

KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN

Kommission für Wirtschaft
und Abgaben des Ständerats
Herr Ständerat
Roberto Zanetti, Präsident
c/o Sekretariat der WAK
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Bern, 19. August 2015

15.049 Unternehmenssteuerreformgesetz III. Stellungnahme zur Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Am 5. Juni 2015 publizierte der Bundesrat die Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (USR III). Bereits am 25. Juni 2015 hörte Ihre Kommission eine FDK-Delegation an. Da die Zeit zwischen der Publikation der Botschaft und der Anhörung kurz war, mussten wir uns in der Anhörung auf Grundsatzfragen beschränken. Wir stellten dabei eine in den Grundsätzen weitgehende Übereinstimmung mit der Botschaft des Bundesrats fest, namentlich bezüglich des Verzichts auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer.¹ Wir identifizierten in der Anhörung jedoch die ungenügende Erhöhung des **Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer**, die Abschaffung der **Emissionsabgabe auf Eigenkapital** sowie die Möglichkeit erhöhter Abzüge von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen auf kantonaler Ebene (sog. **Inputförderung**) als wesentlichste Differenzen zwischen der Botschaft des Bundesrats und der Stellungnahmen der Kantone zur Vernehmlassungsvorlage. Ausserdem weicht der Vorschlag in der Botschaft zur **Aufdeckung stiller Reserven beim Statuswechsel** gegenüber dem entsprechenden Vorschlag in der Vernehmlassungsvorlage ab. Im Hinblick auf die Detailberatung ihrer Kommission am 27./28. August 2015 erlauben wir uns, uns zu diesen Punkten nochmals zu äussern.

¹ Abgesehen von der auf Dauer fraglichen internationalen Akzeptanz hätte die zinsbereinigte Gewinnsteuer für Kantone und Gemeinden grössere Einnahmehausfälle als für den Bund zur Folge, was deren Handlungsspielraum für allgemeine Gewinnsteuersenkungen einengte: Die Saldierung der geschätzten Mindereinnahmen mit den direkten Einnahmen aus Finanzierungsaktivitäten ergibt für Kantone und Gemeinden Mindereinnahmen von CHF 240 Mio., für den Bund von CHF 30 Mio. (Bericht Regulierungsfolgenabschätzung der USR III, Ziff. 6.3.3.3, S. 71, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39712.pdf>).

1. Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (Art. 196 Abs. 1 E-DBG)

Seitens der Kantone wurde wiederholt gefordert, dass sich der Bund **mindestens** zur Hälfte an den Reformlasten beteiligt.² In der Vernehmlassung forderten „**sämtliche Kantone** (inkl. FDK) eine verstärkte finanzielle Unterstützung durch den Bund“ und plädierten dafür, „dass der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf **mindestens 21.2 Prozent** erhöht wird.“³ Trotz dieser unmissverständlichen, einstimmigen Willensäusserung der Kantone hält der Bundesrat daran fest, sich an den Reformlasten nur zu 50 Prozent zu beteiligen und den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer nur auf 20.5 Prozent anzuheben. Der Bund habe die Opfersymmetrie bereits in der Projektorganisation stipuliert und die Kantone profitieren „durch indirekte Kanäle (Einkommensbesteuerung) deutlich stärker von den kantonalen Steuerstatus als der Bund.“⁴

Wir begründen die **Forderung sämtlicher Kantone**, den **Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf mindestens 21.2 Prozent anzuheben**, wie folgt:

- Für die Festlegung des Umfangs der vertikalen Ausgleichsmassnahmen stützt sich der Bund auf ein Modell. Um einen je hälftigen Lastenanteil des Bundes bzw. der Kantone und Gemeinden zu erreichen, errechnet er eine Ausgleichssumme von heute rund CHF 650 Mio. und hochgerechnet auf den Zeitpunkt der Umsetzung der USR III von rund CHF 1 Mrd.⁵ Dies entspricht einer Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 20.5 Prozent.⁶
 - Das Modell enthält naturgemäss diskutabile Annahmen, so bezüglich des Mitnahmeeffekts von 5 Prozent an heute ordentlich besteuerten Erträgen, die durch die Einführung neuer Massnahmen (Patentbox, Inputförderung) neu reduziert besteuert würden. Wir weisen jedoch darauf hin, dass das Modell in einem Zeitpunkt entwickelt wurde, als die Lizenzbox noch nicht in der heutigen Form der Patentbox ausgestaltet war und die Inputförderung noch nicht Teil der USR III bildete. Beides rechtfertigte es, die Mitnahmeeffekte dieser beiden Massnahmen auf mehr als 5 Prozent zu veranschlagen. Dadurch würden die von den Kantonen und Gemeinden zu tragenden Reformlasten erhöht. Sollte es der internationale Wettbewerb erfordern, die gewichteten Durchschnittswerte der Gewinnsteuersätze unter den Modellwert von 16 % zu senken, so führte dies zu Mindereinnahmen der Kantone und zu Mehreinnahmen beim Bund. Allein damit liesse sich eine Verschiebung der Reformlastenteilung zugunsten der Kantone und Gemeinden begründen.
 - Der Bundesrat macht geltend, dass die Kantone und Gemeinden indirekt deutlich stärker als der Bund von den Statusgesellschaften profitierten. Er relativiert diese Begründung zu Recht gleich selber: üblicherweise werden indirekte und induzierte Wirkungen von Impact-Studien überschätzt und sind nur schwierig quantifizierbar. Auch räumt er ein, dass sich die Ergebnisse der Studie der Universität Lausanne „nicht unmittelbar auf eine gesamtschweizerische Betrachtung übertragen lassen“.⁷

² Stellungnahme FDK vom 04.02.2014 zum Bericht der Projektorganisation, S. 2, 10 (http://www.fdk-cdf.ch/140204_usriii_bericht_stn_fdk_def_d_uz.pdf); Stellungnahme FDK vom 16.12.2014 zur Vernehmlassungsvorlage, S. 2, 9 (http://www.fdk-cdf.ch/141216_usriii_vl-stn_fdk_def_d_uz.pdf)

³ Umfassende Darstellung der Stellungnahmen des Vernehmlassungsverfahrens vom 29.04.2015, Ziff. 5.2, S. 26.

⁴ Botschaft, Ziff. 1.3.4, S. 62.

⁵ Das Modell bildet Anhang 2 „Vertikale Ausgleichsmassnahmen“ des erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage vom 19.09.2014, Ziff. 2.4, S. 8.

⁶ Botschaft, Ziff. 1.2.11, S. 36ff, S. 40.

⁷ Botschaft, S. 19, 34.

- Angesichts solcher Unsicherheiten und Unschärfen ist es sachgerechter, sich für die Aufteilung der Reformlasten am verlässlicheren und gefestigteren Verhältnis des Gewinnsteueraufkommens aus den Statusgesellschaften zwischen Bund und Kantonen zu orientieren. Die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus zahlen CHF 3.2 Mrd. an den Bund und CHF 2.1 Mrd. an die Kantone, wobei die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer berücksichtigt sind. Der Bund erhält somit über 60 Prozent, die Kantone erhalten unter 40 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen der Statusgesellschaften. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen sollten die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit der Erträge von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus zwischen Bund und Kantonen berücksichtigen. Es ist deshalb richtig, dass zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Bund rund 60 Prozent und die Kantone 40 Prozent der Kosten der USR III tragen. Daraus ergibt sich eine Ausgleichssumme von heute rund CHF 770 Mio. und hochgerechnet auf den Zeitpunkt der Umsetzung der USR III von rund CHF 1.2 Mrd. in 2019. Dies entspricht einer Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21.2 Prozent.
- Hinzu kommt, dass die Kantone und Gemeinden die administrativen Mehraufwände⁸ und schwergewichtig die politischen Risiken der Umsetzung der USR III tragen. Die Umsetzung der USR III erfordert bei den kantonalen Vollzugsbehörden einen enormen Ausbau des Fachwissens und der personellen Kapazitäten. Weitere internationale Entwicklungen (z.B. die Einführung des spontanen und automatischen Informationsaustausches sowie die Umsetzung des BEPS-Projekts der OECD) verstärken diese besorgniserregende Entwicklung noch zusätzlich. Der Schwerpunkt der politischen und finanziellen Risiken der USR III liegt ganz eindeutig auf Seiten der Kantone, die allgemeine Gewinnsteuersenkungen finanziell verkraften und politisch durchsetzen müssen sowie den kantonsinternen Ausgleich mit den Gemeinden noch finden müssen. Umso gerechtfertigter sind unsere Forderungen bezüglich Kompensation durch den Bund und Abwehr von Lastenabwälzungen.

2. Ablehnung der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital (Art. 1 Abs. 1 Bst. a E-StG)

Diese steuerpolitische Massnahme steht nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Sicherung der mobilen Steuerbasis und schränkt den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes ein. Mit dem Verzicht auf Steuerausfälle von CHF 228 Mio. Franken für den Bund⁹ könnte dieser die von uns geforderte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer gegenfinanzieren.

3. Keine Opposition gegen die Möglichkeit der Inputförderung von Forschung und Entwicklung (F&E) (Art. 25a E-StHG)

Die Einführung der Inputförderung wurde in der Vernehmlassung nur von einer klaren Minderheit der Kantone befürwortet. Da die in der Botschaft vorgeschlagene Patentbox infolge der internationalen Entwicklungen dem modifizierten Nexus-Ansatz entspricht, ersuchten wir unsere Mitglieder vor diesem Hintergrund um eine Neubeurteilung der Inputförderung. Gestützt darauf teilen wir Ihnen mit, dass wir **gegen die Möglichkeit der Inputförderung im StHG nicht opponieren**. Die Massnahme kann der steuerlichen Förderung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten dienen und einen Beitrag zur Standortattraktivität der Schweiz leisten. Die Möglichkeit zur Inputförderung erlaubt den Kantonen zudem eine rasche Reaktion auf neue internationale Veränderungen in Sachen Patentbox. Allerdings ist der vorgeschlagene Art. 25a E-StHG sehr offen formuliert. Zu prüfen ist deshalb insbesondere die Begriffsharmonisierung des zu privilegierenden F&E-Aufwands.

⁸ Botschaft, S. 101f.

⁹ Botschaft, Ziff. 3.1.3, S. 87; Bericht Regulierungsfolgenabschätzung der USR III, Ziff. 4.3.2, S. 42.

4. Präferenz für die Aufrechnung stiller Reserven beim Statuswechsel gemäss Botschaft (Art. 78g E-StHG)

Weil sich die in der Botschaft vorgeschlagene Methode deutlich von jener in der Vernehmlassungsvorlage unterscheidet, befragten wir unsere Mitglieder, welche der beiden Methoden sie bevorzugen. Wir können uns gestützt darauf für die **Methode gemäss der Botschaft** aussprechen. Die Methode löst die Probleme der Steuerpflichtigen mit den Anforderungen der internationalen Rechnungslegung, bietet den Kantonen mehr Flexibilität und Steuerbarkeit, ist für die Veranlagungsbehörden einfacher im Vollzug und könnte wegen der auf 5 Jahre begrenzten Wirkung international eher akzeptiert werden. Ausserdem resultieren mit dieser Methode im Idealfall vor und nach dem Übergang in etwa gleichbleibende Steuererträge und keine Auswirkungen auf die Kapitalsteuer.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme. Wir müssen uns vorbehalten, im Hinblick auf die Beratungen Ihrer Schwesterkommission und des **Zweitrats** nötigenfalls auf weitere, voraussichtlich eher gesetzgebungstechnische Fragen zurückzukommen.

Freundliche Grüsse


KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Peter Heggin

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

Kopie (Mail)

- Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, Vorsteherin EFD
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Mitglieder FkF
- Sekretariat KdK