

# Arbeitsgemeinschaft für eine faire Unternehmensbesteuerung (AGFU)

c/o Denknetz Schweiz, Postfach, 8036 Zürich

Eidg. Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

vernehmlassungen@estv-admin.ch

Zürich/Bern, 23. November 2017

## Vernehmlassung zur Steuervorlage 17

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Die Arbeitsgemeinschaft für faire Unternehmenssteuern (AGFU) nimmt wie schon bei der Unternehmenssteuerreform III teil am Vernehmlassungsverfahren der Steuervorlage 17. Die AGFU ist ein Zusammenschluss von SteuerexpertInnen des Denknetzes, linker und grüner Parteien, Gewerkschaften, entwicklungspolitischen Organisationen und weiteren Gruppen. Die hier formulierten Ansichten geben jedoch ausschliesslich die Meinung der Arbeitsgemeinschaft wieder und nicht diejenigen der erwähnten Organisationen.

Für die AGFU



Beat Ringger,  
Mitglied AGFU  
Geschäftsleitender Sekretär Denknetz.  
beat.ringger@denknetz.ch  
Mobil +41 (0)79 339 87 76



Bruno Gurtner  
Mitglied AGFU  
Ehem. Präsident Tax Justice Network  
bruno.gurtner@bluewin.ch  
+41 (0)79 400 95 66  
+41 (0)31 332 78 49

## Zusammenfassung

*Die AGFU unterstützt die geplante Abschaffung der heutigen steuerlichen Sonderkonstrukte. Sie begrüsst auch, dass auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer verzichtet werden soll. Hingegen ist die AGFU kritisch gegenüber der grundsätzlichen Ausrichtung der Unternehmenssteuerreform. Die Vorlage zielt weiterhin darauf ab, die Unternehmenssteuern insgesamt massiv zu senken, was zulasten der Privathaushalte geht. Nicht nur werden alte Schlupflöcher durch neue ersetzt. Vielmehr bleibt die Schweiz Tiefsteuerland für internationale Unternehmen. Die AGFU plädiert für ein angemessenes Niveau der Unternehmenssteuern. Schweizerisches Steuerdumping gehört abgeschafft. Dazu braucht es kantonale Mindeststeuersätze.*

*Dazu tritt die AGFU für eine Reihe von Grundsätzen ein: Einhalten internationaler Standards, eine hohe Transparenz, Erfüllen des Auftrags der Bundesverfassung. Die Unternehmenssteuerreform muss auch die Entwicklungsziele und die Agenda 2030 einhalten.*

*Im Einzelnen kritisiert die AGFU die Einführung von Patentboxen auch in einer abgeschwächten Form als ein Öffnen eines neuen Schlupfloches. Sie wendet sich gegen überhöhte Abzüge für F&E, möchte eine höhere Dividendenbesteuerung und tiefere Entlastungsbegrenzungen. Statt höherer Kantonsanteile soll das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zügig revidiert werden. Die steuerfreie Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn der Steuerpflicht (Zuzug neuer Firmen) sowie die uneingeschränkten Kapitaleinlagereserven sind krasse Vehikel der Steuervermeidung.*

*Die AGFU schlägt eine Reihe zusätzlicher Elemente vor für eine faire und angemessene Unternehmenssteuerreform, darunter die Einführung einer nationalen Beteiligungsgewinnsteuer. Zudem sollen einige Bausteine der USRII rückgängig gemacht werden. Angesichts der Bestrebungen in der EU für eine „Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsbemessungsgrundlage“ plädiert die AGFU auch für eine einheitliche Besteuerung einer Konzerngruppe (Unitary Taxation).*

## 1. Grundsätzliche Ausrichtung der Reform

Wie wir schon bei unserer Vernehmlassung zur UStRIII anführten<sup>1</sup>, muss die schweizerische Unternehmensbesteuerung mit den sich laufend verändernden internationalen Standards in Übereinstimmung gebracht werden. Die Schweiz soll sich demnach im Rahmen dieser internationalen Diskussion aktiv für Lösungen einsetzen, die schädliche Steuerpraktiken verhindern. Dies gilt insbesondere für die Massnahmen in der OECD (BEPS). Die Schweiz tut zudem gut daran, sich in Einklang mit der Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung in der EU zu begeben.

In diesem Sinn begrüsst die AGFU die schon in der USR III vorgesehene geplante Abschaffung der heutigen steuerlichen Sonderkonstrukte, und dies nicht nur, um dem Druck auf internationaler Ebene Rechnung zu tragen, sondern aus der Überzeugung, dass solche Sonderkonstrukte der internationalen Gemeinschaft, aber auch der Schweiz erheblichen Schaden verursachen.

---

<sup>1</sup> [http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/vernehmlassung\\_usr\\_iii\\_agfu\\_def.pdf](http://www.denknetz.ch/wp-content/uploads/2017/07/vernehmlassung_usr_iii_agfu_def.pdf)

Die AGFU begrüsst aus grundsätzlichen Überlegungen ebenfalls, dass auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer verzichtet werden soll. Es wäre anrühlich, mit einem derartigen Instrument die illegal eingeführte Verwaltungspraxis mit Tiefstbesteuerung von Prinzipalgesellschaften und *Swiss Finance Branches* zu legalisieren. Es gibt keinen Grund, ausgerechnet Finanzierungsgesellschaften gegenüber produzierenden Firmen steuerlich zu begünstigen.

Die korrigierten Elemente sind aus Sicht der AGFU jedoch so minimal, dass die SV 17 einer Provokation der Abstimmungssieger gleichkommt. .

Die Vorlage zielt nämlich weiterhin darauf ab, die Unternehmenssteuern insgesamt zu senken. Die steuerlichen Vorteile, welche die Unternehmen aus den heutigen Sonderkonstrukten erzielen, bleiben weitgehend erhalten bzw. werden durch die vorgesehene Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn der Steuerpflicht (neu Art. 61a DBG/neu Art. 24c StHG) noch verstärkt. Dabei wird wie bei der USR III vorweggenommen, dass viele Kantone ihre Regelsteuersätze für Gewinnsteuern teilweise massiv senken werden. Es genügt nicht, einfach ein paar Schraubchen an der USR III zu drehen und weiterzufahren wie bisher. Es darf nicht einfach alter Wein in neuen Schläuchen verkauft werden bei über 59% NEIN-Stimmen zur USR III. Eine Analyse der Gründe für die Ablehnung der USR III zeigt, dass gerade die Debatte zu konkreten Steuerausfällen in Gemeinden und Städten zum deutlichen Verdikt der Referendumsabstimmung geführt hat, wie das GFS analysierte.

Umso erstaunlicher ist, dass die SV17 kaum Gegenfinanzierungsmassnahmen für die geplanten Steuerausfälle auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene enthält. So wird diese Vorlage ein allfälliges Referendum nie bestehen können.

Für die AGFU ist klar, dass mit der SV17 insbesondere die Altlasten aus der USR II korrigiert werden müssen, denn diese haben bei vielen Stimmenden den Ausschlag gegeben. Kein Wunder: Die von der EStV insgesamt zur steuerfreien Ausschüttung genehmigten Kapitaleinlagerereserven betragen per Ende September 2017 1'866 Milliarden Franken, wovon 549 Milliarden bereits effektiv ausgeschüttet wurden. Der Bestand per 30.9.2017 beträgt damit 1'317 Milliarden. Hier muss dringend eingeschränkt werden. Doch das braucht seriöse Arbeit, kein Schnellverfahren. Dazu braucht es eine lückenlose, transparente Aktualisierung der Datenlage, eingeschlossen einer Typologie der Gesellschaften, welche diese Steuerbefreiung benutzen.

Nach der deutlichen Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III in der Abstimmung fordern wir eine ebenso deutliche Korrektur bei der SV17 aus folgenden Gründen:

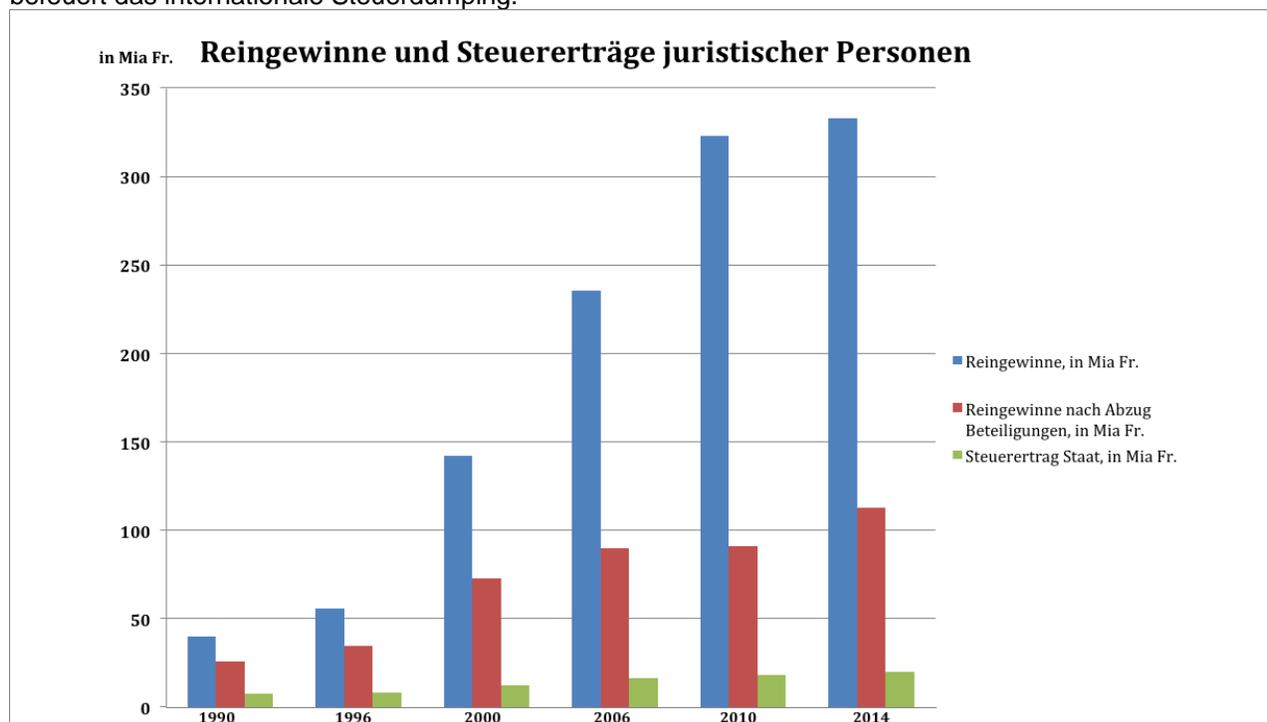
### **Grundlegend falsche und gefährliche Verteilung des Wirtschaftsertrags**

Wie wir schon in unserer Vernehmlassung zur USR III aufgezeigt haben, steigen weltweit seit rund dreissig Jahren die Anteile der Unternehmensgewinne und Kapitalerträge an der Wirtschaftsleistung an, zu Lasten der Erträge aus Arbeit. Gleichzeitig sinkt der Anteil der Nettoinvestitionen. Ein wachsender Teil der Kapitalerträge drängt in die Finanzmärkte und befeuert die Tendenz zu gefährlichen Spekulationsblasen. Diese Entwicklung ist ausserordentlich gefährlich: Sie verstärkt die sozialen Ungleichheiten, sie destabilisiert die Wirtschaft, sie entzieht vielen Staaten die Mittel, gesellschaftliche Aufgaben zu lösen. Eine Ursache für den Anstieg der Unternehmensgewinne liegt darin, dass deren Besteuerung in den letzten Jahren weltweit sukzessive gesenkt worden ist. Es ist für die Weiterentwicklung der einzelnen Länder und der Weltgemeinschaft von zentraler Bedeutung, diese Fehlentwicklung so rasch als möglich zu korrigieren.

### **Die Gewinne wachsen viel schneller als die Steuererträge**

Bei der geschilderten Fehlentwicklung spielt die Schweiz gegenwärtig eine wichtige und unrühmliche Rolle. Folgende Zahlen belegen dies in eindrücklicher Weise: 1989/90 wurden den Steuerbehörden in der Schweiz insgesamt knapp 39.7 Mia CHF Unternehmensgewinne deklariert. 2006 betrug diese Summe

235.4 Mia CHF, um dann bis 2014 auf unglaubliche 332.7 Mia CHF anzusteigen. Dieses Anwachsen hat entscheidend auch damit zu tun, dass Unternehmungen ihren Sitz in die Schweiz verlegen, um Steuern zu vermeiden. Selbst wenn die Beteiligungsgewinne von den gesamten Reingewinnen abgezogen werden, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, sind die Reingewinne im gleichen Zeitraum immer noch von rund 26 auf 113 Mia CHF gestiegen. Das bedeutet mehr als eine Vervierfachung. Die entsprechenden Steuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden sind jedoch im gleichen Zeitraum nur etwa halb so schnell angewachsen, d.h. von rund 8 auf 20 Mia CHF.<sup>2</sup> Die Steuerbelastung der Unternehmen hat sich also fast halbiert (Grafik). Grund dafür waren die vielen Steuerermässigungen, die Bund und Kantone in den letzten 20 Jahren gewährt haben. Dies belastet die Staatsfinanzen und befeuert das internationale Steuerdumping.



Quellen: Eidgenössische Steuerverwaltung; Direkte Bundessteuer; EFD: Finanzstatistik der Schweiz

## Standortdumping stoppen

Ein grosser Teil dieser Gewinne ist darauf zurückzuführen, dass in diesen Jahren zahlreiche ausländische Unternehmen wegen der schweizerischen Tiefsteuerepolitik und der Steuerprivilegien ihren Sitz oder Konzerndienstleistungen in die Schweiz verlegten, um Steuern zu vermeiden. Dadurch entgingen anderen Staaten entsprechende Steuereinnahmen. Das Denknetz schätzt diesen Steuerausfall auf 30-35 Mia CHF<sup>3</sup>.

Auf die Senkung der Gewinnsteuersätze in den Kantonen ist vollumfänglich zu verzichten.

Wesentlich aussagekräftiger als die alleinigen Gewinnsteuersätze, mit denen die SV17 einen absurden Steuersenkungswettbewerb anheizen und mit über 800 Millionen Bundesbeiträgen finanzieren will, ist sowieso die Durchschnittssteuerbelastung, wie sie der BAK Taxation Index für Unternehmen misst. Er

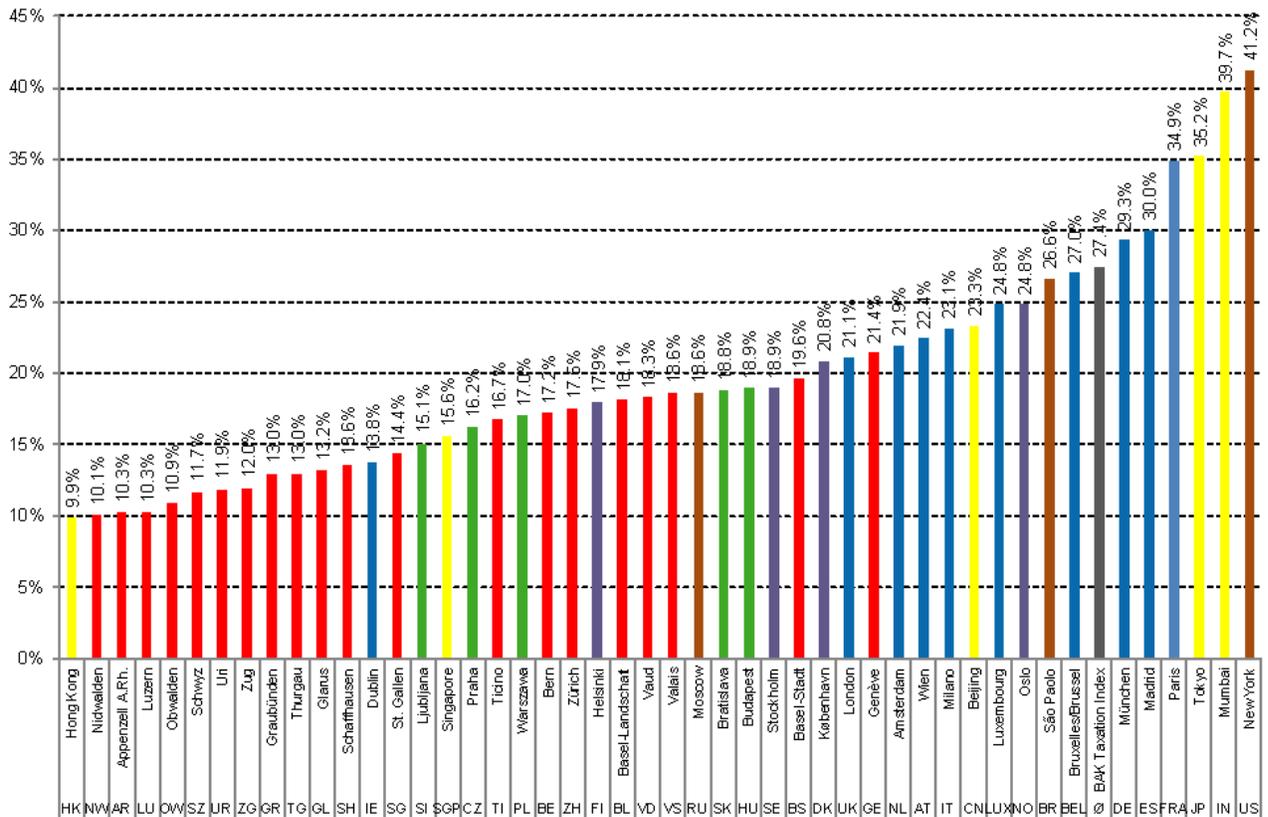
<sup>2</sup> Quellen: Eidgenössische Steuerverwaltung; Direkte Bundessteuer; EFD: Finanzstatistik der Schweiz

<sup>3</sup> Hans Baumann, Beat Ringger: Unternehmenssteuern: Schweiz raubt andern Ländern jährlich CHF 29.2 bis 36.5 Milliarden Steuereinnahmen. Denknetz-Working Paper, September 2012. [http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Working\\_Paper\\_Unternehmenssteuern\\_Sept\\_12.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Working_Paper_Unternehmenssteuern_Sept_12.pdf)

erfasst als wichtigsten Indikator die durchschnittliche Steuerbelastung (*Effective Average Tax Rate, EATR*) einer erfolgreichen Investition. Dabei werden alle am entsprechenden Standort relevanten Steuerarten und -bestimmungen berücksichtigt. Die resultierende Steuerbelastung stellt für ein profitables Unternehmen ein wichtiges Kriterium für die Standortwahl dar.

Danach schneiden die Schweizer Kantone im internationalen Vergleich gut bis sehr gut ab. Von den zehn vordersten Rangplätzen werden neun von Schweizer Kantonen belegt. An der Spitze folgen die Kantone Nidwalden, Appenzell A.Rh. und Luzern dicht auf den Erstplatzierten. Die Schweizer Kantone mit den nationalen Zentren Bern, Zürich und Basel weisen trotz EATRs, die deutlich über dem nationalen Mittel liegen, im internationalen Vergleich immer noch eine moderate Steuerbelastung auf:

### BAK Taxation Index für Unternehmen 2015



Anmerkungen: Durchschnittssteuerbelastung (EATR) von Unternehmen gemessen am kantonalen (Schweizer Standorte) oder ökonomischen Hauptort eines Landes (internationale Standorte). In %.  
 Einfärbung Säule: Rot - Schweizer Kantone, grün - Osteuropa, violett - Skandinavien, blau - restliches Kontinentaleuropa / Irland und Grossbritannien, gelb - Asien, braun - restliche Länder.

Quelle: ZEW / BAKBASEL

Wie schon bei ihrer Vernehmlassung für die USR III fordert die AGFU, dass mit der SV17 die folgenden Grundsätze verwirklicht werden:

1. Die Schweiz hält sich an alle internationalen Standards, die geeignet sind, eine angemessene Besteuerung der Unternehmungen zu ermöglichen und entsprechend die effektiven Steuererträge namhaft zu erhöhen. Sie engagiert sich aktiv dafür, diese Standards weiter zu entwickeln und weltweit durchzusetzen. Sämtliche Praktiken der Steuervermeidung müssen eliminiert werden, und die effektiven Steuersätze müssen wieder die Werte erreichen, wie sie noch vor 20 Jahren üblich waren. Die effektive Besteuerung der Unternehmen in der Schweiz muss sich entsprechend mindestens auf einem Niveau bewegen, dass dem Durchschnitt Europas entspricht.
2. Die Schweiz stellt sicher, dass hiesige Unternehmen der Steuerpflicht nicht ausweichen können, indem sie die Tricks nutzen, die von internationalen Steueroasen angeboten werden. Dazu ist im Sinne der Motion 14.3116 n „Schliessen von Steuerlücken bei Schweizer Unternehmen mit offshore-Gesellschaften“<sup>4</sup> mit der SV17 zwingend eine CFC-Gesetzgebung („*controlled foreign companies*“) auf dem Niveau vorbildlicher Länder einzuführen. Die OECD hat im Rahmen des BEPS-Projekts die CFC-Regeln analysiert. Der entsprechende Bericht enthält lediglich Bausteine für entsprechende Vorschriften und keine Verpflichtung zu deren Einführung. Die EU hingegen hat im Sommer 2016 mit einer Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, solche Regeln bis Ende 2018 einzuführen, wobei den Mitgliedstaaten mehrere Modelle zur Auswahl stehen.
3. Zudem ist eine beträchtlich verbesserte Transparenz nötig, einschliesslich der vollen Transparenz über die wirtschaftlich Berechtigten (*Beneficial Ownership*) von allen Unternehmen unabhängig der Rechtsform, einschliesslich Trusts und Stiftungen gemäss den Prinzipien der entsprechenden Arbeitsgruppe der G-20, sowie die volle öffentliche Transparenz von Steuer-Rulings (spezifisch ausgehandelte Sonderkonditionen für einzelne Unternehmen). Die Paradise Papers, nach Panama Papers, Luxleaks und Swissleaks, haben diesen Handlungsbedarf erneut deutlich gemacht.
4. Kapitalerträge natürlicher Personen sind mindestens gleich hoch zu besteuern wie Arbeitseinkünfte. Die effektiven Steuersätze auf Einkommen natürlicher Personen und die effektiven Steuersätze auf Unternehmensgewinnen müssen in einer ähnlichen Grössenordnung liegen. So werden Anreize vermieden, Einkünfte von der einen in die andere Form zu verschieben, um Steuern und Sozialabgaben zu vermeiden. Noch etwas weiter geht die 99%-Initiative der JUSO<sup>5</sup>.
5. Ausnahmeregelungen und komplexe Berechnungen sind auf ein Minimum zu beschränken, um Möglichkeiten der Steuervermeidung zu vermeiden. Die Steuerbelange aller Unternehmen sind offenzulegen. So wie die SV17 daher kommt, ist sie ein kompliziertes, praxisuntaugliches Bürokratiemonster.
6. Einkommens- und Gewinnsteuern sind progressiv auszugestalten; dabei ist den heute üblichen Grössenordnungen bei den Einkünften angemessen Rechnung zu tragen, und für sehr hohe Einkünfte sind Grenzsteuersätze anzustreben, wie sie noch vor 20 Jahren üblich waren.

### **Staatliche Aufgaben stützen**

Die modernen Staaten übernehmen völlig zu Recht einen bedeutenden Anteil an den gesellschaftlichen Aufgaben. Dies ist eine unausweichliche Folge der massiv gestiegenen Produktivität in der Fertigung von Gütern und der Erbringung von Sachdienstleistungen. Dadurch steigt das relative Gewicht der personenbezogenen Dienste (Pflege, Bildung, Betreuung, Gesundheitsdienste). Genau diese Dienste müssen aber überwiegend öffentlich getragen werden, wenn sie der gesamten Bevölkerung in guter

<sup>4</sup> [https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20143116](https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143116)

<sup>5</sup> <https://99prozent.ch/>

Qualität verfügbar gemacht werden sollen. Werden den Staaten die entsprechenden Einnahmen durch Steuern verweigert, dann wird diese öffentlich getragene Wohlstandssicherung und –entwicklung in Frage gestellt.

## Die Bundesverfassung gibt den rechtlichen Rahmen vor

**Der Verfassungsauftrag zur formellen Steuerharmonisierung** schiebt der „Kantonalisierung“ des Unternehmenssteuerrechts einen Riegel (Art 129 BV). Seine klare Zielsetzung war und bleibt, die kantonale Rechtszersplitterung im Bereich der direkten Steuern zu beseitigen und damit einen Beitrag zu einem **einheitlichen Wirtschaftsraum Schweiz** zu leisten.

Die SV17 macht das Gegenteil, forciert die kantonale Rechtszersplitterung und verletzt damit Art. 129 Abs. 1 und 2 BV, indem sie im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) (sic!) den Kantonen einen Cocktail an Steuerabzügen und Steuerermässigungen zur Auswahl gibt.

### *Art. 129 Steuerharmonisierung*

*1 Der Bund legt Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden; er berücksichtigt die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone.*

*2 Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.*

**Der Verfassungsauftrag zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit** ist ein verfassungsmässiges Recht der Bürgerinnen und Bürger. Er verpflichtet zu einem rechtsstaatlichen und demokratischen Steuersystem, wonach jedes Steuersubjekt (natürliche und juristische Personen) grundsätzlich im Verhältnis zu den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln an den Finanzbedarf des Gemeinwesens beiträgt („vertikale Steuergerechtigkeit“). Das Bundesgericht betont in ständiger Rechtsprechung, dass die Steuerpflichtigen „nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden müssen; die Steuerbelastung muss sich nach den dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten“ (BGE 122 I 101 E. 2b/aa, 103 m.H. u.a.m.). Mit Steuervorteilen für bestimmte Aktiengesellschaften, gewisse Firmenbestandteile sowie für einzelne Bevölkerungsgruppen wie Aktionäre verletzt die SV17 diesen zentralen Grundsatz des Steuerrechts, der aus der Rechtsgleichheit fliesst, mannigfach und ist daher entscheidend zu revidieren.

### *Art. 127 Grundsätze der Besteuerung*

*<sup>1</sup> Die Ausgestaltung der Steuern, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer und deren Bemessung, ist in den Grundzügen im Gesetz selbst zu regeln.*

*<sup>2</sup> Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.*

*<sup>3</sup> Die interkantonale Doppelbesteuerung ist untersagt. Der Bund trifft die erforderlichen Massnahmen.*

## Transparenz sichern

Wir stellen fest, dass die Realität der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz mehr und mehr einer Dunkelkammer gleicht. Über wichtige Aspekte sind kaum verlässliche Informationen verfügbar. Der Grund dafür liegt darin, dass Ausgestaltung und Vollzug der Besteuerung bei den Kantonen liegen. Diese haben

kein Interesse daran, ihre Daten offenzulegen. Deshalb ist es nicht möglich, aktuelle und genügend detaillierte Daten zur Anzahl und Bedeutung von Statusgesellschaften zu erhalten oder zu erfahren. Für die gewissenhafte Beurteilung der SV17 ist es bedeutsam, zu erfahren, wie viele Statusgesellschaften aufgrund des zunehmenden internationalen Drucks bereits freiwillig zu einer ordentlichen Besteuerung gewechselt haben. Doch genau diese Art von Informationen ist nicht verfügbar.

Als Bringschuld müssen die Kantone offenlegen, wie viele Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften mit sogenannten „Steuerferien“ es bei ihnen aktuell gibt. Diese Datenlage ist in der Botschaft zur SV17 zu aktualisieren. Gemäss der Interpellation Kiener Nellen 17.3118 Frage 1 ist es nach wie vor dringend, dass die neusten Daten erhoben werden von den Kantonen<sup>6</sup>. Die Kantone müssen zuerst diese Daten herausgeben und laufend aktualisieren als Grundlage für die Reform.

Ebenso weiss niemand, in welchem Umfang die Kantone Steuererleichterungen bei Neugründungen oder aus Gründen der Strukturpolitik gemäss Art. 5 StHG an Aktiengesellschaften gewähren. Eine solche Intransparenz ist aus demokratiepolitischen Gründen inakzeptabel und muss in der Botschaft zur neuen Reform korrigiert werden. Ein Beispiel dafür ist etwa Meyer Burger in Thun: nach jahrelangen Steuererleichterungen durch Kanton Bern und Stadt Thun verlegt das Unternehmen die Produktion nach China.

Darüber hinaus schätzen wir es als demokratiepolitisch problematisch ein, wenn immer neue Sondersteuergesetze für eine privilegierte Gruppe von multinationalen Konzernen geschaffen werden. Dies untergräbt nicht nur die Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, sondern schafft ein Steuersystem, das unübersichtlich ist und stark an klientelistische Gefälligkeitsregimes erinnert. Wir sind der Meinung, dass ein transparentes Steuersystem auch ein verständliches, legitimes Steuersystem sein muss. Abzüge auf Forschungsausgaben von über 100 Prozent entbehren jeglichen Verständnisses. Darüber hinaus verursachen solche Steuergesetze einen Bürokratieaufbau sowohl bei Unternehmen als auch bei der Steuerverwaltung, dem kein produktives, volkswirtschaftliches Interesse gegenüber steht.

## **Entwicklungsziele und Agenda 2030 einhalten**

Durch die Steuervermeidung internationaler Konzerne verlieren die Entwicklungsländer jährlich über 200 Milliarden Dollar, wie der Internationale Währungsfonds (IWF) errechnet. Zum Vergleich: Mit der Entwicklungszusammenarbeit der reichen Länder flossen im Jahr 2015 nur 130 Milliarden Dollar. Global tätige Konzerne müssen deshalb ihre Gewinne dort versteuern, wo sie diese erwirtschaften. Gewinne sollen also nicht dorthin transferiert werden, wo die Unternehmenssteuern viel tiefer sind, wie zum Beispiel in die Schweiz. Mit ihrer aggressiven Tiefsteuerpolitik für multinationale Konzerne (und private Vermögen) ist die Schweiz nach wie vor ein starker Magnet für solche unlauteren Finanzflüsse. Die SV17 muss dies korrigieren.

Ernste Zweifel daran hegt der unabhängige Sachverständige zu Auslandsverschuldung und Menschenrechte im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. Am Ende seines Besuches anfangs Oktober dieses Jahres forderte er die schweizerischen Behörden auf, „das Steuerreformpaket einer sozialen und menschenrechtlichen Folgeabschätzung zu unterziehen“<sup>7</sup>. Diese Analyse solle beinhalten, wie sich die Steuerreform auf die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte innerhalb und ausserhalb der Schweiz, insbesondere der Entwicklungsländer auswirken.

---

<sup>6</sup> Interpellation 17.3118 Kiener Nellen, USR II, III und folgende. Von der Intransparenz zur Transparenz. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20173118> .Vgl. dazu auch die Handelszeitung (20.4.2017), die über freiwillige Wechsel von Holdinggesellschaften zur ordentlichen Besteuerung schreibt. Je mehr dies geschieht, desto mehr könnte sich der Handlungsbedarf reduzieren.

<sup>7</sup> End of Mission Statement, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22195&LangID=E>

Eine solche Spill-Over-Analyse fehlt vollständig. Ebenso wenig wird in der SV17 überprüft, inwieweit sie den schweizerischen Verpflichtungen der Agenda 2030 entspricht. Das Unterziel 10.3 spricht explizit die Steuerpolitik an. Da die Schweiz weiterhin ein Tiefsteuergebiet bleibt für internationale Konzerne, verstärkt sie mit diesem „Geschäftsmodell“ nicht nur die Vermögensungleichheit im Inland, sondern ist auch ein wesentlicher Treiber der globalen Ungleichheit.

Die Realisierung der verschiedenen SDG benötigt gemäss Schätzungen der UNO jährlich Investitionen von 5'000-7'000 Milliarden USD. Diese Mittel sollen zu einem grossen Teil in den Ländern selber mobilisiert werden (SDG 17.1). So sollen Entwicklungsländer in der Lage sein, durch Steuern und andere staatliche Einnahmen selbstbestimmt und selbstfinanziert die für ihre nachhaltige Entwicklung benötigte Infrastruktur und Grundversorgung zu finanzieren. Voraussetzung dafür ist nicht nur technisches Know-how in den Steuerverwaltungen und beim Aufbau der Steuergesetzgebung; ebenso wichtig ist, dass die massiven Abflüsse von Steuersubstrat durch Gewinnverschiebungen ins Ausland und die Ausnützung von Steuerschlupflöchern, illegalen oder legalen, verhindert werden. Mit dem SDG 16.4 setzt die Agenda 2030 auch für die Schweiz das klare Ziel, hier entschieden andere Wege zu beschreiten.

### **Gesellschaftspolitischer Grundsatzentscheid**

In unserer Eingabe zur UStRIII haben wir auf die gesellschaftspolitische Dimension der Unternehmenssteuerreform hingewiesen (Abschnitt 1.6: Eine grundlegende Wahl). Wir wiederholen diese Ausführungen hier nicht noch einmal. Aber wir halten nachdrücklich fest, dass die prioritäre Ausrichtung der VS17 auf das internationale mobile Kapital bedenkliche gesellschaftspolitische Auswirkungen zeitigt. Mögliche Alternativen zieht die SV17 gar nicht in Betracht. Insbesondere hält sie am Konzept des sog. Steuerwettbewerbes fest, der global zu einem „*Race-to-the-bottom*“ führt.

Dabei ist der Steuerwettbewerb ein schiefes Konzept. Länder, Gliedstaaten oder gar einzelne Städte senken Steuern für mobile Unternehmen und reiche Individuen, und bieten Schlupflöcher oder Subventionen an, um damit Investitionen, noch mehr reiche Individuen oder Hot Money anzulocken. Ob dies in der Realität funktioniert, ist in der wissenschaftlichen Diskussion höchst umstritten. Hingegen ist klar, dass damit andere Gebietskörperschaften geschädigt werden, die aus diversen Gründen ihre Steuern nicht senken können.

Wettbewerb zwischen Staaten ist nicht gleich wie Wettbewerb zwischen Unternehmen. Man mache dafür nur mal den Vergleich zwischen „*failed states*“ und versagenden Unternehmen. *Tax Competition* ist vielmehr ein Spiel des „*beggar-my-neighbour-policy*“ und mithin schädlich wie ein Abwertungswettlauf oder ein Handelskrieg. Steuerwettlauf verstärkt die Ungleichheit, erodiert die Demokratie, verzerrt Märkte, belohnt unproduktive Renten, zerstört Arbeitsplätze und subventioniert Kapital zulasten von Arbeit. Insgesamt reduziert er global Produktivität und wirtschaftliches Wachstum, fördert Monopole und die Marktmacht Mächtiger zulasten kleiner und lokaler Akteure.

Das Konzept Steuerwettbewerb geht davon aus, dass Steuern Kosten sind. Das sind sie für Unternehmen. Für den Staat sind sie Transfers. In diesem Sinne sind Steuersenkungen für Unternehmen Subventionen zulasten anderer Reichtum schaffender Mechanismen. Eine Verschlechterung öffentlicher Infrastrukturen (z.B. Schulen, Mobilität) und Dienstleistungen (z.B. Bildung) macht kein Land „kompetitiver“.

Wir ziehen Steuerkoordination und steuerliche Zusammenarbeit vor. Die SV17 verfehlt wie schon die UStRIII die substantielle Erörterung.

## 2. Kommentare zu den einzelnen Komponenten der Vorlage

### 2.1. Zentrale Massnahmen der SV17

#### Abschaffung der kantonalen Steuerstatus

Wie schon bei der USR III begrüsst die AGFU die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus und Sonderkonstrukte einschliesslich der geplanten Veränderungen resp. der Abschaffung von Praxisregelungen bei Prinzipalgesellschaften und zur „*Swiss Finance Branch*“. Das sind grösstenteils schädliche Steuerpraktiken und werden international als schädlich und missbräuchlich taxiert.

#### Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer

Die AGFU begrüsst auch den Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer, die in der Referendumskampagne massiv unter Beschuss kam und die nur von wenigen Staaten eingeführt wurde, mit erheblichen innenpolitischen Auseinandersetzungen als Folge der unerwartet hohen Steuerausfälle. Sogar Luxemburg hat nach den Luxleaks definitiv auf die vorher geplante Einführung dieses Steuerreduktionsinstruments verzichtet. In der Schweiz hingegen wurde dieses Instrument ausserhalb der Gesetze schleichend von mehreren kantonalen Steuerverwaltungen eingeführt, insbesondere im Kanton Waadt<sup>8</sup> (der 2016 übrigens von einem ressourcenstarken zu einem ressourcenschwachen Kanton mutierte im nationalen Finanzausgleich) und deckt damit zweierlei Phänomene der schweizerischen Steuerlandschaft auf:

1. Die Erpressbarkeit kantonalen Steuerbehörden durch kapitalkräftige AG's, welche zu gesetzwidrigen Veranlagungen zugunsten einzelner steuerpflichtiger AG's führt.
2. Das Versagen sämtlicher kantonalen Aufsichts- und Obergerichtsbehörden sowie Finanzkontrollen. In die Vorlage zur SV17 sind zwingend Massnahmen zur Schliessung der Aufsichts- und Durchsetzungslücken im StHG zu integrieren, wie vormalig vom Ständerat bereits als dringend nötige vertrauensbildende Massnahmen beschlossen<sup>9</sup>. Diese Lücke stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Bundes schon früher in ihren Berichten fest. Die EFK bemängelte, dass keine Mittel geschaffen wurden, um zu überprüfen, ob die von der Bundesverfassung und vom Gesetzgeber gewollte Harmonisierung in der Praxis tatsächlich stattfindet.

Antrag: auf dieses Instrument ist definitiv zu verzichten – auch nach der Vernehmlassung.

#### Problematische Einführung von Patentboxen

Die SV17 will für die Kantone verbindlich Patentboxen einführen. Beim Bund werden Gewinne aus Patenten ohne Ermässigung besteuert. Bei den Kantonen ist eine Ermässigung von maximal 90 Prozent vorgesehen, wobei die Kantone auch tiefere Ermässigungen festlegen können.

<sup>8</sup> <https://www.24heures.ch/vaud-regions/controversees-deductions-interets-fictifs-deja-pratiquées/story/18915513>

<sup>9</sup> Motion 09.3738 Aufsichts- und Durchsetzungslücke im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20093738>

Die SV17 will sich eng an das als Kompromiss erarbeitete enge Konzept der OECD halten. Dazu schreibt die zivilgesellschaftliche BEPS-Monitoring Group: *“The OECD approach will simply legitimize ‘innovation box’ regimes and hence supply a legal mechanism for profit shifting, encouraging states to provide such benefits to companies. It will be particularly damaging to developing countries, which may be used as manufacturing platforms, while their tax base will be drained by this legitimized profit-shifting. Such measures should simply be condemned and eliminated<sup>10</sup>”*.

Die AGFU teilt diese Sichtweise. Die verminderte Besteuerung einer Ertragsart widerspricht auch dem Grundsatz, dass alle Einkommen unbesehen der Entstehungsart gleich besteuert werden sollen (Gebot der Gleichmässigkeit in der Besteuerung). Die OECD-Lösung generalisiert die Einführung von Patentboxen. Länder, die Patentboxen bisher nicht kennen, sehen sich gedrängt, ebenfalls ein solches Patent-Regime einzuführen. Demzufolge werden weltweit mehr solche Regimes entstehen: Ein Wettlauf, der auf insgesamt weniger Unternehmenssteuern hinausläuft.

Das sieht Pascal Saint-Amans, Direktor des OECD-Steuerzentrums, durchaus ähnlich. Anlässlich der Präsentation der BEPS-Ergebnisse vom Oktober 2015 in Paris bedauerte er vor NGO-VertreterInnen, dass es der OECD im Rahmen von BEPS auf Grund des Widerstandes vieler Mitgliedsstaaten nicht gelungen sei, Patentboxen gänzlich als schädliche Steuerregime zu disqualifizieren.

Auch wenn die Einführung einer Patentbox in der Schweiz nicht unbedingt als neuste «Frucht» einer profilierten Steueroase zu verstehen ist, sondern einem allgemeinen Trend in den OECD-Staaten folgt, ersetzt die Schweiz mit ihrer Einführung ein auch aus entwicklungspolitischer Sicht schädliches Steuerregime durch das nächste.

Aus diesem Grund hält die AGFU an ihrer grundsätzlichen Kritik an Patentboxen irgendwelcher Art fest. Sie wird auf internationaler Ebene gemeinsam mit anderen Organisationen der Zivilgesellschaft (Global Alliance for Tax Justice, Tax Justice Network) weiterhin für eine vollständige Abschaffung solcher Regimes hinarbeiten.

Die Ausführungen des Bundesrates in den Erläuterungen verdeutlichen, wie komplex eine allfällige Einführung von Patentboxen ist. Wir beantragen, die Einführung - wenn sie denn überhaupt erfolgt – gesetzlich sehr eng definiert und zeitlich befristet auf höchstens zehn Jahre vorzusehen. Sie muss mit der Verpflichtung für die Schweiz verbunden werden, auf internationaler Ebene auf eine Abschaffung der Patentboxen hinzuwirken.

Zudem muss auch der Inhalt von Art. 24b Abs. 4 StHG im formellen Gesetz geregelt werden. Nur die Dokumentationspflichten lit. c gehören in die bundesrätlichen Ausführungsbestimmungen. Das Legalitätsprinzip ist im Steuerrecht eng anzuwenden.

Erfahrenen dipl. SteuerexpertInnen und WirtschaftsprüferInnen zufolge würde die Anwendung der Vernehmlassungsvorlage mit der vorgesehenen Patentbox zu einem Chaos führen. Weder in der Bundesratsvorlage noch auf Ebene der Kantone sind die nötigen Stellenschaffungen vorgesehen, um ein solches Steuerminimierungsinstrument auch nur annähernd überprüfen zu können. In der Praxis würden die Gesellschaften über ihre Revisionsgesellschaften Patentbox-Inhalte ausweisen lassen, welche von Seiten der Steuerverwaltungen tel quel akzeptiert würden. Massive Steuerausfälle wären die Folge. Zudem gibt es keinen Gewähr dafür, dass das, was erforscht und entwickelt wird auch gesellschaftlich, ökologisch oder wirtschaftlich nachhaltig wäre.

---

<sup>10</sup> <https://bepsmonitoringgroup.files.wordpress.com/2015/02/ap5-https-modified-substance.pdf>

## Abzüge von Forschungs- & Entwicklungsaufwand: Art. 25a StHG streichen

1 Die Kantone können Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen über den geschäftsmässig begründeten Aufwand hinaus bis **höchstens 150 Prozent** zum Abzug. So lautete der in der Abstimmungskampagne zur USR III stark bestrittene, sogenannte Über- oder Mehrfachabzug für die F&E-Kosten. Einem „Buebetrickli“ gleich formuliert der Bundesrat in der SV17 neu, dass ein „um **höchstens 50% über** den geschäftsmässig begründeten Forschungs- und Entwicklungsaufwand hinaus zum Abzug zuzulassen sei“ (neu Art. 25a StHG). Die Abzüge sollen sich zur Hauptsache auf den Personalaufwand fokussieren.

Die AGFU ist erstaunt, dass der Bundesrat an diesem Instrument festhält, obwohl es in der Abstimmung zur USR III heftig kritisiert worden ist. Es handelt sich dabei um eine Subvention, die im Steuerrecht nichts verloren hat. Es verstösst gegen den Grundsatz, dass nur reale Kosten abzugsfähig sein dürfen und führt zur Einführung neuer Schlupflöcher. Auch gemäss René Matteotti, Professor für Steuerrecht an der Universität Zürich, handelt es sich dabei „um eine Durchbrechung eines der Grundprinzipien im Schweizerischen Steuerrecht“ (Der Bund, 23.11.2016, S. 17). Es würde sich dabei um einen Präzedenzfall handeln, auf den sich später noch unzählige andere Interessensgruppen mit Forderungen nach Mehr- oder Überabzügen berufen könnten.

Bei einigen Pharmakonzernen sind die Ausgaben für Marketing höher als diejenigen für F & E. Es ist fraglich, ob die beiden Ausgaben-Gruppen klar getrennt werden und für die Steuerbehörden Transparenz besteht. Das Pharma-Marketing ist ja sehr fragwürdig, weil es einen übermäßigen Medikamentenkonsum fördert, die Gesundheitskosten erhöht und Fehl-Anreize schafft, z.B. bei Ärzten und von der Pharmaindustrie unterstützten-Selbsthilfe-Gruppen für bestimmte Krankheiten. Zudem ist kaum mehr nachvollziehbar, dass im Bereich der Medikamente die Bevölkerung gleich mehrfach an die Kasse kommen soll:

1. Durch die Zahlung überhöhter Medikamenten- und Drogeriepreise entweder direkt oder über hohe Krankenkassenprämien.
2. Durch erst neulich aufgetretene, künstliche Verknappungen wichtiger Impfstoffe aufgrund der Monopolisierung (sanofi/Tollwut) oder Oligopolisierung.
3. Durch die Entschädigung von Pflichtlagern oder Bereithaltung von Überkapazitäten für die Produktion von Impfstoffen gegen Pandemien.
4. Durch die Subventionierung eines exzessiven 150%-Abzugs auf F & E.

Abzugsmöglichkeiten über die effektiven Kosten hinaus bedeuteten ganz klar eine staatliche Förderung von fragwürdigen und kostentreibenden Praktiken.

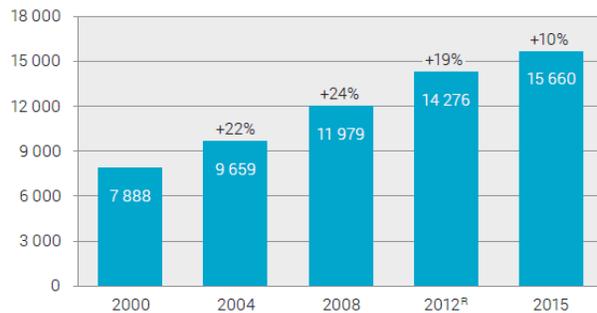
Zu dieser Problematik noch folgende Zahlen:

Laut BFS (Medienmitteilung Bildung und Wissenschaft vom 12.1.17) haben sich die Intramuros-F&E-Aufwendungen der Privatwirtschaft in der Schweiz von 2000 bis 2015 verdoppelt (siehe untenstehende Graphik). Trotz Wirtschaftskrise von 2008/2009 und trotz der Frankenstärke haben die Unternehmen massiv in F&E investiert. Es ist in keiner Weise ersichtlich, warum F&E auf Inputförderung und Patentbox angewiesen sein sollen. Man beachte: Würden die in der Steuervorlage 17 vorgesehenen Abzüge auf die gesamte F&E-Summe geltend gemacht, könnten insgesamt über 23 Mia CHF von den Gewinnen abgezogen werden.

## Intramuros-F+E-Aufwendungen, 2000–2015

In Millionen Franken zu laufenden Preisen und Wachstumsrate in %

G1



<sup>R</sup> = revidierte Daten

Quelle: BFS – Forschung und Entwicklung (F+E) in der Privatwirtschaft (FE priv) © BFS 2017

**Antrag: Dieser exzessive Abzug ist zu streichen.**

## Entlastungsbegrenzung und Mindestbesteuerung

Die steuerliche Entlastung des Gewinns durch die oben genannten Instrumente darf gemäss SV17 maximal 70% erreichen. Damit wird der Entlastungs-Spielraum gegenüber der Unternehmenssteuerreform III zwar eingeschränkt. Die AGFU plädiert hier für eine Obergrenze von 50%. Unabdingbar ist zudem, dass die Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn der Steuerpflicht, dessen Streichung die AGFU beantragt, eventualiter in die Entlastungsbegrenzung mit einbezogen wird.

Diese Begrenzung muss im Zusammenhang mit den statutarischen Steuersätzen beurteilt werden. Wir plädieren dafür, Mindeststeuersätze für die kantonalen Unternehmenssteuersätze festzulegen, die nicht unterschritten werden sollen. Die effektive Gesamtbesteuerung der Gewinne (kantonale und eidg. Steuern zusammengerechnet) darf nicht unter eine bestimmte Mindestbesteuerung zu liegen kommen und soll sich im Rahmen eines europäischen Durchschnitts bewegen. Dieser Mindestbesteuerungssatz muss mit der Höhe der maximalen Entlastungsgrenze einhergehen. Bei einer Unterschreitung dieses Mindestsatzes durch den Kanton, wird der vertikale Ausgleich für diesen Kanton entsprechend gekürzt (siehe unten)

**Beispiel:** Soll die effektive Gesamtbesteuerung 13 Prozent auch bei maximaler Entlastung nicht unterschreiten und gibt es eine Entlastungsgrenze von wie von der AGFU vorgeschlagen 50%, dann muss der statutarische kantonale Steuersatz bei mindestens 13 Prozent liegen.

	50% Entlastung (AGFU)		70% Entlastung (SV17)	
	Ord. besteuerte Gesellschaft*	Holding o.ä.	Ord. besteuerte Gesellschaft*	Holding o.ä.
Bundessteuer stat.	8.5	8.5	8,5	8.5
Nötige Kantonssteuer statutarisch	13	13	20	20
Kantonssteuer bei max. Entlastung	6.5	6.5	19	6
Statut. Steuer total	21.5	15	29	14.5
Effektive Steuerbelastung	17.7	13.0	22.5	12.7
*Annahme: Keine Entlastung (eine gewisse Entlastung durch z.B. Patentbox ist ebenfalls möglich)				

Dieses Beispiel zeigt, dass eine minimale effektive Besteuerung (von z.B. 13 Prozent) nur realistisch ist, wenn die maximale Entlastung nicht über 50% geht. Bei 70% Entlastung wären kantonale Steuern von über 20 Prozent nötig, um auf eine minimale effektive Belastung von 13 Prozent zu kommen.

## Teilbesteuerung der Dividenden

Die Teilbesteuerung der Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen (mindestens 10% des Kapitals) soll auf Stufe Bund 70% betragen, auf Ebene Kantone und Gemeinden mindestens 70%.

AGFU spricht sich gegen jede Form von Teilbesteuerung aus. Es gibt keinen Grund, Einkommen aus Dividenden tiefer zu besteuern als Einkommen aus Arbeit. Das Argument der Doppelbesteuerung ist absurd. Denn Gewinne fallen beim Unternehmen an, Dividenden bei Individuen. Zudem wird auch Arbeit doppelt besteuert: Einmal als Einkommen, dann beim Konsum.

## Antrag: Dividenden zu 100% besteuern bei Bund und Kantonen, wie vor der USRII.

### Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer: Art. 196 Abs 1 DGB streichen

Die AGFU lehnt den sogenannten **vertikalen Ausgleich** mit der giesskannenmässigen Alimentation der Kantone zwecks Gewinnsteuersatzsenkungen entschieden ab. Dieser ist unnötig, nicht gegenfinanziert und führt zu einer direkten Verschiebung der Steuerlasten von den Aktiengesellschaften auf die Privathaushalte, und zwar auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene inkl. Kirchgemeinden.

Der Bund soll den Kantonen neu 20,5 % aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer statt heute 17% bezahlen. Bei dieser Massnahme handelt es sich um den grössten Raubzug der Kantone auf die Bundeskasse seit 1848. Gemäss der Voranschlagszahl 2018 würden diese 3,5% rund CHF 758 Millionen ausmachen. Laut Bundesrat soll dieser Betrag per voraussichtliches Inkrafttreten der SV17 im Jahr 2020 CHF 825 Mio. betragen – je nach Entwicklung der direkten Bundessteuer wird er eher höher liegen.

Art. 128 Abs. 4 der Bundesverfassung lautet:

*„Die direkte Bundessteuer wird von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen ihnen mindestens 17 Prozent zu. Der Anteil kann bis auf 15 Prozent gesenkt werden, sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern.“*

Den Materialien zu diesem Kantonsanteil von 17% lag eine Modellrechnung zugrunde (Botschaft NFA I, 2388). Mit der NFA und mit dem heutigen Art. 128 Abs. 4 BV wurde der Kantonsanteil geändert. Dieser steht also in engem Zusammenhang mit Aufgaben- und Lastenverschiebungen zwischen Bund und Kantonen. Es ist somit klar, dass eine Veränderung dieses Kantonsanteils ausschliesslich im Rahmen von Berechnungen zum Finanzausgleich stattfinden könnte, und dass bei der NFA-Volksabstimmung primär eine Senkung dieses Kantonsanteils bis auf 15% und schon gar nicht eine Erhöhung desselben ins Auge gefasst wurde!

Wo genau ein Aderlass von über 800 Mio. CHF beim Bund ausgabenseitig zu massivem Leistungsabbau führen sollte, sagen weder die fordernden Kantone noch Wirtschaftsverbände wie economiesuisse u.a.

Fakt ist aber, dass die rechten Parteien im Bundesparlament die gebundenen Ausgaben um 5-10% senken wollen<sup>11</sup>.

Im Klartext heisst das Abbau bei der AHV, IV, EL und/oder den Prämienverbilligungen. Solche Leistungsreduktionen müssten jedoch gegen Referenden durchgesetzt werden! Parlamentsintern kann

---

<sup>11</sup> Motion 17.3259 Gebundene Ausgaben reduzieren. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20173259> . Im September 2017 überwiesen.

Abbau beim Bundespersonal, bei der internationalen Zusammenarbeit oder Bildung/Forschung/Innovation durchgesetzt werden. Abbau bei Armee und Landwirtschaft ist in dieser Legislatur nicht mehrheitsfähig.

Ebenso wenig kommt eine Erhöhung des Kantonsanteils in Frage, solange die Kantone der schweizerischen Öffentlichkeit keinen Aufschluss über relevante Daten zu geben bereit sind (wie etwa erfolglos nachgefragt in der Motion Kiener Nellen 17.3118 | Unternehmenssteuerreformen II, III und folgende. Von der Intransparenz zur Transparenz (vgl. Fussnote 6).

Relevant sind beispielsweise:

- Die Anzahl aktuell noch bestehender Statusgesellschaften sowie die Trends zum freiwilligen Wechsel in die ordentliche Besteuerung, die den Handlungsbedarf reduzieren.
- Die Gesamtsumme anderer Steuerbefreiungen und Steuererleichterungen an die Aktiengesellschaften. Allein die vom Bund aufgrund der neuen Regionalpolitik NRP gewährten Steuererleichterungen betragen zwischen 2008 und 2013 im Durchschnitt jährlich rund 1,3 Milliarden Franken. Dabei handelt es sich um theoretisch entgangene Steuereinnahmen, da ansonsten viele Vorhaben nicht in der Schweiz umgesetzt worden wären. Die steuererleichterten Vorhaben bezahlten über die gleiche Periode durchschnittlich pro Jahr rund 243 Millionen Franken an direkten Bundessteuern.

### **Klausel zur Berücksichtigung der Gemeinden im Zusammenhang mit der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer.**

nur eventualiter einverstanden, siehe oben.

### **Revision Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich statt Erhöhung des Kantonsanteils bei der DBSt**

2018 läuft – kurz nach der geplanten SV17 - die dritte Revision des Finanz- und Lastenausgleichs an. Die SV17 ist daher mit der Revision des FiLaG zeitlich zu koppeln und die Vorlagen sind aufeinander abzustimmen. Es gilt zu vermeiden, dass eine punktuelle FiLaG-Revision in der SV17 wenige Monate vor der dritten Revision des Gesamt-FiLaGs durchs Parlament gedrückt wird. Dies umso mehr, als die Konferenz der Kantonsregierungen (KDK) ihre Vorschläge zur Revision des nationalen Finanzausgleichs bereits am 17.3.2017 öffentlich vorgestellt haben, nachdem sie insbesondere festhielt, dass „*das heutige System die Entwicklung der Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone bzw. den tatsächlichen Ausgleichsbedarf zu wenig berücksichtigt*“<sup>12</sup>.

Nicht einsichtig ist, wieso Gewinne von juristischen Personen inkl. Statusgesellschaften im FiLaG mit der USRIV weiterhin begünstigt werden sollen. Und das erst noch ab 1.1.2017, das heisst mit Rückwirkung (vgl. Art. 23a Abs. 2 FiLaG). Die Einführung der Zeta-Faktoren ist falsch, denn sie setzen einen Anreiz, die Gewinnsteuern zu senken. Die AGFU beantragt vielmehr, neue Gewichtungsfaktoren einzuführen, mit dem positiven Anreiz, das Steuersubstrat angemessen und gerecht auszuschöpfen.

Art. 135 BV Abs. 2 lit. e sieht explizit vor, dass es dem Finanz- und Lastenausgleich obliegt:

*e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis zu erhalten.*

---

<sup>12</sup> Medienmitteilung KDK vom 17.3.2017 <http://www.kdk.ch/de/aktuell/medienmitteilungen/medienmitteilung/a/2236/>

Es wäre daher absurd und bundesverfassungswidrig, den Kantonen über eine erhöhte kriterienlose und nicht gegenfinanzierte Transferzahlung eine neue „Steuerausgleichssubvention zwecks Kompensation von kantonalen Gewinnsteuersenkungen“ gewähren zu wollen.

Die ebenfalls 2018 anlaufende Revision des Finanz- und Lastenausgleichs muss eng gekoppelt an die Vorlage SV17 **steuerbedingte neue Parameter setzen und diese an das für die AGFU zwingende Minimum für die kantonalen Gewinnsteuersätze knüpfen (bei maximal 50% Entlastungsbegrenzung wäre das ein kantonaler Mindeststeuersatz von 13%, vgl. oben).**

Art. 135\*

#### *Finanz- und Lastenausgleich*

*1 Der Bund erlässt Vorschriften über einen angemessenen Finanz- und -Lastenausgleich zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen.*

*2 Der Finanz- und Lastenausgleich soll insbesondere:*

- a. die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern;*
- b. den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten;*
- c. übermässige finanzielle Lasten der Kantone auf Grund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Bedingungen ausgleichen;*
- d. die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich fördern;*
- e. die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten.*

*3 Die Mittel für den Ausgleich der Ressourcen werden durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt. Die Leistungen der ressourcenstarken Kantone betragen mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes.*

## **Familienzulagen**

Die Mindesthöhe der Kinder- und Ausbildungszulagen soll um 30 Franken erhöht werden. Die Kinderzulagen werden damit auf mindestens 230 Franken steigen. Die Ausbildungszulage soll neu mindestens 280 Franken betragen. Wir sind einverstanden mit dem sozialpolitischen Ziel einer Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen. Sie ist allerdings in der Höhe ungenügend, wenn dadurch ein sozialpolitischer Ausgleich erfolgen soll. Diese Massnahme genügt auch nicht, um die rund 300'000 Kinder und Jugendlichen aus der Armut zu befreien. Es handelt sich also definitiv um ein Zückerchen. Umso mehr als die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) mit Beschluss vom 3. November 2017 Eltern mit IV-Renten künftig die Ergänzungsleistungen für Kinder kürzen will. Kinder würden damit für EL-BezügerInnen zum Armutsrisiko. Dazu kommt, dass die Krankenkassenprämien für Kinder derzeit stark ansteigen<sup>13</sup>.

## **2.2. Weitere Massnahmen**

<sup>13</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-11-03.aspx>

## **Anpassung bei der Kapitalsteuer und Vermögenssteuer der Kantone**

Antrag: auf diese Ermässigungen zugunsten weniger ist zu verzichten. Sie verletzen den Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Es handelt sich zudem um kantonale Steuern, in die eine Bundesgesetzgebung nicht eingreifen soll.

## **Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn der Steuerpflicht (Zuzug in die Schweiz oder Wechsel des Steuerregimes)**

Es handelt sich hier um einen typischen, relativ gravierenden Steuerschlupfartikel, der in Abweichung vom geltenden Rechnungslegungsrecht nach OR sowie von internationalen Rechnungslegungsstandards konzipiert ist. Auch die Legaldefinitionen verwendeter Rechtsbegriffe befinden sich im Rechnungslegungsrecht.

Bereits heute ist es in verschiedenen Kantonen Praxis, dass bei einem Wechsel von der privilegierten in die ordentliche Besteuerung stille Reserven steuerfrei aufgedeckt werden können. Wenn nun aber alle nach kantonalen Steuerstatus privilegiert besteuerten Unternehmen jährlich nach den geltenden Abschreibungssätzen aufgedeckte stille Reserven abschreiben dürften, so würde das während Jahrzehnten zu massiven Steuerausfällen führen. Dieser Effekt würde sich noch verstärken, wenn diese Massnahme mit einer allgemeinen Unternehmenssteuersenkung auf kantonaler Ebene kombiniert wird. Aufgrund dieses neuen Schlupflochs sind massive Steuerausfälle zu befürchten. Die ESTV sowie die kantonalen Steuerverwaltungen werden hiermit aufgefordert, die Summen dieses Aufwertungsvolumens transparent öffentlich zu machen. Auch in der Botschaft ans Parlament ist dieses maximale Volumen bei Wechseln von der Status- zur ordentlichen Besteuerung offenzulegen.

Art. 61a DBG und Art. 24b StHG sind daher zu streichen. Die Besteuerung stiller Reserven durch die Schweiz beim Wegzug, was absolut korrekt und Praxis ist (vgl. Art. 61b DBG), mit der angeblich spiegelbildlichen Besteuerung beim Zuzug in die Schweiz zu vergleichen, ist ein fauler Trick. Alle zivilisierten Staaten besteuern ihre Aktiengesellschaften beim Wegzug – zum Beispiel in die Schweiz – zum Verkehrswert ihrer Aktiven bzw. rechnen vollumfänglich ab mit ihnen. Das EU-Rechtslegungsrecht kennt zum Beispiel formell keine stillen Reserven. Also darf eine AG beim Zuzug aus der EU in die Schweiz keine Aufdeckung stiller Reserven vornehmen. Würde eine Firma von den Niederlanden in die Schweiz ziehen und stille Reserven aufwerten, so würde es sich aus Sicht der Niederlande in der Schweiz um eine „verbotene Antrittsprämie“ handeln!

Auch alle weiteren Aktiengesellschaften, die den strengen, neuen Rechnungslegungsstandards „*true and fair view*“ folgen, haben keine stillen Reserven.

Von welchen Herkunftsstaaten sollen denn Gesellschaften angelockt werden? Bisherige Schwarzanlagen von offshore-Plätzen? Von welchen offshore-Plätzen? Von welchen Gesellschaftstypen? Welche Missbräuche sollen durch dieses Instrument ermöglicht, ja gar legitimiert werden? Haben Finanzierungsgesellschaften hohe stille Reserven? Wenn ja, welche? Was wird unter dem Begriff „Funktionen“ verstanden, der steuergesetzlich nicht definiert ist? Ist es nicht eine Illusion, auf Zuzüge zu setzen, die auf unmoralischer Fahrlässigkeit anderer Staaten beruhen? Rohstoffgesellschaften mit unterbewerteten Schürfrechten aus Lateinamerika und Afrika? Was sonst? Die Paradise Papers lassen grüssen mit vermutlich korruptiv allzu tiefpreislich erworbenen Minenrechten in den ärmsten Ländern wie der Demokratischen Republik Kongo durch Glencore. Genau solche Schürfrechte, Bohrlizenzen usw. aus dem Rohstoffabbaukönnten dann beim Zuzug in die Schweiz aufgewertet werden – mit Steuerausfällen für Kongo durch Glencore. Genau solche Schürfrechte, Bohrlizenzen usw. aus dem das Herkunftsland sowie für die Schweizer Bevölkerung. Äusserst bemerkenswert sind in diesem Kontext die Aussagen zur SV17 des UN-Menschenrechtsexperten Juan Pablo Bohoslavsky, der Ende September 2017 die Schweiz besuchte.

Der UN-Experte war besorgt über die potentiell schädlichen Menschenrechtsfolgen der überarbeiteten Reform. Die Vorlage könnte neue Anreize für die steuerlich motivierte Verschiebung von Unternehmensgewinnen in die Schweiz schaffen – also dazu beitragen, dass dem Ausland weiterhin die nötigen Einnahmen für die Gewährleistung der Menschenrechte fehlen. Der Bericht fordert die Schweiz deshalb auf, die geplante Reform zunächst auf ihre möglichen menschenrechtlichen und sozialen Folgen zu prüfen.

Unklar bleibt zudem, in welchem Verfahren (Amtshilfe?) die Schweiz die Bewertungsmethode im Herkunftsland eruieren könnte. Kommt dazu, dass im aussereuropäischen Gebiet die Bewertung der Aktiven pro Land verschieden sein kann.

Die Umsetzung von Art. 61a DBG und Art. 24b StHG müssten – bei Beibehaltung in der Vorlage - in der Botschaft ans Parlament zwingend anhand mehrerer Gesellschaftstypen und Herkunftsländer praxisnah mit Modellrechnungen aufgezeigt werden. Exempla trahunt!

Klar ist ja, dass mittels dieses Instruments Milliarden steuerfrei aufgewertet werden sollen, was dann in der Schweiz nach Zuzug jahrzehntelange Steuerfreiheit via hohe Abschreibungen bewirken soll. Diese stillen Reserven sind nach den Normsätzen gemäss Merkblatt A 1995 abzuschreiben, z.B. für Gebäude und Land mit 1,5% pro Jahr. Das würde bei hohen Aufdeckungswerten einer AG jahrzehntelange Steuerfreiheit verschaffen, sofern die Abschreibungsdauer nicht begrenzt würde wie beim selbstgeschaffenen Mehrwert (siehe neu Art. 61a DBG Art. 4), z.B. auf 5 Jahre.

Auch für den Sachverhalt des „aufdeckbaren selbst geschaffenen Mehrwerts“ – z.B. Kundenstamm oder Rezepte - sind in der Botschaft die Typologien, Herkunftsländer und aufdeckbaren Volumina der potenziellen Nutzer-AG's anhand von Modellrechnungen aufzuzeigen.

Im Binnenrecht muss geprüft werden, dass nach Art. 959 Abs. 2 OR 2011 die Aktivierung selbst erarbeiteter immaterieller Werte im Gesetz klar und streng gefasst wurde:

*„Als Aktiven müssen Vermögenswerte bilanziert werden, wenn (...) über sie verfügt werden kann, ein Mittelzufluss wahrscheinlich ist und ihr Wert verlässlich geschätzt werden kann. Andere Vermögenswerte dürfen nicht bilanziert werden“<sup>14</sup>.*

Aus dieser Kernbestimmung der neuen OR-Rechnungslegung ergibt sich ein Aktivierungsverbot für jede Position, die nicht als „Vermögenswert“ zu qualifizieren ist.

Auch die Schweizer Lehre ist einhellig: „selbst geschaffener Mehrwert“ ist nicht aktivierbar und daher nicht abschreibbar! Eine neue Steuergesetznorm darf nicht einfach das geltende Schweizer Rechnungslegungsrecht nach OR derogieren.

Die AGFU fordert daher, dass der Bundesrat diese Fragen durch einen ausgewiesenen Experten wie Prof. P. Böckli, Basel, oder Prof. em. Max Boemle, Bern mit Gutachten klären lässt.

Fachpersonen schätzen das Ausfallpotenzial an Steuern aus Art. 61a DBG mindestens auf die Höhe des Ausfallpotenzials von KEP ein (dort sind bald 2'000 Milliarden zur steuerfreien Ausschüttung genehmigt).

Kumuliert mit den uneingeschränkten Kapitaleinlagereservevolumina entstünde ein wahres Steuerfreiheitsparadies für vermögende Aktionäre. Arbeitnehmende, RentnerInnen und Selbständigwerbende sollen die Zeche dafür zahlen.

---

<sup>14</sup> Vgl. Praxiskommentar OR, Pfaff et al., ad Art. 959a, S. 324; P. Böckli, Neue OR-Rechnungslegung, 2014, S. 210 ff.

Unabdingbar ist zudem, dass das krassste Steuerschlupfloch, die Aufdeckung stiller Reserven bei Beginn der Steuerpflicht, dessen Streichung die AGFU beantragt, eventualiter in die Entlastungsbegrenzung mit einbezogen, zeitlich befristet auf fünf Jahre und volumenmässig beschränkt wird.

## **Anpassungen bei der Transponierung**

Vgl. unten, Abschnitte 3, Rückgängigmachung einiger Bausteine der USR II

## **Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung**

Diese Änderung soll im Bundesgesetz über die Durchführung von zwischenstaatlichen Abkommen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung in Art. 2 Abs. 1 Bst. g untergebracht werden. Der Bundesrat soll danach bestimmen können, unter welchen Voraussetzungen schweizerische Betriebsstätten von ausländischen Unternehmen von einer pauschalen Steueranrechnung profitieren können, wenn Erträge aus einem Drittstaat mit nicht rückforderbaren Steuern belastet sind (also durch ausländische Quellensteuern; es geht um die Anrechenbarkeit von ausländischen Quellensteuern).

Was einigermaßen logisch und einfach scheint, ist in Wirklichkeit sehr kompliziert. Die Gesetzesänderung geht auf zwei Motionen (Pelli/Noser) aus dem Jahr 2013 zurück. Klar ist, diese Massnahme führt zu Mindereinnahmen. Der Bundesrat rechnet aber damit, dass dies nur in einem geringfügigen Ausmass der Fall sein dürfte. Hingegen hofft er, so der erläuternde Bericht, auf Neuansiedlungen von Betriebsstätten ausländischer Unternehmen.

Diese Massnahme macht in Zusammenhang mit der SV 17 keinen Sinn. Entscheidend sind die Voraussetzungen, unter denen eine Pauschalbesteuerung gewährt würde. Da der Bundesrat dazu keine Angaben liefert, ist diese Massnahme abzulehnen, da sie zur Anlockung von ausländischen Betriebsstätten und zur Steueroptimierung missbraucht werden könnte. Pauschale Steueranrechnungen sind heikel und nur in sehr gut begründeten Fällen anzuwenden.

**Antrag: ablehnen**

## **Anpassungen im Finanzausgleich**

Vgl. oben: Erhöhung Kantonsanteil/Finanz- und Lastenausgleich

## **3. Zusätzliche Elemente einer Unternehmenssteuerreform**

Die AGFU beantragt eine Reihe von neuen Elementen innerhalb der SV17, die alle das Ziel einer sozialeren und gerechteren Unternehmensbesteuerung verfolgen und geeignet sind, die Senkungen der Unternehmenssteuern der letzten 25 Jahre mindestens teilweise wieder zu korrigieren.

### **Zusätzliche SteuerinspektorInnen ESTV**

Bei der USR III hat die AGFU die Aufstockung um 75 Stellen für zusätzliche Steuerinspektionen bei der ESTV als Massnahme zur Gegenfinanzierung ausdrücklich begrüsst. In den Vernehmlassungsunterlagen zur SV17 fehlt dieser Punkt. Im Band 2B zum Voranschlag 2018 und IAFP 2019-2021, S. 57, schreibt der Bundesrat lediglich:

*„Seit 2015 wurde die Anzahl der Steuerprüfer schrittweise erhöht. Die damit verbundenen Mehreinnahmen, die in den budgetierten Summen enthalten sind, werden im Jahr 2018 auf rund 45 Millionen geschätzt. Die Anzahl der Steuerprüfer soll bis 2019 weiter erhöht werden, die Mehreinnahmen dürften bis 2021 auf rund 190 Millionen ansteigen.“*

Die AGFU erwartet, dass der Bundesrat in der Botschaft ans Parlament die heutigen Prüfintervalle bei den verschiedenen Steuerarten sowie das Potential für Mehreinnahmen durch stark erhöhte Stellenbestände bei der Abteilung Strafsachen und Untersuchungen.(ASU) sowie bei den Steuerinspektionen der ESTV darstellt und damit transparent macht.

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

Die Abschaffung der Emissionsabgabe ist sowohl in der WAK-N als auch der WAK-S hängig (Entwurf 1 09.503 und Entwurf 2 15.049). Aktuell haben aber beide Kommissionen die Geschäfte sistiert:

- In der WAK-S wurde der Entwurf 1 der Pa. Iv. 09.503 am 20.03.2017 sistiert bis die Botschaft zur Steuervorlage 17 vorliegt.
- Die WAK-N hat den Entwurf 2 der Vorlage 15.049 am 15.05.2017 sistiert bis die Steuervorlage 17 rechtskräftig ist.

Die AGFU erinnert daran, dass diese Komponente in keinerlei Zusammenhang steht mit dem Kernanliegen der SV17 nämlich der Abschaffung der kantonalen Steuerstati, weil diese international nicht mehr akzeptiert werden. Das Ziel einer ertragsneutralen Steuerreform, an dem die USRIV im Fall eines Referendums auch gemessen werden wird, lässt sich nur bewerkstelligen, wenn auf zusätzliche Steuerreduktionen verzichtet wird.

Die AGFU lehnt diese unnötige Massnahme, die jährlich zu Steuerausfällen von 200 Mio. Franken führt, ab. **Diese Emissionsabgabe ist mindestens bis zur Einführung einer europakompatiblen Finanztransaktionssteuer weiterzuführen.**

### **Beteiligungsabzug/Teilbesteuerungsverfahren**

Ein Beteiligungsabzug soll nur geltend gemacht werden können, wenn nachgewiesen wird, dass die Tochtergesellschaft an ihrem Sitz entsprechende Steuern bezahlt. Alles andere fördert Praktiken der doppelten Nichtbesteuerung.

Der entsprechende Mehraufwand für die Steuerbehörden ist doppelt gerechtfertigt: Einerseits dürfte das Steuereinkommen deutlich ansteigen, wenn ungerechtfertigte Konstrukte aufgedeckt werden, z.B. dann, wenn Gewinne aus einem Ursprungsland zunächst in eine Steueroase gelenkt werden, in der überhaupt keine Unternehmenssteuern erhoben werden, um danach in der Schweiz als Beteiligungsgewinn ausgewiesen zu werden. Zum andern werden damit auch jene Staaten unterstützt, die mit diesen Praktiken um ihr Steuereinkommen geprellt werden. Der AIA und die Verpflichtung für Unternehmen, ihre Erträge in den jeweiligen Ländern auszuweisen, wird diese Überprüfung erleichtern.

### **Einführung einer nationalen Beteiligungsgewinnsteuer**

Die AGFU fordert die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage zur USRIII noch vorgesehen war. Das Fehlen einer Besteuerung von Kapitalgewinnen ist eine der unverständlichsten Verletzungen allgemeiner Steuergrundsätze, etwa desjenigen nach gleicher Besteuerung aller Einkommensquellen. Zwei Beispiele mögen die Bedeutung veranschaulichen: Als der bekannte Unternehmer Hansjörg Wyss 2011 seine Firma Syntes verkaufte und damit ein Einkommen von über 10 Mia Dollars erzielte, bezahlte er in den USA dafür Steuern in der Höhe von 1.1% Mia Dollar. In einem Interview betonte Wyss, dass er solche Steuern für gerechtfertigt halte. Hätte Wyss jedoch die Syntes an ihrem Ursprungssitz in der Schweiz belassen, hätte er für das genannte Einkommen keinen Rappen Steuern bezahlt. Gegenwärtig wollen die Besitzer der Baustoffklebefirma Sika ihre Anteile veräussern. Voraussichtliches Einkommen: Über zwei Mia Franken. Steuern? Null.

Die AGFU plädiert deshalb für die Einführung einer solchen Beteiligungsgewinnsteuer als Teil der SV17 und völlig losgelöst davon, dass sie als Kompensationseinnahme für die sinkenden Unternehmenssteuern fungieren soll. Insbesondere das Modell Österreichs ist dabei zu prüfen. Rechtsvergleichend wünschen wir, dass der Bundesrat in der Botschaft zur SV17 die Beteiligungsgewinnmodelle der europäischen

Vergleichsländer und deren jährlichen Steuerertrag anführt. Vorher kann auf die SV17 nicht eingetreten werden.

### **Materielle Steuerharmonisierung der kantonalen Gewinnsteuern**

Die unterschiedlichen Steuersätze bei den kantonalen Gewinnsteuern führen zu einem Steuerdumping, das zunehmend negative Folgen hat. In vielen Kantonen führt der Steuersenkungswettlauf zu Abbauprogrammen, die zunehmend die Substanz der öffentlichen Dienste bedrohen und/oder zu unsozialen Massnahmen führen (etwa der Absenkung der Sozialleistungen). Die SV17 läuft auf eine neue Senkungsrunde bei den kantonalen Unternehmenssteuern heraus. Dieser Entwicklung muss ein Riegel geschoben werden, bevor der angerichtete Schaden irreversibel wird.

Die AGFU schlägt deshalb einen kantonalen Mindeststeuersatz vor, der nicht unterschritten werden darf bzw. bei Unterschreitung durch deutliche Kürzungen beim Finanzausgleich „bestraft“ wird (siehe oben).

### **Rückgängigmachung einiger Bausteine der USR II**

Die AGFU erinnert daran, dass die Unternehmenssteuerreform II die Referendumsabstimmung im Februar 2008 mit 49,5 % Nein-Stimmen äusserst knapp passiert hat. Im Dezember 2012 rügte das Bundesgericht in BGE 138 I 61 die Verletzung der Abstimmungsfreiheit mit lückenhafter und irreführender Information durch den Bundesrat in den damaligen Abstimmungserläuterungen hart<sup>15</sup>.

Demokratiopolitisch bildet die USR II eine Altlast, die signifikante Korrekturen erfordert. Die Mini-Korrektur bei der Transponierung ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, welchen die AGFU begrüsst.

Materiell fordert die AGFU folgende Korrekturen:

- **Dividendenprivileg beschränken**

Beschränkung des Dividendenprivilegs für qualifizierte Beteiligungen von mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft:

Steuerbar neu zu 80 % für Bund und Kantone als Minimalsatz (heute Bund 50 % gemäss Art. 18b DBG, nach Art. 7 STHG können die Kantone heute bis auf Null „mildern“).

Dazu gehören auch Sozialabgaben auf Mitarbeitenden- und ManagerInnen-Entschädigungen in Form von Dividenden, da sonst insbesondere die AHV durch dieses Schlupfloch ausgeblutet wird.

- **Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips (KEP) auf die Modalitäten vergleichbarer Staaten, flankiert durch eine Beteiligungsgewinnsteuer**

Soll die SV17 referendumsfähig gemacht werden, braucht es substanzielle Einschränkungen des weltweit exotischen, unbeschränkten Kapitaleinlageprinzips, das zudem noch ohne eine

---

<sup>15</sup> [http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight\\_docid=atf%3A%2F%2F138-I-61%3Ade&lang=de&type=show\\_document](http://relevancy.bger.ch/php/clir/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F138-I-61%3Ade&lang=de&type=show_document)

flankierende Kapitalgewinn- oder Beteiligungssteuer eingeführt wurde, wie sie in allen anderen Ländern mit Kapitaleinlageprinzip besteht. Kein anderes Land der Welt ermöglicht Billionen von Substanz ausschüttungen aus den Aktiengesellschaften, zudem noch prioritär gegenüber den – einkommens- und verrechnungssteuerpflichtigen – Dividendenausschüttungen aus den Gewinnen.

Der Bundesrat wird dringend aufgefordert, einen umfassenden Rechtsvergleich mit EU- und OECD-Staaten in die Botschaft ans Parlament zu integrieren sowie Varianten von Einschränkungen des Kapitaleinlageprinzips flankiert durch ein einfaches Modell einer Beteiligungsgewinnsteuer vorzuschlagen (siehe oben).

Folgende Korrekturen am KEP sind nötig:

1. In Art. 20 Abs. 3 DBG den Begriff „unmittelbar“ wieder einsetzen. Siehe Botschaft BR 05.058 zu USRII, S. 4845/6. Wurde im Ständerat auf Antrag Lauri (SVP/BE) gestrichen. So hatten es economiesuisse, der Verband der Schweizer Unternehmen, sowie seine Mitgliederorganisationen, Industrie-Holding, Swiss Banking, Schweizerischer Versicherungsverband und Treuhand-Kammer in ihren Vernehmlassungseingaben gefordert. Mit der Folge, dass auch Kapitaleinlagen, die „im Dreiecksverhältnis über einen gemeinsamen Beteiligten“ erfolgen, steuerfrei zurückzuzahlen sind. Das lässt Schiebereien bzw. Steueroptimierungen in grossem Ausmass innerhalb von Holding- oder Konzernstrukturen zu und vergrössert die Steuerausfälle entsprechend. Weder die eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) noch Bundesrat Merz machen das Parlament darauf aufmerksam.
2. Publikumsgesellschaften vom KEP ausnehmen. KEP ist für „Familien-KMU“ oder KMU mit qualifizierten Beteiligungen gedacht.
3. Priorität Gewinn dividenden ausschütten, erst danach dürfen KEP ausgeschüttet werden (dieses Element wollte vor allem BR EWS 2011/2012 anwenden, siehe die damaligen Parlamentsdebatten).
4. Beteiligungsgewinnsteuer flankierend zum KEP, um die daraus resultierende Unterbesteuerung wettzumachen.
5. Ausschluss für jene internationalen Aktiengesellschaften, die nur zugezogen sind, um dieses Instrument zu nutzen.
6. Auslaufen terminieren, da sich sonst eine Industrie inkl. grosse „Geldwaschanlagen“ aufbauen, die so über einen Schweizer AG-Sitz bequem Milliarden illegaler Gelder parkieren und waschen können.

Ohne solche Korrekturen bzw. Einschränkungen des KEP wächst fortlaufend eine grenzenlose Manipulationsreserve für steuerfreie Ausschüttungen, die mit bis dato über 1'866 Milliarden genehmigten KEP-Reserven für 100%-steuerbefreite Dividendenzahlungen an AktionärInnen weder steuer- noch finanz- und gesellschaftspolitisch zu verantworten ist. Gemäss Angaben der ESTV entwickeln sich die von der ESTV zur steuerfreien Ausschüttung genehmigten Kapitaleinlagereserven weiterhin – also auch nach der anfänglichen Rückwirkung - von Jahr zu Jahr astronomisch, was realwirtschaftlich nicht zu erklären ist:

<b>Jahr</b>	<b>Betrag (CHF)</b>
2017 (bis 30.09)	155'389'872'964.70
2016	187'484'094'605.89
2015	257'378'083'141.49
2014	243'505'533'948.42
2013	242'552'521'119.43
2012	440'279'278'411.75
2011	508'272'649'807.66

Auch finanzpolitisch bildet die USR II eine Altlast. Seit 1.1.2011 wurden bis zum 30.9.2017 bereits 549 Milliarden total steuerbefreite Kapitaleinlagereserven (KER) effektiv ausbezahlt. Die den AktionärInnen und juristischen Personen gewährten, verfassungswidrigen Steuerprivilegien verursachen über Ausfälle bei der Einkommens-, Verrechnungs- und Kapitalsteuer einen Grossteil der Defizite von Gemeinden und Kantonen und schmälern auch die Direkte Bundessteuer sowie die Verrechnungssteuer, von der die Kantone 10% zurückbehalten dürfen, beträchtlich. Der Trend der Rechtsformumwandlungen von Personengesellschaften in Aktiengesellschaften zwecks Bezug von steuerlich privilegierten Dividenden oder KER hält weiterhin an und erhöht die USRII-bedingten Steuerausfälle und Ausfälle bei der AHV<sup>16</sup>.

Die in der Vernehmlassungsvorlage gemachte Einschränkung bei der Transponierung ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber sie ist eine Miniatur-Korrektur. Auch hier gilt: exempla trahunt! Die heutige KEP-Praxis muss in der Botschaft an das Parlament zur SV17 mit Praxisfällen aus den meistbeteiligten Gesellschaften bzw. Gesellschaftstypen transparent aufgezeigt werden. Dass fast 90 Prozent der von der ESTV zur steuerfreien Ausschüttung genehmigten Kapitaleinlagereserven von nicht kotierten AG's stammen, gibt ein grosses Rätsel auf, wer denn diese AG's sind. Bund und Kantone dürfen sich darüber nicht weiter in Schweigen hüllen.

Die AGFU fordert den Bundesrat dazu auf, in Zusammenarbeit mit den Kantonen endlich die Transparenz zu schaffen bezüglich der heftig umstrittenen Milliarden-Steuerausfälle und Einbussen für die AHV aus der USR II, die er im Parlament bisher nicht zu geben bereit war und diese in der Botschaft zur SV17 offenzulegen. Ohne diese Transparenz ist die SV17 vor dem Volk nicht zu gewinnen, da schwer belastet durch unaufgeklärte Auswirkungen aus der USR II. Das NEIN zur USRIII war zu einem guten Teil durch das nicht behobene Misstrauen und den Glaubwürdigkeitsverlust aus der USRII bedingt.

### **Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer**

Art. 30 Abs. 2 StHG ist zu streichen. Diese Vermengung zweier Steuerarten ist dogmatisch nicht haltbar *und privilegiert das Kapital grundlos. Weil nicht alle Kantone die Anrechnung eingeführt haben, wirkt sie heute zwischen den Kantonen wettbewerbsverzerrend und ist sowieso harmonisierungswidrig.* Es geht auch nicht an, die Kapitalsteuer mit Bundessteuerreformen salamitaktikweise in den Grund zu reiten.

Zu streichen ist aus denselben Gründen die noch weitergehende fakultative Kompetenz an die Kantone gemäss Art. 29 Abs. 3 StHG.

### **Nachweis, dass bei Beteiligungen eine ordentliche Steuer bezahlt worden ist**

Besteuerung, falls dies nicht der Fall ist.

Wie bereits unter 2.8. ausgeführt, soll die Steuerbefreiung von Beteiligungsgewinnen mit dem Nachweis verknüpft werden, dass die Gewinne im Land der Gewinnentstehung ordentlich versteuert worden sind. Gelingt dieser Nachweis nicht, sind die Gewinne in der Schweiz zu versteuern, wobei 80% dieser Steuererträge dem Land der Gewinnentstehung zuzustellen ist.

Zins- und Lizenzaufwendungen, die gegenüber ausländischen Konzerngesellschaften erbracht werden, sollen zudem steuerlich nur dann abzugsfähig sein, wenn diese Leistungen bei der empfangenden Gesellschaft effektiv mindestens mit 10% besteuert werden. Dies entspricht der österreichischen Gesetzgebung ("Klare globale Spielregeln, aber keine Harmonisierung", NZZ 22.5.14)

### **Die Summe der Boni und der Löhne, die zusammen 500'000.- pro Person übersteigen, werden als Gewinn versteuert**

Löhne sind das Entgelt für geleistete Arbeit. Es lässt sich darüber streiten, ob eine einzelne Person in der Lage ist, maximal 200'000.- oder allenfalls 300'000.- Franken zu erarbeiten. Sicher jedoch ist, dass "Lohn"anteile über 500'000.- als Gewinnanteile gelten müssen. Deshalb ist es folgerichtig, sämtliche

<sup>16</sup> vgl. Daniel Lampart, Seit USRII Ausfälle von 15 Milliarden, 27. Dezember 2016; Interview mit Andreas Dummermuth, Präsident der kantonalen Ausgleichskassen, im Bund und Tages-Anzeiger im April 2017, wonach immer mehr Ärzte, Anwälte und Architekten etc. Aktiengesellschaften gründen, um AHV-Beiträge und Einkommenssteuern zu sparen.

Lohn- und Bonianteile über 500'000.- als Gewinn zu besteuern, da es sich um nichts anderes als um eine Form der Gewinnausschüttung handelt. Eine solche Regelung dürfte zu bedeutenden Steuererträgen in Milliardenhöhe führen.

### **Streichung der Abzugsfähigkeit der Steuern von den Gewinnen**

Eine der kuriosen Regeln des gegenwärtigen Steuerrechts besteht darin, dass die im Vorjahr bezahlten Steuern vom steuerbaren Gewinn abgezogen werden dürfen, weil sie als "Aufwand" taxiert werden. Die gedankliche Übertragung auf die Einkommenssteuer macht die Absurdität dieser Regel deutlich: Niemand käme auf die Idee, er müsse die Steuern des Vorjahres von seinem steuerbaren Einkommen abzählen dürfen, obwohl sich sein frei verfügbares Einkommen offensichtlich um diesen Betrag verkleinert. Faktisch vermindert diese Regelung den nominellen Steuersatz um ca. 0.4%, ohne dass dies zu rechtfertigen wäre.

### **Bussen als nicht abzugsfähig regeln**

Die SV17 wäre die passende Gelegenheit, eine besonders missbräuchliche Praxis zu unterbinden, nämlich den Abzug von Bussen vom steuerbaren Gewinn. Eine solche Abzugsfähigkeit führt dazu, dass die Unternehmenseigner, die für diejenigen Handlungsweisen verantwortlich sind, die zur Verhängung der Bussen geführt haben, die ihnen zugerechneten Geldbussen teilweise auf die Allgemeinheit überwälzen können. Die diesbezügliche Korrektur-Vorlage des Bundesrats 16.076 s Bundesgesetz über die steuerliche Behandlung finanzieller Sanktionen steckt nach wie vor in der WAK-S (Kommission des Erstrates). Es wurde noch nichts entschieden, die Diskussion wird im 1. Quartal 2018 fortgesetzt und bestenfalls abgeschlossen (Prognose ohne Gewähr). Sie kommt somit frühestens in der Frühjahrsession 2018 in den SR. Ansonsten wäre diese Vorlage in die SV17 zu integrieren.

### **Progressive Steuern**

Das Gros der Unternehmensgewinne stammt in der Schweiz von einer verhältnismässig kleinen Zahl von Unternehmen. Die Zahl der Unternehmen, die eine Million oder mehr Gewinne deklarieren, bewegt sich in der Grössenordnung von 9000, ihr Anteil an den Gewinnen liegt konstant bei über 95%. Deshalb liegt es nahe, hohe Gewinne stärker zu besteuern. Die AGFU schlägt deshalb vor, die nationale Gewinnsteuer stufenweise von 8,6 auf 12% ansteigen zu lassen.

### **Einheitliche Besteuerung einer Konzerngruppe**

Die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie unter Leitung von Aymo Brunetti schlägt in ihrem Schlussbericht vom 1.12.14 unter anderem vor, dass für Konzerngesellschaften für alle schweizerischen Aktivitäten eine einheitliche Gewinnsteuer zu prüfen sei. Die AGFU nimmt diesen Vorschlag auf und fordert vom Bundesrat dessen Umsetzung in der SV17. Er entspricht dem Postulat der Unitary Taxation und würde durch die Aufhebung der kantonalen Steuerkonstrukte erheblich erleichtert<sup>17</sup>.

Diskutiert wird die Frage insbesondere in der EU im Rahmen ihres Projekts „Gemeinsame konsolidierte Körperschaftsbemessungsgrundlage GKKB“<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Siehe Postulat 13.3289 n Kiener Nellen. Unitary Tax. Besteuerung internationaler Konzerne als Einheit. [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch\\_id=20133289](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20133289) . Vgl. auch: <http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2017/11/Unitary-Taxation-TJN-Briefing.pdf>

<sup>18</sup> <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/ccctb/>; <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9019-2017-INIT/de/pdf>  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599395/EPRS\\_BRI\(2017\)599395\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599395/EPRS_BRI(2017)599395_EN.pdf)  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599395/EPRS\\_BRI\(2017\)599395\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599395/EPRS_BRI(2017)599395_EN.pdf)

**Fazit:** Die AGFU erachtet die Vorlage als überfrachtet, teilweise verfassungs- und gesetzwidrig. Eine Konzentration auf den Kerngehalt – die Abschaffung der besonderen Steuerstati – ist zwingend. Zudem ist endlich die Wende in der Steuerpolitik im Sinne der Grundsätze unter Ziff. 1 oben einzuleiten. Ansonsten schwindet der Erfolg der Reform. Ein wachsender Teil der einheimischen Bevölkerung ist nicht mehr bereit, Milliarden-Steuer geschenke an die Konzerne sowie an die – mehrheitlich ausländischen – Aktionäre zu verschenken, während sie selbst Leistungsabbau um Leistungsabbau ertragen muss und bis zu zehn % der Bevölkerung ohne Ende in Armut leben müssen, davon 74'000 Kinder.