



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 11. Dezember 2017

Steuervorlage 17 (SV17) Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband SSV und die Konferenz der Städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD, eine Sektion des Städteverbands, danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Steuervorlage 17 (SV17) Stellung nehmen zu können. Der SSV und die KSFD haben immer wieder betont, dass Städte und Gemeinden von der Reform der Unternehmensbesteuerung unmittelbar betroffen sind. Als Wirtschaftsstandorte beherbergen Städte und städtische Gemeinden einen massgeblichen Teil der in der Schweiz ansässigen Unternehmen, und Steuern juristischer Personen zählen zu den ergiebigsten Steuern auf kommunaler Ebene. Entsprechend haben wir bereits die Unternehmenssteuerreform III eng begleitet und vor den hohen Steuerausfällen für Städte und Gemeinden gewarnt. Bei der Erarbeitung der Steuervorlage 17 haben wir uns aktiv und konstruktiv eingebracht und sind erfreut, dass einige unserer Anliegen aufgenommen wurden.

Wir bedauern hingegen, dass der erläuternde Bericht zur Vorlage keine detaillierten Aussagen zu den Auswirkungen der SV17 auf die betroffenen Städte und Gemeinden enthält. Wir erwarten, dass dies bei der Botschaft ans Parlament nachgeholt wird. Weiter schliessen wir uns der Forderung der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) an, zu den Verordnungen noch einmal Stellung nehmen zu können.

Allgemeine Einschätzung

Nach dem Scheitern der Unternehmenssteuerreform III (USR III) an der Urne stand für den Städteverband und die KSFD fest, dass rasch eine neue Vorlage ausgearbeitet werden muss, denn der Reformbedarf ist nach wie vor unbestritten und dringlich. Die Reform kann jedoch nur gelingen, wenn der Kritik an der USR III genügend Rechnung getragen wird. Im Vordergrund steht dabei, dass die Vorlage transparent ist und die Auswirkungen insgesamt berechenbar sind. Weiter muss die Reform aus-



gewogen sein und insbesondere muss der steuerlichen Ergiebigkeit genügend Gewicht beigemessen werden.

In diesem Sinne geht die vorliegende Steuervorlage 17 in die richtige Richtung. Zum einen sind die Steuerausfälle weniger hoch als dies bei der USR III der Fall gewesen wäre, zum anderen gewährleistet namentlich die Erhöhung der Dividendenbesteuerung eine teilweise Gegenfinanzierung. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen des Bundes für die Steuerausfälle auf kantonaler und kommunaler Ebene sind im vorliegenden Vorschlag jedoch ungenügend. Überdies muss sichergestellt sein, dass auch Städte und Gemeinden angemessen entschädigt werden. Dazu braucht es eine entsprechend klare Formulierung. Der Vorschlag des Bundesrates geht diesbezüglich zu wenig weit.

Konkrete Anliegen

Unsere detaillierte Einschätzung der Vorlage ist im Folgenden dargestellt. Sie orientiert sich am Fragebogen zur Vernehmlassung.

1. Befürworten Sie die strategische Stossrichtung der SV17?

Wir unterstützen die strategische Stossrichtung der SV17 grundsätzlich. Sie unterscheidet sich zwar nicht wesentlich von jener der USR III, doch werden die drei angestrebten Ziele – internationale Akzeptanz, steuerliche Attraktivität und Ergiebigkeit – gleichmässiger gewichtet. Insbesondere schenkt die Vorlage der steuerlichen Ergiebigkeit wesentlich mehr Beachtung als die USR III.

1.1 Aufhebung von steuerlichen Regelungen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen

Um die internationale Akzeptanz des Wirtschaftsstandorts Schweiz wiederherzustellen, ist eine Aufhebung der nicht mehr tolerierten Steuerregimes unvermeidbar, zumal die Schweiz eine entsprechende Verpflichtung eingegangen ist.

1.2 Einführung neuer Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen, kombiniert mit kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen

Die Strategie, mit der Einführung von international akzeptierten Sonderregelungen und moderaten Gewinnsteuersatzsenkungen die steuerliche Attraktivität der Schweiz aufrecht zu erhalten, wird im Grundsatz unterstützt. Allerdings sind die Instrumente sorgfältig zu prüfen und einzugrenzen. Bei der Senkung der Gewinnsteuersätze sind die Kantone angehalten, Mass zu halten. Die Reform darf nicht zu einer Verschärfung des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen und zu massiven Gewinnsteuersatzsenkungen führen. Mit dem Einsatz von sinnvollen steuerpolitischen Instrumenten kann der Druck auf die Gewinnsteuern reduziert werden, wobei Mitnahmeeffekte nach Möglichkeit vermieden werden sollten.



1.3 Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen steuerpolitischen Realitäten

Die Ziele des Finanzausgleichs sind aus Sicht des Städteverbands und der KSFD unbestritten. Als zentrales Instrument des Finanzausgleichs bewirkt der Ressourcenausgleich, dass auch finanzschwache Kantone über genügend Mittel verfügen, um ihre Autonomie zu wahren und ihre Aufgaben wahrzunehmen. Da sich die Abschaffung der Steuerprivilegien auf die Berechnungsgrundlage des Ressourcenausgleichs auswirkt, ist eine entsprechende Anpassung richtig.

1.4 Ausgewogene Verteilung der Reformlasten

Die Aufhebung der Sonderbesteuerungsregelungen bzw. die Massnahmen zum Erhalt der steuerlichen Attraktivität des Wirtschaftsstandorts sind mit Steuerausfällen auf kantonaler und kommunaler Ebene verbunden. Der Bund ist hingegen nicht direkt betroffen. Damit die Lasten der Reform fair verteilt werden, ist ein vertikaler Ausgleich zwischen den Staatsebenen unerlässlich. Gewinnsteuersenkungen führen aber nicht nur auf kantonaler Ebene zu Steuerausfällen – wie der Bundesrat im erläuternden Bericht schreibt – sondern auch auf kommunaler Ebene. Entsprechend muss ein Ausgleich sowohl zwischen Bund und Kantonen, wie auch zwischen Kantonen und Gemeinden erfolgen. Nur so kann von einer ausgewogenen Verteilung der Reformlasten gesprochen werden.

2. Befürworten Sie folgende Massnahmen?

2.1 Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften

An der Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften führt angesichts der internationalen Entwicklungen namentlich in der OECD und der EU kein Weg vorbei. Dies ist auch im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz, denn betroffene Unternehmen sind auf eine rasche Klärung der Rechtslage angewiesen. In diesem Sinne befürworten wir die Aufhebung der nicht mehr länger akzeptierten Regelungen für Statusgesellschaften.

2.2 Einführung einer Patentbox

Die Einführung einer Patentbox auf kantonaler Ebene wird grundsätzlich unterstützt. Gemäss erläuterndem Bericht will der Bundesrat bei der Ausgestaltung einerseits den OECD-Standards Rechnung tragen und andererseits aus Praktikabilitätsgründen die qualifizierenden Rechte einschränken. Die Berücksichtigung der OECD-Standards ist unerlässlich, will man verhindern, dass die Schweiz in Kürze wieder ins Visier der OECD gerät und erneut Anpassungen vornehmen muss.

Für die Mitglieder des SSV und der KSFD ist es überdies entscheidend, dass die qualifizierenden Rechte eng definiert werden und namentlich Software nicht dazu gehört. Um Schlupflöcher zu vermeiden, muss der Ausschluss jedoch auch für ausländische Software gelten. Denkbar wäre beispielsweise die Einführung eines zusätzlichen Absatzes in der entsprechenden Bestimmung, in dem der Ausschluss von (in der Schweiz nicht patentierbarer) Software verankert wird.



Für die Berechnung des relevanten Ertrages sieht die Vernehmlassungsvorlage die indirekte Berechnungsmethode (Residualmethode) vor. Dies ist die zu bevorzugende Methode, da sie administrativ einfacher ist und die unverhältnismässig komplizierten Berechnungen der Nettomethode damit entfallen.

2.3 Einführung zusätzlicher Forschungs- und Entwicklungsabzüge

Die Gewährung zusätzlicher Abzüge für Forschungs- und Entwicklungstätigkeit ist insbesondere unter dem Aspekt der Innovationsförderung sinnvoll. Aus städtischer Sicht ist dieses Instrument daher eine geeignete Ersatzmassnahme für die aufzuhebenden Sonderbesteuerungsregelungen. Die weitgefassete Definition von F&E ist nachvollziehbar, insofern als dass sie der Schweizer Rechtsordnung entspricht. Umso wichtiger sind jedoch die Begrenzung des Abzugs auf 50 Prozent, die Beschränkung auf die Personalaufwendungen sowie klare definitorische Vorgaben, um die Überprüfung der qualifizierenden Forschungs- und Entwicklungstätigkeit durch die Steuerbehörden zu erleichtern.

2.4 Einführung einer Entlastungsbegrenzung

Die Städte und städtischen Gemeinden begrüssen die Einführung einer Entlastungsbegrenzung ausdrücklich. Ein Teil unserer Mitglieder, die besonders betroffen sind, erachtet eine Reduktion der Steuerlast um 70 Prozent als zu hoch und spricht sich für eine tiefere Begrenzung der Entlastung aus Patentbox und F&E-Abzügen aus.

2.5 Erhöhung der Dividendenbesteuerung

Der SSV und die KSFD haben sich bereits bei der USR III für eine Vereinheitlichung der Dividendenbesteuerung eingesetzt. Eine kantonale Besteuerung von mindestens 70 Prozent mit der Möglichkeit, diese höher anzusetzen, ist zu begrüssen und ist – wie auch der Bundesrat in seinem Bericht festhält – ein geeignetes Instrument zur Gegenfinanzierung.

2.6 Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung der USR III wurde der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 20.5 Prozent – wie in der Botschaft vorgesehen – auf 21.2 Prozent erhöht. Damit wurde eine Kernforderung des Städteverbands und der KSFD wie auch der Kantone entsprochen. Es gilt festzuhalten, dass auch mit diesen Mitteln nur ein Teil der Steuerausfälle von Kantonen und Gemeinden abgedeckt werden können. Aus städtischer Sicht steht fest, dass auch die Steuervorlage 17 einen Kantonsanteil von mindestens 21.2 Prozent enthalten muss. Dieses Anliegen wurde überdies auch vom Steuerungsorgan geteilt, das eine entsprechende Empfehlung zuhanden des Bundesrates abgab. Dass der Bundesrat im vorliegenden Bericht den Kantonsanteil wieder auf 20.5 Prozent senken will, ist absolut unverständlich und der Mehrheitsfähigkeit der Vorlage kaum dienlich. Denn dafür wird wiederum die kommunale Ebene den Preis bezahlen müssen, da der Spielraum für die Kantone zur angemessenen Entschädigung der Städte und Gemeinden geringer wird.



2.7 Berücksichtigung der Städte und Gemeinden

Der SSV und die KSFD haben immer wieder darauf hingewiesen, dass die kommunale Ebene von der Reform der Unternehmensbesteuerung direkt und massgeblich betroffen ist. Es war aus unserer Sicht denn auch nicht nachvollziehbar, weshalb im Rahmen der USR III lediglich die Kantone für ihre Steuerausfälle entschädigt werden sollten. Entsprechend hatten wir mit Vehemenz eine gesetzliche Bestimmung gefordert, die die Kantone zur Entschädigung ihrer Städte und Gemeinden anhalten sollte, was aber sowohl der Bundesrat wie letztlich auch das Parlament abgelehnt hatten. Die fehlende Zusage von Entschädigungszahlungen und die Unsicherheit bezüglich der Höhe der Steuerausfälle in Städten und Gemeinden trugen jedoch massgeblich zum Scheitern der USR III bei. Die Steuervorlage 17 muss daher zwingend eine Gesetzesbestimmung enthalten, die sicherstellt, dass auch die kommunale Ebene für ihre Steuerausfälle entschädigt wird.

Im erläuternden Bericht anerkennt der Bundesrat zwar die Bedeutung einer solchen Bestimmung «als vertrauensbildendes Element für die Städte und Gemeinden». Die vorgeschlagene Formulierung, wonach die Kantone die Auswirkungen der Reform auf die Gemeinden «angemessen» zu «berücksichtigen» hätten, ist unseres Erachtens jedoch zu unverbindlich. Wir fordern eine klarere und griffigere Formulierung, die die Kantone dazu anhält, die Gemeinden angemessen zu entschädigen. Es kann nicht angehen, dass manche Kantone – wie uns dies verschiedene Mitglieder zugetragen haben – die Ausgleichszahlungen des Bundes ausschliesslich für sich beanspruchen. Wo Städte und Gemeinden von der Vorlage (auch durch kantonale Gewinnsteuersenkungen) betroffen sind, sollen sie auch entschädigt werden. Die Bestimmung in Art. 196 DGB muss so formuliert sein, dass die Kantone nicht ohne weiteres darüber hinweggehen können.

Diese Bestimmung kann nur sehr bedingt als Eingriff in kantonale Kompetenz betrachtet werden, da ja die Kantone in der Umsetzung dieser Bestimmung, d.h. in der Frage wie die betroffenen Städte und Gemeinden an den Bundesmitteln beteiligt werden, frei sind – solange dies in einer angemessenen Art und Weise passiert. Überdies ist eine solche klare Bestimmung kein Novum, denn auch in anderen Bundesgesetzen verpflichtet der Bund die Kantone, Bundesgeld an die Kommunen weiter zu geben (so zum Beispiel in Art. 14B WRG oder in Art. 20a SuG). Nicht zuletzt gebietet Art. 50 BV, dass der Bund aus verschiedenen Varianten diejenige Lösung wählt, die für die Gemeinden die am wenigsten negativen Auswirkungen hat.

2.8 Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen

Mit der Erhöhung der Familienzulagen hat der Bundesrat auch ein sozialpolitisches Element in die Steuervorlage 17 aufgenommen. Mit dieser Massnahme möchte er die Lasten fairer verteilen und einen «sozialpolitischen Ausgleich» erreichen. Aus städtischer Sicht ist diese Massnahme neutral zu beurteilen. Einerseits ist sie an sich sachfremd. Ausserdem kommt die Massnahme überwiegend in den Deutschschweizer Kantonen zum Tragen, während die Kantone Bern, Freiburg, Zug, Waadt, Valais, Genf und Jura bereits heute die vorgeschlagene Mindestvorgabe erfüllen. Überdies profitiert nur ein kleiner Teil der Bevölkerung von dieser Massnahme. Andererseits hat das Beispiel des Kantons Waadt gezeigt, dass sozialpolitische Massnahmen die Zustimmung zur Reform wesentlich erhöhen können.



2.9 Entlastungen bei der Kapitalsteuer

Die Vernehmlassungsvorlage sieht vor, dass die Kantone jenes Eigenkapital, das auf Beteiligungen sowie auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt, bei der Kapitalsteuer reduziert besteuern können. Hierbei handelt es sich um eine folgerichtige Korrektur der Aufhebung des Steuerstatus und der damit verbundenen möglichen Folge einer hohen Kapitalbelastung bei bislang privilegiert besteuerten Unternehmen. Eine Reduktion der Kapitalsteuer ist auch steuersystematisch zu begrüssen, da grundsätzlich der Übergang von Vermögenswerten, und nicht deren blosses Halten, besteuert werden soll.

2.10 Aufdeckung stiller Reserven

Die Steuervorlage 17 sieht wie bereits die USR III vor, dass künftig stille Reserven nicht nur beim Wegzug, sondern auch beim Beginn der ordentlichen Steuerpflicht aufgedeckt werden sollen. Diese Regelung ermöglicht es auch den bislang privilegiert besteuerten Unternehmen, ihre Unternehmung auf Marktniveau aufzuwerten und über einen Zeitraum von 10 Jahren gewinnmindernde Abschreibungen vorzunehmen. So sollen die Auswirkungen, die durch den Übergang in das ordentliche Verfahren entstehen, verkräftbarer gemacht werden. Diese Regelung erscheint zwar systematisch konsequent und könnte bei einer Verteilung über 10 Jahre sowohl für das Unternehmen wie die öffentliche Hand zu einer Verstetigung der Steuern führen. Allerdings sind Bedenken angezeigt, da die Regelung unter Umständen zu einer jahrelangen Nichtbesteuerung von Gewinnen von bislang privilegiert besteuerten Unternehmen führen könnte und faktisch die Fortsetzung der bisherigen Steuerstatus bedeuten würde. Daher ist u.E. eine Verkürzung der Abschreibedauer zu prüfen.

2.11 Anpassungen bei der Transponierung

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Transponierung will der Bundesrat eine Besteuerungslücke schliessen. Damit zieht er die Konsequenz aus der Erkenntnis, dass die geltende gesetzliche Regelung mit der 5-Prozent-Hürde der Steuerplanung Vorschub leistet. Aus städtischer Sicht ist dieser Schritt zu begrüssen, weil die Transponierung in dieser Form auch auf kommunaler Ebene zu Steuer ausfällen führt.

2.12 Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung

Aus städtischer Sicht ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung sachlich wie auch steuersystematisch gerechtfertigt. Die Auswirkungen einer Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung dürften die Städte lediglich am Rande betreffen. Auch sind nur geringe Steuerausfälle zu erwarten. Bei der Änderung der betreffenden Verordnung ist allerdings darauf zu achten, dass die pauschale Steueranrechnung für schweizerische Betriebsstätten von ausländischen Unternehmen nicht dazu verwendet werden kann, ungerechtfertigte Steuervorteile zu erzielen, womit sich die Schweiz wiederum internationaler Kritik aussetzen würde. Überdies ist sicherzustellen, dass die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen auf eine pauschale Steueranrechnung den Steuerbehörden keinen übermässigen Mehraufwand verursacht.



2.13 Anpassungen im Finanzausgleich

Eine Anpassung des Finanzausgleichs ist aufgrund der Aufhebung der Sonderbesteuerungsregeln folgerichtig. Aus Sicht der Städte ist das Konzept der neuen Gewichtung der Unternehmensgewinne mittels Zeta-Faktoren – wie bereits im Rahmen der USR III vorgesehen – sinnvoll.

3. Welche anderen Massnahmen schlagen Sie vor?

Keine.

Anträge

Wir beantragen folgende Anpassungen beim Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG:

► **Art. 196 Abs. 1 DBG**

Die Kantone liefern 78,8 Prozent ~~79,5 Prozent~~ der bei ihnen eingegangenen Steuerbeträge, Bus- sen wegen Steuerhinterziehung oder Verletzung von Verfahrenspflichten sowie Zinsen dem Bund ab.

► **Art. 196 Abs. 1^{bis} DBG**

Sie gelten berücksichtigen die Auswirkungen der Aufhebung der Artikel 28 Absätze 2–5 und 29 Absatz 2 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden auf die Gemeinden angemessen ab.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der Städtischen Steuerkonferenz.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband
Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident von Solothurn

**Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen
und -direktoren**
Präsident

Daniel Leupi
Finanzvorsteher der Stadt Zürich

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband