

An die Mitglieder der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben des Ständerats
(WAK-S)

Ausschliesslich per E-Mail

6. April 2018

Sitzung der WAK-S vom 12. April 2018: Eingabe zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

An Ihren nächsten Kommissionssitzungen beraten Sie die Steuervorlage 17 (SV17), ein Geschäft von grösster Bedeutung für die Wirtschaft und unser Land insgesamt. Wir erlauben uns, Ihnen im Folgenden unsere Positionen zur Vorlage vorzustellen. Die Positionen wurden von den Gremien von economiesuisse verabschiedet und werden namentlich von folgenden Mitgliederorganisationen unserer Finanz- und Steuerkommission mitgetragen: **Fédération de l'industrie horlogère FH, Schweizerische Bankiervereinigung, scienceindustries, Swissmem, Swiss Textiles, Vereinigung der Privaten Aktiengesellschaften.**

Hauptforderungen von economiesuisse

- Die SV17 ist zeitlich dringend. Zur raschen Wiederherstellung der Rechts- und Planungssicherheit muss eine politisch breit abgestützte Vorlage in der Herbstsession dieses Jahres abgeschlossen werden. Das vom Bundesrat beschlossene und von den Kantonen und Gemeinden unterstützte Konzept der Reform ist beizubehalten.
- Zudem ist der Föderalismus zu respektieren. Kantonale Freiräume sind zu erhalten, insbesondere auch in folgenden Punkten:
 - Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit für Finanzierungsaktivitäten: die Einführung eines fakultativen „Abzugs für sichere Finanzierung“ auf Kantonsebene ist zuzulassen
 - Kapitalsteuer: eine für Kantone fakultative Entlastung für konzerninterne Finanzierungen als Ersatz für Abschaffung von heutigen Sonderregeln ist zu ermöglichen (de facto Erhalt des Status-quo)
 - Dividendenbesteuerung: anstelle einer bindenden Mindestvorgabe im Steuerharmonisierungsgesetz ist für die Besteuerung der Dividenden in den Kantonen der Grundsatz der «Rechtsformneutralität» vorzusehen
 - Sozialpolitische Kompensation: auf eine Bundesvorgabe ist zu verzichten. Zweckmässige soziale Kompensationen werden von den Kantonen nach eigenem Ermessen in kantonalen Vorlagen umgesetzt.

economiesuisse begrüsst ausdrücklich, dass der Bundesrat die SV17 rasch in Angriff genommen hat. Aktuelle Reformen bedeutender Staaten (USA, Grossbritannien) führen zu einer deutlichen Verschärfung des internationalen Steuerwettbewerbs. Gleichzeitig steht die Schweiz betreffend Abschaffung nicht länger akzeptierter Steuerregimes unter Beobachtung internationaler Organisationen (OECD *Harmful Tax Practices 2017 Progress Report*, «graue» Liste der EU). Massnahmen der Schweiz werden bis spätestens Ende des laufenden Jahres erwartet. Die Dringlichkeit der SV17 ist entsprechend gross. Es ist von grösster Bedeutung, dass die Reform 2018 erfolgreich abgeschlossen werden kann.

Eine erneute Verzögerung oder gar ein Scheitern hätte gravierende Konsequenzen für die Schweiz. International tätige Unternehmen müssten mit steuerlichen Gegenmassnahmen ausländischer Staaten in nicht vorhersehbarem Ausmass rechnen. Durch den bereits ab diesem Jahr umgesetzten steuerlichen Informationsaustausch (spontaner Austausch von Steuerrulings, Austausch der länderbezogenen Berichterstattung) sind die notwendigen Daten für gezielte Sanktionen im Ausland vorhanden. Das Risiko von Doppelbesteuerungen sowie damit einhergehenden Rechts- und Planungsunsicherheiten würden die Investitionstätigkeit in unserem Land massiv beeinträchtigen. Betroffene Unternehmen wären gezwungen, ihren steuerlichen Status sowie die Strukturen in der Schweiz zu überprüfen und Anpassungen vorzunehmen. economiesuisse hat wiederholt auf die hohe Dringlichkeit der Reform der Unternehmensbesteuerung hingewiesen.

Die SV17 ist des Weiteren unabdingbar für das gute Funktionieren des föderalen Steuer- und Finanzausgleichssystems. Es kommt ihr deshalb eine hohe staatspolitische Bedeutung zu. Aufgrund der sehr unterschiedlichen steuerlichen Ausgangslagen in den Kantonen wäre bei einem Scheitern mit empfindlichen Verwerfungen zu rechnen. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen würde massiv verschärft. Es wäre mit drastischen Veränderungen der Ausgleichszahlungen im nationalen Finanzausgleich zu rechnen, wodurch dieses System in seiner heutigen Form in Frage gestellt würde. Eine Zweiteilung unseres Landes drohte, mit einer Minderheit von international wettbewerbsstarken Kantonen und einer Mehrzahl von Kantonen, die im Wettbewerb um internationale Firmen kaum mehr mithalten könnten und deren Firmenstrukturen vornehmlich noch binnenorientiert wären. Um den interkantonalen Ausgleich nicht zu gefährden und die Akzeptanz der föderalen Ausgestaltung des Steuersystems zu gewährleisten, muss eine solche Entwicklung unbedingt vermieden werden.

Mit der bundesrätlichen Botschaft liegt eine in weiten Teilen breit akzeptierte Lösung vor. Die Abschaffung der Steuerprivilegien, die Einführung global verbreiteter Sonderregeln zur freiwilligen Nutzung durch die Kantone, ein finanzieller Ausgleich zwischen den Staatsebenen – alle diese grundlegenden Elemente sind weitestgehend unbestritten. Sämtliche Kantone sowie die gesamtschweizerischen Verbände der Gemeinden und Städte unterstützen die SV17 in Übereinstimmung mit dem Bundesrat und zählen darauf, dass die Eidgenössischen Räte die Vorlage in der Herbstsession 2018 verabschieden.¹ Die verbleibenden strittigen Themen betreffen nicht den eigentlichen Kern der Vorlage, sondern vielmehr die Abstimmung begleitender Massnahmen. Wir sind überzeugt, dass zu diesen wenigen Punkten bis zum Herbst eine Lösung gefunden werden kann. An einem erneuten Scheitern der wichtigsten Steuerreform seit Jahrzehnten kann kein Interesse bestehen – die Kosten, das zeigt der Bundesrat in der Botschaft auf, wären für die Schweiz schlicht hoch.

¹ Siehe gemeinsame Medienmitteilung der FDK, des Schweizerischen Gemeindeverbandes sowie des Schweizerischen Städteverbandes vom 2. Februar 2018:

http://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Unternehmensbesteuerung/180202_SV17_Eckwerte_BR_MM_FDK_SGV_SSV_DEF.pdf?la=de-CH

1 Erhalt des kohärenten Konzepts: Keine Aufteilung der Vorlage

economiesuisse unterstützt die strategische Stossrichtung der SV17 bestehend aus der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus, der notwendigen Anpassung des Finanzausgleichs, der Einführung neuer international akzeptierter Sonderregelungen, kombiniert mit einem finanziellen Ausgleich zur ausgewogenen Verteilung der Reformlasten zwischen den Staatsebenen. Alle diese Elemente sind notwendige Bestandteile eines kohärenten Pakets zur Sicherung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit. Jegliche Aufteilung der Vorlage oder die Herauslösung einzelner Teile erachten wir als nicht zielführend. Die insbesondere in hauptbetroffenen Kantonen bereits weit entwickelten Umsetzungsvorhaben würden hinfällig und müssten neu erarbeitet werden. Eine Neukonzeption der Vorlage stünde zudem im Widerspruch zur Aufforderung des Bundesparlaments an die Kantone, ihre Umsetzungsvorhaben im Sinne der Transparenz offenzulegen. Um wiederum einen Konsens zum finanziellen Ausgleich zwischen den Staatsebenen zu erzielen (ein solcher besteht heute), wären neue komplexe Verhandlungen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden notwendig. Dabei ist äusserst unwahrscheinlich, dass eine alternative, ebenso zielführende und konsensfähige Lösung gefunden würde – gäbe es eine bessere Lösung, in den nun bald zehnjährigen Planungen hätte man sie gefunden.

2 Neue Zahlen belegen: Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zahlt sich finanziell aus

Die Wirtschaft unterstützt weiterhin die Ziele, die bereits der USR III zugrunde lagen: die internationale Akzeptanz, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit sowie auch die finanzielle Ergiebigkeit der Firmenbesteuerung. Die Unternehmen sind bereit, ihren Beitrag an die Finanzierung der Aufgaben von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden zu leisten. Wir sind überzeugt, dass das Ziel der finanziellen Ergiebigkeit nicht im Widerspruch zur steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz steht. In der dynamischen Sicht besteht diesbezüglich kein Zielkonflikt, vielmehr handelt es sich um komplementäre Ziele. Dies belegen die vom Bundesrat in der Botschaft vorgelegten Berechnungen, welche die kantonalen Umsetzungspläne einschliessen. Die Berechnungen zeigen, dass sich die Steuerreform mittelfristig klar auszahlt und mehr einbringt, als sie kurzfristig kostet.

Auch die Erfahrung der Schweiz der vergangenen Jahre zeigt exemplarisch, dass sich steuerliche Wettbewerbsfähigkeit für den Staat nicht nur im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch finanziell lohnt. Das Gewinnsteuerwachstum hierzulande übertrifft das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts deutlich und ist auch im internationalen Vergleich stark (Firmen tragen in der Schweiz mehr zur Staatsfinanzierung bei als in den meisten anderen europäischen Staaten). International tätige Firmen haben massgeblich zu diesem Wachstum beigetragen. Damit dies auch in Zukunft möglich ist, braucht es die entsprechende Grundlage in Form eines international kompetitiven Steuerstandorts. Der Bund rechnet im aktuellen Finanzplan bis 2021 mit Mehreinnahmen bei der Gewinnsteuer von über 1 Milliarden Franken. Diese Prognose setzt voraus, dass es dank der SV17 gelingt, die steuerliche Attraktivität der Schweiz beizubehalten. In diesem Fall zahlt sich die Reform bereits unmittelbar aus, konkret: die SV17 finanziert sich selbst (statische Mindereinnahmen für den Bund gemäss Botschaft rund 680 Millionen Franken).

Umgekehrt wäre der Schaden für die Schweiz bei einem Scheitern gravierend und teilweise wohl irreversibel. Die öffentlichen Haushalte der Schweiz würden vor enorme Probleme gestellt. economiesuisse hält es deshalb für zentral, dass die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz gerade auch aus finanzpolitischen Gründen im heutigen Rahmen gesichert werden kann.

3 Kantonale Unterschiede verlangen differenzierte steuerliche Lösungen

Aufgrund der völlig unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen gibt es keine «one size fits all» - Lösung. Der Bund selbst ergreift deshalb im Rahmen der SV17 keine steuerlichen Massnahmen. Die Vorlage soll vielmehr die Kantone in die Lage versetzen, den Wegfall der umstrittenen

Steuerprivilegien aufzufangen. Dafür benötigen die Kantone steuerliche Freiräume für angepasste Lösungen. Für gewisse Kantone sind gezielte Steuerinstrumente wichtig. Durch Sonderregelungen für mobile Erträge können in zentralen Bereichen mit hoher Wertschöpfung wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen gesichert und gleichzeitig Mitnahmeeffekte minimiert werden. In Konkurrenzstandorten angewendete und international akzeptierte Sonderregelungen sollen deshalb auch den Kantonen zur Verfügung stehen. Dazu zählen Regelungen im Bereich der Forschung und Entwicklung wie sie der Bundesrat vorschlägt, dazu sollte aber auch eine Lösung für die Konzernfinanzierung gehören. Kantone sind im internationalen Wettbewerb auf gleich lange Spiesse angewiesen. Werden die Kantone in der Nutzung von Instrumenten über die internationalen Vorgaben bzw. die im Ausland geübte Praxis hinaus eingeschränkt, handelt sich die Schweiz unnötig Nachteile ein.

economiesuisse fordert deshalb, dass als Ersatzlösung für heute steuerlich begünstigte Finanzierungstätigkeiten ein «Abzug für sichere Finanzierung» in die Vorlage aufgenommen wird. Im Unterschied zur zinsbereinigten Gewinnsteuer der USR III ist der Abzug lediglich als freiwilliges Instrument für die Kantone auszugestalten. Der Abzug auf Bundesebene würde entfallen. Dies als Konzession an den ablehnenden Entscheid der Stimmbevölkerung zur USR III. Materiell würde ein solcher Abzug auch auf Bundesebene Sinn machen. Gemäss Ausführungen der Bundesverwaltung im Rahmen der USR III würde der Abzug die Finanzierungsneutralität verbessern, Investitionsanreize stärken, die Standortattraktivität für Finanzierungsaktivitäten sichern und sich für den Bund finanziell auszahlen. Ein „Abzug für sichere Finanzierung“ ist jedoch insbesondere für Kantone mit substantiellen Finanzierungsaktivitäten wichtig. In Anbetracht der international heute noch immer gebotenen Möglichkeiten wird die Schweiz ohne dieses Instrument kaum in der Lage sein, namentlich für konzerninterne Finanzierungen adäquate Standortbedingungen zu bieten.

Wichtig ist zudem eine ergänzende Massnahme bei der kantonalen Kapitalsteuer. Die Reform führt dazu, dass heutige Ermässigungen bei der Kapitalsteuer wegfallen. Als Ersatz können die Kantone fakultativ neue Ermässigungen bei der Kapitalsteuer einführen. Die Botschaft sieht Entlastungen vor für Eigenkapital, das auf Beteiligungen sowie auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt. Damit kann die heute bestehende Ausgangslage jedoch nur teilweise abgedeckt werden. Bei der USR III wurde deshalb auf Antrag der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) sowie der Wirtschaft zusätzlich eine fakultative Ermässigung auch für Darlehen an verbundene Unternehmen bei der Kapitalsteuer aufgenommen. Die Wirtschaft beantragt die gleiche Massnahme auch für die SV17. Die kantonale Kapitalsteuer ist international ein Unikum, das Unternehmen in der Schweiz benachteiligt und die Kosten für die Unternehmen erhöht. Gezielte Entlastungen helfen vor allem jenen Kantonen, für die eine generelle Senkung der Kapitalsteuer nicht in Frage kommt, weil die Mindereinnahmen zu hoch wären.

4 Dividendenbesteuerung

Mit der Erhöhung der Dividendenbesteuerung soll gemäss Bundesrat eine ausgewogene Lastenverteilung und ein angemessener Gegenfinanzierungsbeitrag der Unternehmen sichergestellt werden. Eine höhere Besteuerung der Dividenden lässt sich in einem gewissen Umfang in Kantonen begründen, in denen Unternehmen über eine Gewinnsteuersenkung oder andere steuerliche Massnahmen entlastet werden. Der Bundesrat schlägt im Rahmen der SV17 jedoch die Einführung eines Mindestumfangs für die Dividendenbesteuerung von 70 Prozent in den Kantonen vor. Als Folge dieser Regelung würden die Dividenden in praktisch allen Kantonen, unabhängig von entlastenden Elementen, generell höher besteuert.

Die Massnahme ist entsprechend undifferenziert. Steuerliche Entlastungen und damit verbundene Mindereinnahmen sind vollständig von der jeweiligen kantonalen Umsetzungsvorlage abhängig.

Konsequenterweise muss es dementsprechend auch am einzelnen Kanton liegen, die Dividendenbesteuerung festzulegen bzw. diese im Gegenzug zu einer Steuerentlastung anzupassen. Die diesbezüglichen Ausgangslagen sind über die 26 Kantone völlig unterschiedlich. Daraus ist zu folgern, dass die Festlegung der Dividendenbesteuerung weiterhin kantonal erfolgen muss. Entlastende und belastende Massnahmen können auf diese Weise korrekt und verbindlich aufeinander abgestimmt werden.

Steuersystematische Ursache für die Teilbesteuerung der Dividenden bei Bund und Kantonen ist das Prinzip der rechtsformneutralen Besteuerung (d.h. gleiche Besteuerung in gleichen Verhältnissen von Personenunternehmen und qualifizierten Beteiligten einer Kapitalgesellschaft). In den für die Bestimmung einer rechtsformneutralen Teilbesteuerung relevanten Faktoren (Höhe der Gewinn- und Einkommenssteuer, Ausgestaltung der Kapital- und Vermögenssteuer) unterscheiden sich die Kantone stark. Entsprechend ist eine Vereinheitlichung der Dividendenbesteuerung im Sinne einer für alle Kantone geltenden Mindestbesteuerung nicht haltbar. Sinnvoll ist hingegen eine Lösung, welche den Kantonen den Grundsatz der rechtsformneutralen Besteuerung gesetzlich vorschreibt. Damit würden Überbelastungen von KMU verhindert. Gleichzeitig würde eine gesetzliche Grundlage geschaffen, die Dividendenbesteuerung entsprechend der Entwicklung der Firmenbesteuerung anzupassen. Eine solche Grundsatzregel im Steuerharmonisierungsgesetz wäre die bessere, weil sachlich korrekte Lösung.

Konkret sollten Artikel 7 Absatz 1 StHG unverändert belassen und ein neuer Artikel 2a wie folgt eingefügt werden:

«Die Kantone stellen sicher, dass die fiskalische Belastung für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften und ihrer Anteilsinhaber aufgrund der Gewinn- und Kapital- und der Einkommenssteuer und diejenige der Selbständigerwerbenden aufgrund der Einkommenssteuer einander im Wesentlichen entsprechen.»

5 Soziale Begleitmassnahmen

Als weitere Massnahme sieht der Bundesrat vor, den Mindestansatz der Familienzulagen um 30 Franken anzuheben. Höhere Familienzulagen sollen einen Ausgleich schaffen zwischen Unternehmen und Familien. Gemäss Bundesrat fallen die Kosten höherer Familienzulagen in erster Linie bei den Unternehmen an, die von der SV17 profitierten. Diese Aussage ist nicht korrekt. Höhere Familienzulagen müssten auch von Firmen getragen werden, die nicht von der SV17 profitierten, weil sie z.B. (wie viele KMU) keine Gewinne erzielen und dadurch steuerlich nicht entlastet werden können.

Damit kantonale Reformen ausgewogen (und politisch mehrheitsfähig) gestaltet werden können, sollten die Handlungsoptionen für die Kantone möglichst breit sein. Jede Massnahme, die vom Bund vorgegeben wird, engt den kantonalen Spielraum ein und macht Lösungen schwieriger. Wie die kantonalen Ankündigungen zeigen, sind sozialen Begleitmassnahmen verschiedenster Art grossmehrheitlich vorgesehen. Vorgaben durch den Bund braucht es folglich nicht. Sind solche Massnahmen gewünscht, können sie kantonal beschlossen werden, angepasst an die jeweilige kantonale Ausgangslage und als Bestandteil eines verbindlichen, konkreten steuerpolitischen Paketes.

6 Die SV17 geht noch hinter die ursprüngliche USR III-Vorlage des Bundesrates zurück

Gemäss einem Hauptkritikpunkt der USR III wurde die ursprünglich ausgewogene bundesrätliche Vorlage in der parlamentarischen Beratung «aus der Balance» gebracht. Die nun vorliegende SV17 geht nicht nur weniger weit als die vom Parlament beschlossene USR III, sie steht auch massgeblich hinter der ursprünglichen USR III-Vorlage des Bundesrates zurück (siehe Tabelle). Vom Bundesrat

vorgenommene Einschränkungen sind zusätzliche Schranken bei der Patentbox und dem Abzug für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, die Einführung einer neuartigen, generellen Entlastungsbegrenzung sowie der gänzliche Verzicht auf die ursprünglich vorgesehene, eigentlich längst fällige Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital. Die Wirtschaft ist bereit, diese Einschränkungen der SV17 im Sinne des Kompromisses und der zügigen Lösungsfindung im Gesamtinteresse mitzutragen.

Tabelle: Vergleich Unternehmenssteuerreform III und Steuervorlage 17

USR III Botschaft des Bundesrates	SV17 Botschaft des Bundesrates
Aufhebung Statusgesellschaften mit Übergangsregelung und Anpassung NFA	Aufhebung Statusgesellschaften mit Übergangsregelung und Anpassung NFA
Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 20.5%	Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 21.2%
Patentbox	Patentbox - Ausschluss urheberrechtlich geschützter Software
Zusätzliche F&E-Abzüge (ohne Begrenzung)	Zusätzliche F&E-Abzüge - Beschränkt auf maximal 50% - Beschränkt auf Personalaufwand
Erhöhung der Dividendenbesteuerung - Bund: 70% / Kantone: 70%	Erhöhung der Dividendenbesteuerung - Bund: 70% / Kantone: mindestens 70%
Abschaffung Emissionsabgabe auf Eigenkapital	Nicht enthalten
	Entlastungsbegrenzung 70%
	Erhöhung der Familienzulagen um 30 Fr.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens. Bei Fragen sind wir gerne für Sie da.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung

Christian Frey
Projektleiter Steuern & Finanzen