

EY-Kundenveranstaltung

Unternehmenssteuerreform III: Eine freisinnige Sicht

Andrea Caroni, Gossau, 28. April 2015

Sehr geehrter Herr Damen und Herren

Ich hätte **nicht gedacht**, dass ich einmal bei EY stehen und über Unternehmenssteuern referieren würde. Zwar war es von zuhause her etwas angelegt - ich hörte als Kind immer die „ATAG Ernst & Young“-CD, welche meine Eltern zum 100-Jahr-Jubiläum erhalten hatten; und meine Mutter wollte immer Steuerkommissarin werden - aber noch in meiner Ausbildung hatte mich das Steuerwesen nur mässig gepackt. Ich ging zwar an der UZH in die Steuerrechtsvorlesung, aber eher aus Pflicht- denn aus Lustgefühl.

Das **änderte schlagartig im Jahre 2008**. Genau eine Woche, nachdem das Volk die USR-II in der legendären Abstimmung angenommen hatte, trat ich meinen Dienst als persönlicher Mitarbeiter des damaligen Bundesrats Hansruedi Merz im EFD an. Mein erstes Dossier war allerdings nicht die USR-II (die war ja soeben beschlossen worden), sondern das steuerliche Bankgeheimnis. Die erste Rede, an der ich etwas mitwirkte, endete mit dem legendären Satz: „Daran werdet Ihr Euch die Zähne ausbeissen“.

Seither verfolgen mich die Steuerthemen, zunächst eben als Mitarbeiter im **EFD** und seit 2011 dann als Mitglied (zunächst Ersatzmitglied) der **WAK-N**, daneben indirekt natürlich auch etwas als **Anwalt** in Herisau.

Es gibt ja auch kaum etwas, das nicht im **Steuerrecht** seinen Niederschlag findet, sei es die Familie, der Konsum, das Arbeiten, das Unternehmersein. Meine **persönlichen Leitmotive** in der Steuerpolitik sind dabei einfache und tiefe Steuern, die zudem die Entscheide der Bürgerinnen und Bürger möglichst wenig verzerren.

Unser heutiges Thema ist dabei das **steuerpolitische Thema der Stunde** (auch wenn ich hoffe, dass es danach dann wieder der MWSt-Einheitssatz wird). Dieses Thema ist aber von dermassen grosser Bedeutung, dass es sich m.E. in die **Top 3-Themen** der gegenwärtigen Schweiz einreicht, auf Augenhöhe mit der Weiterführung der Bilateralen und der Sanierung der Sozialwerke.

Bedeutung der USR III

Lassen sie mich kurz die Bedeutung des Themas in einer globalen Perspektive anreissen bevor wir auf die Schweiz zu sprechen kommen: die **Unternehmensbesteuerung** steht seit einigen Jahren im Brennpunkt des internationalen Interesses.

Im Jahre 2013 schätzte die renommierte und liberale britische Zeitung „The Economist“ die **weltweiten Dimensionen der** - ich betone - **legalen Steueroptimierung** wie folgt ein: Es gibt 2 Mio Firmen, welche 20 Bio US-Dollar Steuern optimieren. Das sind zwar nur schwierig schätzbare Zahlen. Aber von der Dimension her sind das sieben Mal soviele Firmen wie die Schweizer Wirtschaft vereint und rund 30-mal das BIP der Schweiz.

Diese Zahlen beeindrucken. Und sie bedeuten erstmal gute Neuigkeiten für die Steuerberater im Raum: eine beeindruckende Marktgrösse.

In Zeiten der knappen Budgets und des Spardruckes nach der Finanzkrise sind diese Zahlen aber **auch den Augen der vereinigten Finanzminister nicht entgangen**. So ist es nicht weiter überraschend, dass die Initiativen gegen Steueroptimierung und Gewinnverlagerung innerhalb der **OECD, der G20 und der EU** Fahrt aufgenommen haben. Ziel dieser Bestrebungen ist es, Schwachstellen im internationalen Steuerwesen auszuräumen und den Handlungsspielraum multinationaler Unternehmen zu begrenzen.

Der Lead dieser internationalen Entwicklung zur Veränderung der Spielregeln der Globalisierung fällt derzeit der OECD zu. Mit der Lancierung des Projekts **BEPS** (Base Erosion Profit Shifting) zielt sie auf eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Dies wiederum erhöht die Bedeutung des allgemeinen Gewinnsteuersatzes für den Standortwettbewerb.

Das betrifft uns. Denn die **Bedeutung multinationaler Konzerne für die Schweiz ist enorm**. Diese machen rund 1/3 des BIP aus. Statusgesellschaften insbesondere bezahlen hier 5 Milliarden alleine an Gewinnsteuer und beschäftigen 150'000 Angestellte.

Für die Schweiz heisst die Entwicklung also: Wir müssen diese Entwicklung nicht mögen. Aber die **Schweiz muss auf diese neuen Spielregeln reagieren**, Sonst drohen eine schleichenden Abwanderung, eine Verschiebung von Aktivitäten an Konzernstandorte im Ausland und damit der Verlust von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen.

Zu bedenken gilt es insbesondere, dass die OECD über den politischen Suktors der G20 die Einhaltung gewisser Standards auch tatsächlich einfordern kann. Die neuen Regeln werden also auch von einem **Schiedsrichter mit Videobeweis** durchgesetzt.

Das Beste, was wir tun können, ist es die **Herausforderung mit Sportsgeist anzunehmen**. Wenn die Spielregeln im Wandel sind, dann gilt es, sich **einerseits im Regelkommittee** einzubringen und **andererseits unsere eigenen Trainingspläne und Taktik anzupassen**. Nur so kann unsere dynamische und offene Volkswirtschaft weiter in der ersten Liga der Globalisierung mitspielen.

Für die Schweiz könnte dies sogar eine Chance sein. Erstens verfügen wir bereits heute über eine gute Grundfitness mit **tiefen Steuersätzen**. Kantone mit vergleichsweise hohen Steuersätzen werden sich aber Gedanken machen müssen. Zweitens begünstigen Veränderungen immer auch die **Innovativen**. Und drittens könnte sich auch die internationale **Kontrolle zu unseren Gunsten** auswirken. Damit sind nämlich auch die Konkurrenten des Standortes Schweiz angehalten, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Was wir uns an Vorsprung herausholen, müssen die anderen erstmal aufholen. Wenn es dabei keine Abkürzungen mehr gibt: umso besser.

Dies allerdings nur unter drei Voraussetzungen: Dass sich die Regeln nicht einseitig gegen kleinere Player wenden, dass diese Regeln weiterhin Wettbewerb im Spiel zulassen und dass sich auch wirklich alle an die Regeln halten. Sie haben hier leider den einen oder andern frommen Wunsch gehört.

Freisinniger Blick auf die USR-III

Nach diesem Blick auf die Ausgangslage möchte ich nun **einen freisinnigen Blick auf die USR-III werfen**. Es ist mein ganz persönlicher Blick als Liberaler - aber in grosser Deckung mit der Haltung der FDP-Schweiz. Diese, in ihrem Selbstverständnis als Trainer des Teams Schweiz, steht grundsätzlich hinter dem vorgelegten Fitnessprogramm „Unternehmenssteuerreform III“. Ich auch.

Überhaupt steht das Team Schweiz **wirtschaftspolitisch vor einer grossen Herausforderung**, seit wir am 9. Februar 2014 unseren Zugang zum europäischen Transfermarkt einschränkten und nachdem am 15. Januar 2015 auch noch unsere Innenverteidiger, Frank Untergrenze, verletzungsbedingt auf unbestimmte Zeit ausfiel.

Die FDP - 1848 übrigens bereits Gründungsmitglied des Vereins „Team Schweiz“ - reagierte schnell auf diesen Rückschlag. Die **18 Punkte unseres wirtschaftspolitischen Fitnessprogramms** umfassen eine Reihe gezielter Massnahmen. Wichtig sind Übungen gegen die Bürokratie, also zum Fettabbau beim Staat. Gleichzeitig soll die Beweglichkeit der privaten Player gefördert werden indem wichtige Marktzugänge, insbesondere die Bilateralen, erhalten und erweitert werden. Ein Kernstück dieser 18 Punkte ist aber just die USR-III.

Aus liberaler Sicht sind die **drei Ziele zu teilen**, welche sich der Bundesrat für die USR-III gesetzt hat:

- Sie soll erstens die **Wettbewerbsfähigkeit** durch tiefe Steuerbelastung erhalten – sie soll also die Spritzigkeit und den Antritt verbessern, damit unser Firmen ihren Konkurrenten stets einen Schritt voraus sind;

- Sie soll zweitens die **internationale Akzeptanz** des Steuerregimes sicherstellen. Sie soll also sicherstellen, dass wir die neuen Spielregeln einhalten, so dass unsere Spieler global keine roten Karten sehen.
- Und sie soll drittens so gestaltet sein, dass die **Finanzen der öffentlichen Hand** gesund bleiben. Sie soll also die Ressourcen sichern, damit das Team Schweiz nicht plötzlich Pleite geht und mangels Solvenz in die griechische Liga zwangsrelegiert wird. Dabei ist der **richtige Massstab** zu wahren: Ohne Reform werden uns mittelfristig 5-6 Milliarden an Gewinnsteuern entgehen; mit einer geschickten Reform werden es „nur“ ca. 2 Milliarden sein. Somit sichert die Reform Einnahmen von 3-4 Milliarden - ebenso wie Arbeitsplätze und damit Wohlstand.

Gehen wir **etwas konkreter auf die Vorlage** ein. Ich betrachte zuerst die **Kernmassnahmen der USR-III (Folie 2)**.

- Ich befürworte erstens die **Abschaffung der drei bzw. fünf Sonderstatus** (für Lateinfans: nur das ist der korrekte Plural von „status“...). Dies ist leider notwendig, um die internationale Akzeptanz des Schweizer Steuersystems sicherzustellen. Schaffen wir sie nicht ab, tut es das Ausland für uns, in dem es die multinationalen Unternehmen steuerlich pieşakt. Auf diese Weise aber wäre die Abschaffung „messy“, und zwar nicht im Sinne von Lionel, sondern von „chaotisch“.
- Als wichtigste Ersatzmassnahme begrüesse ich zweitens grundsätzlich die **Senkung von kantonalen Gewinnsteuersätzen**. Diese muss aber weiterhin in kantonaler Hand bleiben. Manche Kantone haben mehr

Aufholbedarf, andere - wie z.B. meiner - haben sogar gar keinen. Somit ist dies zu Recht nicht eigentlich Teil der USR-III.

- Drittens begrüße ich die Einführung von **Lizenzboxen** auf Ebene der Kantone. Der Bundesrat hat sie sehr eng gefasst. M.E. darf man sie ruhig so weit fassen, wie das weitestgehende EU-Land. Mit der Forschungsförderung lässt sie sich ja auch ordnungspolitisch rechtfertigen. Interessant finde ich die Anregung aus gewissen Kreisen, zur Steigerung der Flexibilität nur die Grundsätze im Gesetz zu regeln und die Anpassungen dem Bundesrat anzuvertrauen.
- Viertens begrüße ich die ausdrückliche Regelung zur Aufdeckung der stillen Reserven. Dieser sogenannte „**step-up**“ tönt ja schon wie die Fitnessübung aus einem Jane-Fonda-Video. Er verhindert als elegante Übergangsregelung die Rückwirkung des neuen Regimes und kauft unserem Standort viele Jahre Zeit.
- Fünftens muss eine alte Forderung der FDP auf dem Tisch bleiben, nämlich die **Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital**. Diese Abgabe ist investitionsfeindlich und bestraft Eigenkapital gegenüber Fremdkapital.
- Sechstens aber würde ich auch die Einführung einer **zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Sicherheitseigenkapital**, die sogenannte „Notional Interest Deduction“ begrüßen. Dieses Konzept würde nicht nur helfen, Fremd- und Eigenkapital gleich zu behandeln. Es würde vor allem auch die Schweiz für hochmobile Konzernfinanzierungs-Gesellschaften attraktiver machen. Da der Bundesrat dies leider nicht weiterverfolgt,

werden wir es parlamentarisch wieder einbringen müssen. Dabei gibt es aber noch einiges abzuklären, denn zugegebenermassen birgt die Massnahme auch Missbrauchspotential. Ich bin sicher, die versammelten Steuerberater haben schon unzählige raffinierte Konstrukte ersonnen.

Nun werfen wir einen Blick auf **weitere Elemente** (Folie 3).

- Erstens begrüsse ich die neuen Möglichkeiten für die Kantone, die **Kapitalsteuer** (die man eigentlich ganz abschaffen sollte) immerhin in kompetitiver Weise zu mildern.
- Überflüssig scheint mir jedoch zweitens, das **Teilbesteuerungsverfahren** anzupassen. Zum einen fehlt der direkte Zusammenhang zur USR-III. Zum andern muss man den Kantonen hier keine Vorschriften machen, denn die 70%-Mindestbesteuerung passt nicht zu jedem Gewinnsteuersatz. Schliesslich geht es auch nicht an, nur zu verschärfen, aber an der verfassungswidrigen Mindestbeteiligung von 10% festzuhalten.
- Mit gemischten Gefühlen betrachte ich - drittens und viertens - den bundesrätlichen Verzicht darauf, die **Verlustverrechnung** und den **Beteiligungsabzug** zu optimieren. Beide Massnahmen wären systematisch geboten und würden den Standort stärken. Ich verstehe in gewissem Sinne die bürgerlichen Vernehmlassungsteilnehmer (auch die FDP), welche fürchten, das würde das Fuder inhaltlich und finanziell überladen, bzw. je nach Ausgestaltung wären die Massnahmen gar nachteilig.

- Die vorgeschlagene **Inputforderung für R&D** begeistert mich - fünftens - nicht sonderlich. Die Kosten für diese neue steuerliche Subvention sind sehr schnell hoch, und die Wirksamkeit ist umstritten. Ausschliessen will ich es noch nicht.

Zuletzt komme ich zu den **vorgeschlagenen Ausgleichsmassnahmen** (Folie 4):

- Erstens: Die Kantone benötigen genügend Erholung nach den Anstrengungen zur Senkung der ordentlichen Gewinnsteuer. Daher unterstützt die FDP eine **stärkere Beteiligung der Kantone** an den Einnahmen der direkten Bundessteuer. Es ist ja auch der Bund, welcher den Kantonen den Systemwechsel aufzwingt, und er profitiert auch stark von den Steuereinnahmen. Richtig ist, dass nicht gezielt einzelne Kantone je nach Steuersenkungen subventioniert werden, sondern alle Kantone nach objektiven Kriterien beteiligt werden. Allenfalls ist der Anteil sogar noch etwas auszubauen.
- Zweitens: Der **NFA** soll vorläufig dort angepasst werden, wo dies unbedingt notwendig ist, also bei den Gewichtungsfaktoren für Unternehmensgewinne. Grundsätzliche Reformen sind separat zu diskutieren. Die Auswirkungen aufs Zahlenwerk ergeben sich in der nächsten Periode ohnehin von selber.
- Drittens: Erholung hat auch ihre Grenzen. Diese überschritt der Bundesrat mit seinem „Konzept zur Gegenfinanzierung auf Bundesebene“. Dahinter versteckte sich nämlich nichts anderes als die alte linke Forderung nach einer **Kapitalgewinnsteuer**. Die FDP war hier von Beginn an entschieden dagegen. Entsprechend haben wir erfreut

gelesen, dass der Bundesrat die Kapitalgewinnsteuer in den Eckwerten zur Botschaft wieder gestrichen hat. Diese Steuer lässt sich zwar unter Umständen systematisch begründen - sie ist aber dermassen volatil und v.a. aufwändig und unergiebig, dass sie per Saldo eher einer Ressourcenverschwendung gleichkommt. Der Bund soll vielmehr seine **strukturellen Überschüsse** aus der Besteuerung von Statusgesellschaften zur Finanzierung der wesentlichen Elemente der Reform einsetzen. Mehreinnahmen verspricht auch die Reform der Verrechnungssteuer und der AIA. Falls dies nicht reichen sollte, muss dringend das Ausgabenwachstum gebremst werden.

Fazit

Geschätzte Damen und Herren, liebe Spieler und Fans des Teams Schweiz. Lassen Sie mich ein **freisinniges Fazit zur USR-III** ziehen, und zwar im Lichte des freisinnigen Freiheit, Gemeinsinn und Fortschritt:

- Freisinnige stehen ein für die **Freiheit**. Wir wollen einen dynamischen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort. Wir fördern die unternehmerische Freiheit und mittels Steuerwettbewerb tiefe Steuern.
- Freisinnige stehen ein für den **Gemeinsinn**. Wir halten uns an internationale Regeln, versuchen aber, diese freiheitlich mitzuprägen und kämpfen dafür, dass sich auch alle andern daran halten.
- Freisinnige stehen ein für **Fortschritt**. Wir wollen unsere offene Volkswirtschaft in einer Welt des Wandels stärken. Wir begreifen

Veränderungen primär als Chance. Ändern die Regeln, jammern wir nicht, sondern steigern unsere Fitness und ersinnen neue Spielstrategien.

Meine Damen und Herren, die eingangs bereits erwähnte britische Zeitung „The Economist“ hat 2013 nicht nur Studien zur weltweiten Unternehmensbesteuerung veröffentlicht. Sie publizierte auch eine Rangliste, welche aufgrund verschiedener Indikatoren jenes Land auswählte, in dem ein neugeborenes Kind die besten Chancen im Leben hat.

Der Gewinner dieses „**where-to-be-born**“-Index, geschätztes Publikum, ist das Team Schweiz. Genau dafür kämpfen wir Freisinnigen seit 1848, und wir werden es auch in Zukunft tun, und natürlich ganz besonders auch bezüglich der USR-III.