

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 6. Dezember 2017  
TE / H10

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bundesgasse 3

3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zur Steuervorlage 17 (SV17)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum obenstehenden Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, 41 Regionen, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **Strategische Stossrichtung**

Die SAB begrüsst, dass die Eckwerte der Steuervorlage 17 von einer breit abgestützten Projektorganisation ausgearbeitet wurden. Allerdings wäre es wünschenswert gewesen, neben den Städten und Gemeinden auch die SAB als Vertreterin der Berggebiete in die Projektorganisation einzubeziehen. Die Berggebiete sind von der vorgesehenen Anpassung des Finanzausgleichs und der Verteilung der Reformlasten sehr direkt betroffen. Der Einbezug der SAB hätte es erlaubt, die Ausarbeitung der Vorlage wesentlich breiter abzustützen.

Gemäss dem erläuternden Bericht des Bundesrates besteht die strategische Stossrichtung der Steuervorlage 17 aus den folgenden Elementen:

- Aufhebung der steuerlichen Regelungen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen
- Einführung neuer Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen, kombiniert mit kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen
- Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen steuerpolitischen Realitäten
- Ausgewogene Verteilung der Reformlasten

Wie die SAB in ihrer Stellungnahme zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) vom 3. Dezember 2014 ausgeführt hat, anerkennt sie grundsätzlich den Handlungsbedarf des Bundes und der Kantone im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Sie unterstützt daher die Bestrebungen, eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung mit international akzeptierten Regelungen herzustellen. Diese Einschätzung hat auch nach der Ablehnung der USR III Gültigkeit. Zudem teilt die SAB die Auffassung des Bundesrates, wonach der Reformbedarf angesichts der politischen Verpflichtungen der Schweiz und der derzeit herrschenden Rechts- und Planungsunsicherheit in Bezug auf die Zukunft der Unternehmensbesteuerung dringlich ist.

Vor diesem Hintergrund erachtet die SAB die vom Bundesrat unterbreitete Vorlage, die sich in weiten Teilen an der gescheiterten USR III orientiert, als ungenügend. Insbesondere ist sie der Auffassung, dass bei der Ausarbeitung der Reform der politischen Sensibilität des Themas nicht in ausreichender Weise Rechnung getragen wurde. Im Hinblick auf die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage, deren Notwendigkeit und Kernanliegen grundsätzlich unumstritten sind, ist diese Vorgehensweise mit grossen Risiken behaftet.

Die SAB erinnert daran, dass die USR III an der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 mit einem Nein-Stimmenanteil von beinahe 60 Prozent äusserst deutlich abgelehnt wurde. Nur in den vier Kantonen Waadt, Zug, Nidwalden und Tessin ergaben sich knappe Ja-Mehrheiten. Das Abstimmungsergebnis zeigt, dass in der Bevölkerung nach wie vor ein grosses Misstrauen in Bezug auf die möglichen Auswirkungen einer weiteren Steuerreform vorherrscht. Dies ist unter anderem auf die fehlerhaften Schätzungen des Bundesrates in Zusammenhang mit der 2008 angenommenen Unternehmenssteuerreform II (USR II) zurückzuführen. In den öffentlichen Haushalten führte diese zu wesentlich höheren Ausfällen, als dies gemäss den ursprünglichen Schätzungen hätte der Fall sein sollen. Viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger fühlten sich in der Folge vom Bundesrat in die Irre geführt. Zudem wurde der Bundesrat vom Bundesgericht für die fehlerhafte Abstimmungsinformation gerügt. Für die Erfolgchancen der Steuerreform sind deswegen transparente und verlässliche Informationen zu den Auswirkungen auf die Finanzlage sowohl des Bundes wie auch der Kantone und Gemeinden unbedingt notwendig. Der erläuternde Bericht des Bundesrates wird diesem Anspruch leider in keiner Weise gerecht.

Eine vertiefte Analyse des Abstimmungsergebnisses vom 12. Februar 2017 macht zudem deutlich, dass die Reform der Unternehmensbesteuerung ganz zentral die Frage der Solidarität zwischen Kantonen mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen und allgemein zwischen den Landesgegenden betrifft. Die Befürchtungen, die Reform könnte bedeutende Steuerausfälle verursachen und einen Leistungsabbau in der öffentlichen Grundversorgung nach sich ziehen, kamen offensichtlich vor allem in den Kantonen zu tragen, die von den sogenannten kantonalen Statusgesellschaften nicht oder kaum betroffen sind. Es ist wichtig, dass dieser Thematik bei der Ausarbeitung einer neuen und mehrheitsfähigen Vorlage die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Auswirkungen der Reform auf den Finanzausgleich sowie auf ressourcenschwache Kantone bedürfen einer umfassenden Analyse. Im

gleichen Zusammenhang weist die SAB darauf hin, dass ein ausdrückliches Bekenntnis zur Stärkung des nationalen Finanzausgleichs, insbesondere in Bezug auf die Verringerungen der bestehenden Disparitäten und die Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone, im Kontext der Steuerreform zwingend notwendig ist. Sie bedauert, dass die vorgeschlagene Formulierung der Reformziele diesem Anliegen in keiner Weise Rechnung trägt.

Angesichts dieser Ausgangslage erachtet die SAB substanzielle Verbesserungen der Vorlage, insbesondere in Bezug auf deren Auswirkungen, als unerlässlich. Zudem ist sie der Auffassung, dass die Eckwerte der kantonalen Umsetzungspläne gleichzeitig mit der Steuervorlage erarbeitet werden müssen, um die Folgen der Reform für die öffentlichen Haushalte transparent abschätzen zu können. Liegen solche Informationen nicht vor, besteht die Gefahr, dass die Reform bei einer allfälligen Volksabstimmung erneut scheitert.

## **Bewertung einzelner Massnahmen**

Ergänzend zu diesen allgemeinen Einschätzungen bringt die SAB folgende Bemerkungen zu einzelnen Massnahmen der Vorlage an:

- Die SAB unterstützt die im Vergleich zur Unternehmenssteuerreform III deutlich präzisierten Regelungen zur Patentbox und zu den zusätzlichen F+E-Abzüge, die ihr im Hinblick auf die Transparenz der Reform als zweckmässig erscheinen.
- Die SAB begrüsst die explizite Nennung aller politischer Ebenen bei der Gestaltung der Gegenfinanzierung durch den Bund sowie die vorgesehene Erhöhung der Entlastungsbegrenzung. Wie oben ausgeführt ist es allerdings unerlässlich, die Auswirkungen der Reform auf die Kantone und Gemeinden präziser darzustellen, um diese Massnahmen abschliessend beurteilen zu können. Die Angaben des erläuternden Berichts sind in dieser Hinsicht ungenügend.
- Die SAB nimmt Kenntnis vom Vorhaben des Bundesrates, die Reform der Unternehmensbesteuerung mit einer Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen zu verbinden. Unabhängig von der politischen Beurteilung der Massnahme ist die SAB der sachfremden Vermischung steuerrechtlicher und sozialpolitischer Anliegen gegenüber kritisch eingestellt. Die Abstimmung über die Altersvorsorge 2020 zeigt, dass sozialpolitische Kompensationsmassnahmen dieser Art nicht zu den Erfolgschancen einer Vorlage beitragen.

Im Hinblick auf den weiteren Ausarbeitungsprozess der Vorlage sind für die SAB folgende Anliegen zentral:

- **Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer**  
Am minimalen Kantonsanteil von 21.2 Prozent, der bei der USR III vorgesehen war, soll festgehalten werden. Die vorgeschlagene Senkung auf 20.5 Prozent führt dazu, dass die Kantone bedeutend weniger Mittel zur Verfügung haben, um die erwarteten Steuerausfälle zu kompensieren. Im Vergleich zur USR III ergeben sich beim vertikalen Ausgleich nach Schätzung der Kantonsregierungen je nach Szenario Mindereinnahmen von jährlich bis zu 235 Mio CHF. Die SAB erinnert daran, dass die Kosten der Steuerreform vorwiegend in den Kantonen und Gemeinden anfallen. Es ist unbedingt notwendig, dass diese Mehrkosten über den vertikalen Ausgleich kompensiert werden. Eine Reduktion des

Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer gefährdet nicht nur die Akzeptanz der Vorlage, sondern widerspricht auch dem Grundsatz, wonach die Reformlasten ausgewogen verteilt werden sollen.

- Zeta-Faktoren

Die Beta-Faktoren wurden im Rahmen des Finanzausgleichs eingeführt, um der beschränkten steuerlichen Abschöpfung des Gewinns der kantonalen Statusgesellschaften Rechnung zu tragen. Da ein Hauptziel der Reform darin besteht, diese Sonderregelungen abzuschaffen, ist es grundsätzlich nicht mehr notwendig, Unternehmensgewinne reduziert zu berücksichtigen. Die neuen Zeta-Faktoren können allenfalls während einer zeitlich beschränkten Übergangsphase verwendet werden, um massive Verzerrungen im Finanzausgleich zu verhindern. Dabei soll für die Gewichtung eine Untergrenze festgelegt werden, die sich nur marginal von der durchschnittlichen Abschöpfung der Gewinne gemäss geltendem Steuerrecht entfernt. Der Bericht des Bundesrates beziffert diese auf ungefähr 40%. Zudem ist darauf zu achten, dass die angestrebten Anpassungen im Finanzausgleich die Arbeiten im Rahmen des dritten Wirksamkeitsbereichs nicht präjudizieren.

- Ergänzungsbeiträge zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone

Da die finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone derzeit noch schwer abzuschätzen sind, soll die Möglichkeit bestehen, auch nach Ablauf der Übergangsfrist von sieben Jahren Ergänzungsbeiträge zu leisten. Dafür soll ein Prüfmechanismus vorgesehen werden, der die finanzielle Ausstattung der ressourcenschwächsten Kantone zu diesem Zeitpunkt evaluiert. Dies ist umso wichtiger, als der vertikale Ausgleich über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer den betroffenen Kantonen nur unterdurchschnittlich zugutekommt.

- Besteuerung im Einklang mit der Wertschöpfung

Die BESP-Initiative der OCDE, auf die der Bundesrat in seinem erläuternden Bericht verweist, zielt insbesondere darauf, dass Steuern in Zukunft vermehrt am Ort der Wertschöpfung erhoben werden. Die SAB beantragt, dieses Prinzip im Rahmen der Steuervorlage 17 auch im interkantonalen Verhältnis anzuwenden, insbesondere in Bezug auf die privilegierte steuerliche Behandlung der Partnerwerke bei Wasserkraftgesellschaften.

Schliesslich weist die SAB noch einmal mit Nachdruck darauf hin, dass die finanziellen Auswirkungen der Reform derzeit nicht vollumfänglich bekannt sind. Es ist wichtig, Korrekturmöglichkeiten vorzusehen, die es erlauben, bei starken Verwerfungen im Finanzausgleich oder in Bezug auf das Ressourcenpotenzial der Kantone die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

## Zusammenfassung

Die SAB erachtet die vom Bundesrat unterbreitete Vorlage, die sich weitgehend an der USR III orientiert, als ungenügend. Im Hinblick auf die Mehrheitsfähigkeit der Reform sind genauere Angaben zu den finanziellen Auswirkungen nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den Kantonen und Gemeinden unerlässlich. Um die nötige Transparenz zu gewährleisten, müssen die Eckwerte der kantonalen Umsetzungspläne gleichzeitig mit der Steuervorlage erarbeitet und bekannt gemacht werden. Zudem hält die SAB fest, dass die Steuerreform ganz zentral die Frage der Solidarität zwischen den Kantonen mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen betrifft. Im Kontext der Reform erachtet sie daher ein ausdrückliches Bekenntnis zu den Zielen und zur Stärkung des nationalen Finanzausgleichs als zwingend notwendig.

In Bezug auf die konkreten Massnahmen beantragt die SAB, in der Vorlage folgende Anpassungen vorzunehmen:

- Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer soll sich auf mindestens 21.2 Prozent belaufen, wie es in der USR III vorgesehen war.
- Die Zeta-Korrekturfaktoren sollen sich nur marginal von der durchschnittlichen Abschöpfung der Gewinne gemäss geltendem Steuerrecht entfernen. Dazu soll eine Untergrenze vorgesehen werden.
- Es soll über die Übergangsfrist hinaus die Möglichkeit bestehen, den ressourcenschwächsten Kantonen Ergänzungsbeiträge zur Verfügung zu stellen. Dazu soll sieben Jahre nach Inkrafttreten der Reform eine Evaluation durchgeführt werden.
- Das OCDE-Prinzip der Besteuerung am Ort der Produktion, die für die Wertschöpfung verantwortlich ist, soll auch im interkantonalen Verhältnis angewendet werden, insbesondere in Bezug auf die privilegierte steuerliche Behandlung der Partnerwerke von Wasserkraftgesellschaften.

Abschliessend weist die SAB noch einmal mit Nachdruck darauf hin, dass die Auswirkungen der Reform auf die ressourcenschwachen Kantone umfassend analysiert werden müssen. Es ist unerlässlich, bei einer negativen Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone entsprechende Korrekturmassnahmen vorzusehen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

### **SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger  
Nationalrat

## Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) considère le projet de réforme fiscale mis en consultation, basé essentiellement sur les dispositions de la RIE III, comme insuffisant. Pour obtenir une majorité lors d'une éventuelle votation populaire, des informations plus précises concernant l'impact de la réforme sur les recettes fiscales au niveau de la Confédération, des cantons et des communes sont indispensables. Dans ce but, le SAB suggère que les éléments clés des plans cantonaux de mise en œuvre soient définis et rendus publics parallèlement à l'élaboration du projet fiscal. Par ailleurs, le SAB rappelle que le projet a des implications fortes pour la solidarité entre les cantons, qui se caractérisent par des conditions économiques parfois très différentes. Dans ce contexte, le SAB souhaite un engagement plus explicite en faveur des objectifs de la péréquation financière nationale.

Par rapport aux différentes mesures du projet fiscal, les modifications suivantes sont proposées :

- La part des cantons à l'impôt fédéral direct doit s'élever à au moins 21.2%, tel que cela avait été prévu lors de la RIE III.
- La pondération des bénéficiaires à l'aide des facteurs zêta ne doit s'éloigner que de façon marginale de la ponction fiscale correspondant aux dispositions légales en vigueur. Dans ce but, un seuil inférieur doit être introduit.
- Selon l'impact de la réforme, il pourrait s'avérer nécessaire de verser des contributions complémentaires en faveur des cantons au plus faible potentiel de ressources au-delà de la période transitoire. Dans ce but, une évaluation doit avoir lieu sept ans après l'entrée en vigueur de la réforme.
- Le principe international de l'OCDE, selon lequel les impôts sont prélevés au lieu où la valeur est créée, doit s'appliquer au niveau intercantonal, en particulier concernant le traitement fiscal des entreprises associées aux sociétés hydroélectriques.

## Beantwortung der gestellten Fragen

1. Befürworten Sie die strategische Stossrichtung der SV17, die aus folgenden Elementen besteht?

- Aufhebung von steuerlichen Regelungen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen
- Einführung neuer Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen, kombiniert mit kantonalen Gewinnsteuersenkungen
- Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen steuerpolitischen Realitäten
- Ausgewogene Verteilung der Reformlasten

*Ja. Die Anpassung des Finanzausgleichs muss sich allerdings am Ziel orientieren, die bestehenden Disparitäten zu verringern und die Mindestausstattung der ressourcenschwachen Kantone sicherzustellen.*

2. Befürworten Sie folgende Massnahmen?

- Abschaffung der Regelung für kantonale Statusgesellschaften

*Ja*

- Einführung einer Patentbox

*Ja*

- Einführung zusätzlicher Forschungs- und Entwicklungsabzüge

*Ja*

- Einführung einer Entlastungsbegrenzung

*Ja*

- Erhöhung der Dividendenbesteuerung

*Ja*

- Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer

*Ja. Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer sollte sich auf mindestens 21.2% belaufen.*

- Berücksichtigung der Städte und Gemeinden

*Ja*

- Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen

*Unabhängig von der politischen Beurteilung der Massnahme steht die SAB der Vermischung steuerrechtlicher und sozialpolitischer Anliegen in der Vorlage aus grundsätzlichen Überlegungen kritisch gegenüber.*

- Entlastungen bei der Kapitalsteuer

*Ja*

- Aufdeckung stiller Reserven

*Ja*

- Anpassungen bei der Transponierung

*Ja*

- Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung

*Ja*

- Anpassungen im Finanzausgleich

*Wie bereits ausgeführt ist die SAB der Auffassung, dass die vorgesehenen Massnahmen insgesamt zur Stärkung des Finanzausgleichs beitragen sollten. Dieses Ziel sollte in der Vorlage ausdrücklich erwähnt werden. In Bezug auf die konkreten Anpassungen beantragt sie die Einführung einer Untergrenze bei den Zeta-Faktoren, um übermässige Abweichungen von der Gewichtung, die sich gemäss geltendem Steuerrecht ergibt, zu vermeiden. Andernfalls besteht das Risiko einer weiteren Verschärfung des Steuerwettbewerbs. Dies hätte negative Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der ressourcenschwachen Kantone. Zudem beantragt die SAB, die Möglichkeit vorzusehen, auch nach sieben Jahren Ergänzungsleistungen für die ressourcenschwächsten Kantone zu leisten. Dazu soll nach der Übergangsphase eine Evaluation durchgeführt werden.*

3. Welche anderen Massnahmen schlagen Sie vor?

*Das internationale Prinzip, wonach Steuern am Ort der Wertschöpfung anfallen, soll auch im interkantonalen Verhältnis angewendet werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die privilegierte steuerliche Behandlung der Partnerwerke bei Wasserkraftgesellschaften.*



## Fragen zum Finanzausgleich

### 1. Stichtag bezüglich des freiwilligen Verzichts auf den Status

Artikel 23a Absatz 1 E-FiLaG sieht vor, dass die Gewinne von Statusgesellschaften, die ihren Status freiwillig vor Inkrafttreten SV17 und der kantonalen Regelungen aufgeben, weiterhin mit den Faktoren Beta gewichtet werden. Der Stichtag, ab wann diese Weiterführung der Gewichtung erfolgt, wurde auf den 1. Januar 2017 («nach dem 31. Dezember 2016») festgelegt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass vor diesem Zeitpunkt nicht viele Statusgesellschaften ihren Status aufgegeben haben.

Frage: Entspricht dieser Stichtag den realen Gegebenheiten bezüglich des Effekts der Statusaufgaben?

*Die SAB verweist in diesem Punkt auf die Stellungnahmen der Kantone, deren Interessen sie vertritt. Da die fünfjährige Übergangsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Steuervorlage beginnt, wäre es unter Umständen zweckmässig, die Bestimmungen zum Stichtag für die freiwillige Aufgabe des Sonderstatus etwas flexibler zu gestalten und ebenfalls vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform abhängig zu machen.*

### 2. Unter- und Obergrenzen der Faktoren Zeta in der Übergangsphase

Nach Artikel 23a Absatz 3 E-FiLaG kann der Bundesrat Unter- und Obergrenzen für die Faktoren einführen, mit denen die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden. In den Ausführungsbestimmungen von Artikel 57 d E-FiLaG ist vorgesehen, diesen Faktor vorerst auf eine Spannweite von 25-35 Prozent festzulegen.

Frage: Ist eine Bestimmung der Spannweite über zehn Prozentpunkte genügend präzise oder müsste bereits ein engerer Wert fixiert werden?

*Die SAB ist der Auffassung, dass sich die Gewichtung der Unternehmensgewinne nur marginal von der durchschnittlichen steuerlichen Abschöpfung gemäss geltendem Steuerrecht entfernen sollte. Im Bericht zur Vorlage beziffert der Bundesrat diesen Wert auf ungefähr 40 Prozent. Vor diesem Hintergrund erscheint die vorgeschlagene Spannweite von 25-35 Prozent grundsätzlich als zu tief. Die niedrige Gewichtung der Unternehmensgewinne bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials birgt das Risiko, dass der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen weiter zunimmt. Dies geht zulasten der ressourcenschwachen Kantone, die über einen geringeren steuerpolitischen Handlungsspielraum verfügen. Die SAB erinnert zudem daran, dass die Beta-Faktoren 2008 eingeführt wurden, um der beschränkten steuerlichen Abschöpfung der kantonalen Statusgesellschaften Rechnung zu tragen. Da die Steuervorlage explizit das Ziel verfolgt, diese Sonderregelungen abzuschaffen, ist eine weiterhin tiefe Gewichtung der Unternehmensgewinne nicht zweckmässig. Die Untergrenze sollte nahe an der steuerlichen Abschöpfung gemäss geltendem Recht liegen, d.h. bei ungefähr 40 Prozent.*