

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Unternehmenssteuerreform
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1998 - 01.01.2018

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bernath, Magdalena
Bernhard, Laurent
Heidelberger, Anja
Hirter, Hans
Rohrer, Linda
Zumbach, David

Bevorzugte Zitierweise

Bernath, Magdalena; Bernhard, Laurent; Heidelberger, Anja; Hirter, Hans; Rohrer, Linda; Zumbach, David 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Unternehmenssteuerreform, Bundesratsgeschäft, 2001 - 2017*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Wirtschaftspolitik	1
Strukturpolitik	1
Öffentliche Finanzen	1
Direkte Steuern	1

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
EU	Europäische Union
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
USR III	Unternehmenssteuerreform III
KEP	Kapitaleinlageprinzip
USTR II	Unternehmenssteuerreform II
SV17	Steuervorlage 17

DFF	Département fédéral des finances
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
UE	Union européenne
PME	petites et moyennes entreprises
USS	Union syndicale suisse
AFC	Administration fédérale des contributions
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
RIE III	Réforme de l'imposition des entreprises III
PAC	Principe de l'apport de capital
RIE II	Réforme de l'imposition des entreprises II
PF17	Projet fiscal 17

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Strukturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2007
HANS HIRTER

Das Parlament verabschiedete die Unternehmenssteuerreform II, welche insbesondere die doppelte **Besteuerung von Unternehmensgewinnen** (beim Unternehmen und bei den Aktionären) teilweise aufhebt und Erleichterungen für KMU bringt. Da die Linke dagegen das Referendum einreichte, wird im Jahr 2008 definitiv darüber entschieden. Der Nationalrat hiess zudem zwei Motionen der FDP- resp. der SVP-Fraktion für eine Senkung des Steuersatzes für Unternehmensgewinne bei der Bundessteuer gut.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.02.2008
HANS HIRTER

Die im Vorjahr vom Parlament verabschiedete **Unternehmenssteuerreform II** war von der Linken mit einem Referendum bekämpft worden. Das Volk stimmte ihr am 24. Februar mit einer hauchdünnen Mehrheit von 50,5% zu.

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2001
MAGDALENA BERNATH

Im September beauftragte der **Bundesrat** das Finanzdepartement, eine **Vernehmlassungsvorlage für die Reform der Unternehmensbesteuerung** auszuarbeiten, welche die strukturellen Schwächen im Steuersystem beseitigen und ertragsneutral ausfallen sollte. Eine generelle Entlastung der Unternehmen lehnte der Bundesrat angesichts der im internationalen Vergleich niedrigen schweizerischen Unternehmenssteuern ab. Grundlage bildeten die Vorschläge der Expertenkommission für rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung. Diese hatte u.a. empfohlen, alle Firmen unabhängig von ihrer Rechtsform (Kapitalgesellschaft, Genossenschaft, Personengesellschaft oder Einzelfirma) gleich zu behandeln. Eine vollständige Gleichbehandlung erachtete der Bundesrat zwar als wünschbar, aber zur Zeit nicht realisierbar. Erträge aus Unternehmensbeteiligungen und Gewinne aus dem Verkauf von massgeblichen Beteiligungen sollten zudem der Steuer unterliegen.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2003
MAGDALENA BERNATH

Im Frühjahr erklärte der Ständerat eine Motion der WAK-NR (Mo. 02.3638) für verbindlich, welche die grosse Kammer im Vorjahr überwiesen hatte. Der Vorstoss fordert den Bundesrat auf, rasch eine Botschaft zur **Unternehmenssteuerreform II** vorzulegen, die insbesondere den Verzicht auf eine Beteiligungsgewinnsteuer, Verbesserungen der Situation von Personenunternehmungen bei der Geschäftsaufgabe und der Nachfolgeregelung sowie eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbesteuerung der Dividenden vorsieht. Anfang Dezember schickte der Bundesrat drei Modelle für die Unternehmenssteuerreform II in die Vernehmlassung. Während die ersten beiden neben der Entlastung auf den ausgeschütteten Dividenden auch ein Teilbesteuerungsverfahren bei Veräusserung auf so genannt qualifizierten Beteiligungen ins Auge fassen, beschränkt sich das dritte einzig auf die steuerliche Entlastung von Gewinnausschüttungen. Alle drei Modelle beinhalten gezielte Massnahmen zugunsten der Personenunternehmen, etwa mit Blick auf den Generationenwechsel. In der Einführungsphase müssen die Kantone je nach Modell mit Mindereinnahmen von 700-730 Mio Fr. rechnen, der Bund mit 30-60 Mio Fr. Das durch die steuerliche Entlastung erzielte Wirtschaftswachstum führe jedoch zu zusätzlichen Einnahmen, so dass langfristig ein Teil der Reform selbstfinanzierend sei.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.10.2006
MAGDALENA BERNATH

In der Sommersession widmete sich der **Ständerat** dem **Hauptteil der Unternehmenssteuerreform II**, den **Verbesserungen der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen**. Kernstück bildet die Eliminierung der Doppelbesteuerung ausgeschütteter Gewinne, wozu eine Teilbesteuerung der Dividenden eingeführt wird. Eintreten war unbestritten. Der Rat lehnte den Rückweisungsantrag einer Minderheit Sommaruga (sp, BE) ab, welche die Vorlage auf jenen Bereich beschränken wollte, bei dem eine Kapitalgesellschaft

gegenüber einer Personengesellschaft tatsächlich benachteiligt ist und im Fall einer Teilbesteuerung von ausgeschütteten Gewinnen eine Beteiligungsgewinnsteuer vorsah. In der Detailberatung folgte der Rat den Anträgen seiner WAK: So verwarf er den von einer SP-Minderheit nochmals eingebrachten Wunsch auf Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer mit Hinweis auf das klare Verdikt des Stimmvolkes bei der Abstimmung über die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer. Bei der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung entschied er, im Geschäftsvermögen die Dividenden auf Bundesstufe zu 50%, im Privatvermögen zu 60% teilzubesteuern, wobei jeweils eine Mindestbeteiligung von 10% vorausgesetzt wird. Der Bundesrat hatte die Teilsteuersätze zunächst auf 60% resp. 80% fixieren wollen und auf eine qualifizierte Beteiligung verzichtet. Bundesrat Merz schloss sich nun den Vorschlägen der Kommission an. Durch diesen Beschluss sind die Kantone an die Mindestbeteiligungsquote gebunden, es steht ihnen aber frei, wie hoch sie die Teilbesteuerung ansetzen. Oppositionslos gewährte der Ständerat den Kantonen die Möglichkeit, die Gewinnsteuer an ihre Kapitalsteuer anzurechnen und so auch auf Stufe Unternehmen eine Doppelbelastung auszumerzen. Beim Quasi-Wertschriftenhandel (Unterscheidung von privaten und gesellschaftlichen Kapitalgewinnen) optierte die kleine Kammer für eine grosszügigere Bestimmung als der Bundesrat. So stellen Veräusserungsgewinne aus Finanzanlagen im Prinzip kein Einkommen dar, ausgenommen, der jährliche Erlös beträgt mehr als 50'000 Fr. innerhalb von zwei Jahren und die Summe der getätigten An- und Verkäufe macht wertmässig mindestens viermal das zu Beginn des Steuerjahres vorhandene Wertschriftenvermögen aus. Das Gesetz passierte die Gesamtabstimmung mit 28:7 Stimmen.

Im **Nationalrat** beurteilte die Linke die Reform in der Eintretensdebatte als verfassungswidrig, weil sie dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspreche. Die Bürgerlichen argumentierten, die Förderung des Risikokapitals und der KMU löse Wachstumsimpulse aus; die Schweiz brauche die Reform, um ihre Stellung im internationalen Wettbewerb zu halten und zu stärken. Mit 114:66 Stimmen lehnte der Rat einen Nichteintretensantrag einer Minderheit Leutenegger Oberholzer (sp, BL) ab und mit offensichtlichem Mehr einen Rückweisungsantrag Fässler (sp, SG), sich auf jenen Bereich zu beschränken, in dem eine Kapitalgesellschaft gegenüber einer Personengesellschaft tatsächlich benachteiligt ist. In der Detailberatung beschloss der Nationalrat gegen den Willen des Bundesrates, Gewinnausschüttungen sowohl des Geschäfts- als auch des Privatvermögens künftig nur noch zu 50% zu besteuern; der Ständerat hatte beim Privatvermögen eine Quote von 60% vorgesehen. Die Vorschläge der Linken, auf die Teilbesteuerung ganz zu verzichten oder diese davon abhängig zu machen, dass die Gewinne der Gesellschaft zuvor tatsächlich voll besteuert wurden, scheiterten ebenso wie der Versuch, eine stark begrenzte Beteiligungsgewinnsteuer einzuführen resp. den Kantonen zu verbieten, die Gewinnsteuer an ihre Kapitalsteuern anzurechnen, um eine Akzentuierung des kantonalen Steuerwettbewerbs zu verhindern. Bei der Besteuerung der Quasi-Wertschriftenhändler unterstützte der Nationalrat einen Antrag Steiner (fpd, SO), der bei der Frage der Abgrenzung eine Steuerpflicht auch für private Kapitalgewinne festhält, wenn Wertschriften und andere Finanzanlagen in zwei aufeinander folgenden Steuerjahren je viermal umgeschlagen werden. Im Unterschied zum Bundesrat, der den Abzug privater Schuldzinsen auf den Betrag der steuerbaren Vermögenserträge beschränken wollte, hielt der Nationalrat am heutigen Schuldzinsüberhang von 50'000 Franken fest. Er wich damit auch vom Ständerat ab, der den Schuldzinsüberhang nur noch für Grundpfandschulden zulassen wollte. Die Vorlage, die in der aktuellen Form kurzfristig geschätzte Mindereinnahmen von 120 Mio Fr. für den Bund (zuzüglich 108 bis 163 Mio für die AHV) zur Folge hat, passierte die Gesamtabstimmung gegen den Widerstand des links-grünen Lagers mit 115:65 Stimmen. Bereits vor der Abstimmung hatte die SP-Fraktion ein Referendum gegen das Bundesgesetz angekündigt.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.2006
MAGDALENA BERNATH

Die **WAK-SR** führte die Beratung der Unternehmenssteuerreform II im Dezember fort und nahm zwei Gutachten zur Verfassungskonformität der Teilbesteuerung, welche das Finanzdepartement in Auftrag gegeben hatte, zur Kenntnis. In Anbetracht der Komplexität der aufgeworfenen Fragen beschloss die Kommission, die beiden Gutachten und die verbleibenden offenen Punkte der Revision im Januar eingehend zu beraten und das Geschäft von der Traktandenliste der Wintersession zu streichen.⁴

Im Frühling nahmen die beiden Räte die Beratungen zur **Unternehmenssteuerreform II** wieder auf. Während das Bundesgesetz über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung bereits im Vorjahr verabschiedet worden war, mussten nun auch die Verhandlungen zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) zu Ende geführt werden. Bei dieser Vorlage ging es im Wesentlichen darum, eine steuerliche Entlastung von Risikokapital zu erreichen, die primär den Investoren, welche sich unternehmerisch beteiligen, zugute kommen soll. Andererseits zielte die Reform auch auf die steuerliche Entlastung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ab. Diese wird erreicht durch eine tiefere Besteuerung der ausgeschütteten Unternehmensgewinne. Bei der direkten Bundessteuer sollte eine Teilbesteuerung der Dividenden eingeführt werden.

Bei der **Differenzbereinigung im Ständerat** beschloss dieser, die Bestimmungen zum Quasi-Wertschriftenhandel aufgrund der zahlreichen offenen Fragen herauszulösen und in einer separaten Vorlage zu behandeln. Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage war mittels zweier Rechtsgutachten geprüft worden, welche jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen kamen. Bei der Frage der Teilbesteuerung beschloss der Ständerat die Quote beim Privatvermögen gegenüber seinem ersten Beschluss von 60 auf 70% zu erhöhen.

Der **Nationalrat** billigte den Entscheid der kleinen Kammer, die Fragen zum Quasi-Wertschriftenhandel von der jetzigen Vorlage abzukoppeln und separat zu beraten. Bei der Teilbesteuerung arbeitete er einen Kompromissvorschlag aus, der den Steuersatz von Dividenden im Privatvermögen von 50 auf 60% erhöhen wollte. Der Rat folgte der Kommissionsmehrheit und wollte es den Kantonen überlassen, mit welchen Verfahren sie die Entlastung bei der wirtschaftlichen Doppelbelastung vornehmen. Im Gegensatz dazu scheiterten verschiedene Minderheitsanträge aus dem links-grünen Lager, die den Spielraum der Kantone im Steuerharmonisierungsgesetz einschränken wollten.

Der Ständerat willigte schliesslich in die vom Nationalrat beschlossene Teilbesteuerung von Dividenden im Privatvermögen auf 60% ein und stimmte auch in Bezug darauf, den Kantonen beim anzuwendenden Verfahren keine Vorschriften zu machen, mit dem Nationalrat überein. In der Schlussabstimmung hiess der Nationalrat die Reform mit 120:72 Stimmen und der Ständerat mit 35:8 gut. Die Gegenstimmen kamen von der SP und der GP, welche die Vorlage geschlossen ablehnten. Das **verabschiedete Bundesgesetz** enthält nun folgende **Kernpunkte**: Inhaber von Beteiligungen werden von einer Steuererleichterung profitieren, wenn sie eine Mindestbeteiligung von 10% am Unternehmenskapital halten. Der Teilsteuersatz beträgt für das Geschäftsvermögen 50% und für das Privatvermögen 60%. Nur die Mindestbeteiligung von 10% wird im Gesetz verankert, die Sätze können die Kantone selbst bestimmen und daher variieren. Die Möglichkeit des Schuldzinsenabzuges bis zum Betrag des um 50'000 Fr. erhöhten steuerbaren Vermögens wird beibehalten. Ausserdem besteht die Möglichkeit für die Kantone, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Die Mindereinnahmen für den Bund werden sich mit den geplanten Massnahmen auf 56 Mio Fr. belaufen.⁵

Gegen das Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen ergriff eine Linksallianz wie bereits im Jahr 2006 angekündigt das **Referendum** und reichte dieses mit mehr als 57'000 gültigen Unterschriften ein. Die bürgerlichen Parteien starteten eine Gegenkampagne. Der Linksallianz gehören unter anderen die SP, der Gewerkschaftsbund (SGB) und die Grünen an. Das Volk wird anfangs 2008 über die Vorlage abstimmen können.⁶

Für grosses Aufsehen sorgten im Berichtsjahr die unerwartet hohen Steuerausfälle im Zusammenhang mit der **Unternehmenssteuerreform II**. Im Februar 2008 hatte das Stimmvolk diese Vorlage mit einem Ja-Anteil von 50,5% angenommen. 2011 trat das Kapitaleinlageprinzip in Kraft. Demnach durften Aktiengesellschaften Dividenden steuerfrei ausschütten, sofern diese formell als Kapitalrückzahlungen galten. Von besonderer Bedeutung waren Aufgelder, welche die Aktionäre über den Aktienennwert hinaus in eine Firma einbezahlt hatten. Die Unternehmenssteuerreform sah vor, dass solche Agios rückwirkend bis 1997 geltend gemacht und in Form von Kapitalrückzahlungen erstattet werden konnten. Zum öffentlichen Thema wurde das Kapitaleinlageprinzip anfangs Jahr, als verschiedene börsenkotierte Unternehmen ankündigten, steuerfreie Dividenden auf Basis der neuen

Regelung auszurichten. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) gab anfangs März bekannt, dass Kapitaleinlagen von gegen 200 Milliarden Franken erfasst worden waren. Bis Dezember stieg dieser Betrag auf 545 Milliarden Franken. Die Unternehmungen hatten bis Mitte 2012 Zeit, ihre Reserven aus Kapitaleinlagen anzumelden. Die lange Rückwirkungszeit des Kapitaleinlageprinzips liess hohe Steuerausfälle erwarten, deren Tragweite allerdings schwierig zu beziffern war. In der Fragestunde des Nationalrates vom 14. März teilte Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf mit, dass für die kommenden zehn Jahre mit Mindereinnahmen von 4 bis 6 Milliarden Franken zu rechnen war, wobei jeweils die Hälfte auf das Konto der Einkommens- und der Verrechnungssteuer ging. Darüber hinaus räumte der Bundesrat Fehler in seiner Kommunikation ein. So sei das Abstimmungsbüchlein nicht vollständig gewesen. Dennoch verzichtete die Landesregierung darauf, unmittelbare Korrekturen vorzunehmen.

Die Gegner der Unternehmenssteuerreform äusserten ihren Unmut über die Steuerausfälle. Angesichts des knappen Ergebnisses an der Urne fühlten sie sich um einen Abstimmungssieg geprellt. In einer durch die Ratslinke einberufenen **Sondersession** (Ausserordentliche Session 11.9006) scheiterten jedoch sämtliche Vorstösse, welche die Rückwirkung des Kapitaleinlageprinzips entweder aufheben oder korrigieren wollten, am Widerstand der SVP, der FDP und einer Mehrheit der CVP. Vertreter der SP unternahmen zudem den Versuch, auf juristischem Weg eine Wiederholung der Abstimmung durchzusetzen. Das Bundesgericht wies entsprechende Klagen der Nationalräte Margret Kiener-Nellen (sp, BE) und Daniel Jositsch (sp, ZH) zurück, rügte in seinem Urteil allerdings auch die unvollständige Informationspolitik des Bundesrats.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.09.2012
LAURENT BERNHARD

Als Folge eines Steuerstreits mit der Europäischen Union (EU) bereitete der Bundesrat die **Unternehmenssteuerreform III** vor. Die EU hatte die Schweiz seit Jahren aufgefordert, die Spezialregime für Statusgesellschaften (u.a. Holdinggesellschaften) abzuschaffen. Im Zentrum der Kontroverse stand das sogenannte „ring-fencing“, d.h. die tiefere Besteuerung von ausländischen gegenüber inländischen Gewinnen. Bei einem sich abzeichnenden Wegfall dieser Steuerprivilegien drohten die Abwanderung solcher Statusgesellschaften und erhebliche Steuerausfälle für die Kantone. Davon betroffen waren vor allem die Zentrums Kantone, deren Steuersubstrat am stärksten von diesen Spezialgesellschaften abhing. Um ein solches Szenario abzuwenden, setzte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) im September eine Projektorganisation für die Unternehmenssteuer III ein. Diese setzte sich paritätisch aus je vier Bundes- und KantonsvertreterInnen zusammen und stand unter der Leitung der Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf. Im Vordergrund standen eine Ausarbeitung von EU-kompatiblen Steuermodellen, die Untersuchung der Auswirkungen auf die Haushalte der Kantone und eine allfällige Anpassung des interkantonalen Ressourcenausgleichs.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2013
LAURENT BERNHARD

Im Verlauf des Berichtsjahres entwickelte eine Projektorganisation unter der Leitung von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf die Stossrichtung der geplanten **Unternehmenssteuerreform III**. Im Mai legte die Arbeitsgruppe einen Zwischenbericht vor. Dieser empfahl im Falle einer Abschaffung oder Anpassung der kantonalen Spezialregime für Statusgesellschaften im Zusammenhang mit dem Steuerstreit mit der EU die Einführung von Ersatzmassnahmen, damit die Standortattraktivität der Schweiz aufrecht erhalten werden konnte. Die Massnahmen mussten allerdings internationalen Standards genügen. Soweit es die Kantone für erforderlich hielten, sollten sie ihre Gewinnsteuersätze senken. Zudem waren weitere steuerliche Massnahmen für die Stärkung der Standortattraktivität vorgesehen. Zur Debatte standen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie die Einführung von Steuerprivilegien für Erträge aus geistigem Eigentum (so genannte Lizenzboxen). Im Rahmen der daran anschliessenden Konsultation stiess der Zwischenbericht auf breite Zustimmung. Der Bundesrat beauftragte im Dezember die Projektorganisation, eine weitere Konsultation bei den Kantonen durchzuführen, damit im Folgejahr eine Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet werden konnte.⁹

Am 5. Juni 2015 verabschiedete der Bundesrat die **Botschaft zum Bundesgesetz über die Unternehmenssteuerreform III** (USR III), mit dem er den Unternehmensstandort Schweiz stärken wollte. Neben dem Ersatz der zwar attraktiven, aber international nicht mehr akzeptierten Sonderregelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung durch neue, international unbestrittene Regelungen, sah die Reform vor, dass der Bund die Kantone finanziell unterstützt, sodass diese zur Erhaltung der Steuerattraktivität ihre Gewinnsteuersätze senken können. Die steuerpolitischen Massnahmen sahen konkret die Schaffung steuerlicher Ermässigungen für Gewinne aus Patenten (Patentbox), die in der Vernehmlassung eingebrachten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (Inputförderung) und Erleichterungen bei der Kapitalsteuer vor. Weitere steuerliche Massnahmen umfassten Regelungen im Bereich der stillen Reserven und der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Hingegen verzichtete der Bundesrat auf die Aufnahme einer Art Pauschalbesteuerung von Frachtschiffen (Tonnage-Tax). Ein juristisches Gutachten hatte gezeigt, dass diese Massnahme in Konflikt mit verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen könnte. Finanzpolitisch wollte der Bundesrat den Kantonen mit einer Erhöhung ihres Anteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 20,5% unter die Arme greifen. In der Vernehmlassung hatten die Kantone für eine Erhöhung auf 21,2% plädiert. Zudem beabsichtigte die Regierung, aufgrund der neuen Rahmenbedingungen den Finanzausgleich (NFA) anzupassen. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten sollten die ressourcenschwachen Kantone zudem mit einem Ergänzungsbeitrag (CHF 180 Mio.) unterstützt werden. Der Bundesrat schätzte, dass die Reform beim Bund zu Mindereinnahmen im Bereich von CHF 1,3 Mrd. jährlich führen würde – mögliche Veränderungen der Unternehmenslandschaft (Zu- und Abwanderung von Unternehmen) ausgenommen.¹⁰

Im Dezember 2015 befasste sich der Ständerat erstmals mit dem **Bundesgesetz über die Unternehmenssteuerreform III** (USR III), das der Bundesrat im Juni präsentiert hatte und mit dem er den Unternehmensstandort Schweiz zu stärken beabsichtigte. Der Vorschlag des Bundesrats verfolgte zwei Stossrichtungen: Zum einen sollten die international nicht mehr akzeptierten Steuerermässigungen von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften abgeschafft werden, zum andern plante der Bundesrat, die Kantone bei der Senkung der Gewinnsteuersätze, die formell kein Bestandteil der USR III waren, finanziell zu unterstützen. Die Stossrichtungen der Vorlage waren in ihren Grundzügen in der kleinen Kammer unbestritten. In den Detailfragen beschlossen die Ständerätinnen und Ständeräte indes einige Differenzen zum Bundesrat. Mit 26 zu 19 Stimmen folgten sie dem Antrag der vorberatenden Wirtschaftskommission (WAK-SR), die sich mit 7 zu 4 Stimmen für die Beibehaltung der Emissionsabgaben auf Eigenkapital ausgesprochen hatte. Dies sei kein zentraler Punkt der Reform. Zudem liessen sich so jährlich rund CHF 230 Mio. sparen, argumentierte Ständerat Zanetti (sp, SO) im Namen der Kommissionsmehrheit. Eine Minderheit Keller-Sutter (fdp, SG) hatte für den Vorschlag des Bundesrats Partei ergriffen – erfolglos. Auch bei der Frage, wie hoch Dividenden künftig besteuert werden sollten, schuf der Ständerat eine Differenz zur Regierung. Der Antrag der WAK-SR, dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen und die Teilbesteuerung von Dividenden auf 70% zu vereinheitlichen, scheiterte mit 19 zu 26 Stimmen an einem Minderheitsantrag Schmid (fdp, GR), der den Kantonen in dieser Frage weiterhin die Federführung überlassen wollte. Die Erhöhung hätte dem Bund CHF 100 Mio. und den Kantonen rund CHF 330 Mio. Mehreinnahmen pro Jahr beschert. Eine Minderheit Fetz (sp, BS), die Dividenden zu 100% besteuern wollte, war in der kleinen Kammer indes chancenlos. Wenig überraschend stimmten die Ständeräte mit 35 zu 6 Stimmen bei 4 Enthaltungen einem Kommissionsantrag, die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer statt nur auf 20,5 direkt auf 21,2% zu erhöhen, zu. Dadurch sollten die Kantone zusätzlichen Spielraum zur Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze erhalten. Dem Bund gingen dadurch rund CHF 150 Mio. jährlich verloren. Eine weitere Differenz schuf der Ständerat im Bereich des Steuerabzugs von Aufwendungen für Forschung und Entwicklung. Mit 25 zu 19 Stimmen hiess er einen Antrag seiner WAK-SR gut, die sogenannte Inputförderung auf 150% der F&E-Mittel zu begrenzen. Die Kommission wollte damit der Gefahr einer Nullbesteuerung und eines zu starken kantonalen Steuerwettbewerbs begegnen. Ohne Erfolg blieb indes der Antrag einer Minderheit Germann (svp, SH), die eine zinsbereinigte Gewinnsteuer in die Vorlage aufnehmen wollte. Die Bedenken der Kommissionsmehrheit zur internationalen Akzeptanz einer solchen Massnahme und zu den drohenden Mindereinnahmen bei Bund (CHF 270 Mio.) und Kantonen (CHF 350 Mio.) teilten in der ersten Beratungsrunde 30 der 44 abstimmenden Ständeräte. Dies passte zum Grundtenor der ersten ständerätlichen Beratungsrunde, das "Fuder nicht überladen" zu wollen.¹¹

Während die Beratungen über den bundesrätlichen Vorschlag zum **Bundesgesetz über die Unternehmenssteuerreform III** (USR III) im Ständerat kurz vor Jahreswechsel relativ zügig vorangekommen waren, erstreckte sich die erste Lesung im Nationalrat anlässlich der Frühjahrssession 2016 über zwei Tage. Zwar stellte sich auch die grosse Kammer hinter die Stossrichtung des vorgeschlagenen Reformpakets, das steuer- und finanzpolitische Massnahmen vereinte und zum Ziel hatte, den Unternehmensstandort Schweiz attraktiv zu halten, gleichzeitig schuf sie etliche Differenzen zur Regierung und zum Ständerat. Ein erstes Mal bezogen die Parteien jedoch Position, ohne dass sich eine Differenz ergab. Die SP wollte die Vorlage an die zuständige Wirtschaftskommission (WAK-NR) zurückweisen lassen und erst wieder behandeln, wenn die Mehrbelastungen für den Bund noch maximal CHF 500 Mio. betragen. Der Rückweisungsantrag war mit 43 zu 135 Stimmen bei 7 Enthaltungen, die allesamt auf Grüne entfielen, chancenlos. Eine erste Differenz schuf die grosse Kammer, indem sie mit 138 zu 52 Stimmen dem Antrag ihrer Wirtschaftskommission folgte und eine Art Pauschalbesteuerung für Frachtschiffe, die Tonnage-Tax, in die Vorlage aufnahm. Finanzminister Maurer versuchte vergebens darauf hinzuweisen, dass die Verfassungsmässigkeit dieser Art der Besteuerung umstritten sei und es sich dabei eigentlich um einen neuen Tatbestand handle, der weder genauer geprüft noch Teil der Vernehmlassungsvorlage gewesen sei. Unterstützung erhielt Maurer nur von der SP und den Grünen. Gleiches traf bei der Frage über die von der WAK-NR vorgeschlagene Einführung einer zinsberechtigten Gewinnsteuer zu, die von den Kantonen in der Vernehmlassung kritisiert und im Ständerat deutlich abgelehnt worden war. Die Befürworter argumentierten, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Version der USR III, die im Kern die Abschaffung der international nicht mehr akzeptierten Steuerermässigungen von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften beinhaltete, für ebendiese Unternehmen zu wenig attraktiv sei und es deshalb eine zinsbereinigte Gewinnsteuer brauche. Der Nationalrat nahm den Antrag der Kommission mit 127 zu 59 Stimmen bei 7 Enthaltungen an. Hingegen verweigerte die grosse Kammer der Wirtschaftskommission die Gefolgschaft beim Thema der Emissionsabgaben auf Eigenkapital. Die WAK-NR hatte die Bestimmungen über die Stempelsteuer aus der Vorlage gestrichen und in einen separaten Entwurf überführt. Der Nationalrat nahm daraufhin mit 137 zu 52 Stimmen bei 2 Enthaltungen einen Antrag Müller (cvp, LU) an und wies die neue Vorlage an die Kommission zurück. Die vom Bundesrat geforderte Abschaffung der Emissionsabgaben war damit vorerst vom Tisch. Hingegen folgte der Nationalrat dem Vorschlag der Regierung, den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17 auf 20,5% zu erhöhen. Der Ständerat hatte diesen auf 21,2% erhöhen wollen. Eine "kleine" Differenz bestand zwischen den Räten zudem bei der Ausgestaltung der neu eingeführten Steuerermässigungen. Während der Ständerat für die reduzierte Besteuerung der Erträge aus Patenten (Patentbox) und die Möglichkeit, Kosten für Forschung und Entwicklung zu mehr als 100% abziehen zu können (Inputförderung), separate Obergrenzen festlegen wollte, fasste der Nationalrat die Patentbox und die Inputförderung mit den Instrumenten des Zinsabzugs auf Eigenkapital und der steuerfreien Aufdeckung stiller Reserven zusammen und sah für das gesamte Bündel eine maximale steuerliche Ermässigung von 80% vor. Damit ging die Vorlage, die auf diese Weise zu CHF 1,2 Mrd. Mindereinnahmen pro Jahr geführt hätte, zurück an den Ständerat. Dessen Version hätte den Bund nach der ersten Lesung rund CHF 100 Mio. weniger gekostet.¹²

Noch bevor sich die Räte ein zweites Mal mit dem **Bundesgesetz über die Unternehmenssteuerreform III** (USR III) auseinandersetzen konnten, ereignete sich Wegweisendes: Die Wirtschaftskommission des Ständerats (WAK-SR) präsentierte im April 2016 einen Kompromissvorschlag. Dieser sah im Kern eine USR III mit der vom Nationalrat unterstützen zinsberechtigten Gewinnsteuer, den vom Ständerat propagierten Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer von 21,2% und einer Teilbesteuerung der Dividenden von mindestens 60% vor. Die Steuererleichterungen für Schifffahrtsunternehmen (Tonnage-Tax), die der Nationalrat in die Vorlage aufgenommen hatte, wollte die WAK-SR indes ausklammern und zu einem späteren Zeitpunkt separat weiterverfolgen. Da bei der Frage der Teilbesteuerung von Dividenden – beide Räte hatten sich für die Beibehaltung des geltenden Rechts ausgesprochen – keine Differenz bestand, musste, bevor der Kompromissvorschlag in den Ständerat geschickt werden konnte, die Wirtschaftskommission des Nationalrats (WAK-NR) in diesem Punkt einen Rückkommensantrag gutheissen. Dies tat sie aber nicht. Mit 15 zu 10 Stimmen sprach sie sich gegen eine Harmonisierung bei der Teilbesteuerung von Dividenden aus. Die USR III solle den Kantonen, so die WAK-NR, möglichst offen lassen, wie sie auf die Abschaffung der kantonalen Steuerstati reagieren möchten. Die WAK-SR zeigte sich enttäuscht über die fehlende

Kompromissbereitschaft. Ständerat Zanetti (sp, SO) sprach im Namen der Kommission gar von einem Affront. Fortan waren die Beratungen von taktischen Entscheidungen und verhärteten Fronten geprägt. So lehnte der Ständerat die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf überdurchschnittlich hohem Eigenkapital mit 26 zu 19 Stimmen ab. Die Tonnage-Tax klammerte er mit 31 zu 14 Stimmen aus der USR III aus und überführte sie in eine eigene Vorlage, die er zur weiteren Prüfung an den Bundesrat zurückwies. Bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer hielt der Ständerat mit 29 zu 13 Stimmen an der Differenz fest. Kurze Zeit später tat dies auch der Nationalrat, der sich überdies erneut mit 129 zu 56 Stimmen bei 3 Enthaltungen für die zinsbereinigte Gewinnsteuer aussprach. Dafür folgte die grosse Kammer dem Ständerat bei der Tonnage-Tax, die damit definitiv nicht mehr Teil der Vorlage war, und lenkte überdies bei der Inputförderung ein, indem sie die maximalen Abzüge für Forschung und Entwicklung auf 150% der tatsächlichen Kosten beschränkte. Ein Antrag einer Minderheit Jans (sp, BS), die auf die Teilbesteuerung von Dividenden zurückkommen wollte, wurde mit 54 zu 127 Stimmen abgelehnt. In der dritten Beratungsrunde gipfelten die strategischen Ränkespiele in einem Vorschlag der ständerätlichen Wirtschaftskommission, Kantonen, die Dividenden zu mindestens 60% besteuern, die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer zu erlauben. Der Antrag der WAK-SR sorgte dann auch für heftige Reaktionen. Ruedi Noser (fdp, ZH), der gegen eine Anpassung der Dividendenbesteuerung war, sah den Anstand in Bezug auf den Umgang der Kommissionen geritzt, da man den abgewiesenen Rückkommensantrag so einfach umgehe. Christian Levrat (sp, FR), der gegen die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer Stellung bezogen hatte, sprach seinerseits von einem Verstoß gegen das Parlamentsgesetz. Am Ende war die WAK-SR dann doch erfolgreich. Ihr Antrag wurde mit 22 zu 20 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen. Und auch im Nationalrat vermochte das Gewinnsteuer-Teilbesteuerungs-Paket zu überzeugen und wurde mit 122 zu 64 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen. Die SP und die Grünen hatten es geschlossen abgelehnt. Zudem hatten sich 11 Vertreter der SVP dagegen ausgesprochen. Auch bei den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer kam der Nationalrat dem Ständerat entgegen und stimmte einer Erhöhung auf 21,2% mit 140 zu 49 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Damit waren alle Differenzen bereinigt und die Vorlage bereit für die Schlussabstimmung.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.2016
DAVID ZUMBACH

Am 17. Juni 2016 kam das **Unternehmenssteuerreformgesetz III** (USR III), das im Zuge der parlamentarischen Beratungen von den Räten in einigen wesentlichen Punkten angepasst worden war, zur Schlussabstimmung. Eine Reform war nötig geworden, weil die Schweiz international nicht mehr akzeptierte Sonderregelungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung abschaffen muss. SP-Fraktionschef Roger Nordmann (sp, VD) bezeichnete die Reform als ungerecht, unsozial und verantwortungslos und gab bekannt, dass seine Partei das Referendum dagegen ergreifen werde. Unterstützung erhielt sie dabei von den Grünen. Fraktionssprecher Louis Schelbert (gp, LU) sah in der USR III eine Umverteilungsvorlage mit Milliardenkosten zulasten der Bevölkerung. Die anderen Fraktionen unterstützten die Vorlage. SVP-Fraktionschef Adrian Amstutz (svp, BE) warnte vor der Abwanderung von bis zu 24'000 internationalen Unternehmen, wenn man ihr nicht zustimme. Ins gleiche Horn stiessen FDP und CVP: Ignazio Cassis (fdp, TI) sprach davon, dass die USR III nicht über CHF 1 Mrd. koste, sondern CHF 5 Mrd. an Steuersubstrat sichere. Markus Ritter (cvp, SG) sah durch die Reform die Gefahr des Verlusts tausender Arbeitsplätze gebannt. Der Nationalrat nahm die Vorlage mit 139 zu 55 Stimmen bei 2 Enthaltungen an. Der Ständerat votierte mit 29 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen für die USR III.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.10.2016
ANJA HEIDELBERGER

Kurz nach deren Annahme durch das Parlament lancierten SP, Grüne, SGB, Unia sowie weitere Gewerkschaften und Jungparteien das Referendum gegen die **Unternehmenssteuerreform III**. Die Referendumsdrohung wurde bereits während der Behandlung im Parlament ausgestossen, falls die Steuerreform ohne Gegenfinanzierung beschlossen würde. Am 6. Oktober 2016 reichte das Referendumskomitee 56'000 beglaubigte Unterschriften gegen die USR III bei der Bundeskanzlei ein.

Im Abstimmungskampf kritisierten die Gegner des neuen Steuergesetzes insbesondere die ungleiche Verteilung von Kosten und Nutzen. So würden von der Vorlage nur Unternehmensbesitzer profitieren, während die Allgemeinheit die Steuerausfälle durch Leistungsabbau, höhere Gebühren und mehr Steuern zu bezahlen hätte. Die neuen "Steuertricks" seien zudem undurchsichtig, so dass nur die in deren Erarbeitung involvierten Beratungsfirmen ihre Auswirkungen abschätzen könnten. Die SP hatte im

Parlament eine Gegenfinanzierung durch eine höhere Besteuerung der Dividenden gefordert, die vom Parlament jedoch abgelehnt worden war. Entsprechend befürchtete man nun auf Seiten des Referendumskomitees, dass die Steuerreform ohne Gegenfinanzierung zu hohen Kosten für Bund, Kantone und Gemeinden führen würde. Über die Höhe dieser zusätzlichen Kosten waren sich Befürworter und Gegner jedoch nicht einig: Der Bundesrat ging in seinem Bericht auf Bundesebene von Kosten von rund CHF 1,3 Mia. aus, zu denen aber weitere Kosten auf kantonaler und kommunaler Ebene hinzukommen würden. So hatten bereits vor der Durchführung der Volksabstimmung mehrere Kantone Senkungen ihrer kantonalen Gewinnsteuern veranlasst, was es ihnen erlauben sollte, international wettbewerbsfähig zu bleiben.

Auf der anderen Seite wiesen die Befürworter der USR III darauf hin, dass Nichtstun Steuersubstrat in der Höhe von CHF 5,4 Mia. pro Jahr gefährde und entsprechend deutlich teurer sei. Durch die Steuerreform könnten hingegen zehntausende Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in Milliardenhöhe gesichert werden. Zudem warfen die Befürworter den Gegnern vor, bewusst auf die Vorlage eines alternativen Plans zu verzichten, weil ihre Alternativen kaum Anklang finden würden.

Die Unterschriftensammlung war von einer regen medialen Berichterstattung zur Steuerreform begleitet, die auch nach Zustandekommen des Referendums nicht abbrach. Entsprechend verzeichnete das Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög) eine sehr frühe und sehr starke Berichterstattung zur USR III, die Ende Januar durch das Interview von Eveline Widmer-Schlumpf in der Zeitung "Blick" noch weiter anstieg. In diesem hatte sich die ehemalige Finanzministerin gegen die Steuerreform in ihrer jetzigen Form ausgesprochen, da das Parlament bei dieser „nun einfach sehr weit gegangen [sei] mit zusätzlichen Entlastungen für gewisse Firmen“ und da es „ein paar Punkte [gebe], welche die Reform aus der Balance gebracht“ hätten. Immer häufiger meldeten sich anschliessend bürgerliche Politiker zu Wort, die ähnliche Bedenken gegenüber der USR III äusserten.

Nicht nur die Berichterstattung, auch die Inseratekampagne zur Unternehmenssteuerreform III startete früh und stark. So schaltete gemäss einer Analyse von *Année Politique Suisse* in den letzten 5 Jahren kaum ein Komitee so früh so viele Inserate wie die Befürworter der Steuerreform. Anders als bei der Berichterstattung, bei der das Verhältnis der Aufmerksamkeit für Befürworter und Gegner gemäss fög relativ ausgeglichen war, übertrumpften die Befürworter (88%) die Gegner (12%) bei den Inseraten deutlich. Auch die Parolenfassung deutete auf zwei ungleich grosse Lager hin: So sprachen sich mit SVP, FDP, CVP, BDP und GLP die meisten grösseren Parteien für die Steuerreform aus. Unterstützt wurden sie dabei unter anderem von *Economiesuisse*, dem Gewerbeverband sowie der Finanzdirektorenkonferenz. Die Nein-Parole beschlossenen unter anderem die SP, Grünen, EVP, PdA, der Gewerkschaftsbund und Travail Suisse; Stimmfreigabe gewährte der Städteverband.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.02.2017
ANJA HEIDELBERGER

Am 12. Februar 2017 wurde über das Referendum zur **Unternehmenssteuerreform III** abgestimmt, wobei sich die Stimmbürger mit 59,1 Prozent Nein-Stimmen gegen die Reform aussprachen. Eine erste, nach demografischen, geografischen und politischen Variablen gewichtete Nachbefragung der Tamedia zeigte, dass sich lediglich die FDP-Sympathisanten mehrheitlich für die Steuerreform ausgesprochen (67% Zustimmung), die Anhänger der übrigen bürgerlichen Parteien die Vorlage jedoch teilweise deutlich abgelehnt hatten. Gerade die kritische Haltung der SVP-Sympathisanten zur Vorlage (47% Zustimmung) veranlasste zahlreiche Kommentatoren dazu, den Grund für die Ablehnung (auch) in der Verunsicherung der Stimmbürger sowie in einem Vertrauensverlust gegenüber der Wirtschaft oder zumindest in einem Misstrauen gegenüber der international tätigen Wirtschaft zu suchen.

Einig war man sich in den Tagen nach der Abstimmung vor allem darüber, dass es nun schnell gehen müsse mit einer neuen Vorlage. Einerseits drohe der Schweiz ein Platz auf der von der EU verfassten schwarzen Liste der Steueroasen, wenn die bisherigen Privilegien nicht rasch abgeschafft werden. Andererseits bestehe nun eine Rechts- und Planungsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen, die es zu beheben gelte. Schliesslich teilten aber auch die Kantone den Wunsch nach einer schnellen Lösung, da sich zahlreiche Reformen der kantonalen Gewinnsteuern auf die nationale Vorlage abgestützt hätten. Entsprechend sprachen die Abstimmungsverlierer vielerorts davon, dass die Linke jetzt – wie während der Kampagne angekündigt – Hand bieten müsse für eine schnelle Lösung. Unklar ist jedoch, wie eine solche Lösung aussehen soll. So wisse der Bundesrat gemäss der NZZ nun dank der Abstimmung zwar, was das Volk nicht

wolle, unklar sei aber noch immer, was es wolle. Die meisten Kommentatoren erachteten eine Unternehmenssteuerreform IV, also einen kompletten Neubeginn der Verhandlungen, als nicht nötig, da die meisten Argumente bereits auf dem Tisch lägen. Möglich wäre daher ein sogenannter Plan B, der gemäss Beat Jans (sp, BS) verschiedene Elemente beinhalten müsste, welche die SP bereits während der Parlamentsdebatte gefordert hatte. Dazu könnten zum Beispiel der Verzicht auf den Steuerabzug auf fiktive Eigenkapitalzinsen und auf eine übermässige Anrechnung des Forschungsaufwandes, eine engere Fassung der Patentbox, eine Versteuerung der Dividenden grosser Beteiligungen zu mindestens 80 Prozent als Einkommen, die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer sowie die Senkung der Bundesbeiträge an die Kantone gehören. Er stellte zudem einen vollen Plan B der SP für die Frühlingssession 2017 in Aussicht. Je nach Reichweite der Forderungen der Abstimmungsgewinner könnte sich eine schnelle Verabschiedung eines solchen Plan B jedoch als schwierig erweisen. Dieser Problematik würde der sogenannte Plan C Abhilfe schaffen, der die Steuerreform in zwei Phasen aufteilen möchte. In einer ersten Phase würden die bisher wenig umstrittenen Massnahmen kurzfristig umgesetzt, dazu zählen gemäss Ruedi Noser (fdp, ZH) die Abschaffung der alten Steuerregime, eine tiefe, auf fünf Jahre beschränkte Übergangsbesteuerung für die Unternehmen, eine Änderung des Berechnungsmodus für den NFA sowie die bisher vorgesehenen Kompensationszahlungen des Bundes an die Kantone in der Höhe von CHF 1,1 Mia. Dies würde dem Bund mehr Zeit geben, die umstritteneren Punkte wie die Gegenfinanzierung der Steuerreform und neue Steuerprivilegien auszuhandeln. Unklar bleibt der konkrete Zeitplan: Die Abstimmungssieger verlangen vom Bundesrat, bis zum Sommer 2017 eine neue Botschaft auszuarbeiten. Dies wäre jedoch nur möglich, wenn keine neue Vernehmlassung durchgeführt und entsprechend auch entgegen deren Forderungen, die Städte und Gemeinden nicht stärker in die Reform einbezogen würden. Entsprechend sprach Bundesrat Maurer nach der Abstimmung davon, dass eine Botschaft des Bundesrates nicht vor Ende 2017 zu erwarten sei. Nach seiner Sitzung vom 22. Februar 2017 kündigte der Bundesrat hingegen an, dass das EFD bis Mitte 2017 unter Beteiligung von Kantonen, Städten, Gemeinden, politischen Parteien und Verbänden „Eckwerte für eine neue Vorlage und Vorschläge für das weitere Vorgehen“ ausarbeiten werde.

Abstimmung vom 12. Februar 2017

Beteiligung: 45,2%
Ja: 989'306 (40,9%) / Stände: 3 1/2 □
Nein: 1'427'946 (59,1%) / Stände: 17 5/2

Parolen:

- Ja: SVP, FDP, CVP, BDP, GLP, EDU, Economiesuisse, Gewerbeverband, Finanzdirektorenkonferenz
- Nein: SP, Grüne, EVP, PdA, Gewerkschaftsbund, Travail Suisse
- Stimmfreigabe: Städteverband¹⁵

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.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2017
ANJA HEIDELBERGER

«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 einzubezahlen 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.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2017
ANJA HEIDELBERGER

Bei der anfangs Dezember 2017 zu Ende gegangenen **Vernehmlassung zur Steuervorlage 17 (SV17)** gingen 127 Stellungnahmen ein. Unbestritten waren die Dringlichkeit sowie die Ziele der Reform, ansonsten beurteilten die Teilnehmenden die Vorlage jedoch sehr unterschiedlich: Die KdK und die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), alle Kantone sowie die Städte- und Gemeindeverbände hiessen den bundesrätlichen Vorschlag mehrheitlich gut, forderten jedoch einen Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 21.2 Prozent anstelle der im Entwurf vorgeschlagenen 20.5 Prozent. Zahlreiche Kantone sprachen sich zudem dafür aus, die vom Bundesrat im Vergleich zur USR III fallen gelassene zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittliches Eigenkapital wieder aufzunehmen, wie es vor allem der Kanton Zürich im Vorfeld gefordert hatte. Diese Forderung wurde auch von verschiedenen Organisationen, Verbänden und Kantonalparteien – insbesondere aus dem Kanton Zürich – unterstützt. Auch die SVP befürwortete die zinsbereinigte Gewinnsteuer und forderte zusätzliche steuerliche Massnahmen wie einen erhöhten Steuerabzug für Start-ups. Zudem sprach sie sich für eine Senkung der Gewinnsteuer des Bundes von 8.5 auf 7.5 Prozent aus. Dies sollte den Spielraum der Kantone weiter vergrössern und stellte eine Reaktion auf die Senkung der Konzerngewinnsteuern in den USA dar. Diese Absicht unterstützte auch die FDP. Die Liberalen. Sie forderte zudem, die vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen für fakultativ zu erklären, um die konkrete Ausgestaltung den Kantonen zu überlassen – eine Position, die unter anderem auch die Economiesuisse teilte. Einig war man sich im bürgerlichen Lager mehrheitlich in der Kritik zur Erhöhung des

Mindestansatzes der kantonalen Dividendenbesteuerung als Gegenfinanzierungsmassnahme. Zahlreiche bürgerliche Parteien und Organisationen, darunter die SVP, die FDP, die Liberalen, die BDP, der Gewerbeverband und die Vereinigung der Familienunternehmen Swiss Family Business sprachen sich gegen diese aus, da damit in den Ermessensspielraum der Kantone eingegriffen werde und eine solche Regelung insbesondere den KMU schade. Die GLP schlug alternativ vor, die Gewinnsteuer an die Dividendenbesteuerung zu koppeln: Eine höhere Dividendenbesteuerung würde folglich tiefere Gewinnsteuern erlauben.

Auch Akteure aus dem linken politischen Spektrum äusserten Kritik an der vorgelegten SV17. Die SP lehnte die Fördermassnahmen wie die Patentbox und die Abzüge für Forschung und Entwicklung ab und beantragte, diese – falls sie doch eingeführt würden – zeitlich zu befristen. Sie befürwortete die vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen, diese gingen ihr jedoch zu wenig weit: Die Dividendenbesteuerung sei auf mindestens 80 Prozent auf Kantons- und auf 100 Prozent auf Bundesebene zu erhöhen. Zudem sollten die Mindestvorgaben für die Familienzulagen auf mindestens CHF 50 erhöht werden, erklärte sie. Für den SGB stellte die Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent das Minimum dar, er schlug sogar eine Erhöhung auf 100 Prozent sowie eine Erhöhung der Kinderzulagen auf CHF 100 und eine Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips (KEP) vor. TravailSuisse und Centre Patronal forderten die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs entsprechend der gleichnamigen Initiative. Für die Grünen ging die Steuervorlage 17 in die falsche Richtung, da sie den Steuerwettbewerb weiter anheize und intransparente Steuerausfälle zur Folge habe. Sie forderten einen Mindeststeuersatz für Unternehmen sowie Korrekturen an der USTR II, insbesondere eine Einschränkung des KEP.

Eine Aufteilung der Vorlage – wie sie bereits kurz nach Ablehnung der USR III als «Plan C» diskutiert worden war – brachte schliesslich die CVP ins Spiel: In einem ersten Schritt sollen nur die breit akzeptierten und dringlichsten Elemente – die Abschaffung der Sonderregeln für Statusgesellschaften, die Erhöhung des Kantonsanteils auf 21.2 Prozent sowie die Anpassung des Finanzausgleichs – vorgenommen werden. Die neuen Steuerprivilegien sowie die Erhöhung der Dividendenbesteuerung und der Kinderzulagen würden erst in einem zweiten Schritt diskutiert. Diesen Vorschlag unterstützte der Verband Swissholdings, da «die internationale Schweizer Wirtschaft auf die rasche Abschaffung der heutigen Regimes [...]» angewiesen sei.

Die Medien zogen im Anschluss an die Vernehmlassung insbesondere Parallelen zur Steuerreform im Kanton Waadt: Dieser hatte als Ausgleich zu den Steuersenkungen für die Unternehmen zusätzliche Sozialausgaben für Kindergeld, Kinderbetreuungsbeiträge und Subventionen für die Krankenkassenprämien gesprochen, woraufhin die Kantonsbevölkerung sowohl die USR III als auch die kantonale Umsetzungsgesetzgebung gutgeheissen hatte. Diesem Vorbild habe nun auch Finanzminister Maurer folgen wollen, seine sozialen Kompensationsmassnahmen seien jedoch auf wenig Anklang gestossen – sie seien gemäss Tages-Anzeiger als «Feigenblatt» wahrgenommen worden.¹⁸

1) NZZ, 22.9.01

2) AB SR, 2003, S. 254 ff.; Presse vom 6.12.03.

3) AB NR, 2006, S. 1260 ff. und 1465 ff.; Presse vom 22.9. und 5.10.06.; AB SR, 2006, S. 424 ff.; Presse vom 14.6.06.

4) Presse vom 7.12.06; zu den Gutachten siehe TA, 5.10. und 2.12.06.

5) AB NR, 2007, S. 309 ff. und 594 ff.; AB SR, 2007, S. 12 ff. und 212 ff.; AB SR, 2007, S. 309.

6) BBl, 2007, S. 6073; Presse vom 10.7.07

7) AB NR, 2011, S. 601 ff.; AB SR, 2011, S. 511ff; Medienmitteilung ESTV vom 2.3.11; NZZ 8.3., 15.3., 13.4. und 13.12.11.

8) Medienmitteilung EFD, 21.9.12; NZZ, 1.9. und 22.9.12.

9) Medienmitteilungen EFD vom 17.5., 30.10. und 19.12.13

10) BBl, 2015, S. 5069 ff.; Medienmitteilung Bundesrat vom 5.6.15

11) AB SR, 2015, S. 1254 ff.; Medienmitteilung WAK-SR vom 19.11.15; NZZ, TA, 15.12.15

12) AB NR, 2016, S. 431 ff.; Medienmitteilung WAK-NR vom 19.1.16; NZZ, TA, 18.3.16

13) AB NR, 2016, S. 1028 ff.; AB NR, 2016, S. 839 ff.; AB SR, 2016, S. 245 ff.; AB SR, 2016, S. 425 ff.; Medienmitteilung WAK-NR vom 20.4.16; Medienmitteilung WAK-SR vom 13.4.16; Medienmitteilung WAK-SR vom 3.5.16

14) APS-Inserateanalyse zum 12.02.2017; Abstimmungsmonitor fög; Medienmitteilung SP; NZZ, 18.6.16; Lib, 29.6.16; NZZ, 20.9.16; NZZ, TA, 7.10.16; AZ, 13.10.16; SO, 30.10.16; SGT, 17.11.16; Blick, 23.1.17

15) Medienmitteilung BR; Nachabstimmungsumfrage Tamedia; AZ, BZ, LT, Lib, NZZ, TA, 13.2.17; TA, 14.2., 15.2.17

16) 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

17) 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

18) Entwurf Bundesgesetz zur Steuervorlage 17; Ergebnisbericht Vernehmlassung Steuervorlage 17; Medienmitteilung des Bundesrates vom 31.1.18; Stellungnahmen Teil I zur Steuervorlage 17; Stellungnahmen Teil II zur Steuervorlage 17; AZ, SZ, 14.9.17; NZZ, 7.10., 8.11., 11.11.17; BLZ, 18.11.17; TG, 20.11.17; NZZ, 24.11.17; AZ, BZ, BaZ, LZ, NZZ, TA, 25.11.17; AZ, 27.11.17; NZZ, 28.11., 29.11.17; WW, 30.11.17; AZ, NZZ, TA, 2.12.17; AZ, 5.12.17; NZZ, SZ, TA, 6.12.17; LZ, NZZ, TA, 7.12.17