

Bern, den 29. April 2004

Herrn
Bundesrat Hans-Rudolf Merz
Eidg. Finanzdepartement
3003 Bern

Unternehmenssteuerreform II: Vernehmlassungsantwort der SP Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen Stellung.

Hauptanliegen:

- **USR II hat keine Priorität auf der Agenda der Steuerpolitik.**
- Es gibt **kein allgemeines Problem einer wirtschaftlichen Doppelbelastung** von Unternehmensgewinn und Dividendeneinkommen der Anteilseigner, das behoben werden müsste. Probleme bei kleinen Familienunternehmen müssen gezielt behoben werden.
- **Die USR II macht den gleichen Fehler wie das Steuerpaket:** Sie geht nicht gezielt die wirklichen Probleme an, sondern verteilt grosszügig Steuererleichterungen auch dort, wo keine Notwendigkeit besteht.
Steuerpaket wie USR II schiessen masslos über das Ziel hinaus und segnen einen völlig unspezifischen Personenkreis mit Steuersenkungen.
- **Die USR II muss für die öffentliche Hand aufkommensneutral** ausgestaltet werden. In der vorliegenden Form ist dies nicht der Fall, namentlich die **Steuerausfälle in den Kantonen sind nicht finanziert**, wie der Bundesrat selbst schreibt.
- **Die SP wendet sich vehement gegen eine generelle Steuersenkung für Dividenden-Einkünfte um 30%** (gegen Modell 3). Dafür gibt es keine fiskalische oder wirtschaftspolitische Begründung und schon gar keine Rechtfertigung gegenüber jenen, die ein Arbeitseinkommen versteuern.
- Die oft behauptete Benachteiligung der Aktionäre gegenüber den Teilhabern von Personengesellschaften tritt nur ein, wenn von diesen über 66% der Gewinne ausgeschüttet werden, was in der Praxis kaum vorkommt.
- **Die SP spricht sich für die gezielte Lösung von Problemen bei KMU** bei Nachfolgeregelungen und für Landwirtschaftsbetriebe bei Verpachtungen aus. Allerdings kann es hier nicht um eine generelle steuerliche Entlastung gehen, da die Probleme durch das Einbehalten von nicht ausbezahlten Gewinnen oder von geäußerten Abschreibungen entstehen.

- Die vorgeschlagenen Steuererleichterungen bei Personenunternehmen, dem starken Rückgrat der Schweizer Wirtschaft, sind nachvollziehbar. Aber wir weisen darauf hin, dass sie die ohnehin schon komplizierte Besteuerung von Unternehmen noch komplizierter machen und damit **dem erklärten Ziel des Bundesrats für einen Abbau der administrativen Belastungen der KMU zuwiderläuft.**
- Wenn es um die Wahl zwischen den drei Modellen ginge, spricht sich die SP Schweiz für das **Modell 1** aus. Jede Teilbesteuerung der Dividenden von qualifizierten Beteiligungen setzt aber notwendigerweise als Gegenstück eine Besteuerung der Gewinne bei der Veräusserung dieser qualifizierten Beteiligungen voraus. **Ohne Beteiligungsgewinnsteuer kommt eine Teilbesteuerung von Dividenden überhaupt nicht in Frage.**

A. Grundsätzliches

Der Vernehmlassungsvorlage werden ganz unterschiedliche Annahmen zu Grunde, welche einer eingehenden Beurteilung bedürfen.

Mythos Doppelbelastung

Kernanliegen der USR II ist die Milderung einer angeblichen „wirtschaftlichen Doppelbelastung“ von Unternehmensgewinn und Gewinnbezug durch die Anteilseigner. Dass hier ein genereller Handlungsbedarf ausgemacht wird, darf nicht unwidersprochen bleiben:

- Unternehmen und Anteilseigner sind zwei unterschiedliche Steuersubjekte und zwei unterschiedliche Wertschöpfungsvorgänge.
- Jedes Steuersubjekt sollte in der Schweiz nach Massgabe seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zum Gemeinwohl beitragen. Dies geschieht durch die Besteuerung von Gewinnen und Einkommen.
- Beispiel: Dass Novartis ihren Gewinn versteuern muss, ist unbestritten. Dass ich als Inhaber einer Novartis-Aktie meine Dividende ebenfalls voll versteuern muss, sollte nicht in Frage gestellt werden – die Dividende ist Teil meines Einkommens und meiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die angebliche wirtschaftliche Doppelbelastung ist virtuell und entspringt ökonomischen Theorien, nicht aber der praktischen Wirklichkeit. Ein genereller negativer wirtschaftlicher Effekt durch die steuerliche Erfassung der Kapitaleinkünfte ist nicht auszumachen.
- Es gibt deshalb keinen Anlass, ausgerechnet die Besteuerung der Kapitaleinkünfte zu verringern – die anteilmässige Belastung der Arbeitseinkommen würde dadurch zunehmen. Das kann nicht der Sinn einer weitsichtigen Wirtschafts- und Steuerpolitik sein.
- Beim Vergleich Kapital- und Personengesellschaft stellt die „wirtschaftliche Doppelbelastung“ von Körperschaft und Aktionär an sich keine generelle Benachteiligung der Aktionäre im Vergleich zu Teilhabern von Personengesellschaften dar. Eher im Gegenteil: Nur bei einer laufenden Gewinnausschüttung von über 66% findet sich der Aktionär steuertechnisch im Nachteil. Da aber in der Praxis meistens ein grösserer Teil des Gewinns zurückbehalten wird, profitieren die Aktionäre von dieser Wertsteigerung insofern, als dass sie bei Veräusserung ihrer Anteile einen möglichen Gewinn steuerfrei beziehen können. Hinzu kommt, dass auf Gewinnen von Personengesellschaften AHV-Beiträge entrichtet werden müssen,

welche ebenfalls als eine Art zusätzliche Besteuerung angesehen werden können.

Die Gewinnausschüttungen nur schon der Publikumsgesellschaften nahmen zwischen 1982 und 2002 von 2 Milliarden auf 35 Milliarden Fr. zu. Daraus lässt sich zweierlei schliessen:

- So schlecht, wie bisweilen gejammert wird, kann es den Aktionären nicht gehen.
- Der Einkommensteil, der aus dem Ertrag von Unternehmensbeteiligungen stammt, hat sehr stark zugenommen. Es wäre der Gipfel der Ungerechtigkeit, wenn für diese Einkünfte Steuererleichterungen von 30% gewährt würden.

Thesaurierung oder Ausschüttung von Gewinnen

Mit der USR II soll die Ausschüttung von Gewinnen gefördert und der heutige steuerliche Anreiz, Gewinne im Unternehmen zu belassen und dieses finanziell zu stärken, verringert werden. Die Eigenkapitalbasis aus eigenen Mitteln der Unternehmen soll geschwächt und die Unternehmen sollen gezwungen werden, (Eigen-)Kapital von Dritten aufzunehmen und sich damit dem Druck der Renditeerwartungen von Finanzinvestoren auszusetzen. Auf diese Weise würde die Fitness der Unternehmen gefördert. Der unbeteiligte Financier soll besser sein für ein KMU als der engagierte Unternehmer, welcher sich und sein Geld dem Unternehmen verschreibt?

Auch hier gewinnt man den Eindruck, dass ökonomische Theorien die Feder des Finanzdepartements geführt haben. Wir wissen zwar nicht, wie lange an der USR II schon gearbeitet wird. Aber dieses Modell kommt, mit Verlaub, aus der Blütezeit des Shareholder-Value-Denkens à la Ebner & Co., über welches selbst arrivierte Wirtschaftskapitäne mittlerweile hinweggekommen sind. Die jüngere Geschichte lehrt, dass Finanzinvestoren kurzfristig die Gewinnausschüttung und (durch einen Hype) den Unternehmenswert bisweilen zu steigern vermögen – die langfristige Werthaltung einer Unternehmung dagegen geopfert wird.

Die Aushöhlung von Grossunternehmen durch die forcierte Ausschüttung von Gewinnen kann die Unternehmen in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten an den Rand des Ruins treiben, wie die (ansonsten sehr unterschiedlich gelagerten) Fälle von ABB oder Swiss Life anschaulich gezeigt haben. Tatsächlich wird durch ein solches Vorgehen die Finanzierung eines Unternehmens verteuert. Bei den KMU gilt noch mehr, dass die solide Finanzierung aus selbst erwirtschafteten Mitteln ihnen Stabilität verleiht. Der Zwang zu Innovation und Dynamik wird einem Unternehmen durch den Markt der Produkte hinreichend „geliefert“, da braucht es keinen künstlich erzeugten Druck durch den Markt der Finanzierung.

Die USR sollte beachten, dass die Verhältnisse zwischen den Publikumsgesellschaften und den kleinen Familien-AG völlig verschieden sind: während bei jener die Gewinnausschüttung wegen der Orientierung am Kapitalmarkt normal ist, werden Gewinne bei Familien-AG zu einem grösseren Teil zwecks Stabilisierung der Firma im Unternehmen belassen. Diese „Polster“ sind kein nutzloses Fett, sondern sie erlauben das Überleben in konjunkturell schwierigen Zeiten.

Privilegierung von Risikokapital oder einfach von Kapital?

Durch die ganze Botschaft hindurch wird die Mobilisierung von „Risikokapital“ als zentraler Zweck der Vorlage postuliert.

Bei genauem Hinsehen entpuppt sich die Verwendung des Begriffs „Risiko“-Kapital als Etikettenschwindel. Gefördert werden soll pur et simple die Investition in Unternehmen – der Risiko-Teil einer Investition wird durch die USR II in keiner Weise berührt. Ob ein Investor in ein Start-up-Unternehmen investiert oder eher in Novartis, wird durch die USR II nur marginal beeinflusst: denn zentral bleibt die Risikohaftigkeit des Investments (und nicht die steuerliche Behandlung), also die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns oder (Total-)Verlusts einer Investition.

Es handelt sich mithin um eine steuerliche Privilegierung der Kapitalerträge, die Übernahme spezieller Risiken wird nicht berührt. Ehrlicherweise sollte folglich der Anspruch, mit der USR II insbesondere *Risiko*-Kapital mobilisieren zu können, fallen gelassen werden.

Die SP Schweiz bedauert, dass im Rahmen der doch ausführlichen Erarbeitung dieser Vernehmlassungsvorlage nichts Innovatives herausgekommen ist. Der Bundesrat präsentiert 3 Modelle, die sich sehr stark am Bisherigen orientieren. Alle Modelle führen zu untragbaren Steuerausfällen und zu neuen Privilegien. Nirgends ist ein originaler Gedanke einer Totalreform zu finden, nirgends ein Ansatz für eine kostenneutrale Reform. Hier wurde eine Chance vertan.

B. Fragenkatalog

I. Allgemeine Fragen zu einer Reform der Unternehmensbesteuerung

1. *Sollen ihrer Ansicht nach überhaupt Massnahmen zu einer Unternehmenssteuerreform ergriffen werden?*

Die SP Schweiz unterstützt gezielte Verbesserungen bei Personengesellschaften, wo diese steuerlichen Problemen begegnen.

Ansonsten kann die SP Schweiz über weite Strecken keinen Handlungsbedarf erkennen.

Alle zu ergreifenden Massnahmen sind für die öffentlichen Haushalte aufkommensneutral zu gestalten.

2. *Ist es richtig, die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Schweiz mittels gesamtwirtschaftlicher Entlastung des Risikokapitals auf Ebene der Investoren anzustreben?*

Nein. Erstens leidet die Schweiz nicht unter Kapitalmangel. Zweitens ist „Risikokapital“ im Kontext der USR II irreführend, da es überhaupt nicht um besonders „risiko“-behaftete Kapitaleinsätze geht.

3. *Sollen die zu treffenden Massnahmen auch bewirken, dass die unterschiedlichen steuerlichen Folgen bei Ausschüttung oder Thesaurierung wegfallen?*

Nicht zwingend. Die Attraktivität der Selbstfinanzierung muss nicht durch eine Änderung der Steuergesetze vermindert werden.

4. *Ist es richtig, zwecks Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung statt eines Anrechnungsverfahrens ein Teileinkünfteverfahren vorzusehen?*

Es gibt, wie in der Einleitung dargelegt, kein allgemeines Problem „wirtschaftliche Doppelbelastung“, da die Besteuerung von Gewinnen und die Besteuerung von Ein-

kommen zwei unterschiedliche wirtschaftliche Tatbestände und unterschiedliche Steuersubjekte mit je eigener Beanspruchung der öffentlichen Infrastruktur (= Steuerpflicht) betrifft.

Ein Teileinkünfteverfahren würde nur Sinn machen, wenn den Inhabern von qualifizierten Beteiligungen keine Optionsmöglichkeit eingeräumt wird, und wenn als Gegenstück die Beteiligungsgewinne konsequent besteuert werden.

5. *Sollen zwecks Annäherung an die Rechtsformneutralität die Unterschiede bei der Steuerbelastung von Körperschaft und Anteilsinhabern einerseits sowie von Personenunternehmen andererseits auch durch gezielte Massnahmen zugunsten von Personenunternehmen verkleinert werden?*

Wenn die Meinung vorherrscht, dass mit dem heutigen System Personen- gegenüber Kapitalgesellschaften benachteiligt werden, sollten auf keinen Fall Massnahmen zugunsten der Kapitalgesellschaften in Erwägung gezogen werden.

6. *Ist es richtig, die Förderung der Konkurrenzfähigkeit des Standortes Schweiz auch durch ergänzende Massnahmen zugunsten der Kapitalgesellschaften anzustreben?*

Nein.

7. *Welches der Modelle 1-3 bevorzugen Sie?*

Falls überhaupt ein Modell in Frage kommen sollte: Modell 1.

II. Fragen zur Teilbesteuerung gemäss Modell 1

8. *Ist die Neuumschreibung betreffend Zugehörigkeit von Beteiligungsrechten zum Geschäftsvermögen richtig?*

Ja.

9. *Sollen die steuerlichen Entlastungen den Beteiligungsinhabern mit einer Beteiligungsquote von 10% und mehr zukommen?*

Eine Beteiligung sollte als qualifiziert gelten, wenn sie eine Quote von 5% des Grund- oder Stammkapitals aufweist. Zudem sollte (zumindest bei Publikumsgesellschaften) eine betragsmässige Schwelle der Beteiligung bestimmt werden, z.B. 1 Mio. Fr.

10. *Ist eine tiefere Beteiligungsquote vorzusehen und, wenn ja, welche?*

Siehe 9.

11. *Soll den Inhabern einer qualifizierten privaten Beteiligung hinsichtlich des Teilbesteuerungsverfahrens für Ausschüttungen und Veräusserungsgewinne eine Optionsmöglichkeit eingeräumt werden?*

Nein. Wir sprechen uns für die Durchsetzung des von der ESTV vorgeschlagenen Urkonzeptes aus. Mit einem allfälligen Optionsrecht würde die Transparenz nicht verbessert. Für die Steuerverwaltungen ergäbe sich ein grosser zusätzlicher Aufwand, den es zu vermeiden gilt.

12. *Ist es richtig, dass für den Ansatz von 60%, zu dem der Nettobetrag der Einkünfte aus qualifizierten geschäftlichen und optiert geschäftlichen Beteiligungen in die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer einbezogen werden soll, auf die*

durchschnittliche Grenzsteuerbelastung bei der Einkommenssteuer und die durchschnittliche Vorbelastung bei den Gesellschaften abgestellt wird?

Grundsätzlich ist das sachlich richtig. Beim Ansatz tendieren wir auf 70% oder 80%.

13. Halten Sie es hinsichtlich der Grundsätze der Optionsausübung für richtig

a) dass sich die bezüglich einer qualifizierten Beteiligung des Privatvermögens bei Erwerb oder in einem späteren Zeitpunkt ausgeübte Option auf alle übrigen qualifizierten Beteiligungen des Privatvermögens bezieht?

Siehe 11.

b) dass eine qualifizierte Beteiligung des Privatvermögens, für welche die Option zugunsten der steuerlichen Behandlung als Geschäftsvermögen ausgeübt worden ist, dem System der Teilbesteuerung unterworfen bleibt, auch wenn die Beteiligungsquote unter die gesetzliche Limite von 10% gefallen ist?

Siehe 11.

Auf die Fragen zur Teilbesteuerung gemäss Modell 2 und 3 wird nicht im Detail eingegangen.

Es werden nicht alle Fragen zu Massnahmen auf Stufe der Personen- und Kapitalgesellschaft beantwortet.

Immerhin machen wir die folgenden Bemerkungen:

Modell 2: Ist bedeutend komplizierter als Modell 1, wirkt folglich der angestrebten administrativen Entlastung von Unternehmen direkt entgegen.

Modell 3: Ist angesichts der bestehenden Steuerbefreiung von Kapitalgewinnen nicht zu rechtfertigen, da dieses Modell

- Eine nicht begründbare Bevorzugung der Aktienanlagen gegenüber anderen Anlageformen bedeuten würde
- Die Steuerlast weiter vom Kapitaleinkommen zum Arbeitseinkommen verlagern würde, was wirtschaftspolitisch nicht verantwortbar ist.

29. Befürworten Sie die Einführung des Kapitaleinlageprinzips ?

Im Prinzip ja. Allerdings dürften sich schwierige Abgrenzungsprobleme ergeben, die wiederum Missbrauchspotenzial in sich tragen.

30. Befürworten Sie den Vorschlag, dass nur ab dem 1. Januar 2003 einbezahltes Agio im Sinne des Kapitaleinlageprinzips berücksichtigt werden kann ?

Ja, sinnvoller wäre allerdings eine Berücksichtigung ab Inkrafttreten.

31. *Teilen Sie die Auffassung, dass aus verwaltungsökonomischen Gründen keine älteren (d.h. vor dem 1. September 2003 geleisteten) Agioeinzahlungen, berücksichtigt werden können ?*

Ja.

33. *Teilen Sie die Auffassung, dass steuerliche Anreize zur Entlastung des Risikokapitals nicht nur neugegründeten (innovativen) KMU, sondern allen KMU (wenn nicht sogar allen Unternehmen) zugute kommen soll ?*

Für eine allgemeine steuerliche Entlastung von Kapital gibt es keinen Anlass. Anreize sind nicht nötig, es gibt ausreichend Kapital. Die steuerliche Begünstigung von wirklichem Risikokapital (venture capital) ist schwierig. Wenn überhaupt (siehe A. Grundsätzliches) und Abgrenzungen möglich sein sollten, so sollte eine Entlastung jenen KMU zukommen, welche zu einer nachhaltigen Entwicklung unseres Landes beitragen.

36. *Teilen Sie die Auffassung, dass die Fortführung der Emissionsabgabe sich als flankierende Massnahme zur Überprüfbarkeit des einzuführenden Kapitaleinlageprinzips (Agioeinzahlungen) erweisen wird ?*

Ja.

37. *Befürworten Sie die Anhebung der Freigrenze bei der Emissionsabgabe der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie die vorgeschlagene Lösung zu Gunsten von sog. Auffanggesellschaften ?*

Ist hier zu streichen

- Materiell ist diese Steuerentlastung vertretbar, weil sie kleinen und mittleren, namentlich neuen Unternehmen zu Gute kommt.
- Formell fragwürdig ist die Einfügung dieser Änderung in die USR II: Die identische Änderung liegt gegenwärtig mit dem Steuerpaket vor dem Volk. Bei einer Annahme wird die Sache geltendes Recht, bei einer Ablehnung wird die Änderung in einer Neuauflage des weitgehend unbestrittenen Stempel-Teils des Steuerpakets wiederkommen.

38. *Sind Sie der Auffassung, dass das BG über die Bildung steuerbegünstigter Arbeitsbeschaffungsreserven (vom 20. Dezember 1985) weder als Instrument der antizyklischen Konjunkturpolitik noch als Massnahme zur Entlastung des Risikokapitals geeignet ist ?*

Die Massnahme hat sich offenbar als wenig effizient erwiesen. Wir sind allerdings nicht in der Lage, uns aufgrund der wenigen gelieferten Informationen ein abschliessendes Urteil über die Ursachen zu bilden und Schlussfolgerungen zu ziehen.

Folglich ist als nächstes eine gründliche Evaluation zu veranlassen und dem Parlament mit einer allfälligen Gesetzesänderung oder –aufhebung zu unterbreiten.

39. *Befürworten Sie die zu Gunsten der Personenunternehmen vorgeschlagenen Massnahmen?*

Im grossen Ganzen Ja.

Allerdings weisen wir darauf hin, dass „Steueraufschub“ auf Gründen der Steuergerechtigkeit nicht zu einem „Steuerverzicht“ werden darf.

40. Befürworten Sie zwecks Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung Massnahmen im Bereich der Vermögenssteuer?

Nein, in keinem der drei Modelle.

VII. Fragen zu den finanziellen Auswirkungen der Reform

42. Befürworten Sie grundsätzlich die vom Bundesrat eingenommene Haltung zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen für die Unternehmenssteuerreform II?

Ob kurz- oder langfristig betrachtet, bringt diese Reform Mindereinnahmen. Wie schon das Steuerpaket, belasten die nun vorgeschlagenen Steuerreduktionen Kantone und Gemeinden abermals überproportional. Zudem ist, wie bereits erwähnt, eine Unternehmenssteuerreform in diesem Ausmass ökonomisch nicht notwendig.

a) Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die vorgesehene Unternehmenssteuerreform II insbesondere für die Kantone nur tragbar ist, wenn bei Annahme des Steuerpakets 2001 in der Volksabstimmung im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung Korrekturen gegenüber dem Steuerpaket angebracht werden, um die Mindereinnahmen für die Kantone und Gemeinden markant zu reduzieren?

Ja. Die kumulierte Umsetzung von Steuerpaket und USR II ist in der Tat nicht zu verantworten.

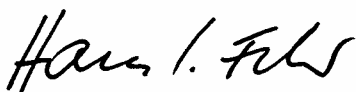
Allerdings haben wir oben darauf hingewiesen, dass die USR II aufkommensneutral auszugestalten ist.

b. Teilen Sie die Auffassung des Bundesrates, dass die vorgesehene Unternehmenssteuerreform II für den Bund nur verkraftbar ist, wenn die im Entlastungsprogramm 03 und im Anschlussprogramm vorgesehenen Massnahmen vom Parlament genehmigt werden?

Siehe a)

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Hans-Jürg Fehr
Präsident



Matthias Manz
Politischer Fachsekretär