

Industrie- und Handelskammer
St.Gallen-Appenzell
Gallusstrasse 16
9001 St.Gallen

St.Gallen, 9. November 2017

Vernehmlassung zur Steuervorlage 17:

Zu hohe Komplexität und ungerechtfertigte Mehrbelastung von KMU

Sehr geehrte Damen und Herren

Aus Sicht der IHK St.Gallen-Appenzell ist die Vorlage zur Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien für Statusgesellschaften ungenügend. Mit der Einführung neuer Sondertatbestände ist auch die neue Vorlage zu komplex und dürfte weder ihr grundlegendes Ziel erreichen noch mehrheitsfähig sein. Die als Kompensationsmassnahme vorgesehene Erhöhung der Dividendenbesteuerung ist zudem inakzeptabel.

Allgemeine Bemerkungen

Die Steuervorlage 17 legt wie bereits die Unternehmenssteuerreform III den Fokus auf die Schaffung neuer Ausnahmetatbestände. Diese sollen die Abschaffung der bisherigen Privilegien kompensieren und den Erhalt der entsprechenden Steuerbasis in der Schweiz ermöglichen. Im Gegensatz zu USR III schränkt sie den kantonalen Spielraum zur Anwendung dieser neuen Tatbestände aber sehr stark ein, was das Halten der mobilen Steuerbasis in der Schweiz stark erschweren wird.

Grund für diese Einschränkung ist der Versuch, der neuen Vorlage politische Mehrheiten zu verschaffen. Nach der wuchtigen Ablehnung von USR III durch das Stimmvolk wäre dagegen aus unserer Sicht eine grundlegende Vereinfachung der Vorlage sinnvoller. Anstatt neue Ausnahmetatbestände mit möglicherweise kurzer Lebensdauer zu schaffen, sollten die Gewinnsteuersätze für alle Firmen reduziert werden. Die Abschaffung von Sonderregeln und Ausnahmen würde das Steuerrecht einfacher, gerechter und effizienter machen. Die Kompetenz zu einer Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze liegt bei den Kantonen, weshalb sie nicht Teil von SV17 sein können.

Um die Last der Anpassung für die Kantone zu reduzieren, wäre allenfalls eine Senkung der direkten Bundessteuer auf Unternehmensgewinnen ins Auge zu fassen. Diese sollte dem Stimmvolk allerdings separat vorgelegt werden und nicht mit der Abschaffung der Steuerprivilegien verknüpft werden. Neben der Abschaffung der Steuerprivilegien sollten damit nur die neuen Regeln zum Finanzausgleich in der Vorlage verbleiben.

Die Ziele, Elemente und Mängel von SV17

Eine Abschaffung der Steuerprivilegien dürfte zu einem Rückgang der Steuereinnahmen führen

Ausgangspunkt der Steuervorlage 17 ist die Abschaffung der kantonalen Steuerprivilegien für Statusgesellschaften. Die tiefere Besteuerung von ausländischen Gewinnen wird damit aufgehoben. Bei den Statusgesellschaften handelt es sich um sehr mobile Gesellschaften, die den Ort der Besteuerung ihrer Gewinne sehr leicht ändern können. Damit ist grundsätzlich zu erwarten, dass Steuererhöhungen zu einem deutlich negativen Effekt auf die steuerbaren Gewinne dieser Gesellschaften führen. Als Folge ist mit einem Rückgang der Steuereinnahmen zu rechnen. Um die Steuerbasis im Inland zu halten, können die regulären Steuern von Kantonen und Gemeinden gesenkt werden, oder es können neue Ausnahmetatbestände geschaffen werden.

Neue Ausnahmetatbestände greifen in die kantonale Steuerautonomie ein und gefährden die grundlegenden Ziele der Vorlage

Zur Vermeidung von Einnahmehausfällen setzen sowohl die gescheiterte USR III als auch die SV17 auf neue Ausnahmetatbestände. Im Vergleich zu USR III wurden diese bei SV17 aber sehr stark eingeschränkt. Es verbleiben noch die Patentbox und der Abzug der Forschungsausgaben. Gestrichen wurde dagegen der Eigenkapitalzinsabzug. Die Gesamtsumme der neuen Abzüge wird zudem auf 70% der steuerbaren Gewinne (ohne Abzüge) eingeschränkt. Mit diesen neuen Ausnahmen, evtl. in Kombination mit kantonalen Steuersenkungen, dürfte es zwar Kantonen wie BS, GE, VD oder ZG gelingen, ihre Steuerbasis zu halten. In anderen Kantonen werden diese Massnahmen aber wahrscheinlich nicht ausreichen, und es droht eine erhebliche Abwanderung von Steuersubstrat. Betroffen dürfte insbesondere ZH sein, wo die neuen Regeln für viele der dort ansässigen Spezialgesellschaften keine Erleichterung bringen werden. Der Druck zu einer Wiedereinführung von aus der Vorlage gefallenem Ausnahmetatbeständen dürfte deshalb hoch sein, womit SV17 der abgelehnten USR III noch ähnlicher wird.

Eine erhöhte Dividendenbesteuerung belastet KMU und stellt ebenfalls einen ungerechtfertigten Eingriff in die kantonale Steuerautonomie dar

SV17 schlägt die Erhöhung der Dividendenbesteuerung bei qualifizierten Beteiligungen von 60 auf 70% auf Stufe Bund und eine minimale Besteuerung auf Stufe Kanton von 70% vor. Grundlegendes Ziel der reduzierten Dividendenbesteuerung ist die Vermeidung der Doppelbesteuerung von Dividenden durch Gewinn- und Einkommenssteuern. Diese Doppelbesteuerung führt nicht nur zu einer Mehrbelastung der Einkommen aus Unternehmertätigkeit gegenüber Arbeitseinkommen, sondern auch zu einer Benachteiligung gegenüber Eigentümern von kotierten Kapitalgesellschaften. Bei diesen führen nicht ausgeschütete Dividenden im Durchschnitt zu höheren Aktienkursen. Diese Gewinne unterliegen nicht der Einkommenssteuer. Für die Eigentümer von nicht-kotierten Kapitalgesellschaften besteht die Möglichkeit eines Verkaufs von einzelnen Aktien dagegen nicht. Betroffen von der Doppelbelastung sind damit vor allem die Eigentümer von nicht-kotierten KMU. Mit der Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70% sollen Mehreinnahmen erzielt werden. Auf Stufe Bund sieht SV17 zwar Mehrausgaben und Mindereinnahmen vor. Warum diese aber von den KMU kompensiert werden sollen, ist nicht ersichtlich. Ob bei den Kantonen Mehreinnahmen nötig sein werden, ist dagegen vollkommen offen und hängt von den

konkreten kantonalen Massnahmen ab. Die Vorschrift zu einer minimalen Belastung bei der Dividendenbesteuerung stellt zudem einen weiteren Eingriff in die kantonale Steuerautonomie dar. Aus diesen Gründen ist sie abzulehnen.

Fehlende Entscheidungsgrundlagen als grundlegender Mangel von SV17

Der erläuternde Bericht zu SV17 enthält nur eine sehr allgemein gehaltene Diskussion zu den möglichen Auswirkungen der Vorlage und möglicher alternativer Massnahmen. So bleibt unbekannt, wie hoch die von den Unternehmen in Anspruch genommenen Abzüge für die Patentbox oder die Forschungsausgaben ausfallen könnten, oder in welchen Kantonen sich auch mit diesen beiden Massnahmen grosse finanzpolitische Herausforderungen ergeben könnten. Ungenügende Informationen bestehen auch bei der Frage der Mehr- oder Mindereinnahmen. Zwar rechnet der Bund aufgrund des höheren Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer mit höheren Ausgaben. Zu den möglichen Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes finden sich dagegen keine Informationen, ebenso wenig wie zu denjenigen der Kantone. Wie schon bei USR III soll das Stimmvolk damit über eine Vorlage abstimmen, bei der praktisch nichts über die möglichen Auswirkungen bekannt ist. Nachdem Bund und Kantone bereits viele Jahre an dieser Vorlage arbeiten, ist diese ungenügende Informationslage nicht nachvollziehbar. Sie ist aber ein weiteres Zeichen dafür, dass eine grundlegende Vereinfachung der Vorlage angezeigt wäre.

Hohe Komplexität, Widersprüche und unbekannte Auswirkungen sprechen gegen SV17 und für einen grundlegend anderen Weg

Die Herausforderungen durch die Abschaffung der Sonderregimes sind für die einzelnen Kantone sehr unterschiedlich. «One size fits all» gilt in diesem Fall deshalb sicherlich nicht. Der eingeschränkte Katalog an möglichen Massnahmen in SV17 erschweren diese kantonsspezifische Anpassung. Die Schaffung von zusätzlichen Ausnahmen würde aus SV17 dagegen eine Neuauflage von USR III machen, was angesichts der wuchtigen Ablehnung durch das Volk nicht angemessen wäre und wohl auch wenig Erfolgsaussichten hätte. Es drängt sich deshalb eine grundlegende andere Logik auf: auf die Schaffung neuer Ausnahmetatbestände ist zu verzichten. Vielmehr sind Steuersenkungen anzustreben. Diese schaffen gleich lange Spiesse und attraktive Rahmenbedingungen für alle Unternehmen, nicht nur für diejenigen, welche die neuen Ausnahmekriterien erfüllen.

Eine radikale Vereinfachung von SV17

Der Verzicht auf neue Ausnahmetatbestände würde SV17 radikal vereinfachen. Die direkte Gewinnsteuer auf Gewinnen könnte reduziert werden, um den Anpassungsbedarf bei den Kantonen zu reduzieren. Dies sollte allerdings in einer separaten Vorlage gemacht werden. Kantonale Steuersätze können ebenso wie die kantonale Besteuerung der Dividenden den Kantonen überlassen werden. In der Vorlage verbliebe damit einzig die Abschaffung der kantonalen Sonderregimes. Hinfällig wäre auch die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen, ein sachfremdes Element in SV17.

Konkrete Änderungsvorschläge

Art. 18b Abs. 1 DBG: Beibehaltung des geltenden Rechts

Grund: Keine Erhöhung der Dividendenbesteuerung.

Art. 20 Abs. 1bis DBG: Beibehaltung des geltenden Rechts

Grund: Keine Erhöhung der Dividendenbesteuerung.

Art. 7 Abs. 1 StHG: Beibehaltung des geltenden Rechts

Grund: Keine Erhöhung der Dividendenbesteuerung.

Art. 8 Abs. 2quinquies StHG: Beibehaltung des geltenden Rechts

Grund: Keine Erhöhung der Dividendenbesteuerung.

Art. 24b StHG Abs.1: Streichung

Grund: keine Patentbox.

Art. 24b StHG Abs.2: Streichung

Grund: kein zusätzlicher Forschungsabzug.

Art. 25b StHG: Streichung

Grund: keine Vorgaben zur maximalen Steuerreduktion.

Art. 5b Abs 1: FamZG

Grund: keine Erhöhung Kinderzulagen.

Art. 5b Abs 2: FamZG

Grund: keine Erhöhung Ausbildungszulagen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei allfälligen Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
**Industrie- und Handelskammer
St.Gallen-Appenzell**

Dr. Frank Bodmer
Leiter IHK-Research