, was denken Sie, mit welchem Anteil werden die meisten Gewinne aus dem Ausland i.S.v. Art. 28 Abs. 3 Buchstabe c StHG bzw. Art. 28 Abs. 4 Satz 2 StHG in Ihrem Kanton in die Besteuerung einbezogen bei

- a) Domizilgesellschaften
- b) Gemischten Gesellschaften

Beispiel: Es bestehen fünf Domizilgesellschaften, von denen die ausländischen Einkünfte aus zwei Gesellschaften jeweils zu fünf Prozent und die der anderen drei Gesellschaften zu zehn Prozent der kantonalen Gewinnsteuer unterworfen werden; die ersten beiden Gesellschaften erwirtschaften einen Gewinn von je 1 Mio sFr, die anderen drei erwirtschaften je 100.000 sFr. Die meisten Gewinne (zwei Mio Fr.) werden deshalb zu fünf Prozent einbezogen, obwohl die meisten Gesellschaften (drei) zu zehn Prozent berücksichtigt werden. Die passende Antwort auf diese Frage wäre damit fünf Prozent.

2.2. Kapitalsteuer

Welchem Tarif der Kapitalsteuer werden ordentlich besteuerte Gesellschaften derzeit in Ihrem Kanton unterworfen?

Verglichen mit ordentlich besteuerten Gesellschaften, wie werden in Ihrem Kanton derzeit die folgenden Gesellschaften bei der Kapitalsteuer behandelt? Wie sehen insbesondere etwaige Vergünstigungen aus?

- a) Holdinggesellschaften
- b) Domizilgesellschaften
- c) Gemischte Gesellschaften

2.3. Materialien

Es wäre für uns sehr hilfreich, wenn Sie uns folgende Materialien zur Verfügung stellen könnten, indem Sie sie diesem Bogen beilegen:

- a) Auszug aus den relevanten Teilen des Steuergesetzes.
- b) Anleitungen, Anweisungen usw. zur genauen Vorgehensweise bei der Quantifizierung des steuerpflichtigen Anteils der Einkünfte aus dem Ausland, soweit solche existieren. Soweit etwaige interne Verwaltungsanweisungen in hohem Masse vertraulich sind, bitten wir Sie, dies entsprechend zu vermerken.

2.4 Steuerjahr 2001

Hat es hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der betroffenen Gesellschaften seit dem Steuerjahr 2001 bedeutsame Veränderungen gegeben? Falls ja, wie sehen diese aus, d.h., wie wurden die betroffenen Gesellschaften im Gegensatz zur o.g. aktuellen Situation im Jahr 2001 besteuert?

2.5. Allgemeine Fragen

Welchen Wert für den jeweiligen Faktor β halten Sie aus Sicht der Gesamtschweiz für sinnvoll und wie begründen Sie Ihre Wahl für die folgenden drei Gesellschaftstypen:

- a) Holdinggesellschaften
- b) Domizilgesellschaften
- c) Gemischte Gesellschaften

Haben Sie weitere Anmerkungen oder Informationen, die zur breiteren Fundierung der Untersuchung dienlich sein könnten?

Anhang 2: Ergebnisse des Fragebogens I

	Ordentlich besteuerte Gesellschaften	Holding- gesellschaften	Domizil- gesellschaften	Gemischte Gesellschaften	Summe (Gesamt)	Summe (privileg. Gesellsch.)
Aargau	12.763	235	15	12	13.025	262
Appenzell A. Rh.	1.719	24	17	2	1.762	43
Appenzell I. Rh.	435	41	35	0	511	76
Basel-Landschaft	6.476	170	64	0	6.710	234
Basel-Stadt	8.204	300	225	7	8.736	532
Bern	21.944	455	69	42	22.510	566
Fribourg	5.907	486	1.465	64	7.922	2.015
Genève 1)	20.872	285	511	144	21.812	940
Glarus	1.322	23	1.068		2.413	1.091
Graubünden	5.746	204	1.198	6	7.154	1.408
Jura	1.439	196	27	0	1.662	223
Luzern	9.171	164	38	181	9.554	383
Neuchâtel 1)	5.243	50	121	34	5.448	205
Nidwalden 1)	2.051	126	132	37	2.346	295
Obwalden	1.600	34	79	10	1.723	123
Schaffhausen	2.712	96	66	54	2.928	216
Schwyz	4.530	152	270	44	4.996	466
Solothurn	5.113	96	48	34	5.291	178
St.Gallen	12.503	292	196	50	13.041	538
Thurgau	5.861	148	82	0	6.091	230
Ticino 2)	17.555	275	1.804	1.148	20.781	4.302
Uri	590	15	12	0	617	27
Valais	7.808	60	64	0	7.932	124
Vaud	15.671	228	0	201	16.100	429
Zug	8.232	1.102	3.390	935	13.659	5.427
Zürich	40.665	724	178	69	41.636	971
Schweiz	226.132	5.981	11.174	3.074	246.360	20.229

1) Domizil- u. gemischte Gesellschaften wurden nicht getrennt ausgewiesen, Trennung erfolgte durch Schätzung d. Gutachter

2) Schätzung bezog sich auf ca. 75 Prozent der Gesellschaften, die Zahlen wurden durch die Gutachter hochgerechnet

Tab. 8: Zahlenmässige Erhebung der betroffenen Gesellschaften.

	Ordentlich besteuerter Gesellschaften	Holding- gesellschaften	Domizil- gesellschaften	Gemischte Gesellschaften	Summe (Gesamt)	Summe (privileg. Gesellsch.)	Art Erhebung
Aargau	1.898.589	187.937	162.666	65.990	2.315.182	416.593	genaue Erhebung
Appenzell A. Rh.	100.000	1.074	1.316	0	102.390	2.390	Abschätzung
Appenzell I. Rh.	61.294	2.672	10.731	0	74.697	13.403	Erhebung
Basel-Landschaft	240.327	706.920	181.316	0	1.128.563	888.236	genaue Erhebung
Basel-Stadt	3.646.400	1.471.624	163.192	12.870	5.294.086	1.647.686	Erhebung, z.T. Schätzung auf Vorjahresbasis
Bern	2.993.231	562.251	26.891	84.349	3.666.722	673.491	Datenbank, Jahr 2000
Fribourg	802.391	2.183.933	681.871	144.486	3.812.681	3.010.290	genaue Erhebung
Genève 1) 2)	4.063.341	345.793	244.101	569.569	5.222.803	1.159.463	Schätzung, keine Holdingkorrektur vorgenommen
Glarus	103.890	72	675.163	k.A.	779.125	675.235	genaue Erhebung
Graubünden	501.380	141.452	253.476	8.253	904.561	403.181	genaue Erhebung
Jura	243.577	5.193	648	0	249.418	5.841	genaue Erhebung
Luzern	854.493	33.330	18.900	634.130	1.540.853	686.360	Abschätzung
Neuchâtel 2)	1.734.902	100.892	293.018	683.709	2.812.521	1.077.619	Abschätzung
Nidwalden 2)	135.000	8.500	28.500	66.500	238.500	103.500	genaue Erhebung
Obwalden	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0	0	k.A.
Schaffhausen	440.000	95.000	145.000	370.000	1.050.000	610.000	zuverlässige Abschätzung
Schwyz	1.179.748	104.079	129.777	631.444	2.045.048	865.300	provisorische Zahlen u. def. Einschätzungen
Solothurn	647.326	31.910	15.955	4.466	699.657	52.331	Abschätzung bei Aufteilung, sonst exakt
St.Gallen	1.267.928	115.431	46.349	8.000	1.437.708	169.780	genaue Erhebung, außer gem. Ges.
Thurgau	860.679	207.364	26.571	0	1.094.614	233.935	Erhebung mit Unwägbarkeiten
Ticino 3)	1.741.740	452.561	42.467	530.335	2.767.103	1.025.363	Schätzung
Uri	230.841	14.524	67	0	245.432	14.591	genaue Erhebung, z.T. provisorisch
Valais	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	0	0	k.A.
Vaud	1.395.208	1.453.698	0	1.078.514	3.927.420	2.532.212	k.A.
Zug	981.674	716.396	569.803	3.887.082	6.154.955	5.173.281	Abschätzung
Zürich 1)	7.790.775	63.463	21.995	13.633	7.889.866	99.090	EDV-Erhebung, ca. 35% provisorisch; keine Holdingkorrektur
Schweiz	33.914.734	9.006.069	3.739.772	8.793.330	55.453.905	21.539.171	

1) Holdingkorrektur wurde seitens der Gutachter geschätzt

2) Domizil- und gemischte Gesellschaften wurden nicht getrennt ausgewiesen, Trennung erfolgte durch Schätzung der Gutachter

3) Schätzung bezog sich auf ca. 75 Prozent der Gesellschaften, die Zahlen wurden durch die Gutachter hochgerechnet

Tab. 9: Gewinnmässige Erhebung der betroffenen Gesellschaften (in Tsd. Fr.).

	Besteuerung ausl. Einkünfte (gesetzl.)				Regeleinbezug	
	Domizilgesellschaften		Gemischte Gesellschaften		Domizil- gesellschaften	Gemischte Gesellschaften
	steuerbare Quote	Kriterium	steuerbare Quote	Kriterium		
Aargau	4-10%	Personalbestand (in Relation zum ges. Personalbestand der ausgewiesenen Wertschöpfung)	10-25%	Personalbestand (in Relation zum ges. Personalbestand der ausgewiesenen Wertschöpfung)	5%	15%
Appenzell A. Rh.	0-20%	unter 10%: ohne Infrastruktur und ohne Personal in Schweiz mind. 10%: mit Infrastruktur und mit Personal in Schweiz (Personalintensität im Verhältnis zu dem durch Personal erwirtschafteten Ertrag) 20%: im Maximum	10-30%	10%: ohne Infrastruktur und ohne Personal in Schweiz mind. 20%: mit Infrastruktur und mit Personal in Schweiz (Personalintensität im Verhältnis zu dem durch Personal erwirtschafteten Ertrag) 30%: im Maximum	10%	10%
Appenzell I. Rh.	10-20%	keine fixen Kriterien, üblicherweise 10% der Bemessungsgrundlage, Abweichungen in Einzelfällen	10%	keine Fälle, 10%: vorgesehene Größe; keine fixen Kriterien, üblicherweise 10% der Bemessungsgrundlage, Abweichungen in Einzelfällen	10%	10%
Basel-Landschaft	2-10%	Personalbestand /-Kosten; Raumkosten / Mieten; Vermögenszusammensetzung /-umfang; Bewirtschaftungsintensität im Zusammenhang mit Vermögenszusammen-setzung; Entscheidungsbefugnis in CH	5-20%	Personalbestand /-Kosten; Raumkosten / Mieten; Vermögenszusammensetzung /-umfang; Bewirtschaftungsintensität im Zusammenhang mit Vermögenszusammen-setzung; Entscheidungsbefugnis in CH	5%	5%
Basel-Stadt	0-10%	0%: keine Hilfs- oder Geschäftstätigkeit; bloße Verwaltung des eigenen Vermögens 10%: Hilfstätigkeiten ggü. ausländischen Konzernges.	15%	ausschließliche oder überwiegende auslandsbezogene Geschäftstätigkeit	10%	15%
Bern	0-20%	Personaleinsatz in Schweiz bis 5 B.: 0% bis 20 B.: 5% bis 30 B.: 15% bis 50 B.: 20%	0-20%	Personaleinsatz in Schweiz bis 5 B.: 0% bis 20 B.: 5% bis 30 B.: 15% bis 50 B.: 20%	5%	10%
Fribourg	5-10%	Ansässigkeit in der Schweiz; Bedeutung der Verwaltungstätigkeit; Herkunft der Umsätze	10-20%	Ansässigkeit in der Schweiz; Bedeutung der Verwaltungstätigkeit; Herkunft der Umsätze	10%	10%

Tab. 10: Gewinnsteuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen.

	Besteuerung ausl. Einkünfte (gesetzl.)				Regeleinbezug	
	Domizilgesellschaften		Gemischte Gesellschaften		Domizil- gesellschaften	Gemischte Gesellschaften
	steuerbare Quote	Kriterium	steuerbare Quote	Kriterium		
Genève	i.d.R. 2,5%-20%	Revenus commerciaux: 20% Revenus financiers CH: 100% Revenus financiers étrangers tiers : 15% Revenus financiers étrangers groupe : 2,5% Revenus holding : 0	i.d.R. 2,5%-20%	Revenus commerciaux: 20% Revenus financiers CH: 100% Revenus financiers étrangers tiers : 15% Revenus financiers étrangers groupe : 2,5% Revenus holding : 0; regelmäßig 20% (revenues commerciaux), in Ausnahme (hohe Gewinne bei wenig Angestellten, Trading-Ges.) degressive Sätze	20%	20%
Glarus	0 % (reine DG)	--	5-20 %	Vollzeitbeschäftigte Schweiz: < 3 B. (5%) 3-5 B. (10%) 6-10 B. (15%) > 10 B. (20%)	10-15%	15-20%
Graubünden	0-20%	Präsenz u. Affinität Schweiz; Personaleinsatz 0% Holdingfkt.; kein Pers., kein Büro <= 5% Hilfsfkt. einfacher Art > 5% Verwaltungsfkt. qualif. Art <= 20% Geschäftsakt. mit Wirkungsort Ausl.	10-30%	Intensität von Präsenz und wirtschaftlicher Affinität in/mit der Schweiz; wichtig: Personaleinsatz	5%	15%
Jura	0%-20%	Umsätze Aktivität in der Schweiz Personal Verteilung des Aktivvermögens	10%-30%	Umsätze Aktivität in der Schweiz Personal Verteilung des Aktivvermögens	10%	k.A.
Luzern	0-18.3%	Personal- und Verwaltungsaufwand	9.1-18.3%	Personal- und Verwaltungsaufwand	0%	18,3%
Neuchâtel	0-10%	Personaleinsatz	10-20%	Personaleinsatz, Geschäftstätigkeit in der Schweiz	5%	10%
Nidwalden	0-20%	Orientierungsschreiben der Schweiz. Steuerkonferenz	10-30%	Orientierungsschreiben der Schweiz. Steuerkonferenz	10%	20%
Obwalden	0%		1-20%	Intensität der Geschäftstätigkeit in Schweiz/ Anzahl Vollzeitstellen als gewichtiges Indiz	0%	10%
Schaffhausen	0%	darf in der Schweiz kein eigenes Personal beschäftigen und keine eigenen Büros unterhalten	10-20%	Umfang der Geschäftstätigkeit in der Schweiz	0%	10%
Schwyz	10%	Funktion der Mitarbeiter	15% Prinzipalges: 30%	Funktion der Mitarbeiter, nicht Zahl	10%	15%

Tab. 10: Gewinnsteuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen (Fortsetzung).

	Besteuerung ausl. Einkünfte (gesetzl.)				Regelbezug	
	Domizilgesellschaften		Gemischte Gesellschaften		Domizil- gesellschaften	Gemischte Gesellschaften
	steuerbare Quote	Kriterium	steuerbare Quote	Kriterium		
Solothurn	0-25%	Personal Büroinfrastruktur	5-40%	Personal Büroinfrastruktur	5-10%	20%
St.Gallen	Regel: 10% Ausnahme: 5%	Verwaltungstätigkeit (Anteil der in Schweiz anfallenden Verwaltungskosten im Verhältnis zum Umsatz)	Regel: 10% Ausnahme: > 10%	Verwaltungstätigkeit (Anteil der in Schweiz anfallenden Verwaltungskosten im Verhältnis zum Umsatz)	10%	10%
Thurgau	5-15%	Personalbestand: ohne Infrastruktur u. Personal in der Schweiz: <10%; andere nach Personalintensität im Vergleich zum erwirtschafteten Ertrag: 10- max. 20%	5-15% (sehr wenige Fälle)	Personalbestand	rund 10%	rund 10%
Ticino	20% (Normalfall)	s. Secondo Circolare C.F.F.	20% (Normalfall)	s. Secondo Circolare C.F.F.	20%	20%
Uri	0-20%	Verwaltungstätigkeit; ohne Infrastruktur/ ohne Personal in Schweiz: u.U. 0% ab 10 VollzeitB.:20%	10-20%	Vollzeitbeschäftigte Schweiz: < 10 B.: 10% >= 10 B.: 20%	10%	10%
Valais	0-20%	keine fixen Kriterien, bei geringem Personaleinsatz meist 10%	10-30%	keine fixen Kriterien, bei geringem Personaleinsatz meist 10%	10%	20%
Vaud	10-33%	Sätze sinken mit steigenden Gewinnen und steigen mit Zunahme schweizerischer Anteilseigner	10-33%	Sätze sinken mit steigenden Gewinnen und steigen mit Zunahme schweizerischer Anteilseigner	20%	20%
Zug	0%, bei StHG- konformer Zuord- nung 0-10%	ohne Pers.: 0% mit Pers.: 5-10%	10-25%	Vollzeitbeschäftigte Schweiz: <= 5 B.: 10 6-10 B.: 15% 11-30 B.: 20% > 30 B.: 25%	0%	ca. 20%
Zürich	mind. 5%	Art der Aktivität (Finanzges., Lizenzverwertges., Captive), im Einzelfall Entscheid aufgrund individueller Situation	10-20%	Art der Aktivität (Finanzges., Lizenzverwertges., Captive), im Einzelfall Entscheid aufgrund individueller Situation	10%	15%

Tab. 10: Gewinnsteuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen (Fortsetzung).

	Holdinggesellschaften		Domizilgesellschaften		Gemischte Gesellschaften		Allgemeine Anmerkungen
	Vorschlag	Begründung	Vorschlag	Begründung	Vorschlag	Begründung	
Aargau	k.A.		5%	k.A.	15%	k.A.	
Appenzell A. Rh.	0%		5%		15%		Mindestwerte, diese folgen SSK; es sollte nicht von Besteuerung der ausländischen Einkünfte zu 0% ausgegangen werden; Bundessteueranteil ist zusätzlich zu berücksichtigen; Beta-Faktor nicht statisch, sondern an jeweilige Verhältnisse angepasst
Appenzell I. Rh.	0%	k.A.	10%	k.A.	10%	k.A.	
Basel-Landschaft	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Basel-Stadt	> 0%		> 8%		> 15%		angegebene Prozentwerte zzgl. Zuschlag für Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer
Bern	0,10%	nur objektmässig zugeteilter Liegenschaftsertrag wird als Gewinnkomponente besteuert, Effekt über Repartition des Bundessteueranteils ist zu berücksichtigen	5%	heutige Besteuerung der Mehrzahl der Gesellschaften	10%	heutige Besteuerung der Mehrzahl der Gesellschaften (bezogen auf den Kanton Bern, gesamtschweizerisches Urteil nicht möglich)	
Fribourg	0%	das StHG erlaubt den Kantonen diesbezüglich keine Besteuerung des Gewinns	8%	k.A.	12%	k.A.	
Geneve	0%	Völlige Freistellung mit Ausnahme der Liegenschaftseinkünfte	20%		20%		20% ist Genfer Regelwert; kann auf 18% sinken, wenn man die Besteuerung der Finanzprodukte einbezieht; insgesamt wird der Faktor 1.8 aber aus Sicht der Praxis der anderen Kantone sicherlich zu hoch sein
Glarus	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Graubünden	0%	keine über die voll steuerpflichtigen Erträge hinaus zusätzlich ausschöpfbare Steuerkraft	5%	eigene Erfahrungen; Antrag SSK	15%	wie Antrag SSK	
Jura	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Luzern	0%	grundsätzlich gleiche Behandlung in allen Kantonen	<<5%	5 % ist hoch, tendenziell näher bei Null	15%	im Kanton Luzern wird Quote durch 3 Ges. mit fester Steuer von 3% (entspricht Ermässigung auf rund 20%) massgebend beeinflusst; ohne diese 3 Ges. resultiert Satz von 15% im Kanton Luzern	
Neuchâtel	0%	k.A.	5%	k.A.	10%	k.A.	
Nidwalden	0%		10%	Praxis im Kanton Nidwalden	20%	Praxis im Kanton Nidwalden	
Obwalden	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Schaffhausen	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	

Tab. 11: Vorschläge der Kantone für die Bemessung der Faktoren Beta.

	Holdinggesellschaften		Domizilgesellschaften		Gemischte Gesellschaften		Allgemeine Anmerkungen
	Vorschlag	Begründung	Vorschlag	Begründung	Vorschlag	Begründung	
Schwyz	kein konkreter Antrag	Dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer, der kantonalen Kapitalsteuer sowie der unterschiedlichen Praxis bei der Gewährung des Holdingsprivilegs muss Rechnung getragen werden.	10%	nicht einverstanden mit SSK, da Schwyz sonst gegenüber Kantonen, die keine Besteuerung oder nur 5% vornehmen, schlechter gestellt wäre.	15%	Vorschlag Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK	
Solothurn	Gewinn 20-25%. Kapital 2x0.5 Promille	k.A.	Gewinn 20-25%. Kapital 2x0.5 Promille	k.A.	Gewinn 15-20%. Kapital 2x0.5 Promille	k.A.	
St.Gallen	0%	Vorschlag Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK	5%, allenfalls auch 5-10%	Vorschlag Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK	15%, allenfalls gegen 10% tendierend	Vorschlag Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der SSK	Rückerstattung des Bundessteueranteils ist zu berücksichtigen, da ca. 1/3 der Bundessteuer und damit nicht unbedeutend; Faktor Beta sollte laufend wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden
Thurgau	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	
Ticino	0%	k.A.	20%	k.A.	20%	k.A.	
Uri	0%	Praxis im Kanton Uri, u.U. nicht für Schweiz repräsentativ	10%	Praxis im Kanton Uri, u.U. nicht für Schweiz repräsentativ	10%	Praxis im Kanton Uri, u.U. nicht für Schweiz repräsentativ	
Valais	0% zzgl. DBSt-Anteil		mind. 5% zzgl. DBSt-Anteil		15% zzgl. DBSt-Anteil		Beta muss variabel sein, eine Anpassung möglich
Vaud	0%	Holdings spielen eine wichtige Rolle bzgl. des kantonalen Anteils an der direkten Bundessteuer; dies sollte man berücksichtigen	10%	k.A.	20%	k.A.	
Zug	0%	Holdinggesellschaften können für die Kantons- und Gemeindesteuern nur für die schweizerischen Liegenschaftserträge besteuert werden. Ein Faktor Beta erübrigt sich deshalb.	5%	Verwaltungstätigkeit belastet lokale Infrastruktur nur minimal und trägt nicht zur kommerziellen Wertschöpfung bei. In Praxis des Kantons Zug werden nur Domizilgesellschaften ohne Infrastruktur erfasst, deshalb Nullsatz; meisten Kantone besteuern ansonsten eine Quote von 0-10%	15%	Steuerwettbewerb bewirkt, dass Quoten am Sinken sind, insbesondere auch von "grossen" gemischten Gesellschaften mit viel Personal	Faktor Beta sollte ausschließlich die besteuerte Quote der ausländischen Erträge erfassen
Zürich		ein Drittel des Ertrags könnte ordentlich besteuert werden; andererseits müsste ohne Holdingstatus auf dem beteiligungsbezogenen Bereich der Beteiligungsabzug gewährt werden	5% zzgl. DBSt-Anteil	laut Empfehlung der SSK + Zuschlag DBSt-Anteil Kantone	15% zzgl. DBSt-Anteil	laut Empfehlung der SSK + Zuschlag DBSt-Anteil Kantone	da beteiligungsbezogener Bereich bei Domizil- und gemischten Ges. ebenfalls steuerfrei ist, müsste zufolge Bundessteueranteil Kantone ebenfalls rund 5% des Gesamtertrages, welcher bei der Direkten Bundessteuer der ordentlichen Besteuerung unterliegt, berücksichtigt werden (17% von 33%)

Tab. 11: Vorschläge der Kantone für die Bemessung der Faktoren Beta (Fortsetzung).

	effektiver nominaler Steuersatz in ‰				effektive Minimalsteuer nominal (in Fr.)			
	Ordentlich besteuerte Gesellschaften	Holding-gesellschaften	Domizil-gesellschaften	Gemischte Gesellschaften	Ordentlich besteuerte Gesellschaften	Holding-gesellschaften	Domizil-gesellschaften	Gemischte Gesellschaften
Aargau	4,600	0,184	0,184	0,184	920	920	920	920
Appenzell A. Rh.	0,750	0,150	0,150	0,150	300	300	300	300
Appenzell I. Rh.	0,675	0,068	0,068	0,675	675	675	675	675
Basel-Landschaft	5,110	0,500	2,000	2,000	600		1000	
Basel-Stadt	5,250	0,500	0,500	0,500				
Bern	1,470	0,150	0,150	0,150				
Fribourg	3,705	0,195	0,195	0,195	332	332	332	332
Genève	4,030	0,672	4,030	4,030				
Glarus	3,774	0,063	0,063	0,063		629	629	629
Graubünden	9,990	0,050	0,050	0,050		300	300	300
Jura	3,773	0,400	0,400	k.A.		200	200	
Luzern	4,100	0,500	0,500	0,500		500	500	500
Neuchâtel	5,000	1,000	1,000	1,000				
Nidwalden	1,873	0,350	0,350	0,350	500	500	500	500
Obwalden	3,070	0,400	0,400	3,070		300	300	
Schaffhausen	3,450	0,115	0,115	0,115		230	230	230
Schwyz	3,136	0,196	0,196	0,196		392	392	392
Solothurn	4,590	0,440	0,440	1,270		440	440	440
St.Gallen	1,005	0,168	0,168	1,005		1005	1005	
Thurgau	4,679	0,156	0,156	0,156		936	936	936
Ticino	3,000	0,300	0,300	0,300		1000	1000	1000
Uri	4,275	0,525	0,525	0,525		525	525	525
Valais	5,075	0,203	0,203	0,203				
Vaud	2,808	1,755	1,755	1,755				
Zug	0,786	0,118	0,118	0,157		236	236	236
Zürich	3,645	0,729	0,729	0,729				

Tab. 12: Kapitalsteuerbelastung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen (aufbereitet durch Gutachter).

Anhang 3: Ausführliche Herleitung von Ausdruck (8)

Grundvoraussetzung dafür, den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer über die Bemessung der Faktoren Beta zu berücksichtigen, ist, dass zwischen dem finanziellen Vorteil der Kantone und den in die Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) eingehenden Gewinnen ein theoretischer Zusammenhang besteht. Dies ist eindeutig der Fall. Denn der Kantonsanteil κ an der direkten Bundessteuer lässt sich prinzipiell ermitteln, indem der Gewinnsteuersatz der direkten Bundessteuer τ_{DBSt} mit dem prozentualen Kantonsanteil an der Bundessteuer a multipliziert wird.

$$\kappa = \tau_{DBSt} \cdot a \quad (9)$$

Dieser Anteil κ steht den Kantonen damit zusätzlich zur Verfügung. Er ist jedoch nicht direkt mit dem zu ermittelnden Faktor β kompatibel, da es sich hier nicht um eine zusätzliche Bemessungsgrundlage, sondern um einen Steuerertrag handelt. Deshalb ist eine Hilfsgrösse notwendig, die es erlaubt, einen Steuerertrag in eine dazu äquivalente ASG umzurechnen.

Um die Steuererträge sowie die Ausgleichszahlungen nach Inkrafttreten der NFA in Bemessungsgrundlagen und damit Veränderungen des durch die ASG bezeichneten Ressourcenpotenzials umzurechnen, greift die Botschaft zur NFA vom 14. November 2001 im Rahmen der Wirkungsanalyse auf die Hilfsgrösse der standardisierten Steuererträge (SSE) zurück.¹⁰⁹ Die SSE eines Kantons sind definiert als diejenigen Steuererträge, die ein Kanton erzielen kann, wenn alle Kantone ihre unterschiedlichen Ressourcenpotenziale identisch ausschöpfen. Auf einen Kanton bezogen errechnen sie sich als:

110

$$SSE = \frac{\text{eff. Steuereinnahmen aller Kantone u. Gemeinden} + \text{Kantonsanteile DBSt}}{\text{schweizerische Wohnbevölkerung}} \cdot \frac{\text{kant. Ressourcenindex}}{100} \cdot \text{Bevölkerung d. Kantons} \quad (10)$$

Das Verhältnis der SSE zur ASG ist für alle Kantone gleich; dieses Verhältnis sse_{CH} beschreibt, inwieweit die Kantone eine ASG durchschnittlich prozentual ausschöpfen. Eine Studie von Fischer (2002a) setzt dafür einen Wert von etwa 29,0 Prozent an. Dieser Wert hängt von den Annahmen der zugrundeliegenden Modellrechnung ab und kann dementsprechend mit diesen beziehungsweise auch mit einem sich verändernden wirtschaftlichen Umfeld variieren. Dennoch eignen sich die SSE sowie die sse_{CH} , um die notwendige Umrechnung von Steuererträgen in ASG-Bestandteile vorzunehmen, denn sie stellen – wenn auch zunächst für andere als die hier verfolgten Zwecke – einen Zusammenhang zwischen Zahlungen und der ASG her. Diese SSE beziehungsweise die sse_{CH} werden deshalb im Folgenden als typisiertes Verhältnis zwischen Steuerbemessungsgrundlage und Steuerertrag für die Schweizer Kantone unterstellt.

¹⁰⁹ Für den Begriff der standardisierten Steuererträge wird im Gesetz der Begriff der „massgebenden eigenen Ressourcen“ verwendet, vgl. Schweizerischer Bundesrat (2001), S. 2476.

¹¹⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (2001), S. 2476.

Das prozentual auf die steuerpflichtigen Gewinne vor Berücksichtigung der zweiten Holdingkorrektur π bezogene Steuerpotenzial t , das ein Kanton aus den steuerpflichtigen Gewinnen einer Gesellschaft ziehen kann, setzt sich zusammen aus den darauf erhobenen kantonalen Steuern sowie dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer.

Bezeichnet β^* jenen Faktor Beta, der allein die kantonalen Besteuerungsmöglichkeiten ohne die Repartition der Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer berücksichtigt, so gilt

$$t = \frac{\beta^* \cdot \tau_{K,SSE} \cdot \pi + a \cdot \tau_{DBSt} \cdot \pi}{\pi} \quad (11)$$

Dabei bezeichnet der Steuersatz $\tau_{K,SSE}$ jenen Teil des Satzes sse_{CH} , der nicht auf die direkten Bundessteueranteile zurückzuführen ist:

$$\tau_{K,SSE} = sse_{CH} - a \cdot \tau_{DBSt} \quad (12)$$

Er entspricht damit der durchschnittlichen Belastung mit Kantons- und Gemeindesteuern. Für ordentlich besteuerte Gesellschaften gilt $\beta^* = 100$ Prozent. Daraus folgt

$$t = sse_{CH} \quad (13)$$

Dieser Zusammenhang ergibt sich bereits aus den Annahmen und besagt, dass die Gewinne ordentlich besteuerten Gesellschaften in Höhe von sse_{CH} ausgeschöpft werden können.

In einem nächsten Schritt ist zu ermitteln, inwieweit die Steuererträge einer privilegiert besteuerten Gesellschaft hinter denen einer ordentlich besteuerten Gesellschaft zurückbleiben. Dies gibt an, in welchem Ausmasse die ASG zu reduzieren ist, damit das aus beiden Gesellschaftstypen resultierende Steuerpotenzial gleich gewichtet wird. Dazu ist jener Steuerertrag, den ein Kanton aus den Gewinnen einer privilegiert besteuerten Gesellschaft auf Basis der für die SSE zugrunde liegenden Steuerquote erzielen kann, durch die aus den Gewinnen einer ordentlich besteuerten Gesellschaft erzielbare Quote sse_{CH} zu dividieren. Der sich ergebende Quotient beschreibt den Anteil an den Reingewinnen der privilegiert besteuerten Gesellschaften, der in die ASG und damit das Ressourcenpotenzial eingeht. Dieser Anteil setzt sich zusammen aus dem Faktor β^* , der die kantonale Besteuerung berücksichtigt, und dem dazu zu addierenden Zuschlag k , der überschlagsweise¹¹¹ den Einfluss des kantonalen Anteils an der Bundessteuer auf das Ressourcenpotenzial erfasst. Damit gilt:

¹¹¹ Bei dieser Vorgehensweise wurden beispielsweise Rückwirkungen einer durch den erweiterten Einbezug erfolgenden Veränderung der ASG auf die durchschnittliche Ausschöpfung sse_{CH} nicht berücksichtigt, so dass die vorliegende Abschätzung nur einen überschlagsweisen Charakter hat. Dies ist in der Praxis unproblematisch, da die Probleme bei der Schätzung der Abschläge für den Steuerwettbewerb und die Bezugsprovision eine hohe Unschärfe in die Erwägungen einbringen. Ausserdem wird nicht berücksichtigt, dass eine Veränderung von β^* oder der ordentlichen Steuerbelastung, die in einem Kanton gilt, aufgrund der Abzugsfähigkeit der kantonalen Steuern bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer Rückwirkungen auf die Bemessungsgrundlage dieser Steuer und damit auf die

$$\beta = \beta^* + k \quad (14)$$

und

$$\beta^* + k = \frac{\beta^* \cdot \tau_{K,SSE} + a \cdot \tau_{DBSt}}{sse_{CH}} \Rightarrow k = \frac{\beta^* \cdot \tau_{K,SSE} + a \cdot \tau_{DBSt}}{sse_{CH}} - \beta^* \quad (15)$$

Einsetzen von $\tau_{K,SSE} = sse_{CH} - a \cdot \tau_{DBSt}$ und Auflösen der Gleichung ergibt:

$$k = (1 - \beta^*) \cdot \frac{a \cdot \tau_{DBSt}}{sse_{CH}} \quad (16)$$

Beispiel:

Verfügt ein Kanton durch Gewinne ordentlich besteuerten Gesellschaften über eine zusätzliche Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage ASG_O in Höhe von 100 und unterstellt man, dass dieser Kanton diese ASG durchschnittlich, also in Höhe der Quote der standardisierten Steuererträge sse_{CH} ausschöpft, so erzielt er daraus ein Steueraufkommen an kantonalen Steuern in Höhe von 27,555 Einheiten sowie einen Anteil an der direkten Bundessteuer in Höhe von 1,445 Einheiten. Es stellt sich nun die Frage, wie hoch eine Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage ASG_P sein müsste, wenn, wie beispielsweise im Falle einer privilegiert besteuerten Gesellschaft, keine Kantonssteuer erhoben würde und die potenzielle aus ordentlich und privilegiert besteuerten Gesellschaften generierte Finanzkraft – zunächst ohne Berücksichtigung etwaiger Abschläge – gleich abgebildet werden soll. Diese ASG_P ist verglichen mit der ASG_O in dem Verhältnis gemindert, in dem die Steuererträge aus der privilegiert besteuerten Gesellschaft hinter denen der ordentlich besteuerten Gesellschaft zurückbleiben. Damit gilt:

$$ASG_P = ASG_O \cdot \frac{\text{Steuerertrag priv. besteuerte Gesellschaft}}{\text{Steuerertrag ord. besteuerte Gesellschaft}} = 100 \cdot \frac{1,445}{29} = 4,983$$

Ohne Berücksichtigung weiterer Abschläge würde der Gewinn einer kantonal nicht besteuerten Gesellschaft in Höhe von 100 Einheiten die ASG also um 4,983 Einheiten erhöhen. Denn 4,983 Einheiten zusätzliche ASG ergeben multipliziert mit der Quote der standardisierten Steuererträge in Höhe von 29 Prozent genau 1,445 Einheiten an Steuererträgen, was genau dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer entspricht.

Kasten 3: Beispiel zur Abschätzung der ASG aus den Steuererträgen.

k ist eine Funktion, die in Abhängigkeit von β^* fällt. Das Absinken dieser Funktion ist darauf zurückzuführen, dass für jene Gewinne, die über den Faktor β^* in die kantonale Steuerbemessungsgrundlage einbezogen werden, die Berücksichtigung der Bundesanteile an der Gewinnsteuer bereits der bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften entspricht. Dementsprechend ist für $\beta^* = 0$ die ASG um die vollständige sich aus dem Steuerertrag κ ergebende fiktive Bemessungsgrundlage κ / sse_{CH} zu korrigieren. Für $\beta^* = 1$ hingegen gilt $k = 0$ und eine Korrektur erübrigt sich.

Dieser Ausdruck trägt dem Umstand, dass die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer wie in Abschnitt 4.1.2 dargelegt auch Erhebungskosten abdecken könnten,

Ausgangsbasis der Berechnungen hat. Diese Rückwirkung wird allerdings, wie in Abschnitt 2.1 erörtert, im Rahmen der Bemessung der ASG grundsätzlich nicht berücksichtigt.

keine Rechnung. Auch bei der Formulierung der SSE fällt auf, dass die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer in voller Höhe in die SSE einbezogen werden, ein etwaiger Erhebungskostenabzug also nicht stattfindet. Ein solcher Erhebungskostenabzug lässt sich jedoch in die Formeln nicht ohne weitere komplexe Erwägungen integrieren, denn er trifft auch die aus den ordentlich besteuerten Gewinnen erhobenen Steuern, auch wenn ihm bei diesen eine wie in den Abschnitten 4.1.2 und 6.1.2 dargelegt weitaus niedrigere Bedeutung zukommt. Man müsste also in diesem Fall auch den Massstab, nämlich den Einbezug der Gewinne der ordentlich besteuerten Gesellschaften in die ASG, modifizieren, wovon hier allerdings abgesehen wird. Denn der tatsächliche Umfang einer solchen Bezugsprovision lässt sich, wie in Abschnitt 4.1.2 erörtert, nicht exakt abschätzen, so dass die aus dieser Sicht eintretende Unschärfe die Schärfe einer exakteren Modellierung in jedem Fall überdecken würde. Aus diesem Grunde wird der die Bezugsprovision berücksichtigende Abschlag ebenso wie der den Steuerwettbewerb berücksichtigende Abschlag pauschal vorgenommen.

Ein weiterer Abschlag ist für die Berücksichtigung des Steuerwettbewerbs vorzunehmen, so dass sich schliesslich Ausdruck (8) ergibt.

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Relative Bedeutung des Steueraufkommens aus den Kantonsanteilen an der DBSt.....	40
Tab. 2	Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der Domizilgesellschaften.	83
Tab. 3:	Statistische Auswertung für die gemischten Gesellschaften.	85
Tab. 4:	Meinungsbild bezüglich der Quantifizierung der Faktoren Beta.	87
Tab. 5:	Meinungsbild bezüglich der Einbeziehung der direkten Bundessteuer.....	88
Tab. 6:	Begründungszusammenhang hinsichtlich des Meinungsbildes.....	88
Tab. 7:	Quantifizierung der Faktoren Beta bei verschiedenen Annahmekonstellationen.....	100
Tab. 8:	Zahlenmässige Erhebung der betroffenen Gesellschaften.....	104
Tab. 9:	Gewinnmässige Erhebung der betroffenen Gesellschaften (in Tsd. Fr.).....	105
Tab. 10:	Gewinnsteuerliche Behandlung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen.	106
Tab. 11:	Vorschläge der Kantone für die Bemessung der Faktoren Beta.....	109
Tab. 12:	Kapitalsteuerbelastung der betroffenen Gesellschaften in den einzelnen Kantonen.....	111

Verzeichnis der Abbildungen und Darstellungen

Abb. 1:	Berechnung des Ressourcenindex.	22
Abb. 2:	Absolute Häufigkeit der privilegiert besteuerten Gesellschaften.	31
Abb. 3:	Index der relativen Häufigkeit der privilegiert besteuerten Gesellschaften.	32
Abb. 4:	Absolute aggregierte Gewinnhöhe der privilegiert besteuerten Gesellschaften.	34
Abb. 5:	Index der relativen Gewinnhöhe der privilegiert besteuerten Gesellschaften.	35
Abb. 6:	Relative Bedeutung der privilegiert besteuerten Gesellschaften.	37
Abb. 7:	Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland bei Domizilgesellschaften.	81
Abb. 8:	Geschätzte Gewinnsteuerbelastung der Domizilgesellschaften.	47
Abb. 9:	Beziehung zwischen Regeleinbezug und ordentl. Steuerbelastung bei Domizilgesellschaften.	48
Abb. 10:	Einbezug der übrigen Einkünfte aus dem Ausland bei gemischten Gesellschaften.	49
Abb. 11:	Geschätzte Steuerbelastung der Domizil- und der gemischten Gesellschaften.	50
Abb. 12:	Beziehung zw. Ermässigung und ordentl. Steuerbelastung bei gemischten Gesellschaften.	51
Abb. 13:	Tarifliche Kapitalsteuerbelastung in den einzelnen Kantonen.	53
Abb. 14:	Kapitalsteuerbelastung priv. besteuerten Gesellsch. relativ zu ordentl. besteuerten Gesellsch.	54
Abb. 15:	Mindestkapitalsteuern in den einzelnen Kantonen.	56
Abb. 16:	Geschätzter aggregierter Gewinneinbezug bei den Domizilgesellschaften.	80
Abb. 17:	Bandbreiten und kumulierte Gewinne bei den Domizilgesellschaften.	81
Abb. 18:	Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der Domizilgesellschaften.	82
Abb. 19:	Geschätzter aggregierter Gewinneinbezug bei den gemischten Gesellschaften.	84
Abb. 20:	Bandbreiten und kumulierte Gewinne bei den gemischten Gesellschaften.	84
Abb. 21:	Statistische Auswertung der steuerlichen Behandlung der gemischten Gesellschaften.	85
Kasten 1:	Wortlaut von Art. 28 Abs. 2–5 StHG.	23
Kasten 2:	Bedeutung der unterschiedlichen statistischen Masse.	82
Kasten 3:	Beispiel zur Abschätzung der ASG aus den Steuererträgen.	114

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe „Vervollständigung statistische Grundlagen NFA“ (2002), Arbeitspapier zuhanden der FDK und der Schweizerischen Steuerkonferenz vom 3. April 2002, Bern.
- Arbeitsgruppe Unternehmenssteuern der Schweizerischen Steuerkonferenz (2002), Schreiben an die Arbeitsgruppe Vervollständigung statistische Grundlagen NFA.
- Baretti, C., B. Huber und K. Lichtblau (2002), A Tax on Tax Revenue – The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany, *International Tax and Public Finance* 9, 631–649.
- Beck, M., Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2001), Die Bereitstellung öffentlicher Güter: Eine Möglichkeit der Selbstregulierung des Steuerwettbewerbs?, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, März 2001, Mannheim.
- Beilstein, W. (1995), Holding-, Domizil-, Hilfs- und Verwaltungsgesellschaften in der Schweiz, *Internationale Wirtschaftsbriefe*, Lieferung 18 vom 17.9.1995, Fach 5 Schweiz, Gruppe 2, 447–462.
- Blumenstein, E. und P. Locher (2002), *System des schweizerischen Steuerrechts*, 6. Auflage, Zürich.
- Brock, R. (2000a), Die Schweiz als Holdingstandort, *Praxis Internationale Steuerberatung* 2, 22–27.
- Brock, R. (2000b), Die Schweiz als Holdingstandort: Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform, *Praxis Internationale Steuerberatung* 2, 220–222.
- Bucovetsky, S. und M. Smart (2002), The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions, *CESifo Working Paper* No. 767, München.
- Büttner, T. (2002), The Impact of Taxes and Public Spending on the Location of FDI: Evidence from FDI-flows within Europe, *ZEW Discussion Paper* No. 02-17.
- Büttner, T. und R. Schwager (2003), Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagmodells, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 223, 532–555.

- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2003), Kosten der Besteuerung in Deutschland, Monatsbericht 7/2003 des Bundesministeriums der Finanzen, S. 81–92.
- Burki, N. und P. Reinartz (1996), The Taxation of Holding, Domiciliary and Auxiliary Companies in Switzerland, Bulletin for International Fiscal Documentation, 351–358.
- Dahlby, B. (2002), The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants, in: Boothe, P. (Hrsg.), Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?, Halifax.
- Dahlby, B. und N. Warren (2002), The Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalization System, ATAX Discussion Paper 10, Sydney.
- de Mooij, R. A. und S. Ederveen (2001), Taxation and Foreign Direct Investment: A Synthesis of Empirical Research, CESifo Working Paper No. 588, München.
- Devereux M. P. und R. Griffith (1998), The Taxation of Discrete Investment Choices, IFS Working Paper 98 (16).
- Devereux M. P. und R. Griffith (2003), Evaluating Tax Policy for Local Decisions, International Tax and Public Finance 10, 107–126.
- Devereux, M. P., L. Lammersen und C. Spengel (2000), The Effective Levels of Company Taxation in the Member States of the EU, Gutachten zuhanden der Generaldirektion Steuer- und Zollunion der Europäischen Kommission, Warwick.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der Kantonsregierungen (2000), Bericht über die Vernehmlassung zum Schlussbericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gemeinsam getragenen Projektorganisation vom 31. März 1999, Bern und Solothurn.
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2002), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA. Reform für mehr Effizienz und günstigere Leistungen unseres Staates, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (Hrsg.) (2002), Öffentliche Finanzen der Schweiz 2000, Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (Hrsg.) (2003), Öffentliche Finanzen der Schweiz 2001, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.) (2000), Steuerbelastung in den Kantonshauptorten, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2001a), Kreisschreiben Nr. 9 vom 19. Dezember 2001 zur Fifty-Fifty-Besteuerung bei der Verrechnungssteuer und der direkten Bundessteuer, Bern.

- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.) (2001b), Steuerbelastung in den Kantons-
hauptorten, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.) (2002), Steuerbelastung in den Kantons-
hauptorten, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.) (2003a), Die Steuern von Bund, Kantonen
und Gemeinden – Ein Kurzaufsatz über das schweizerische Steuersystem, Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (Hrsg.) (2003b), Fiskaleinnahmen des Bundes 2002,
Bern.
- Elschner, C., L. Lammersen und R. Schwager (2003), Die effektive Steuerbelastung von
Unternehmen und hoch qualifizierten Arbeitskräften, Gutachten für «IBC BAK
International Benchmark Club®» von BAK Basel Economics, Kurzfassung,
Mannheim.
- Feld, L. P. (2001), Eine empirische Analyse der Auswirkungen des internationalen
Steuerwettbewerbs, Gutachten zuhanden der UBS AG Zürich, Universität St.
Gallen.
- Feld, L. P. und G. Kirchgässner (2001a), Vor- und Nachteile des internationalen Steu-
erwettbewerbs, in: Müller, W., O. Fromm und B. Hansjürgens (Hrsg.), Regeln
für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg, 21–51.
- Feld, L. P. und G. Kirchgässner (2001b), Income Tax Competition at the State and Lo-
cal Level in Switzerland, *Regional Science and Urban Economics* 31, 181–213.
- Feld, L. P. und G. Kirchgässner (2002), The Impact of Corporate and Personal Income
Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for
the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87, 129–155.
- Feld, L. P. und B. S. Frey (2000), Die Auswirkungen des kantonalen Steuerwettbewerbs
auf den Kanton Zürich: Möglichkeiten einer rationalen Steuerreform, Gutachten
zuhanden des kantonalen Steueramtes der Finanzdirektion des Kantons Zürich,
Universität St. Gallen und Universität Zürich.
- Fischer, L. (1989), Deutschland, in: Association Fiscale Internationale (Hrsg.), *Cahiers
de Droit Fiscal International*, Vol. 74b, Deventer, 139–171.
- Fischer, R. (2001), Expertenbericht betreffend aggregierte Steuerbemessungsgrundlage
(ASG) / Ressourcenindex im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs
und der Aufgaben (NFA), Bericht zuhanden der Arbeitsgruppe „Aktualisierung
Ressourcenindex / Globalbilanz“, Zürich.
- Fischer, R. (2002a), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen
Bund und Kantonen (NFA), Dossier zum Ressourcenausgleich zuhanden der
Spezialkommission NFA des Ständerates, Bern.

- Fischer, R. (2002b), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), Dossier zum Ressourcenindex zuhanden der Spezialkommission NFA des Ständerates, Bern.
- Frey, R. L. (2001), Ziel- und Wirkungsanalyse des Neuen Finanzausgleichs, Bericht zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Konferenz der Kantonsregierungen, 14.05.2001.
- Gehriger, P.-O. (2003), Holding- und Finanzgesellschaften als Instrumente der Internationalen Steuerplanung, Archiv für schweizerisches Abgabenrecht 2003, 433–485.
- Gremaud, J. (1989), Suisse, in: Association Fiscale Internationale (Hrsg.), Cahiers de Droit Fiscal International, Vol. 74b, Deventer, 595–619.
- Grotherr, S. (2002), Erneute Reform der Hinzurechnungsbesteuerung durch das Unternehmenssteuerfortentwicklungsgesetz, Internationale Wirtschaftsbrieife Nr. 8 vom 24.4.2002/Nr. 9 vom 8.5.2002, Fach 3 Deutschland, Gruppe 1, S. 1883–1916.
- Gruppe Verhaltenskodex Unternehmensbesteuerung (2000), Bericht der Gruppe Verhaltenskodex Unternehmensbesteuerung an den Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (Tagung am 29. November 1999), Brüssel.
- Günkel, M. (2003), Standortwahl für eine europäische Holdinggesellschaft, Die Wirtschaftsprüfung 56, S40–S56.
- Gutekunst, G. und R. Schwager (2002), Steuerbelastung von Unternehmen im Alpenraum, ZEW-Wirtschaftsanalysen, Band 59, Baden-Baden.
- Hines, R. J. und E. M. Rice (1994), Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business, The Quarterly Journal of Economics 109 (1), 149–182.
- Hines, R. J. (1996), Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations, NBER Working Paper 5589.
- Hines, R. J. (1999), Lessons from Behavioral Responses to International Taxation, National Tax Journal 52, 305–322.
- Huber, B. und K. Lichtblau (1998), Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform, Wirtschaftsdienst: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bd. 78 (3), 142–147.
- Janeba, E. und W. Peters (2000), Implikationen des kommunalen Finanzausgleichs auf den Standort- und Steuerwettbewerb, in: Burda, M., H. Seitz und G. Wagner (Hrsg.), Europäischer und nationaler Fiskalföderalismus, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 50, Berlin.

- Jacobs, O. H. (Hrsg.) (2002), Internationale Unternehmensbesteuerung, 5. Auflage, München.
- Kirchgässner, G. und H. Hauser (2001), Abwanderungsgefahr von Steuersubstrat ins Ausland im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA), Gutachten zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung sowie der Konferenz der Kantonsregierungen, St. Gallen.
- King, M. A. und D. Fullerton (1984), The Taxation of Income from Capital, Chicago und London.
- Köthenbürger, M. (2002), Tax Competition and Fiscal Equalization, International Tax and Public Finance 9, 391–408.
- Masshardt, H. (1985), Kommentar zur direkten Bundessteuer, 2. Auflage, Zürich.
- Möller, M. A. (1998), Der Holdingstandort Schweiz, Wiesbaden.
- OECD (2000), Towards Global Tax Co-operation – Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs – Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices, Paris.
- PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.) (2001a), The Swiss Alternative: Enticing Tax Benefits.ch, Präsentation, URL: www.enticingtaxbenefits.ch, Stand: 5.5.2003.
- PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.) (2001b), The Swiss Alternative – Enticing Tax Benefits for Companies and Expatriates, Broschüre, URL: www.enticingtaxbenefits.ch, Stand: 5.5.2003.
- PriceWaterhouseCoopers (Hrsg.) (2001c), Switzerland, Luxembourg and Ireland in Comparison, Broschüre, URL: www.enticingtaxbenefits.ch, Stand: 5.5.2003.
- Regierungsrat des Kantons Zug (2001a), Schreiben an die Kantonsregierungen vom 22. Mai 2001.
- Regierungsrat des Kantons Zug (2001b), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen – NFA, Orientierungsveranstaltung vom 14. November 2001.
- Regierungsrat des Kantons Zug (2002), Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010, Bericht an den Kantonsrat vom 30. September 2002.
- Schaltegger, C. A. und R. L. Frey (2003), Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2), 239–258.
- Schweizerische Steuerkonferenz (2001), Orientierungsschreiben über die Besteuerung der Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften (Art. 28 Abs. 2–4 StHG) vom 3. Juli 2001.

- Schweizerischer Bundesrat (2001), Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, Bern.
- Smart, M. (1998), Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers, *Canadian Journal of Economics* 31, 189–206.
- Sørensen, P. B. (1992), The Effects of Taxation on International Investment and Economic Efficiency, in: Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation, Commission of the European Community, 313–359.
- Spengel, C. (2003), Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union, Düsseldorf.
- Spengel, C. und L. Lammersen (2001), Methoden zur Messung und zum Vergleich von internationalen Steuerbelastungen, *Steuer und Wirtschaft* 78, 222–238.
- Wilson, J. D. (1999), Theories of Tax Competition, *National Tax Journal* 52, 269–304.
- Zweifel, M. und P. Athanas (Hrsg.) (2002), Kommentar zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), 2. Auflage, Zürich.