

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	19.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Unternehmenssteuerreform
Akteure	Stocker, Ernst (ZH, svp/udc), Heiniger, Thomas (ZH, fdp/plr), Quadranti, Rosmarie (bdp/pbd, ZH) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Unternehmenssteuerreform, 2017*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 19.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Direkte Steuern	1

Abkürzungsverzeichnis

KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
USR III	Unternehmenssteuerreform III
SV17	Steuervorlage 17

PME	petites et moyennes entreprises
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
RIE III	Réforme de l'imposition des entreprises III
PF17	Projet fiscal 17

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.09.2017
ANJA HEIDELBERGER

Unmittelbar nach dem Nein der Stimmbevölkerung zur Unternehmenssteuerreform III an der Urne betonten sowohl Gewinner als auch Verlierer die Wichtigkeit des Projektes und die Dringlichkeit einer neuen Vorlage. Einig war man sich mehr oder weniger darüber, dass kein kompletter Neubeginn nötig sei, sondern dass man entsprechend dem sogenannten Plan B auf der bisherigen Vorlage aufbauen könne. Bezüglich der effektiven Ausgestaltung der neuen Vorlage gingen die Meinungen aber weit auseinander. So meldeten sich zahlreiche Parteien, Verbände und Interessenorganisationen mit eigenen Positionspapieren, Eckpunkten und Vorschlägen zu Wort, darunter der Gewerbeverband, die SP oder auch die kantonalen Finanzdirektoren zusammen mit den Städte- und Gemeindevertretern.

Die neue Steuerungsgruppe von Finanzminister Maurer, welche mit Eva Herzog (BS, sp), Serge Dal Busco (GE, cvp), Heinz Tännler (ZG, svp) und Benedikt Würth (SG, cvp) vier Vertreterinnen und Vertreter der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) umfasste, präsentierte Ende Mai – und somit in Rekordzeit – die Eckwerte der neuen, als „**Steuervorlage 17**“ betitelten Vorlage. Diese hatte sich am Vorbild des Kantons Waadt orientiert, dem es durch ein soziales Abfedern der Steuerausfälle durch höhere Kinderzulagen gelungen war, sowohl bei der kantonalen Vorlage zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III als auch bei der entsprechenden nationalen Vorlage an der Urne eine Mehrheit zu erzielen. Entsprechend beschränkte sich der Vorschlag der Steuerungsgruppe nicht nur auf eine Reduktion der den Kantonen zur Verfügung stehenden Entlastungsmassnahmen: eine engere Fassung des Patentabzugs sowie des Abzugs für Forschung und Entwicklung, ein Verzicht auf die Möglichkeit zur Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer sowie vor allem eine Beschränkung der maximalen Steuerentlastung durch die neuen Steuerabzüge auf 70 Prozent anstelle von zuvor 80 Prozent. Vielmehr verstärkte die Steuerungsgruppe mit der Steigerung der Dividendenbesteuerung von 60 auf 70 Prozent auch die Gegenfinanzierung und sorgte mit der von der SP geforderten Erhöhung der Kinderzulagen um CHF 30 für eine Entlastung der Familien. Zusätzlich wurden durch die Aufnahme einer Klausel zur ausdrücklichen Berücksichtigung von Städten und Gemeinden auch deren Bedenken berücksichtigt. Ansonsten übernahm die Steuervorlage 17 die Bestimmungen aus dem Unternehmenssteuerreformgesetz III, insbesondere bezüglich der Abschaffung der kritisierten Steuerprivilegien sowie bezüglich der Kompensation der Kantone durch eine Steigerung des Kantonsanteils an den Bundessteuern von 17 Prozent auf 21.2 Prozent.

Kurz darauf präsentierte der Bundesrat die neue Vorlage, die weitgehend auf dem Vorschlag der Steuerungsgruppe beruhte. Einen entscheidenden Unterschied wies die bundesrätliche Vorlage jedoch auf: Sie sah vor, den Kantonsanteil an den Bundessteuern nur auf 20.5 Prozent zu steigern, wodurch die Kantone anstelle von der ursprünglich vorgesehenen CHF 1 Mrd. noch CHF 820 Mio. erhalten würden. Entsprechend empört zeigten sich die Kantone von dieser Klausel, zumal sie in der kurzen Diskussion dazu in der Steuerungsgruppe keinerlei Anklang gefunden hatte, wie Heinz Tännler und Benedikt Würth erklärten. Die Kantone waren jedoch nicht als Einzige unzufrieden mit dem bundesrätlichen Vorschlag: Die SP und die Gewerkschaften hiessen zwar die Richtung der Verbesserungen gut, befürchteten jedoch, dass die Kantone ihre Unternehmenssteuern dadurch trotzdem stark senken würden. Zudem sollten die Kinderzulagen und die Dividendenbesteuerung stärker erhöht werden. Der Gewerbeverband sorgte sich aufgrund der steigenden Dividendenbesteuerung um die Zukunft der KMU, während die internationalen Grosskonzerne davon nicht stark betroffen seien. Kritisch beurteilte der Finanzdirektor des Kantons Zürich, Ernst Stocker (ZH, svp), vor allem den Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Da sich der Kanton Zürich in einer speziellen Situation befindet, indem er besonders stark von der Abschaffung der alten Steuerprivilegien betroffen ist, sich gleichzeitig aber keine grosse Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze leisten kann, ist er stark auf den Eigenkapitalzinsabzug angewiesen. Anfangs September 2017 schickte der Bundesrat die Vorlage schliesslich in die Vernehmlassung, während der die interessierten Kreise bis Dezember 2017 die Möglichkeit haben, ihre Kritik anzubringen.¹

«Was wollt ihr Zürcher eigentlich?» Vor dem 27. November 2017 fiel es dem Zürcher Regierungsrat Ernst Stocker (ZH, svp) nicht leicht, diese Frage, die ihm regelmässig in Bezug auf die **Steuervorlage 17** gestellt wurde, zu beantworten. Denn noch zur Unternehmenssteuerreform III hatten die Finanzvorsteher von **Stadt und Kanton Zürich** – Daniel Leupi (ZH, gp) und Ernst Stocker – diametral unterschiedliche Positionen vertreten: Die Stadt Zürich, und insbesondere Leupi, gehörten zu den grössten Kritikern der USR III, da sie unausgewogen sei und in der Stadt zu hohen Steuerausfällen führen würde.

In der Vernehmlassungsvorlage hatte der Bundesrat im Vergleich zur Unternehmenssteuerreform III auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer verzichtet, da diese im Vorfeld und Nachgang der Abstimmung über die USR III besonders stark kritisiert worden war. Diese Massnahme ist aber für den Kanton Zürich aufgrund seiner speziellen wirtschaftlichen Situation besonders zentral: Zürich verfügt über besonders viele – die Finanzdirektion des Kantons spricht von 40 Unternehmen, die Steuern in zweistelliger Millionenhöhe bezahlen – sogenannte Swiss Finance Branches von Konzernfinanzierungsgesellschaften, das sind quasi konzerninterne Banken. Diese werden bisher nur mit 2 bis 3 Prozent besteuert. Da sie sehr mobil sind und über wenige Angestellte verfügen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie bei einer Abschaffung der bisherigen Steuerprivilegien ohne spezifische Entlastungsmassnahmen ihre Standorte verlagern würden. Denn der Kanton Zürich befürchtet einen grossen Mitnahmeeffekt bei Steuererleichterungen für Unternehmen – insbesondere auch im Vergleich zu anderen Kantonen; sehr viele Unternehmen würden also von den Steuersenkungen profitieren, obwohl sie auch ohne diese in Zürich geblieben wären. Daher kann der Kanton Zürich seine ordentlichen Gewinnsteuern nicht so stark senken wie andere Kantone. Durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer, die massgeschneidert ist für derartige Unternehmen, die üblicherweise über viel Eigenkapital verfügen, könnte deren Steuerbelastung spezifisch reduziert werden, wodurch der Kanton bezüglich der Steuerbelastung konkurrenzfähig bliebe.

Aufgrund dieser speziellen Situation hatte sich Stocker schon früh dafür stark gemacht, dass die zinsbereinigte Gewinnsteuer wieder in die SV17 aufgenommen wird – blieb damit aber lange erfolglos. Als Mitgrund dafür galt gemeinhin die uneinheitliche Haltung von Stadt und Kanton Zürich. Entsprechend versuchte Stocker gemäss Medien in zähen Verhandlungen, die Stadt Zürich, die Stadt Winterthur und die Gemeinden des Kantons bezüglich der zinsbereinigten Gewinnsteuer an Bord zu holen. Die langen, umstrittenen Verhandlungen – der Tages-Anzeiger beschrieb ein «dampfendes Sitzungszimmer» und Debatten «bis zur Schmerzgrenze» – waren schliesslich von Erfolg gekrönt: Ende November 2017, kurz vor Ende der Vernehmlassung, erreichten Stocker, Leupi, Jacqueline Fehr (ZH, sp), Justizdirektorin des Kantons Zürich, sowie Jörg Kündig, Präsident des Gemeindepräsidentenverbands, einen Kompromiss. Demnach befürworteten Kanton, Stadt und Gemeinden die Aufnahme der «Zinsbereinigten Light», welche die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer im Unterschied zur USR III nur auf Kantonsebene und nur fakultativ vorsieht, in die SV17. Der Nutzerkreis wird im Vergleich zur USR III eingeschränkt; neu soll das Instrument nur noch von Finanzierungsgesellschaften verwendet werden können, die zu weltweit tätigen Unternehmen gehören und von Zürich aus ihre Kredite vergeben. Betroffen sein werden daher nur noch weniger als 100 Arbeitsplätze, die jedoch Steuern in zweistelliger Millionenhöhe generieren. Im Gegenzug wird der Kanton die Gewinnsteuern in zwei Schritten um zwei Prozentpunkte senken, wobei der zweite Schritt 2023 erfolgen soll und in eine separate Vorlage ausgelagert wird, deren Inhalte entsprechend noch ausgehandelt werden müssen. Zudem muss der Kanton die fehlenden Einnahmen auf Ebene der Gemeinden mit einer etappierten Erhöhung des kantonalen Anteils an den Ergänzungsleistungen von 44 auf 50 und anschliessend auf 53 Prozent kompensieren. Der Kanton verpflichtet sich, mehr Geld in den kantonalen Finanzausgleich einzubzahlen sowie die Kirchgemeinden mit CHF 5 Mio. zu unterstützen. Damit würden die Entschädigungen für die Gemeinden gemäss NZZ vermutlich den höheren Kantonsanteil an den direkten Bundessteuern übersteigen.

Die Zürcher Parteien zeigten sich nicht begeistert vom Kompromiss. Für die Grünen sei er «hart an der Schmerzgrenze», die SP gab sich skeptisch. Man sehe die zinsbereinigte Gewinnsteuer noch immer «sehr kritisch»; dennoch wurden einige Stimmen laut, die gezielte Instrumente gegenüber breiten Steuersenkungen präferierten. Die bürgerlichen Parteien kritisierten insbesondere die Staffelung der Gewinnsteuersenkung, zeigten sich aber erfreut über die gemeinsame Position von Kanton, Stadt und Gemeinden. Obwohl keine Partei vollständig mit dem Kompromiss zufrieden war, sprach sich keine von ihnen offen dagegen aus; dies erklärte die NZZ damit, dass der Kompromiss ein «diffiziles Konstrukt» darstelle, von dem kein Element verändert werden könne, ohne dass es zusammenstürze.

Zumindest in einem ersten Schritt entfaltete die Zusammenarbeit der Zürcher

Staatsebenen eine positive Wirkung: In der Vernehmlassung sprachen sich neben dem Kanton Zürich auch die FDK sowie 13 weitere Kantone für diese sogenannte «Lex Zürich» aus.²

1) Entwurf des Bundesgesetzes über die Steuervorlage 17; Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung der Steuervorlage 17; Medienmitteilung zur Vernehmlassung der Steuervorlage 17; TA, 25.2.17; SoZ, 26.2.17; NZZ, 22.4., 28.4.17; AZ, 29.4.17; AZ, LT, LZ, TG, 2.6.17; NZZ, 3.6.17; BZ, 6.6.17; TA, 10.6.17; NZZ, 12.6., 6.9.17; BZ, 7.9.17; LT, 8.9.17
2) NZZ, TA, 28.11.17; TA, 1.12.17, 10.1.18; NZZ, 11.1.18; TA, 2.2.18; NZZ, 13.3., 16.3., 22.3.18; NZZ, 23.3.18; TA, 31.5.18; SGT, 8.6.18