



Eidg. Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 12. Januar 2015

Vernehmlassungsantwort Unternehmenssteuerreformgesetz III

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen in dieser Vernehmlassung über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III). Wir nehmen gerne dazu Stellung.

A. Allgemeine Bemerkungen

Unmittelbarer Anlass der Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist die Abschaffung der heutigen kantonalen Steuerprivilegien für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften. Diese Steuerstatus wurden international – insbesondere durch die EU und die OECD - zunehmend kritisiert, da sie auf kantonaler Ebene weitgehende Steuervorteile für Erträge aus dem Ausland ermöglichen (sogenanntes Ringfencing). Als bedeutendstes und umfassendstes Projekt ist dabei der OECD-Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (BEPS – Base Erosion and Profit Shifting) von 2013 zu erwähnen. Doch bereits seit 2005 hatte die EU darauf gedrängt, diese kantonalen Sonderregime abzuschaffen und die SP Schweiz äusserte erstmals am 27. Februar 2007 die Forderung, die kantonale Besteuerung spezieller Gesellschaften sei zu korrigieren, weil damit der Steuerwettbewerb nur weiter verschärft statt eingedämmt wird.

Entsprechend begrüsst die SP die mittlerweile auch bei Bundesrat und Kantonsregierungen unter internationalem Druck gewachsene Einsicht, dass die Schweiz steuerpolitisch keine Insel ist und sich daher an internationalen Standards zu orientieren hat.

Für eine Lösungsfindung in dieser Sache erschwerend ist, dass die Schweiz in den letzten Jahren immer stärker vom Zuzug und der Gewinn-

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

steigerung von Statusgesellschaften profitiert hat. Die auf Bundesebene regulär versteuerten Gewinne der Statusgesellschaften machen mittlerweile jährlich fast die Hälfte der Unternehmenssteuereinnahmen aus. So sind sich heute der Bund, aber auch einzelnen Kantone wie Basel-Stadt, Genf oder Waadt mit einem sehr hohen Gewinnsteueranteil von Statusgesellschaften gefordert, wenn sie die international mobile Steuerbasis bzw. die daraus resultierenden Steuereinnahmen auch ohne Ringfencing halten wollen.

Wie die SP schon früh und unmissverständlich signalisiert hat, unterstützt sie eine Aufhebung der kantonalen Sonderregime für Statusgesellschaften nur, wenn die nötigen Lehren aus den letzten Unternehmenssteuerreformen gezogen werden und die Unternehmenssteuerreform III (USR III) auch einnahmeseitig gegenfinanziert wird – und zwar durch die Unternehmen und die Aktionärinnen und Aktionäre selbst und nicht durch die privaten Haushalte. Sparpakete wie das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket (KAP) um Überschüsse für Steuerausfälle aufzubauen, lehnen wir vehement ab. Wenn mit der Reform bestehende Steuerschlupflöcher endlich geschlossen werden sollen, so darf es keine neue fiskalischen Tricksereien geben. Es dürfen insbesondere keine neuen Sonderbesteuerungen geschaffen werden, die die Schweiz wieder international in Verruf bringen, weil sie als Steuerumgehungsinstrumente geächtet sind.

Für die SP steht zudem ausser Frage, dass die Schweiz sich nicht weiter in eine Art Steuergeselhaft der hochmobilen internationalen Konzerne begeben darf, sondern jetzt die Chance nutzen muss, die verheerende Steuerspirale nach unten in den Kantonen zu durchbrechen. Der Bund darf mit bedingungslosen Ausgleichszahlungen an die Kantone eine neoliberale Finanzpolitik der leeren Kassen nicht noch belohnen.

Die SP verlangt darum eine USR III, die sich auf ihr eigentliches Ziel, die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, sowie die zwingend nötigen Begleitmassnahmen beschränkt. Auf gar keinen Fall darf der ganze Reigen aller bürgerlichen Steuerabbauprojekte wie die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital oder eine als zinsbereinigte Gewinnsteuer kaschierte Steuersenkung ins Steuerpaket eingeschleust werden. Solche ideologischen Irrläufe sind umso unverständlicher, da vielmehr Vorschläge zur Gegenfinanzierung statt weitere Einnahmefälle gefragt sind.

Ausschlaggebend für die klaren roten Linien der SP ist auch die Erfahrung aus der letzten Unternehmenssteuerreform, die nur aufgrund fataler Fehlinformationen 2008 überhaupt an der Urne eine knappe Zustimmung fand, aber in der Folge zu unvorstellbaren Steuerausfällen führte. Noch ist es nicht absehbar, wie viele Milliarden Franken alleine als Folge der Unternehmenssteuerreform II dem Staat entgehen werden – über 1000 Milliarden Franken wurden als Kapitaleinlagen gemeldet, die über die kommenden Jahre steuerfrei an die Aktionäre ausgeschüttet werden können. Hinzu kommen die Einnahmefälle durch die Teilbesteuerung der Dividenden.

Angesichts der einschneidenden Wirkung einer Streichung der kantonalen Regime verschliesst sich die SP bei der USR III nicht grundsätzlich gewissen Übergangsmassnahmen, die den Unternehmen und Kantonen Zeit geben, sich auf die neue Steuersituation einzustellen. Aus Sicht der SP eignen sich dazu einerseits die Lizenzboxen und andererseits der steuerliche Step Up (Aufdeckung stiller Reserven). Beide Massnahmen müssen aber als Kompensation an Bedingungen geknüpft werden, damit die Kantone nicht gleichzeitig die Steuern radikal senken (wie beispielsweise von Genf, Waadt und Freiburg bereits angekündigt) und auch von den Übergangsmassnahmen noch profitieren können. Ebenfalls müssen sie zeitlich befristet werden und können somit nur als „Übergangsvehikel“ gesehen werden. So soll eine ordentliche effektive Mindestbelastung von 16 Prozent in allen Kantonen zwingend sein. Zudem ist eine Verknüpfung zwingend, wonach nur jene Kantone einen höheren Kantonsanteil aus der direkten Bundessteuer erhalten, die eine Minimalbelastung der Unternehmen nicht unterschreiten.

B. Beantwortung des Fragebogens

1. Befürworten Sie die steuerpolitische Stossrichtung der USR III, die aus folgenden Elementen besteht (Ziff. 1.2.1 der Erläuterungen)?

- Einführung neuer Regelungen für mobile Erträge, die den internationalen Standards entsprechen;

Für die SP steht ausser Zweifel, dass das Ringfencing beseitigt werden muss und die Schweiz dabei die Problematik des hochmobilen Steuersubstrats nicht ausblenden kann. Gleichzeitig muss die Schweiz eine Strategie entwickeln, wie gewisse Kantone und der Bund weniger stark von den Steuereinnahmen dieser internationalen Unternehmen abhängig sind.

Die SP unterstützt explizit die Bemühungen im Rahmen des BEPS-Aktionsplans der OECD. Nur wenn auf internationaler Ebene Standards geschaffen werden, kann der Wettlauf mit Steuerschlupflöchern gestoppt werden. Zudem hat die Erfahrung mit dem automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA) exemplarisch gezeigt, dass es entgegen aller anfänglicher Kritik und Häme in vielen Nationalstaaten sehr wohl möglich ist, internationale Regeln zu definieren und innert nützlicher Frist umzusetzen.

Ferner ist für die SP zentral, dass die drei vom Bundesrat erklärten Teilziele – kompetitive Steuerbelastung, internationale Akzeptanz und finanzielle Ergiebigkeit - gleichwertig behandelt werden. Konkret soll erstens nicht die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Standortfaktor überbewertet werden und darf zweitens die steuerliche Attraktivität nicht höher gewichtet werden als die finanzielle Ergiebigkeit.

- kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen;

Die Kantone sollen die Neuregelung nicht zu weiteren Steuersenkungen missbrauchen, da nachweislich alle Kantone verlieren, wenn sie

sich gegenseitig zu immer weiteren Anpassungen nach unten zwingen. Vor allem soll der Bund Kantone, die den Steuerwettbewerb über Gebühr anheizen, nicht noch entschädigen. Wie aus dem Gutachten von B,S,S¹ und anderer Fachliteratur² hervorgeht, hat die Bundesverwaltung bei ihren Schätzergebnissen zudem eine sehr hohe Steuerempfindlichkeit angenommen, welche „einer wissenschaftlichen Grundlage entbehrt“. Somit besteht sehr wohl die Möglichkeit die Steuern für bisher privilegiert besteuerte Unternehmen moderat anzuheben, ohne dass dies zum grossen Exodus dieser Unternehmen führen wird.

- weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts.

Die SP verlangt eine schlanke, vollständig innerhalb von Unternehmens- und Aktionärsbesteuerung gegenfinanzierte Steuerreform, die darauf verzichtet, ein Vielzahl weiterer fiskalpolitischer Anliegen einzubauen, die nur zu weiteren, schlicht nicht verkräftbaren Steuerausfällen führen.

2. Befürworten Sie folgende Massnahmen (Ziff. 1.2.3. der Erläuterungen)?

- Abschaffung der kantonalen Steuerstatus;

Für die SP ist die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus zwingendes Kernelement der Vorlage.

- Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern;

Lizenzboxen sind international umstritten und werden derzeit von der OECD und der EU-Kommission kritisch geprüft. So lange das Instrument in Europa aber in verschiedenen Staaten zur Anwendung kommt, stellt ein völliger Verzicht für die Schweiz einen steuerlichen Wettbewerbsnachteil dar. Als Massnahme für Sonderkonstellationen wie der Fall von Basel-Stadt mit einem sehr gewichtigen Anteil an sehr mobilen, aber auch arbeitsplatzintensiven Unternehmen der Pharma- und Medizinalindustrie, ist eine eng definierte, an Arbeitsplätze in der Forschung & Entwicklung geknüpfte Innovationsbox als Übergangslösung denkbar. Für die SP ist indes klar, dass diese Boxen kein längerfristiges Konzept darstellen können. Dabei muss das Boxenmodell zwingend international akzeptiert sein (Nexus-Ansatz im Rahmen des BEPS-Projekts). Zudem ist aus Sicht der SP die Einführung an die Bedingung zu knüpfen, dass die Kantone parallel dazu nicht noch ihr effektives Unternehmenssteuerniveau unter 16 Prozent senken dürfen. Zudem fordert die SP im Rahmen der Botschaft eine seriöse Evaluierung von staatlicher, direkter Beihilfen anstelle von Steuersenkungen im Giesskannenprinzip mit entsprechenden Mitnahmeeffekten.

¹ B,S,S/Mundi Consulting (2014): Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime: Schlussbericht. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel.

² Brühlhart, Marius und Schmidheiny, Kurt (2014): Müssen die Unternehmenssteuern generell gesenkt werden?. Die Volkswirtschaft. Nummer 11-2014.

Die SP verlangt, dass die Anwendung einer allfälligen Lizenzbox auf Bundesebene durch die Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) überprüft werden muss, um sicher zu stellen, dass die Kantone sich nicht zusätzlichen Spielraum bei der Auslegung verschaffen. Die Massnahme ist auf 10 Jahre zu befristen.

Die im Vernehmlassungsbericht angekündigte Möglichkeit für zusätzliche Abzüge für F&E&I-Aufwände beurteilt die SP kritisch, weil der Bundesrat selbst in seiner Antwort auf die Motion 08.3853 (Einführung von steuerlichen Fördermassnahmen zur Stärkung des Forschungsstandortes Schweiz) betont hat, dass solche Abzüge wenig zielgerichtet seien (und somit zu massiven Mitnahmeeffekten führen) sowie das bereits heute komplexe Steuersystem noch weiter verkomplizieren würden.

- Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer;

Es besteht keinerlei Notwendigkeit einer weiteren und recht willkürlichen Steuerbegünstigung, deren „Schadensausmass“ zudem schwer berechenbar ist und darum stark an die USR II erinnert. Die von einer solchen Massnahme hauptsächlich profitierenden Finanzierungsgesellschaften generieren nur sehr beschränkt Arbeitsplätze, was die mit einer zinsbereinigten Gewinnsteuer verbundenen Steuerausfälle noch weniger rechtfertigen würde. Für die SP ist die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer schlicht inakzeptabel.

- Anpassungen bei der Kapitalsteuer;

Die Massnahme bringt weitere Steuerausfälle in den Kantonen und ist daher abzulehnen.

- Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven (Step Up bei Statuswechsel);

Soweit es sich mit dieser Änderung sowieso nur um eine Verschriftlichung der bereits heute verbreiteten Praxis (abgestützt durch das Bundesgericht) handelt, ist die Massnahme als Übergangsvariante zu prüfen, dabei aber klar auf 10 Jahre zu befristen. Das künftig gleichgelagerte Fälle für Bund und alle Kantone einheitlich geregelt werden sollen, ist aus Sicht der SP nachvollziehbar. Auf keinen Fall sollen Kantone aber diese Massnahme mit vom Bund finanziell unterstützen Steuersenkungen kombinieren dürfen. Die Regelung ist daher wie die Lizenzbox an die Bedingung zu knüpfen, dass die Kantone parallel dazu nicht noch ihr effektives Unternehmenssteuerniveau unter 16 Prozent senken. Wie im Fall der Lizenzbox verlangt die SP zudem, dass die Anwendung des sogenannten Step Up auf Bundesebene durch die ESTV überprüft werden muss, um sicher zu stellen, dass die Kantone sich nicht zusätzlichen Spielraum bei der Auslegung verschaffen.

- Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital;

Es besteht kein logischer Zusammenhang mit der USR III und darum sind diese weiteren Steuerausfälle nicht nötig. Die SP lehnt darum diesen Schritt im Rahmen der USR III klar ab.

- Anpassungen bei der Verlustverrechnung;

Die Ausweitung der Verlustanrechnung auf unbeschränkte Zeit ist in diesem Kontext unnötig. Zudem verlangt die SP mit dem Postulat 14.3486 von NR Susanne Leutenegger Oberholzer (Verlustvortrag angemessen ausgestalten), dass eine zeitliche Verkürzung der Verlustvortragfrist geprüft wird. Sollte der Bundesrat an dieser Massnahme festhalten, so muss zwingend die 20%-Klausel eingeführt werden, wonach jährlich jeweils 20 Prozent des Reingewinns vor Verlustverrechnung versteuert werden müssen.

- Anpassungen beim Beteiligungsabzug;

Auf diese rein steuersystematisch begründete, aber voraussichtlich gegen 200 Millionen Franken teure Massnahme ist zu verzichten, da sie in keinerlei Zusammenhang mit dem Hauptziel der Reform steht.

- Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften;

Die SP hat seit Jahrzehnten verlangt, dass diese international betrachtet fast einmalige Lücke im schweizerischen Steuersystem geschlossen wird. Angesichts der wachsenden Bedeutung von Kapitalgewinnen ist dieser Schritt überfällig. Die Kapitalgewinnsteuer ist für die SP ein zwingendes einnahmeseitiges Element dieser Reform. Das ist auch darum der Fall, weil mit einer Kapitalgewinnsteuer die Steuerausfälle als Folge der Kapitaleinlageprinzip-Einführung (USR II) eingeschränkt werden können.

Die SP lehnt indes die Sonderhandlung von Kapitalgewinnen aus Beteiligungsrechten mit 70 Prozent ab (siehe nächster Punkt) und verlangt eine einheitliche Bemessung zu 100 Prozent.

- Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren.

Eine Korrektur des Teilbesteuerungsverfahrens ist aus Sicht der SP zwar überfällig, aber sie muss so ausgestaltet werden, dass die privilegierte Besteuerung für Grossaktionäre gänzlich gestrichen wird statt die Privilegierung auf 70 Prozent zu beschränken. Nur so lassen sich auch die Ausfälle bei der AHV einschränken, weil die Dividendenbezahlung im Vergleich mit der Lohnzahlung weniger attraktiv würde. Eine Ausweitung des geltenden Rechts mit einer Mindestbeteiligungsquote von 10 Prozent auf alle Dividendenzahlungen wäre finanzpolitisch fatal. Wie im Vernehmlassungsbericht auch richtig festgehalten ist, hat die vorgeschlagene Massnahme keinerlei Auswirkung auf die Attraktivität der Unternehmensbesteuerung und umso unverständlicher ist daher für die SP, dass nicht die

Aufhebung der Teilbesteuerung zur Gegenfinanzierung vorgeschlagen wird statt dieses Steuerschlupfloch noch weiter auszubauen.

Die SP verlangt darum die Streichung des Teilbesteuerungsverfahrens.

3. Welche anderen steuerlichen Massnahmen schlagen Sie vor?

Die SP hat wiederholt gefordert, dass die Auswüchse des interkantonalen Steuerwettbewerbs gestoppt und mit moderaten Leitplanken im Interesse aller Kantone ein fiskalisches „Race to the bottom“ verhindert wird. Darum schlägt die SP eine Einschränkung des interkantonalen Steuerwettbewerbs um die juristischen Personen mit einer Erhöhung des Bundesatzes auf effektiv 16 Prozent vor, wobei der zusätzliche Steuerertrag unter der Berücksichtigung von Bevölkerungszahl, Arbeitsstellen und Zentrumslasten den Kantonen zugewiesen und somit auch für die Senkung von kantonalen Steuern verwendet werden könnte.

4. Sind Sie einverstanden, dass der Bund den Kantonen finanzpolitischen Spielraum verschafft? Befürworten Sie die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen (Umfang und Art des Ausgleichs (Ziff. 1.2.4 der Erläuterungen)? Wäre für Sie ein alternativer Verteilmechanismus denkbar, bei dem eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt?

Die SP begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Opfersymmetrie, die eine hälftige Aufteilung der Reformlasten zwischen Bund und Kantonen vorsieht. Gleichzeitig kann es aus Sicht der SP nicht das Ziel einer solchen Unterstützung der Kantone durch den Bund sein, dass diese Mittel für einen unsolidarischen und destruktiven Steuersenkungswettkampf verwendet werden.

Das notwendige Gesamtvolumen der vertikalen Ausgleichszahlungen ist für die SP zu diesem Zeitpunkt noch offen, weil zuerst das Reformpaket als Ganzes auf die notwendigen Kernelemente reduziert werden muss. Je nach Ausgestaltung der neuen Regelungen der Unternehmensbesteuerung reduziert oder erhöht sich auch der Ausgleichsbedarf.

Um zu verhindern, dass der Steuerwettbewerb durch die vertikalen Ausgleichsmassnahmen weiter verschärft wird, verlangt die SP, dass nur jene Kantone in den Genuss einer vollständigen Erhöhung des Kantonsanteils von 17 auf 21,5 Prozent gelangen sollen, die das Niveau der effektiven Besteuerung von juristischen Personen über beispielsweise 16 Prozent belassen. Diese Ausgestaltung wäre dann ins Auge zu fassen, wenn auf die unter Punkt 3 geforderte höhere Besteuerung der Unternehmen auf Bundesebene verzichtet würde.

5. Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird? Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des Ressourcenausgleichs so-

wie den vorgeschlagenen Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone (Ziff. 1.2.5 der Erläuterungen)?

Die SP erachtet die im Entwurf vorgeschlagene Reform des Ressourcenausgleichs mittels zweier separater Gewichtsfaktoren (Zeta-Faktoren) sowie mit einer mehrstufigen Einführungsphase als zielführend.

6. Befürworten Sie das vom Bundesrat unterbreitete Konzept zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene (Ziff. 1.2.6 der Erläuterungen)? Welche anderen Massnahmen zur Kompensation der Reformlasten schlagen Sie vor?

Wie die SP bereits mehrfach kommuniziert hat, lehnt sie eine Gegenfinanzierung der USR III durch Sparprogramme ab. Es geht nicht an, dass die Unternehmen steuerlich entlastet werden, um anschliessend die damit verbundenen Mindereinnahmen durch Leistungskürzungen zulasten der privaten Haushalte zu kompensieren. Es müssen jene Kreise die Kosten dieser Reform tragen, die auch davon profitieren – und das sind Unternehmen sowie Aktionärinnen und Aktionäre.

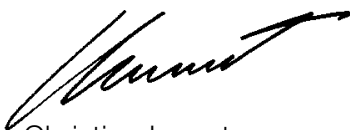
Wie bereits in den bisherigen Positionierungen zur dieser Vorlage dargelegt, verlangt die SP darum eine Gegenfinanzierung einerseits innerhalb der Unternehmensbesteuerung und andererseits durch die Einführung einer längst fälligen Kapitalgewinnsteuer.

C. Zusammenfassung

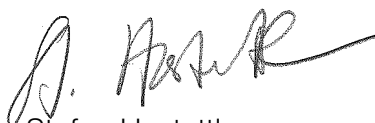
Die Vorlage bedarf weitgehender Entschlackung: das bürgerliche Wunschprogramm an Steuerkürzungen ist wegzulassen und gleichzeitig eine vollständig einnahmeseitige Gegenfinanzierung im Rahmen der Unternehmensbesteuerung sicher zu stellen. Hauptelemente müssen die Abschaffung der Statusgesellschaften (Ringfencing), die partielle Korrektur der USR II sowie eine Kapitalgewinnsteuer sein. Übergangslösungen wie Lizenzboxen und Step Up sind an die Bedingung zu knüpfen, dass ein kantonales Mindestbesteuerungsniveau nicht unterschritten wird und auf 10 Jahre zu befristen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Stefan Hostettler
stv. Generalsekretär