

Eidg. Finanzdepartement EFD  
Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

per E-Mail:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 27. Januar 2015

### **Stellungnahme zum Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB unterstützt die Abschaffung der heutigen kantonalen Steuerprivilegien für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften („kantonale Steuerstatus“). Generelle Gewinnsteuersenkungen sowie weitergehende Massnahmen wie die Abschaffung der Emissionsabgabe oder die generelle steuerliche Privilegierung der Aktionäre lehnt er hingegen ab. Allfällige negative volkswirtschaftliche Auswirkungen der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus können mit Übergangsmassnahmen sowie mit einer Stärkung des Finanzausgleichs aufgefangen werden. Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer wird befürwortet. Damit würde eine Steuerlücke geschlossen.

Unternehmen müssen Steuern zahlen. Sie brauchen die öffentlichen Dienstleistungen (Infrastruktur, Bildung usw.) ebenso wie die Privathaushalte. Im Föderalismus mit dem stark kantonalen und kommunalen Steuersystem erst recht. Ohne Unternehmenssteuern kämen die wirtschaftlichen Zentren mit den Firmensitzen in Finanznöte. Denn Steuern würden nur noch in den Wohngemeinden und -kantonen bezahlt. Ausländische Aktionäre der Firmen wären sogar subventioniert. Die Schweiz würde ihren Firmen die Infrastruktur steuerfrei zur Verfügung stellen. Indirekt könnten auch reiche Private ihre Steuerbelastung senken. Wenn die Gewinnsteuern tief sind, können sie ihr Vermögen in Firmen auslagern um Steuern zu sparen. Solange die Schweiz keine Kapitalgewinnsteuer hat, können sie die Gewinne später bei einem Verkauf steuerfrei in ihr Privatvermögen verschieben.

#### **Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien: Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Obwohl es bei der Unternehmenssteuerreform III um viel Geld geht, hat der Bund bisher keine ausführliche ökonomische Analyse vorgelegt, was im Falle einer Abschaffung der kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften geschehen dürfte. Das ist für

den SGB nicht akzeptabel. Eine solche Analyse würde unserer Ansicht nach zeigen, dass der Vorschlag des Bundesrates unverhältnismässig bzw. zu teuer ist.

Von der Abschaffung der heutigen kantonalen Steuerstatus sind vor allem international tätige, mobile Firmen bzw. Gewinne betroffen. Während die Höhe der Gewinnsteuer für einen Grossteil der Firmen ein untergeordnetes Standortkriterium ist, trifft das für die hier betroffenen Firmen und Gewinne nur zum Teil zu. Die Steuersensitivität ist höher, wodurch Steuerreformen in diesem Bereich Auswirkungen auf Staatseinnahmen, aber auch Arbeitsplätze haben können.

Die Abschaffung wirkt sich in den einzelnen Kantonen jedoch sehr unterschiedlich aus. Für viele Kantone ändert sich gar nichts, weil sie kaum solche Privilegien gewährt haben. Andere haben zwar viele privilegierte Firmen, doch die ordentlichen Steuern sind so tief, dass bei einer Abschaffung dieser Privilegien auch hochmobile Firmen kaum aus dem Kanton abwandern werden (z.B. ZG). Relevant ist das Problem nur in Kantonen, in denen ein beträchtlicher Teil des Steuersubstrates privilegiert besteuert ist und die ordentlichen Steuern vergleichsweise hoch sind. Das sind BS, GE und VD. Würden hochmobile Firmen in den Kantonen neu ordentlich besteuert, dürfte ein Teil davon abwandern. Zahlreiche von ihnen dürften aber nicht den Weg ins Ausland suchen, sondern werden einfach den Kanton wechseln. Zudem kann im Übergang viel Zeit vergehen, weil die Firmen ab dem Zeitpunkt der ordentlichen Besteuerung unter der heutigen steuerlichen Praxis auch „aufgedeckte“ stille Reserven in der Steuerbilanz abschreiben können, was die Steuerbelastung wesentlich mildert. Gemäss Experten könnten die betroffenen Firmen die heutige tiefe Steuerbelastung dadurch noch bis zu 10 Jahre fortschreiben.

Das hat Auswirkungen auf die Steuererträge in den verschiedenen Gebietskörperschaften. Weil die privilegierten Firmen heute in den Kantonen nur wenig Steuern zahlen, wird eine Abschaffung der Privilegien in allen Kantonen zusammen in den meisten Szenarien sogar zu Mehreinnahmen führen. Die Entwicklung beim Bund hängt hingegen stark von den Wanderungsbewegungen ab – namentlich von den interkantonalen. Nimmt man in einem relativ pessimistischen Szenario an, dass a) 50 Prozent der Firmen aus Kantonen mit höheren Steuern ins Ausland abwandern, b) die übrigen Firmen in der Schweiz bleiben (z.B. durch Abwanderung in Tiefsteuernkantone) und c) die Firmen in Tiefsteuernkantonen bleiben, so führt das beim Bund zu Steuerausfällen von rund 1 Mrd. Fr. (Daten für 2011). Bleiben mehr als diese 50 Prozent der Firmen in der Schweiz, reduziert sich der Betrag. Wird noch eine Lizenzbox eingeführt, so kann sich dieser Betrag weiter reduzieren. Wenn man den Aussagen des Kantons BS zu den Wirkungen einer Lizenzbox für den Standort Basel Glauben schenkt, reduzieren sich die Ausfälle beim Bund zusätzlich um mehrere hundert Millionen Franken.

Eine eingehende Analyse relativiert die rabenschwarzen Szenarien einer Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien. Die meisten Kantone sind gar nicht betroffen. Zahlreiche von ihnen dürften sogar profitieren. Aufgrund der stillen Reserven in den Steuerbilanzen haben auch die potenziell negativ Betroffenen (GE, VD, BS) viel Zeit, sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

### **Bundessubvention für kantonale Gewinnsteuersenkungen ist ökonomisch falsch - alternativer Lösungsansatz des SGB**

Um Abwanderungen von Firmen zu verhindern, will der Bund den Kantonen nach dem Giessenprinzip einen Betrag von jährlich total 1.2 Mrd. Fr. für flächendeckende Gewinnsteuersenkungen überweisen. Wie die ökonomische Analyse oben zeigt, ist diese Massnahme ökonomisch falsch und viel zu teuer. Die überwiegende Mehrheit der Kantone ist gar nicht betroffen. Zudem dürften die Steuerausfälle aus Abwanderungen beim Bund auch in pessimistischen Szenarien tiefer sein als die 1.2 Mrd. Fr. Politisch ist es geradezu grotesk, dass die Kantone, welche das Prinzip des Steuerföderalismus hochhalten, vom Bund nun Milliarden-Subventionen für Steuersenkungen verlangen.

Nicht Subventionen für kantonale Steuersenkungen, sondern eine Stärkung des Finanzausgleichs ist die ökonomisch sinnvolle Begleitmassnahme zur Abschaffung der Steuerprivilegien. Im Vordergrund steht dabei insbesondere eine Stärkung des soziodemografischen Lastenausgleichs, welcher aus ökonomischer Sicht schon lange überfällig ist. Damit könnten die allfälligen Verlierer-Kantone durch die Gewinner entschädigt werden. Die Aufdeckung stiller Reserven wird den Anpassungsprozess mildern und die Bundeseinnahmen stabilisieren. Notfalls kann zur Sicherung der Bundeseinnahmen eine enge Lizenzbox vorgesehen werden, wobei die Notwendigkeit periodisch überprüft werden muss – auch vor dem Hintergrund der raschen Entwicklungen im internationalen Steuerrecht. Mit der Lizenzbox sollen keine Mitnahmeeffekte verbunden sein.

Allfällige Ausfälle aus der Abschaffung der Steuerprivilegien beim Bund müssen durch die Firmen finanziert sein. Durch die Unternehmenssteuerreform II wurden beispielsweise grosse Löcher in die Bundeskasse gerissen (Kapitaleinlageprinzip). Diese müssen geschlossen werden.

Die Unternehmenssteuerreform III muss zudem dazu genutzt werden, das schädliche Steuerdumping zwischen den Kantonen zu beenden. Indem auf Bundesebene ein Mindeststeuersatz für Gewinnsteuern eingeführt wird.

Die Schweiz muss sich an den internationalen Bestrebungen für eine faire Unternehmensbesteuerung beteiligen, denn sie ist selber ein Opfer ausländischer Steuerparadiese. Dabei ist eine Eindämmung der internationalen Gewinnverschiebungen zu Steuerzwecken innerhalb von Unternehmen anzustreben. Unternehmenssteuern sind grundsätzlich dort zu bezahlen, wo die Wertschöpfung durch die Unternehmen stattfindet und dem Staat die damit verbundenen Kosten für öffentliche Leistungen anfallen. Eine Ungleichbehandlung von verschiedenen Gewinnen innerhalb eines Landes – wie zum Beispiel besonders mobilen Erträgen auf immateriellen Gütern oder im Ausland erwirtschafteten Gewinnen – ist dabei schädlich und international zu unterbinden.

### **Keine Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Der SGB ist gegen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Die vom Bund geschätzten Einnahmehausfälle sind überdies zu tief. Erstens, weil auch die Gewinn- und Verrechnungssteuereinnahmen unter Druck kommen werden. Zweitens, weil im Gegensatz zu den Darstellungen im Bericht auch die Kantone und Gemeinden weniger aus den Unternehmenssteuern einnehmen werden. Das aus folgenden Gründen:

- Die Emissionsabgabe schafft heute für die Unternehmen einen Anreiz bei der Einbringung von Sacheinlagen in eine Gesellschaft einen tiefen Wert anzugeben. Dieser Wert ist dann

auch Basis für die Gewinn- und Verrechnungssteuer bzw. für die künftigen, steuerrelevanten Abschreibungen. Ohne Emissionsabgabe wird es für die Unternehmen attraktiver, den Wert der Sacheinlagen hoch zu veranschlagen. Damit entsteht ein grösseres Abschreibungspotenzial oder zukünftige steuerbare Wertzunahmen werden bereits vorweg genommen. Damit sinkt das Steuersubstrat der Gewinn- und Verrechnungssteuer, sowohl auf Bundes-, als auch auf Kantons- und Gemeindeebene.

- Die Emissionsabgabe erleichtert heute den Vollzug bei den Gewinnsteuern, indem die Steuerbehörden bei der Gründung oder der Kapitalerhöhung einer Gesellschaft die Möglichkeit erhalten, die Werte zu überprüfen und eine klare steuerliche Ausgangslage zu schaffen, speziell auch für die Erhebung der Kantonssteuern. Ohne Emissionsabgabe fällt dies weg.

### **Keine Privilegierung der Aktionäre**

Die Bundesverfassung verlangt eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Das bedeutet, dass Aktionäre und Arbeitnehmende gleich besteuert werden müssen. Die vorgeschlagene Teilbesteuerung für alle Dividendeneinkommen widerspricht diesem Grundsatz völlig. Die Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes auf 70 Prozent (für qualifizierte Beteiligungen) wird vom SGB hingegen begrüsst. Damit wäre auch die Umgehung der AHV erschwert.

Positiv ist die vorgeschlagene Einführung einer Kapitalgewinnsteuer. Damit würde die bestehende Steuerlücke bei den Kapitalgewinnen endlich geschlossen.

### **Antworten auf die Fragen**

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;*  
Ja (Erläuterungen s. oben).
- *kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen;*  
Nein (Erläuterungen s. oben).
- *weitere Massnahmen zur Verbesserung der Systematik des Unternehmenssteuerrechts*  
Nein, sofern dadurch neue Steuerlücken oder Steuerausfälle entstehen.

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

- *Abschaffung der kantonalen Steuerstatus*  
Ja (Erläuterungen s. oben).
- *Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern*  
Nur wenn es zum Erhalt der Arbeitsplätze nötig ist. Eine solche Lösung müsste befristet oder mindestens periodisch überprüft werden. Das Steuersubstrat müsste eng definiert werden. Mitnahmeeffekte sollen verhindert werden.
- *Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer*  
Nein (Erläuterungen s. oben).

- *Anpassungen bei der Kapitalsteuer*  
Nein. Das führt nur zu weiteren Steuerausfällen.
- *Regelung zur Aufdeckung der stillen Reserven*  
Ja, sofern es sich um eine Verschriftlichung der heutigen Praxis handelt. Sie darf aber nicht zu weiteren Steuerausfällen führen. Die Aufdeckung der stillen Reserven verstehen wir als Übergangsmassnahme in einem Regime ohne Sonderstatus.
- *Abschaffung bei der Emissionsabgabe auf Eigenkapital*  
Nein (s. die Erläuterungen oben – auch zu den unterschätzten Steuerausfällen bei der Abschaffung).
- *Anpassungen bei der Verlustverrechnung*  
Nein.
- *Anpassungen beim Beteiligungsabzug*  
Nein.
- *Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften*  
Ja (s. die Erläuterungen dazu oben).
- *Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren*  
Ja zur Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 70 Prozent. Nein zur Ausweitung auf alle Kapitalerträge (Erläuterungen s. oben).

3. *Welche anderen steuerlichen Massnahmen schlagen Sie vor?*

Gegen den schädlichen Steuersenkungswettbewerb zwischen den Kantonen sollte der Bund Mindestbestimmungen erlassen (Erläuterungen s. oben).

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?*

Der SGB lehnt den Beitrag des Bundes für kantonale Gewinnsteuersenkungen ab. Sinnvoll wäre hingegen eine Stärkung des soziodemografischen Lastenausgleichs, welcher aus ökonomischer Sicht schon lange überfällig ist (Erläuterungen s. oben).

5. *Sind Sie einverstanden, dass der Ressourcenausgleich an die neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst wird? Befürworten Sie die im Bericht beschriebene Anpassung des Ressourcenausgleichs sowie den vorgeschlagenen Ergänzungsbeitrag für ressourcen-schwache Kantone (Ziff. 1.2.5 der Erläuterungen)?*

Eine Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen ist sinnvoll („Zeta-Faktoren“ u.a.). Zusätzlich ist eine Stärkung des soziodemografischen Lastenausgleichs erforderlich (Erläuterungen s. oben).

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?

Wir lehnen die Gegenfinanzierung über Sparmassnahmen ab. Allfällige Einnahmehausfälle beim Bund müssen über die Unternehmenssteuern bzw. die Besteuerung der Aktionäre gegenfinanziert werden. Die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer wird vom SGB ausdrücklich begrüsst.


Wir danken Ihnen für die Beachtung unserer Standpunkte.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Daniel Lampart  
Leiter SGB-Sekretariat  
und Chefökonom SGB