

## Positionspapier

### Unternehmenssteuerreform III

#### I. Die Forderungen des sgv

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300 000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Der sgv unterstützt die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III (USR III) und verlangt in diesem Kontext, dass

- **die fundamentalen Errungenschaften der Unternehmenssteuerreform II zu Gunsten der KMU nicht rückgängig gemacht werden. Deshalb ist die Anpassung der Teilbesteuerung von Dividenden, wie sie im Massnahmenpaket vorgesehen ist, fallen zu lassen;**
- **die Kantone die fiskalischen Bedingungen der Patentbox frei festlegen können;**
- **die Massnahme bezüglich der zinsbereinigten Gewinnsteuer (NID) nur dann erwogen wird, falls eine solche Massnahme durch die internationale Entwicklung wieder global akzeptabel würde;**
- **die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer: in der USR III definitiv gestrichen bleibt;**
- **im Falle von für die KMU nachteiligen Verhandlungen die weniger prioritären Massnahmen der USR III verschoben werden (Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und Pauschale Steueranrechnung).**

#### II. Ausgangslage

Im Kontext mit dem internationalen fiskalischen Umfeld, das grossen Veränderungen unterworfen ist, will die USR III die steuerliche Attraktivität der Schweiz für die Unternehmen stärken. Die gemeinsame Aktion von OECD, G20 und EU schlägt sich in einem Massnahmenpaket im Kampf gegen die sogenannte Aushöhlung der Steuerbasis und die Gewinnverlagerungen multinationaler Konzerne nieder (*Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*). Der heute praktizierte internationale Steuerwettbewerb, der eine tiefere Besteuerung von Erträgen aus mobilen Faktoren zulässt, bewirkt, dass in gewissen Ländern die Steuerbasis erodiert. Um diese Steuereinnahmen zurückzuholen, sehen sich die verschuldeten Länder gezwungen, selber attraktivere Bedingungen anzubieten beziehungsweise durch einen ausgleichenden Effekt andere Staaten weniger attraktiv zu machen und so auf die internationale Steuerkonkurrenz zu reagieren.

Mit Blick auf die internationale Akzeptanz muss die Schweiz die heutigen kantonalen Steuerregime abschaffen, weil diese mit dem seit 1972 geltenden Freihandelsabkommen mit der EU nicht vereinbar sind und als schädlich für die Steuerkonkurrenz erachtet werden. Zusätzlich soll die USR III durch Ausgleichsmassnahmen dazu beitragen, den Wirtschaftsstandort Schweiz zu stärken und ausreichende Steuereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden sicherzustellen.

Die Umsetzung dieser fiskalischen Strategie setzt die Abschaffung der kantonalen Steuerregime und die Einführung neuer, international verträglicher Bestimmungen bezüglich der mobilen Erträge voraus. Dazu gilt es, die kantonalen Gewinnsteuern zu senken und Massnahmen zu realisieren, mit denen

sich die Systematik der Unternehmensbesteuerung verbessern lässt. Diese Umsetzung ist denn auch mit der Revision mehrerer Gesetze verbunden<sup>1</sup>.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen fiskalischen Massnahmen, die in erster Linie in Kraft gesetzt werden, um die kantonalen Steuerregime zu ersetzen (Patentbox, erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen, Anpassungen bei der Kapitalsteuer) tragen den heutigen internationalen Rechtsnormen Rechnung. Damit werden die Rechtssicherheit und die Planungsmöglichkeiten für innovative Unternehmen erhöht bzw. verbessert. Weitere Massnahmen wie die Vereinheitlichung der Bestimmungen über die Aufdeckung stiller Reserven, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren von Dividenden sollen ebenfalls die fiskalische Systematik fördern. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse liess die Regierung einige der umstrittensten Massnahmen fallen, deren internationale Akzeptanz zweifelhaft ist (wie die zinsbereinigte Gewinnsteuer) oder die nicht in direktem Zusammenhang mit den Zielen der USR III stehen (Anpassungen bei der Verlustverrechnung und beim Beteiligungsabzug).

### III. Allgemeine Beurteilung der Vorlage

#### 1. Allgemeines

Die Schweiz verfügt über vergleichsweise grosse Vorteile, um der Niederlassung von multinationalen Unternehmen oder ihrer spezialisierten Tochtergesellschaften entgegenzukommen: Rechtsstaatlichkeit, politische Stabilität, effiziente Verwaltung, hoch entwickelte und stark diversifizierte Wirtschaft sowie einen sehr leistungsfähigen Finanzplatz. Diese Vorteile werden durch spezielle fiskalische Anreize ergänzt, insbesondere mittels der Unternehmenssteuerreform I (USR I). Diese wurde durch die Ausweitung des Beteiligungsabzugs (Holdingprivileg) quasi zum unbestrittenen Motor der Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz (speziell bei der Entwicklung der Holdinggesellschaften). Die zweite Unternehmenssteuerreform (USR II) war ebenfalls Teil einer globalen Steuerstrategie und erlaubte durch ihre Bestimmungen, die Belastung von über 300 000 KMU zu vermindern, vor allem dank der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung.

Der sgv ist der Ansicht, dass die USR III einer Notwendigkeit entspricht und die vorgeschlagenen Massnahmen insgesamt den neuen Ansprüchen gerecht werden, die sich aus den veränderten internationalen Bedingungen ergeben. Das vorliegende Massnahmenpaket ist ausgeglichen und kohärent geworden. Die Bestandteile dieser Reform dürften somit wesentlich zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Bereich der internationalen Steuerkonkurrenz beitragen und damit direkt und indirekt die Rahmenbedingungen für die KMU verbessern.

**Trotzdem bringt der sgv gewichtige Vorbehalte. Diese betreffen prioritär die KMU hinsichtlich der vorgesehenen Anpassung der Teilbesteuerung von Dividenden.**

#### 2. Anpassung der Teilbesteuerung von Dividenden

Vor Inkrafttreten der USR II am 1. Januar 2009 wurden Dividenden zweimal vollumfänglich besteuert (Doppelbesteuerungseffekt). Mit der USR II konnte dieser Effekt einer wirtschaftlichen Doppelbelastung gemildert werden, indem die Steuern, die an der Substanz der Unternehmen zehren, gesenkt und die Belastung von Personengesellschaften verringert wurden. Mit der Teilbesteuerung der Dividenden in der Höhe von 60% beim Privatvermögen und 50% beim Geschäftsvermögen, bei einer Mindestbeteiligungsquote von 10%, konnte die Steuerlast harmonisiert werden. Die Kantone hatten

---

<sup>1</sup>Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG), Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG), Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG), Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), Bundesgesetz über die Durchführung von zwischenstaatlichen Abkommen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung

die Wahl, ob sie eine Steuerermässigung auf Stufe Bemessungsgrundlage oder auf dem Teilbesteuerungssatz einführen wollten, und selber bestimmen, wie hoch die Entlastung ausfällt.

Die Botschaft zur USR III sieht ein für die Kantone einheitliches und obligatorisches Teilbesteuerungsverfahren vor. Bei der Direkten Bundessteuer (dBSt) ist die Ermässigung auf Bundes- und Kantons-ebene auf 30% begrenzt (heute 40% wenn die Partizipationen im Privatvermögen gehalten werden, und 50% wenn sie Teil des Geschäftsvermögens sind). Allerdings wird die Mindestbeteiligungsquote von 10% nicht aufgehoben.

Die USR III annulliert die Errungenschaften der USR II unter dem Vorwand, dass die Gewinnsteuerbelastung in den letzten Jahren tendenziell gesunken ist (und mit der USR III voraussichtlich weiter sinken wird), und dass die wirtschaftliche Doppelbelastung mit den geltenden Entlastungen in einzelnen Kantonen überkompensiert wird. Zudem entfalle durch diese Anpassung der in einzelnen Kantonen geschaffene Anreiz, Dividenden anstelle von Lohn zu beziehen, was Mindereinnahmen bei der AHV entgegenwirke.

Eine Steuer, die auf der Beteiligungsquote (mindestens 10%) basiert, hat in erster Linie die Inhaber von Unternehmen im Visier, die im eigenen Betrieb aktiv sind – denn niemand besitzt 10% Anteile von Nestlé, Novartis oder UBS. Hingegen tragen Tausende von KMU die Verantwortung für Millionen von Arbeitsplätzen. Im Endeffekt sind die Auswirkungen der Steuerbelastung für einen Investor, der zugleich KMU-Inhaber ist, viel stärker als für einen Investor, der sein Aktienportefeuille diversifiziert.

Diese Bestimmungen der bundesrätlichen Botschaft gutzuheissen, hiesse die im Zuge der USR II für die KMU errungenen Entlastungen wieder abzuschaffen. Die KMU stellen das Rückgrat unserer Wirtschaft dar; deshalb müssen ein einfaches Steuersystem und niedrige Steuersätze beibehalten werden, wie dies die USR II seit 2009 gewährleistet.

**Der sgv lehnt den Vorschlag zur Anpassung des heute gültigen Teilbesteuerungsverfahrens von Dividenden ab.**

### **3. Steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E)**

In den meisten KMU erfolgt Innovation im Produktionsprozess und nicht durch geplante Aktivitäten einer speziellen F&E-Abteilung. Die Patentbox, die den kantonalen Steuerstatus ersetzt und den F&E-Output fördern soll, zählt also nicht zu den bevorzugtesten Massnahmen für die KMU. Hingegen wären erhöhte Abzüge für die F&E-Aufwendungen, also eine steuerliche Förderung des Inputs, für die KMU von Vorteil.

#### **3.1. Patentbox**

Die Patentbox ist eine Massnahme zur Förderung des Outputs im Bereich F&E. Sie ermöglicht, dass Erträge aus Immaterialgüterrechten und vergleichbaren Rechten von den übrigen Erträgen eines Unternehmens getrennt und reduziert besteuert werden können.

Relativ wenige KMU sind im Besitz von Patenten und erfüllen die Kriterien, die zu einer bevorzugten Besteuerung berechtigen. In Kantonen mit einer gewissen Konzentration an F&E-Unternehmen und -Aktivitäten ist die Einführung der Patentbox durchaus legitim. **Es ist also Sache der Kantone (beispielsweise Basel-Stadt) und nicht des Bundes, die fiskalischen Bedingungen im Zusammenhang mit der Patentbox festzulegen. Der sgv ist der Ansicht, dass nicht alle Kantone diese "Lex Basel-Stadt" zwingend übernehmen müssen.**

#### **3.2. Erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen**

In seiner Vernehmlassungsantwort hat der sgv dem Wunsch Ausdruck verliehen, dass eine fiskalische Förderung auch für den Input im F&E-Bereich gelten soll, was für die KMU vorteilhafter ist. Ferner sollte man den Kantonen die Möglichkeit einräumen, eine direkte Förderung der F&E-

Aufwendungen vorzusehen, indem steuerliche Instrumente mit der Patentbox kombiniert werden (beispielsweise mittels Anreizen in Form von Abzügen der mit F&E verbundenen Kosten, Steuerkrediten oder auch Steuerbefreiungen). Die USR III sieht eine solche Möglichkeit vor. Der sgV begrüsst diese neue, auf internationaler Ebene akzeptierte Massnahme, die für die Kantone fakultativ ist. Im Vergleich zur Patentbox könnten die KMU einfacher von Massnahmen dieser Art profitieren.

### **3.3. Anpassungen bei der Kapitalsteuer**

Die USR III schlägt vor, eine Entlastung für das Eigenkapital vorzusehen, das in Zusammenhang mit Patenten und vergleichbaren Rechten sowie mit Beteiligungen steht. Im Bereich der Patente und vergleichbaren Rechte erhalten die Kantone eine zusätzliche Möglichkeit zur steuerlichen Förderung der F&E-Aktivitäten. Sollte also ein Kanton den Kapitalsteuersatz reduzieren, würden auch die bislang normal besteuerten KMU weniger bezahlen.

## **4. Aufdeckung stiller Reserven (Step up)**

Im Rahmen der USR III soll die Praxis bei der Aufdeckung stiller Reserven vereinheitlicht werden. Der Wechsel von einer privilegierten in die ordentliche Besteuerung hätte eine Neubewertung der bestehenden stillen Reserven bezüglich steuerpflichtiger Gewinne zur Folge. Dieses Step-up-Konzept soll eine Alternative für alle Unternehmen darstellen, die nicht von einer privilegierten Besteuerung der Einkünfte aus geistigem Eigentum profitieren können – eine flexiblere Alternative als die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene. Wenn die Patentbox für Einkünfte nicht anwendbar ist, könnte so mit der Aufdeckung der stillen Reserven die Steuerlast während höchstens fünf Jahren verringert werden. Angesichts der neuen Fakten, und obwohl nur eine Minderheit der KMU davon betroffen wäre, begrüsst der sgV die verbesserte Step-up-Version, wie sie mit der Botschaft zur USR III vorliegt.

## **5. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Die Massnahme zur Abschaffung der Emissionsabgaben auf Eigenkapital hätte positive Auswirkungen auf alle Gesellschaften, die neues Eigenkapital schaffen, denn sie senkt die Steuerbelastung auf der Beteiligungsfinanzierung. Dies gilt namentlich für zuziehende Gesellschaften mit sehr grossem Kapital und für Konzernzentralen, aber auch für im Inland ansässige Unternehmen mit grossen Investitionsvorhaben. Die Massnahme trägt zudem zur Verbesserung der Finanzierungsneutralität bei, da die Eigenkapitalfinanzierung nicht mehr zusätzlich mit der Emissionsabgabe belastet ist.

**Der sgV begrüsst die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, auch wenn diese Massnahme keine absolute Priorität für die KMU darstellt.** Wenn im Verlauf der parlamentarischen Behandlung eine andere Massnahme im Interesse der KMU vorgezogen werden müsste, wäre die Emissionsabgabe beizubehalten und ihre Abschaffung aufzuschieben.

## **6. Pauschale Steueranrechnung – Umsetzung der Motion Pelli (13.3184)**

Im Rahmen des diesbezüglichen Vernehmlassungsverfahrens hat der sgV die Motion "Ende der Überbesteuerung von Betriebsstätten ausländischer Unternehmen in der Schweiz" (13.3184) begrüsst. Diese will im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz Fälle von Überbesteuerung abschaffen. Für die Umsetzung der Motion soll mit der USR III eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die den Bundesrat zugleich daran hindert, eine unilaterale Ausweitung der pauschalen Steueranrechnungen zu beschliessen. Die Massnahme war nicht Teil der Vernehmlassungsvorlage zur USR III.

**Auch diese Massnahme hat für die KMU bei der Umsetzung der USR III keine Priorität.** Sollte im Verlauf der parlamentarischen Behandlung eine andere Massnahme im Interesse der KMU zu bevorzugen sein, müsste die pauschale Steueranrechnung auf später verschoben werden.

## 7. In der Botschaft nicht mehr enthaltene Massnahmen

### 7.1. Zinsbereinigte Gewinnsteuer

Die Besteuerung von zinsbereinigten Gewinnen besteht darin, dass Eigen- und Fremdkapital fiskalisch gleich behandelt und damit die Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung auf die gleiche Stufe gestellt werden. Diese Massnahme wurde in der Reformvorlage USR III im Wesentlichen aus zwei Gründen fallengelassen. Zum einen ist die internationale Akzeptanz dieser Massnahme ungewiss; zum anderen drohen den Kantonen hohe Steuerausfälle. **Sollte diese Massnahme wieder in Betracht gezogen werden, wird der sgv nicht dagegen opponieren.** Obwohl anfänglich skeptisch, anerkennt der sgv die Notwendigkeit dieser Massnahme für den Wirtschaftsstandort Schweiz und für Strukturen des Typs Holding. **Allerdings ist festzuhalten, dass sich die Kriterien internationaler Akzeptanz gegenüber solchen Massnahmen in Zukunft noch verschärfen könnten (und das voraussichtlich auch tun werden).**

### 7.2. Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften

Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Einführung einer Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften wurde von den meisten Vernehmlassungsteilnehmern stark kritisiert. Zudem wurde die Einführung einer derartigen Kapitalgewinnsteuer bereits im Jahr 2001 von der Stimmbevölkerung deutlich abgelehnt. Eine derartige Steuer hätte eine exzessive fiskalische Belastung zur Folge für ein Substrat, das bereits der Vermögenssteuer unterliegt – eine Konsequenz daraus wäre unter anderem der Wegzug respektive die Nicht-Niederlassung von guten Steuerzahlern. **Der sgv lehnt diese Massnahme vehement ab und begrüsst es ausdrücklich, dass sie in der Botschaft zur USR III nicht mehr enthalten ist. Der sgv wird sich auch weiterhin gegen sämtliche Versuche in diese Richtung wehren.**

### 7.3. Anpassungen bei der Verlustverrechnung und beim Beteiligungsabzug

Der sgv hat diese Massnahmen abgelehnt, weil sie seines Erachtens in der USR III fehl am Platz sind. Die Massnahmen haben keine relevanten Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz, und sie stehen auch nicht in direktem Zusammenhang mit mobilen Aktivitäten. Höchstwahrscheinlich werden diese aus der USR III-Botschaft zurückgezogenen Massnahmen via andere Reformen behandelt.

## 8. Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze

Obwohl die Senkung der Gewinnsteuersätze auf kantonaler Ebene genau genommen keine Massnahme im Rahmen der USR III darstellt, muss sie als Teil der Steuerstrategie des Bundes betrachtet werden.

Denn um die angestrebte Stärkung der Steuerattraktivität zu erreichen, bedingt die Aufhebung der kantonalen Sonderregelungen, dass den Unternehmen, die bis anhin von solchen profitiert haben, gleichwertige neue Steuerkonditionen geboten werden. Im Falle einer Senkung der normalen kantonalen Steuersätze hätten bereits niedergelassene Gesellschaften weniger Anlass, ihre Gewinne ins Ausland zu transferieren, und für Unternehmen, die Interesse haben sich in der Schweiz anzusiedeln, würde unser Wirtschaftsstandort an Attraktivität gewinnen.

Für Unternehmen, die nicht von den Spezialregelungen profitiert haben – also für die Mehrheit der KMU –, stellt die Senkung der Steuersätze auf kantonaler Ebene eine echte Chance bezüglich steuerlicher Gleichbehandlung dar. Betriebe, die ihre Gewinne zu normalen Sätzen versteuern, kämen dadurch in den Genuss einer geringeren Steuerbelastung. Für gewisse Unternehmen und KMU würden die Senkung der Steuersätze und deren Umfang entscheidende Faktoren darstellen, um Investitionen zu tätigen und somit Aktivitäten zu entwickeln und Arbeitsplätze zu schaffen.

## 9. Kosten der Reform und vertikale Ausgleichsmassnahmen

Die Gesamtkosten der USR III für Bund, Kantone und Gemeinden werden heute auf 2,2 Milliarden Franken geschätzt. Aus Gründen der Opfersymmetrie wird der Bund mit einer Milliarde fast die Hälfte der Kosten übernehmen; dies geschieht in Form von vertikalen Ausgleichsmassnahmen. Der Verteilerschlüssel des Ausgleichs basiert auf den Anteilen der Kantone am Aufkommen der direkten Bundessteuer (dBSt), die von 17% auf 20,5% erhöht werden soll. Die Berechnung erfolgt progressiv für eine Periode von drei Jahren nach der Einführung der USR III.

Der sgv befürwortet die vorgeschlagenen vertikalen Ausgleichsmassnahmen. Angesichts des erheblichen Umfangs, in dem der Bund von mobilen Unternehmensaktivitäten in der Schweiz profitiert, ist ein Beitrag des Bundes an die Reformmassnahmen gerechtfertigt. Der Vorschlag der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer scheint sowohl das Ziel der Bedarfsorientierung als auch dasjenige der Steuerwettbewerbsneutralität angemessen zu berücksichtigen. Der Ergänzungsbeitrag wird wohl die politische Einigung unter den Kantonen erleichtern. Er ist aber unbedingt zu plafonieren.

Ein alternativer Verteilmechanismus, bei dem eine Abstufung der vertikalen Ausgleichszahlungen abhängig von der kantonalen Gewinnsteuerbelastung erfolgt, wird vom sgv nicht unterstützt.

## 10. Anpassung des Ressourcenausgleichs

Das System des nationalen Ressourcenausgleichs soll auch nach der USR III für eine gerechte Verteilung der Lasten auf allen staatlichen Ebenen sorgen und eine gesunde Steuerkonkurrenz unter den Kantonen ermöglichen. Deshalb sind gewisse Anpassungen nötig, um den neuen steuerpolitischen Realitäten Rechnung zu tragen. Die Botschaft zum USR III empfiehlt beim Ressourcenausgleich eine geringere Gewichtung der Unternehmensgewinne bezüglich ihrer Steuerkraft, als dies heute der Fall ist. Gewinne, die von einer Steuererleichterung profitieren (Patentbox), sollen schwächer gewichtet werden. Je nach Situation des Kantons (starkes oder schwaches Ressourcenpotenzial, Patentbox oder nicht, usw.) können die Auswirkungen des Ressourcenausgleichs von Vor- oder Nachteil sein. Die Abschaffung der kantonalen Statusgesellschaften führt zu einer Anpassung des Ressourcenausgleichs. Die vorgeschlagene geringere Gewichtung der Unternehmensgewinne ist zielgerichtet und angesichts der geringeren steuerlichen Ausschöpfung der Unternehmensgewinne sachlich auch begründet.

## IV. Fazit

Die kumulierten Auswirkungen all dieser Massnahmen auf die öffentlichen Finanzen und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz sind schwer abschätzbar; gleiches gilt für die potenzielle Verlagerung von Steuerbarkeiten an Konkurrenzstandorten. Wie einleitend bereits festgehalten, ist sich der sgv der positiven Wirkungen bewusst, die eine Senkung der normalen Gewinnsteuersätze für die Unternehmen und insbesondere die KMU hätte, die bislang nicht von den kantonalen Spezialregelungen profitieren konnten. Trotzdem müssen einige Vorbehalte angebracht werden.

Der sgv erwartet vom Parlament, dass die USR III zu positiven Auswirkungen auf die KMU führt und nicht zu Lasten der KMU erfolgt. Die Anpassung der Teilbesteuerung von Dividenden, wie sie in der Botschaft vorgeschlagen wird, muss zwingend abgelehnt werden. Eine derartige Massnahme zu akzeptieren, hiesse eine der im Rahmen der USR II für die KMU geschaffenen fundamentalen Errungenschaften wieder aufzugeben.

Bern, 22. Juli 2015

**Dossierverantwortliche**

Alexa Krattinger, Steuer- und Finanzpolitik

Telefon 031 380 14 22, E-Mail [a.krattinger@sgv-usam.ch](mailto:a.krattinger@sgv-usam.ch)