

Vorschlag der SP-Fraktion für die Lösung des Steuerstreits mit der EU

Erarbeitet von der AG Steuerstreit unter der Leitung von NR Hildegard Fässler

Die Lösung für den Steuerstreit muss sich an folgenden Punkten orientieren:

- a) **Steuerpolitisch sind auf Bundesebene zuerst die Familien mit Kindern dran.**
- b) **In der Unternehmensbesteuerung muss die Bemessungsgrundlage verbreitert werden. Dies schafft Spielraum für**
 - **die Beseitigung oder Milderung der Diskriminierung zwischen in- und ausländischen Gewinnen**
 - **eine allfällige Senkung der Steuersätze bei den Kantonen**

Inhalt

1. Ausgangslage.....	2
2. Internationale Rahmenbedingungen	3
3. Innenpolitischer Kontext	5
4. Grundsätze für eine intelligente und gezielte Reform der kantonalen Besteuerung spezieller Gesellschaften	6
5. Der Lösungsvorschlag der SP-Fraktion	8
A. Bemessungsgrundlage verbreitern.....	8
B. Spielraum für die Senkung der kantonalen Steuersätze	10
C. Nicht diskriminierende Besteuerung der Basisgesellschaften (Domizilgesellschaften, Gemischte Gesellschaften)	12

Lösungsvorschlag der SP-Fraktion: Umformulierung der gesetzlichen Bestimmungen

Denkbare Optionen zum Lösungsvorschlag der SP-Fraktion:	14
- Option 1: Senkung der Kantonssteuer mit Kompensation durch den Bund .	14
- Option 2: Gleichmässige Besteuerung aller Kapitalgesellschaften, selektive Besteuerung von Lizenzerträgen	14
 ANHANG 1: Die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb.....	 15
ANHANG 2: Mehrertrag durch Reform des Beteiligungsabzugs	17

1. Ausgangslage

Verkürzt geht es darum, dass die EU der Schweiz vorwirft, sie verletze das Freihandelsabkommen von 1972, indem die kantonalen Besteuerung von Holding-, Domizil- und Gemischten Gesellschaften die in der EU erzielten Gewinne tiefer besteuere als die in der Schweiz erzielten Gewinne. Die EU qualifiziert dies als unerlaubte steuerliche Beihilfen (Subventionen), die den Wettbewerb verzerre.

Die EU-Kommission legte ihre Vorhaltungen mit Beschluss vom 13. Februar 2007 dar.

D: http://ec.europa.eu/external_relations/switzerland/doc/c_2007-411_de.pdf

F: http://ec.europa.eu/external_relations/switzerland/doc/c_2007-411_fr.pdf

Der Europäische Rat erteilte der Kommission am 14. Mai 2007 ein Verhandlungsmandat, um mit der Schweiz eine Lösung zu finden.

Die Schweiz hielt ihre Position in gemeinsamen Papieren der Steuerverwaltung und des Integrationsbüros vom Dezember 2005 und März 2006 fest.

<http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00503/00567/index.html?lang=de>

Der Bundesrat weist die Vorwürfe vollumfänglich zurück: durch die kantonalen Steuern werde weder das FHA verletzt, noch handle es sich um eine selektive Besteuerung. Die Steuerpolitik sei nicht Gegenstand vertraglicher Regeln mit der EU und deshalb nicht verhandelbar. Nach einigem Hin und Her erklärte sich der Bundesrat zu einem «Dialog» mit der EU bereit. Zudem setzte das Finanzdepartement am 29. Februar 2008 eine «Arbeitsgruppe Internationaler Steuerwettbewerb» mit Bundes- und Kantonsvertretern ein, die eine Unternehmenssteuerreform III zu prüfen hat, in deren Zusammenhang eventuell auch die Anliegen der EU in Betracht gezogen werden könnten.¹

Die SP Schweiz legte ihre Position am 27. Februar 2007 in einer Medienmitteilung und einer Erklärung vor («Nur jetzt kein Rückfall in den Isolationismus»). Die SP weist den Vorwurf zurück, die Schweiz verletze das FHA, fordert den Bundesrat aber auf, sich mit der EU über eine Lösung des Konflikts zu verständigen und den Dialog nicht zu verweigern: Die SP will verhindern, dass der Steuerstreit die Weiterentwicklung der Beziehungen zur EU blockiert. Zudem steht die SP für eine Eindämmung statt eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs und verlangt deshalb, die kantonale Besteuerung spezieller Gesellschaften sei zu korrigieren.

<http://www.sp-ps.ch/360.pdf?L=0>

¹ Auszug: «Teilweise besteht hier zwar eine thematische Berührung zur Steuerkontroverse mit der EU. Auch wenn gewisse Anliegen der EU allenfalls in die Überlegungen einfließen können, stehen die kantonalen Steuerregimes als solche jedoch nicht zur Disposition. Es wird keinen Nachvollzug von EU-internen Regelungen geben.»

Von der SP-Fraktion verabschiedet am 16. September 2008

Verschiedene SP-ParlamentarierInnen trieben die Diskussion mit Vorstössen voran. Zuletzt befasste sich die SP-Fraktion am 5. März 2008 im Rahmen einer Standortbestimmung und anhand von 11 Thesen und 4 Empfehlungen mit dem Steuerstreit. Die Fraktion setzte eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Hildegard Fässler ein mit dem Auftrag, «das Problem rasch zu vertiefen und Lösungsoptionen zu erarbeiten».

Zu berücksichtigen ist: **Die speziellen Gesellschaften** (Holdinggesellschaften, Domizil- / Verwaltungsgesellschaften, Gemischte Gesellschaften) machen etwa 10% der Kapitalgesellschaften aus und sind ein Wirtschaftsfaktor, der in vielen Kantonen eine nicht zu unterschätzende Bedeutung hat. An den Gewinnsteuerertrag des Bundes tragen sie etwa 40% (2007: 2.7 Mia. Fr.) bei, bei den Kantonen etwa 15% (0.9 Mia. Fr.). Es handelt sich allerdings um eine recht heterogene Gruppe:

- Gegen 75% dieser Gesellschaften sind schweizerisch beherrscht, was die Vermutung stützt, dass die speziellen Gesellschaften auch im Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen eine bedeutende Rolle spielen – es geht bei den besonderen Steuerregimes folglich nicht nur um die internationale Wettbewerbsfähigkeit.
- Die verfügbaren Daten weisen darauf hin, dass vor allem die Gemischten Gesellschaften eine grosse Zahl von hochqualifizierten Arbeitsplätzen anbieten und sich diese vorab in den urbanen Zentrumsantonen befinden. Die Tiefsteuerstrategie von peripheren Kantonen scheint demgegenüber vornehmlich Domizilgesellschaften anzuziehen, die nur wenige Arbeitsplätze aufweisen.

Da der Bund die Gewinne voll und die Kantone nur sehr beschränkt besteuern, findet im internationalen Standortwettbewerb eine Art «Arbeitsteilung» statt: Die speziellen Gesellschaften werden durch die kantonalen Steuerprivilegien in die Schweiz geholt – der Bund gewinnt durch die volle Besteuerung der Gewinne (abzüglich Beteiligungsabzug), die Kantone wiederum profitieren durch ihren Anteil an der Bundessteuer.

2. Internationale Rahmenbedingungen

Bei der Beurteilung der internationalen Rahmenbedingungen sind drei Punkte besonders zu beachten:

1. Die EU-Kommission führt seit vielen Jahren einen erfolgreichen Kampf gegen Steuerpraktiken von Mitgliedstaaten, die sie als diskriminierend und deshalb schädlich für einen **fairen Wettbewerb im Binnenmarkt** beur-

teilt. Aufgrund des so genannten «Primarolo-Berichts»², der 1999 die schädlichen Steuerpraktiken in den EU-Staaten aufführte, mussten auch Steuerregimes, die der kantonalen «Holding»-Besteuerung ähnlich waren, aufgegeben werden, zuletzt von Luxemburg mit einer langen Übergangsfrist bis 2011. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, dass die Mitgliedsländer der EU ein Interesse daran haben, einen Weg zu finden, wie sie auch die Schweiz zu einer Aufgabe dieser privilegierten «Holding-Besteuerung» zwingen können.

Umgekehrt duldet die EU-Kommission einen breiten Fächer von direkten Beihilfen (Subventionen), bei denen sie allerdings die Vereinbarkeit mit anderen Politiken (z.B. Regionalpolitik) überwacht.³

2. Seit vielen Jahren ist bei den Unternehmenssteuern eine **formelle Harmonisierung der Bemessungsgrundlage in der Unternehmensbesteuerung** der 27 Mitgliedstaaten in Arbeit. Unternehmen sollen in Zukunft für eine harmonisierte Bemessungsgrundlage an Stelle der nationalen Regelung optieren können. Als besondere Neuerung ist eine Konzernbesteuerung an Stelle der Besteuerung von einzelnen juristischen Personen vorgesehen – eine herkulische Arbeit, die der zuständige Kommissar für Steuern und Zollunion László Kovács 2008 mit einem Vorschlag an die EU-Kommission abschliessen will.⁴ Von der Harmonisierung, insbesondere der steuerlichen Konsolidierung innerhalb von Konzernen, verspricht sich die Wirtschaft eine spürbare Vereinfachung.⁵

Die Vorstellung, die EU-Kommission strebe eine materielle Steuerharmonisierung an, ist deshalb falsch. Im Gegenteil: Ihr Ziel ist eine Dynamisierung des (tariflichen) Steuerwettbewerbs durch Transparenz und Abbau von Verzerrungen.

3. Tiefe Steuersätze bringen im internationalen Wettbewerb nur einen Vorteil, wenn sie vom Ausland anerkannt werden. In der politischen Debatte wird bisher ausgeblendet, dass eine zunehmende Zahl von wichtigen Staaten (USA, Grossbritannien, Japan, Italien, Deutschland etc.) die schweizerischen Steuersätze nur noch mit Vorbehalten anerkennen. Mit einer so ge-

² http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/primarolo_de.pdf

³ «Staatliche Beihilfen an Unternehmen: Unternehmensbesteuerung und Steuerwettbewerb - Entwicklungen in der Europäischen Union» (7.11.2007).
<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01182/index.html?lang=de#>

⁴ Gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage GKKB / Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_de.htm

⁵ Economiesuisse findet eine EU-Konzernbesteuerung auch für schweizerische Unternehmen attraktiv (22.4.2008):
http://www.economiesuisse.ch/web/de/aktuell/bruesselaktuell/Seiten/bruessel_unternehmenssteuerreformen_20080422.aspx

nannten **CFC-Gesetzgebung**⁶ legen diese Staaten eine Mindestbesteuerung von Gewinnen innerhalb eines Konzerns fest. Versteuert z.B. eine Tochtergesellschaft in der Schweiz ihre Gewinne zu einem zu tiefen Steuersatz, so wird die Differenz zur Mindestbesteuerung der Muttergesellschaft belastet. Dadurch werden Ansiedlungen in Steuerparadiesen unattraktiv gemacht. In einem solchen Fall bringt eine Tiefststeuerstrategie einem Kanton keine zusätzlichen Unternehmen oder Arbeitsplätze.

3. Innenpolitischer Kontext

Der internationale Steuerwettbewerb wirkt sich am stärksten auf die Besteuerung der Unternehmen und der Kapitaleinkünfte aus. Bei der Unternehmensbesteuerung sind neben dem Steuersubstrat der Unternehmen fiskalisch die Schaffung und Erhaltung von Wertschöpfung bzw. Arbeitsplätzen sowie das Steuersubstrat der Arbeitnehmenden von Bedeutung. Bei den Steuersätzen findet international und bei den Kantonen ein **«Race to the bottom»** statt. 1998 betrug die durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung in der Schweiz 28%, bis 2008 ist sie um ein Drittel auf durchschnittlich 19.2% gesunken (zwischen 12.7% und 24.2%). Innerhalb der EU haben sich die durchschnittlichen Gewinnsteuersätze innerhalb von 20 Jahren halbiert. Erstaunlicherweise bleibt das Aufkommen der Gewinnsteuer, gemessen am BIP, auf demselben Niveau. Ein Grund dafür wird darin gesehen, dass sich die unternehmerische Tätigkeit wegen der steuerlichen Attraktivität der Aktiengesellschaften zunehmend von den Personengesellschaften zu den Aktiengesellschaften verlagert und sich dadurch die Abnahme der Steuererträge zu den Einkommenssteuern hin verschiebt – ein Phänomen, das die SP wegen der seit Kurzem privilegierten Besteuerung von Beteiligungserträgen auch für die Schweiz voraussagt.⁷ Wegen der Hochkonjunktur sind die Gewinnsteuereinnahmen trotz der Steuersenkungen tendenziell sogar gestiegen.

Fast alle wichtigen europäischen Industrienationen weisen für Unternehmen eine erheblich höhere Steuerbelastung als die Schweiz auf (vgl. ANHANG 1). Anlass für eine weitere generelle Steuersenkung besteht nicht.

Nach der äusserst knappen Annahme der Unternehmenssteuerreform II in der Volksabstimmung vom 24. Februar 2008 waren sich die Kommentatoren und

⁶ Controlled Foreign Company-Rules, die zu einer «Hinzurechnungsbesteuerung» führen. Vgl. «Steuerdebatte EU / Schweiz: Ein Jahr Konsultationsgespräche – was nun?», Präsentation KPMG 11.3.2008, Fol. 45 ff. In Fol. 49 eine lange Liste der Staaten mit CFC-Gesetzgebung.

⁷ Ruud de Mooij, Gaetan Nicodème: How corporate tax competition reduces personal tax revenue. CESifo Refort 1/2008, www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202008/CESifo%20DICE%20Report%201/2008/dicereport108-rr1.pdf Referiert in der NZZ vom 26./27.4.2008. In Österreich wird eine „Flucht in die Körperschaftsteuer“ bestätigt.

fast alle politischen Kräfte darin einig, dass die nächste Steuervorlage auf Bundesebene die Familien entlasten muss. Das Nachschieben einer Unternehmenssteuerreform III wurde als chancenlos beurteilt. Eine Priorisierung der steuerpolitischen Agenda drängt sich zudem wegen absehbarer finanzpolitischer Engpässe auf: Steuerausfälle wegen der Bankenkrise, abflauende Konjunktur, Ergänzungsregel für die Schuldenbremse (neue Schulden werden durch Amortisationsraten im Finanzhaushalt kompensiert), Aufgabenüberprüfung (zusätzliche Einsparungen gegenüber dem Szenario «no policy change»). Dennoch hat der Bundesrat vom Parlament den Auftrag für eine weitere Senkung der Gewinnsteuern erhalten (modifizierte Motion FDP 07.3309n). Dieser Entscheid darf nicht dazu führen, dass die Familien ein weiteres Mal hintanstehen müssen.

Wenn nun zur Lösung des Steuerstreits mit der EU dennoch eine Reform der Unternehmensbesteuerung notwendig wird, so muss diese gezielt und ohne neue Diskriminierungen oder Steuerschlupflöcher vorgenommen werden.

4. Grundsätze für eine intelligente und gezielte Reform der kantonalen Besteuerung spezieller Gesellschaften

1. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Standort für Unternehmen mit namhafter Wertschöpfung in der Schweiz (v.a. Arbeitsplätze und Investitionen) ist zu erhalten.
2. Die kantonalen Steuern sollen den Wettbewerb innerhalb der Schweiz nicht verzerren.
3. Im internationalen Wettbewerb wird stark auf die Steuersätze geachtet. Da ein Zusammenhang besteht zwischen der Breite der Bemessungsgrundlage und der Höhe der Steuersätze, muss der Bemessungsgrundlage grosses Gewicht beigemessen werden.
4. Die Bemessungsgrundlage für die Gewinnsteuer ist in der Schweiz zu verbreitern, denn das so gewonnene zusätzliche Steuersubstrat verschafft Spielraum für eine allfällige Senkung der Steuersätze.
5. Steuersystematisch nicht gerechtfertigte Regelungen, die zu Bemessungslücken führen, Fehlanreize schaffen, innerhalb der Schweiz das Steuersubstrat verkleinern und unter dem Gesichtspunkt des internationalen Steuerwettbewerbs nicht gewährt werden müssen, sind zu eliminieren.
6. Die Reform der Unternehmensbesteuerung soll dazu genutzt werden, Fehlanreize in der Unternehmensorganisation zu beseitigen.

7. Bei der Senkung von Steuersätzen ist bei den kantonalen Steuern anzusetzen. Der Steuersatz der direkten Bundessteuer darf nicht unter das heutige Niveau gesenkt werden (im Sinne einer Mindestbesteuerung). Allenfalls kann er zwecks differenzierter Rückvergütung an die Kantone erhöht werden (mehr dazu am Schluss unter Option 1).
8. So weit möglich sollen alle Gesellschaften gleich besteuert werden. *[Der Lösungsvorschlag der SP weicht von diesem Grundsatz ab.]*
9. Die Steuerausfälle sind so tief wie möglich zu halten.
10. Bei einer Senkung der kantonalen Gewinnsteuern ist die Höhe der Teilbesteuerung von qualifizierten Beteiligungserträgen anzupassen, da die Vorbelastung auf der Seite des Unternehmens sinkt.

Zu beachten ist ferner:

- Die fortlaufende Senkung der Gewinnsteuersätze in den Kantonen – KPMG nennt dies einen „race to the bottom“ – führt zu einer **Annäherung der Steuerbelastung** von ordentlichen und speziellen Gesellschaften.

Folge: Die Kosten (Steuerausfälle) für die Lösung des EU-Streits sinken – je länger die Suche nach einer Lösung und die anschliessende Übergangsfrist dauert, desto «billiger» wird die Lösung. Dies hilft den urbanen Zentrumsantonen aber noch zu wenig, da sie ihre Steuersätze deutlich weniger senken können als periphere Kantone mit weniger ordentlich besteuerten Unternehmen, so dass die Unterschiede zwischen den Kantonen beträchtlich bleiben werden.

- Die besonderen Steuerregimes für spezielle Gesellschaften wurden zur Steigerung der steuerlichen Attraktivität im internationalen Wettbewerb geschaffen. Nun stellt sich heraus, dass diese Konstruktionen in zunehmendem Masse als **Vehikel für die innerschweizerische Steueroptimierung** eingesetzt werden. Gemäss Schätzungen der Wirtschaftsauskunft Dun & Bradstreet sind fast drei Viertel der speziellen Gesellschaften schweizerisch beherrscht. Steuersubstrat wird reduziert und in Tiefsteuer-Kantone verschoben.⁸

⁸ Beispiel: Der Eigentümer von einigen kleineren Basler KMU errichtet in Nidwalden eine Holding. Einige Unternehmens- und Finanzierungsfunktionen (z.B. Vereinnahmung von Rabatten, Lizenzerträgen, Darlehenszinsen etc.) ordnet er dieser Holding zu. Die Basler Gesellschaft bezahlt Lizenzentschädigungen oder Darlehenszinsen an die Holding. Bei der Produktionsgesellschaft in Basel stellen diese Zahlungen steuermindernden Geschäftsaufwand dar, bei der Holding bleiben die aus diesen Zahlungen resultierenden Gewinne auf kantonaler Ebene steuerfrei. Wenn der Eigentümer seinen Wohnsitz noch nach NW verlegt, profitiert er zudem von einer auf die Hälfte reduzierten Einkommenssteuer auf den ausgeschütteten Dividenden. Der Kanton Basel finanziert also weiterhin die infrastrukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Tätigkeit der erwähnten KMU, hat in fiskalischer Hinsicht aber das Nachsehen.

5. Der Lösungsvorschlag der SP-Fraktion

- a) Bemessungsgrundlage verbreitern
- b) Spielraum für die Senkung von Steuersätzen
- c) Diskriminierung beseitigen oder mildern

A. Bemessungsgrundlage verbreitern

Eine nicht-diskriminierende Besteuerung aller Gesellschaften durch die Kantone kann für jene Kantone zu erheblichen Steuerausfällen führen, bei denen von den ordentlich besteuerten Gesellschaften hohe Steuereinnahmen anfallen.

Da es einen bekannten Zusammenhang zwischen der Breite der Bemessungsgrundlage und der Höhe der Steuersätze gibt, ist neben den Steuersätzen auch die Bemessungsgrundlage in die Überlegungen einzubeziehen: je breiter diese ist, desto tiefer können die Steuersätze sein.

Um Einbussen durch die Senkung von Steuersätzen zumindest teilweise zu kompensieren, wird die Bemessungsgrundlage dort verbreitert, wo die Einschränkung weder sachgerecht ist noch einen Vorteil im internationalen Wettbewerb darstellt.

In erster Linie ist eine Reform des Beteiligungsabzugs anzupacken:

- Mit dem Beteiligungsabzug soll eine doppelte und dreifache Steuerbelastung vermieden werden. Er wird aber aufgrund des blossen Nachweises einer Beteiligung, ungeachtet einer effektiven Vorbelastung, gewährt. Dies schafft einen Anreiz, Gewinne durch Holdingkonstruktionen in Tiefsteuergebiete zu verlagern und mittels Beteiligungsabzug steuerfrei in die Schweiz zurückzuführen.⁹ Nach der Einführung der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen kann nicht einmal mehr eine korrekte einfache Besteuerung von Gewinnen sichergestellt werden.
- Beteiligungsverluste müssen heute nicht mit Beteiligungsgewinnen, sondern können auch mit geschäftsmässigen Gewinnen verrechnet werden. Dies ist systemwidrig.¹⁰

⁹ Zum Beispiel lässt ein schweizerischer Konzern Zinserträge bei einer Holding in einer Steuer-oase (Karibik, Kanalinseln etc.) anfallen, wo sie (fast) nicht besteuert werden. Durch den Beteiligungsabzug des Konzerns werden diese Erträge (fast) steuerfrei in die Schweiz überführt.

¹⁰ Umgekehrt werden allerdings auch Geschäftsverluste mit Beteiligungsgewinnen verrechnet, womit zukünftige Gewinne nicht mehr mit einem Verlustvortrag verrechnet werden können.

Auch im Innern der Schweiz öffnen die Fehlanreize Steuerschlupflöcher durch Holdingkonstruktionen.

Lösung: Reform des Beteiligungsabzugs

1. Der Beteiligungsabzug wird bei der Bundessteuer und bei den kantonalen Steuern aufgrund einer **nachgewiesenen Vorbelastung**, z.B. mindestens 12%, anstatt bloss aufgrund einer nachgewiesenen Beteiligung gewährt. Diese Änderung trifft v.a. schweizerische Unternehmen, die sich durch Off-shore-Konstruktionen unsachgemässe Steuererleichterungen verschaffen, d.h. Vorbelastungen nur vortäuschen, die durch den Beteiligungsabzug «geheilt» werden.¹¹

Die gesetzliche Formulierung könnte in folgende Richtung gehen:

StHG, Art. 28, Abs. 3, Bst. a

Erträge aus Beteiligungen sowie Kapital- und Aufwertungsgewinne auf solchen Beteiligungen sind steuerfrei, so weit sie bereits in einem vergleichbaren / angemessenen Umfang besteuert wurden.

2. Es wird bei der Gewinnbesteuerung eine **Spartenrechnung** eingeführt: Nur Gleichartiges kann mit Gleichartigem verrechnet werden – Beteiligungsverluste mit Beteiligungsgewinnen, Geschäftsverluste mit Geschäftsgewinnen.¹²

Zusätzliche Anpassungen

- **Abbau der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen:** Die Logik der «Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung» von ausgeschütteten Unternehmensgewinnen gebietet, dass das Mass der Teilbesteuerung angehoben wird, wenn die Vorbelastung durch die Senkung der Gewinnsteuer schwindet.

¹¹ In anderen Ländern wird ein Beteiligungsabzug als «Schachtelprivileg» aufgrund einer Spartenrechnung gewährt, sofern eine Vorbelastung nachgewiesen werden kann.

¹² Zu beachten ist aber (vgl. Anm. 11), dass sich auch negative Auswirkungen einstellen: Heute werden Geschäftsverluste auch mit Beteiligungsgewinnen verrechnet und belasten spätere Gewinne nicht mehr, da kein Verlustvortrag mehr vorhanden ist. Bei einer Spartenrechnung kann ein Geschäftsverlust nicht mehr mit einem Beteiligungsgewinn verrechnet werden und belastet als Verlustvortrag spätere Gewinne. Die finanzielle Bilanz der Änderung ist nicht bezifferbar.

Eine Spartenrechnung war vom Bundesrat bei der USR I vorgeschlagen, vom Parlament aber abgeändert worden. Diese Spartenrechnung wurde wie folgt beschrieben: «... der Grundsatz gelten, dass Abschreibungen und Rückstellungen sowie allfällige Verluste auf Beteiligungen nur mit Erträgen und Gewinnen aus Beteiligungen verrechnet werden können. Dasselbe gilt für die auf die Beteiligungen entfallenden Finanzierungskosten und den Beitrag von fünf Prozent zur Deckung der Verwaltungsspesen. Mit Bezug auf die Beteiligungen gilt somit der Grundsatz der Globalbetrachtung.» (Botschaft vom 26.3.1997, S. 1186).

- **Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer:** Es lässt sich nicht bestreiten, dass die Steuerfreiheit von Kapitalgewinnen im Privatvermögen eine Quelle vielfältiger Fehlanreize und Unausgewogenheiten im schweizerischen Steuersystem ist. Man könnte sich mancherlei Abgrenzungsprobleme ersparen, wenn diese willkürliche Steuerbefreiung ausgeräumt würde – zumindest für den Bereich jener Beteiligungen, für die die Besteuerung der Erträge massiv reduziert wurde.
- **Steuerbarkeit von konzerninternen Finanzierungen:** Konzerninterne Finanzierungen können heute steuerfrei ausgestaltet werden. Das schafft riesige Schlupfloch-Möglichkeiten. Bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage müsste auch die Besteuerung interner Finanzierungen neu geregelt werden.
- Schliesslich sollte die eidgenössische Steuerverwaltung ihre **Kontrollkapazität** zur Aufdeckung von Steuerumgehungen mittels Holdingkonstruktionen in Steuerparadiesen erhöhen, vor allem bei den grösseren schweizerischen Konzernen (hier dürfte es den kantonalen Verwaltungen schwer fallen, «ihren» wirtschaftlich wichtigen Unternehmen ggf. auf die Füsse zu treten).

B. Spielraum für die Senkung der kantonalen Steuersätze

Der Mehrertrag durch die Reform des Beteiligungsabzugs (Vorbelastungstest, Spartenrechnung) ist zwar schwer zu beziffern, dürfte jedoch für Bund und Kantone je 250 bis 1 000 Mio. Fr. betragen, je nachdem ob die Bemessungsgrundlage um 5% oder um 20% verbreitert werden kann (Berechnung in ANHANG 2).¹³

Der Mehrertrag bei der Direkten Bundessteuer soll durch eine Erhöhung des Kantonsanteils an die Kantone weitergereicht werden, womit diese zusätzlichen Spielraum für eine allfällige Senkung ihrer Gewinnsteuersätze im Zuge der nicht-diskriminierenden Besteuerung der speziellen Gesellschaften erhalten.

Das Konzept der SP geht davon aus, dass jeder Kanton gemäss seiner wirtschafts- und steuerpolitischen Situation die Gewinnsteuersätze individuell anpassen wird, um durch die nicht-diskriminierende Besteuerung der Basisgesellschaften möglichst wenig Steuersubstrat zu verlieren. Dies wird durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage und weitere empfohlene Massnahmen erleichtert (siehe Abschnitt 5A.).

¹³ Ob und in welchem Umfang die Mehrerträge durch die Einführung einer Spartenrechnung gemindert werden, ist zur Zeit nicht bekannt (vgl. Anm. 11 und 13).

Lösung: Senkung der Kantonssteuer mit Kompensation durch den Bund

Wenn die Kantone die Steuerbelastung der ordentlichen Gesellschaften jener der speziellen Gesellschaften annähern wollen, erleiden sie Steuerausfälle, die in diversen Kantonen nicht tragbar wären.

Das Problem wird allerdings durch den laufenden Steuerwettbewerb bzw. die fortgesetzte Senkung der Steuersätze entschärft.

Der Bund könnte seine Gewinnsteuer von 8.5% auf z.B. 12.5% erhöhen (effektiv von 7.8% auf 11.1%) und den Kantonen den Mehrertrag von 3.3 Milliarden Franken mittels einer Erhöhung des Kantonsanteils von 17% (1.2 Mia. von 7.0 Mia.) auf 44% (4.5 Mia. von 10.3 Mia.)¹⁴ zur Verfügung stellen.

Die Kantone könnten nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten ihre Gewinnsteuer senken, die Funktion der Bundessteuer als Mindestbesteuerung würde gestärkt, das Steuergefälle zwischen den Kantonen würde verringert.

Der Bundesanteil könnte bedarfsgerecht differenziert werden, je nachdem, welche Probleme ein Kanton durch die Lösung des EU-Steuerstreits bekommt. Hier wäre ein Modell auszuarbeiten, das keine negativen Effekte haben dürfte wie z.B. jene, welche durch den neuen Finanzausgleich eliminiert wurden.

Die Erhöhung der Bundessteuer und des Kantonsanteils würde eine Verfassungsänderung bedingen (Art. 128 Abs. 1 Bst. b und Abs. 4).

¹⁴ Die 44% beziehen sich nur auf einen erhöhten Kantonsanteil an der Gewinnsteuer. Falls wie heute für die Einkommens- und die Gewinnsteuer ein einheitlicher Kantonsanteil festgelegt würde, würde dieser 31% statt 17% betragen.

C. Nicht diskriminierende Besteuerung der Basisgesellschaften (Domizilgesellschaften, Gemischte Gesellschaften) ¹⁵

Gemäss StHG Art. 28 Abs. 3 und 4 werden die Erträge aus dem Ausland anders besteuert als jene aus der Schweiz: Die besteuerten Gewinne werden zwar mit dem ordentlichen Gewinnsteuersatz belegt, durch eine weitgehende Freistellung der Auslandgewinne ergibt sich aber eine wesentlich tiefere Steuerbelastung des gesamten Gewinns. Diese selektive Besteuerung wird von der EU als diskriminierend gewertet.

Die Beseitigung oder Milderung dieser selektiven Besteuerung von Gewinnen ist ein schwieriges Unterfangen, einfache Lösungen sind nicht zu haben, wenn man die negativen Auswirkungen klein halten will. Es gibt verschiedene denkbare Optionen, die nachfolgend in unterschiedlicher Tiefe aufgeführt werden:

Grundlagen der Beurteilung sind Berechnungen im Rahmen der NFA (Kirchgässner/Hauser 2001, ZEW 2003, Verordnung FiLag 2007) sowie Präsentationen von KPMG 2007 und 2008. Die vergleichende Berechnung der Steuersätze stammt aus diesen KPMG-Studien.

Lösungsvorschlag der SP-Fraktion: Umformulierung der gesetzlichen Bestimmungen

Die unterschiedliche Besteuerung von in- und ausländischen Erträgen durch die Kantone bei den Basisgesellschaften wird aufgehoben. In- und ausländische Erträge werden gleich besteuert, aber zu einem reduzierten Steuersatz. Der wirtschaftliche Charakter (keine oder untergeordnete Geschäftstätigkeit in der Schweiz) soll dafür bestimmend sein, ob eine Gesellschaft einen besonderen Steuerstatus erhält.

Wenn in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit ausgeübt wird (Art. 28 Abs. 3) oder Erträge überwiegend – z.B. mindestens 80% – im Ausland erwirtschaftet werden (Art. 28 Abs. 4), dann werden sämtliche Erträge der Gesellschaft zu einem speziellen tieferen Satz besteuert. Dieser Steuersatz könnte etwa in Basel-Stadt 5% statt 22%, in Obwalden 1.5% statt 6% betragen.

¹⁵ Die Nomenklatur ist in den Kantonen unterschiedlich: OW Oberbegriff Domizilgesellschaften, Unterkategorien Reine Domizilgesellschaften und Gemischte Gesellschaften. – SH Oberbegriff Verwaltungsgesellschaften, Unterkategorien Domizilgesellschaften und Gemischte Gesellschaften. – Als Oberbegriff für Domizil- und Gemischte Gesellschaften wird auch «Hilfsgesellschaft» oder «Basisgesellschaft» verwendet.

Von der Motion SVP/Spuhler bzw. Reimann (08.3081 bzw. 08.3139, am 10.6.08 durch den Motionär zurückgezogen) unterscheidet sich der Lösungsvorschlag der SP dadurch, dass

- die Holdinggesellschaften nicht einbezogen werden, da sie ihre in- und ausländischen Gewinne schon heute gleich behandelt werden,
- die tiefere Besteuerung für die speziellen Gesellschaften nicht auf dem Niveau der heutigen Besteuerung der Auslandsgewinne angesiedelt wird, sondern die Kantone je nach ihrer Wettbewerbssituation einen speziellen Steuertarif festlegen,
- die Reform (alle drei Elemente) kostenneutral umgesetzt werden kann (die Umsetzung der SVP-Motion soll angeblich 500 Mio. Fr. Steuerausfälle zur Folge haben¹⁶).

Nachdem der EU-Botschafter in der Schweiz der SVP-Motion attestiert hat, dass sie „in die richtige Richtung“ gehe, da sie „die Selektivität in der Behandlung“ ausräume (wie Anm. 3), dürfte auch der Lösungsvorschlag der SP in europapolitischer Hinsicht ein gangbarer Weg sein.

Die unterschiedliche Behandlung von ordentlich besteuerten Gesellschaften und speziellen Gesellschaften bleibt bestehen. Aber: Da die ordentliche Gewinnbesteuerung laufend sinkt, entschärft sich das Problem der Ungleichbehandlung zusehends.

Neue Formulierung von Art. 28 Abs. 3 und 4 StHG

Die Absätze 3 und 4 könnten zusammengefasst, d.h. die Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Gemischten Gesellschaften könnte aufgehoben werden:

[Domizil-/Verwaltungsgesellschaft sowie Gemischte Gesellschaft]

3 Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen,

- a) die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit ausüben, oder
- b) deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben,

entrichten eine verminderte Gewinnsteuer.

4 aufgehoben

¹⁶ Aussage von J. Walker, KPMG, in der NZZ am Sonntag vom 30.3.2008.

Denkbare Optionen zum Lösungsvorschlag der SP-Fraktion:

Option 1: Senkung der Kantonssteuer mit Kompensation durch den Bund

Die Kantone würden nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten ihre Gewinnsteuer senken. Zudem würde der Bund Mittel im Umfang von z.B. 3 Mia. Fr. seines Gewinnsteuerertrags an jene Kantone umverteilen, die von sich aus ihre Gewinnsteuer nicht genügend senken können (z.B. ZH, BS, GE), um für spezielle Gesellschaften wettbewerbsfähig zu bleiben.

Diese Umverteilung würde in Form eines differenzierten Kantonsanteils an der Bundessteuer erfolgen. Dabei ginge – anders als bei der NFA – Geld eher Richtung «reiche» Kantone.

Beurteilung:

Wäre ein kreatives Modell

- Zu überlegen: sinnvolle Kriterien für die Verteilung, ohne effets pervers
- Zu berechnen: wie viel Geld müsste der Bund rückverteilen, damit der beabsichtigte Effekt eintreten würde

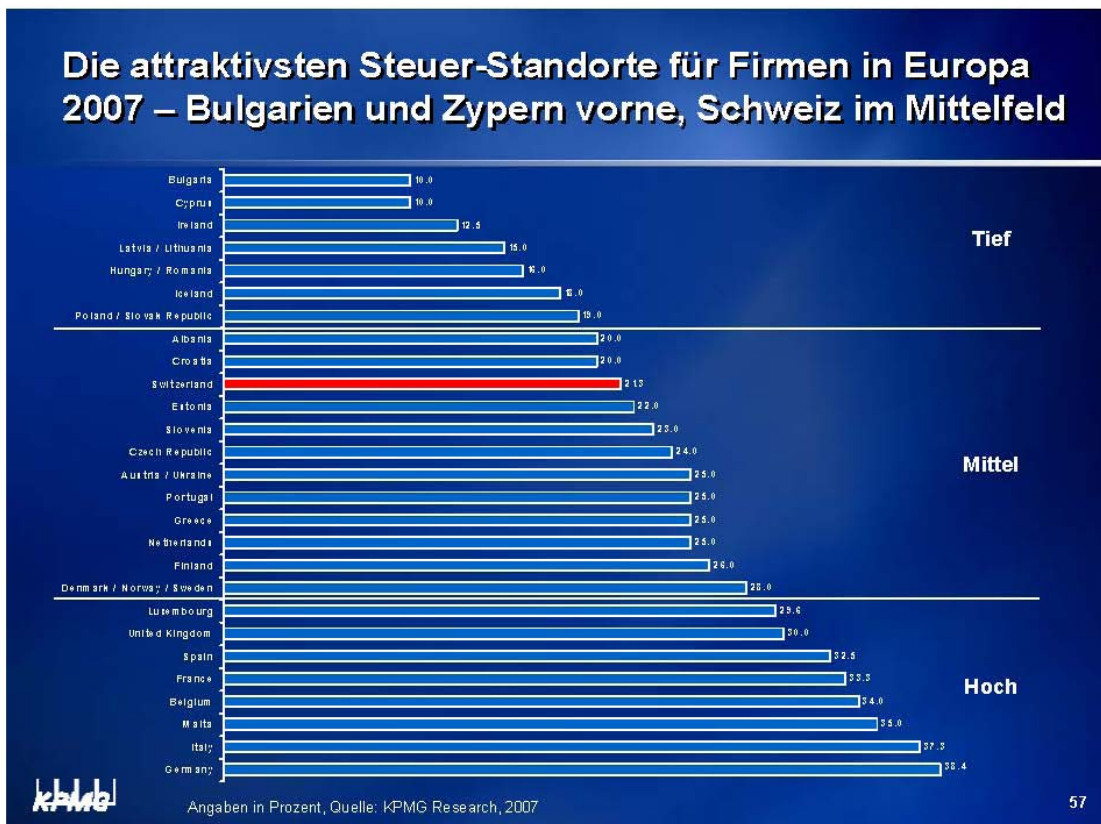
Option 2: Gleichmässige Besteuerung aller Kapitalgesellschaften, selektive Besteuerung von Lizenzerträgen

Im internationalen Steuerwettbewerb, in dem die selektive kantonale Besteuerung von speziellen Gesellschaften eingesetzt wird, spielt die Besteuerung von Lizenzerträgen eine wichtige Rolle. Die Niederlande hat ihre Unternehmensbesteuerung so geändert, dass sie für bestimmte Ertragsarten tiefere Steuersätze vorsieht (Boxen). In der EU kaum bestritten ist die Boxe für Lizenzerträge. Die Kantone könnten diesem Muster folgen und für alle Kapitalgesellschaften besondere tiefere Steuersätze für Lizenzerträge vorsehen.

Beurteilung:

Für einige spezielle Gesellschaften liesse sich das Problem auf diese Weise lösen. Nicht gelöst wäre das Problem für jene, die sich wegen der eingeschränkten Besteuerung von im Ausland erzielter «normaler» Handelsgewinne in der Schweiz angesiedelt haben.

ANHANG 1: Die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb¹⁷



¹⁷ Auszug aus: «Steuerdebatte EU / Schweiz: Ein Jahr Konsultationsgespräche – was nun?», KPMG 11.3.2008, Folien 57 und 58

Status Quo – Gewinnsteuersätze 2008 je Kanton Mittelwert: 19.2 Prozent



Wichtig: Beim Kanton Schwyz wurde aufgrund seiner Bedeutung, der Steuersatz angegeben der für die Gemeinde Freienbach gilt. Angaben in Prozent, Quelle: KPMG Research, 2008

ANHANG 2: Mehrertrag durch Reform des Beteiligungsabzugs

Verminderung der steuerbaren Gewinne durch den Beteiligungsabzug (Direkte Bundessteuer)

Juristische Personen, Steuerperiode 2004

Kantonaler Status	Anzahl Gesellschaften	Steuerbarer Gewinn DBSt in 1'000 Fr.	Beteiligungsabzug in % (Durchschnitt)		
			Durchschnittswert über alle Kantone	Niedrigster Wert in einem Kanton	Höchster Wert in einem Kanton
Ordentlich besteuerte Gesellschaften	250'457	45'176'047.4	9.82	0.39	35.28
Holdinggesellschaften	7'174	55'119'024.8	90.73	22.05	98.81
Verwaltungsgesellschaften	9'656	6'827'072.6	37.45	0.00	98.11
Gemischte Gesellschaften	3'329	14'006'978.3	10.35	0.00	47.02
Alle Gesellschaften	270'616	121'129'123.1	48.26	16.91	77.32

Reform des Beteiligungsabzugs: Finanzielle Auswirkungen, Steuerperiode 2004

Durch die Reform fallen die steuerwirksamen Beteiligungsabzüge tiefer aus, die steuerbaren Gewinne steigen.

Lesebeispiel für die beiden Tabellen:

Für alle Gesellschaften beträgt der durchschnittliche Beteiligungsabzug 48.26%.

Der besteuerte Gewinn beträgt 51.74% des steuerbaren Gewinns = rund 62,672 Mia. Fr..

Wenn die Summe der Beteiligungsabzüge um 5% tiefer ausfallen, steigt der besteuerte Gewinn auf durchschnittlich 54.15%. Der Mehrertrag bei der Direkten Bundessteuer beträgt 248,133 Mio. Fr.

	Besteuerter Gewinn DBSt in %	Besteuerter Gewinn DBSt in 1'000 Fr.	Steuerertrag DBSt in 1'000 Fr.	Mehrertrag DBSt in 1'000 Fr.
Alle Gesellschaften	51.74	62'672'208.3	5'327'137.7	
Um 5% verminderter Beteiligungsabzug	54.15	65'591'420.2	5'575'270.7	248'133.0
Um 20% verminderter Beteiligungsabzug	61.39	74'361'168.7	6'320'699.3	993'561.6

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, 2008

DBSt = Direkte Bundessteuer

Unter Einbezug der kantonalen Gewinnsteuern wären die Auswirkungen mindestens mit dem Faktor 2 zu multiplizieren.