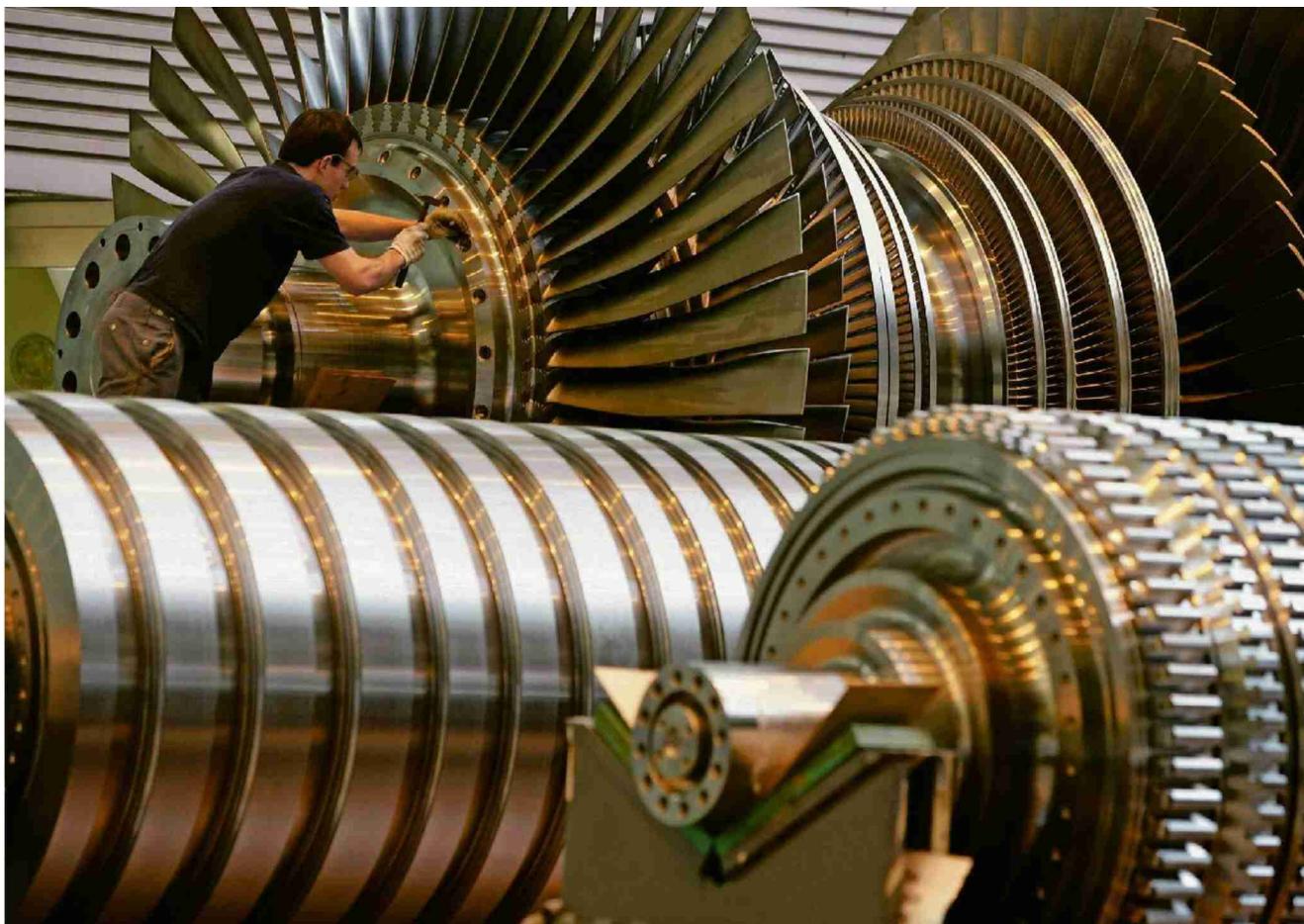


# Gut beraten

Die Unternehmenssteuerreform III ist so kompliziert, dass selbst viele Politiker sie nicht verstehen. Wie kommt ein solches Gesetz zustande? Wieso redeten so viele mit? Und hatten die Beratungsfirmen zu viel Einfluss? Das Making-of einer Monstervorlage.



Turbinenherstellung in einer Schweizer Fabrik: Viele Unternehmen könnten dank der USR III Steuern sparen. Foto: Martin Rütschi (Keystone)

## Beat Metzler

Kaum jemand versteht das Konzept von Radioaktivität. Trotzdem stimmen die Schweizer über Atomkraftwerke ab.

Ähnlich verhält es sich mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III). Kaum jemand versteht Konzepte wie «zinsbereinigte Gewinnsteuer» oder «Patentbox». Trotzdem stimmen die Schweizer darüber ab (am 12. Februar).

Der Vergleich stammt von Beat Walti, Zürcher FDP-Nationalrat und Befürworter der Vorlage. Laut Walti lässt sich diese «Herr und Frau Schweizer» kaum bis ins letzte Detail erklären. «Aber wie bei der Atomkraft reicht es, wenn wir sagen können, was die Idee dahinter ist und wie sie sich auswirkt.»

Die Komplexität der Vorlage ist auch eine Folge ihrer Entstehung. Über zehn Jahre dauerte diese, Hunderte Spezialisten redeten mit, Steuerbeamte, Wirtschaftsvertreter, Wissenschaftler, Finanzpolitiker. Nur für wenige Schweizer Gesetze findet ein derart breites Beteiligungsverfahren statt. «Die USR III ist eine der bedeutendsten wirtschaftspolitischen Vorlagen der letzten Jahrzehnte. Das rechtfertigt den überdurchschnittlichen Aufwand», sagt Fabian Baumer, Chef Steuerpolitik bei der eidgenössischen Steuerverwaltung.

Umso schwieriger ist es, zu sagen, woher die zentralen Ideen in der Vorlage stammen.

Neben Bund und Kantonen wirkte vor allem eine Gruppe prägend mit: die Beratungsfirmen, jene Unternehmen, die anderen Unternehmen beim Ausfüllen der Steuererklärung helfen. Den Kritikern der Vorlage passt dieser Einfluss gar nicht.

## Mit Widmer-Schlumpf gings richtig los

Am 26. September 2005 erhielt der Bundesrat eine Art Drohbrief aus Brüssel. Die steuerliche Sonderbehandlung von ausländischen Unternehmen, besonders in den Kantonen Zug und Schwyz, widerspreche dem Freihandelsabkommen mit der EU. Das müsse aufhören, bald. Der Brief war der Startschuss zur USR III. «Ich wusste: Hier steht viel auf dem Spiel», sagt Peter Hegglin (CVP), damals Zuger Finanzdirektor und heute im Ständerat.

Viele Bürgerliche, darunter der zuständige Bundesrat Hans-Rudolf Merz (FDP), hielten die Mahnung für eine unerlaubte Einmischung in die Schweizer Souveränität. Trotzdem sprach man mit der EU und fand eine Lösung. Allerdings wehrte sich Italien dagegen, die Einigung scheiterte.

Die Schweiz behielt ihre Sonderregelungen.

Doch die EU erhöhte ihren Druck. Dazu schaltete sich die OECD ein. Die Kantone hätten deshalb auf eine Lösung gedrängt, sagt Peter Hegglin. «Wir merkten, dass es so nicht mehr weiterging.» An einer vertraulichen Sitzung entwarfen Spitzenleute der Kantone und des Bundes jene Struktur, die den kompletten Umbau der Schweizer Unternehmensbesteuerung vorbereiten sollte.

2010 wechselte Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf (BDP) ins Finanzdepartement. Sie erklärte die Reform zur Chefsache und setzte das angedachte Team ein. Die Kerngruppe bestand aus vier Vertretern des Bundes und vier kantonalen Finanzdirektoren, darunter Peter Hegglin und die Baslerin Eva Herzog (SP). Weiter wurde eine verwaltungsinterne Expertengruppe geschaffen, die mit Vertretern aller wichtigen Verbände sprach. Dazu gehörten die Spezialisten von KPMG oder PricewaterhouseCoopers (PWC). Man wollte auf alles Steuerwissen zurückgreifen, das die Schweiz bot.

«Diese Interessengruppen konnten ihre Anliegen schildern», sagt Fabian Baumer. «Aber sie bekamen die Gesetzesentwürfe nie zu sehen.»

Zu diesem Zeitpunkt stand erst etwas fest: Der «privilegierte Steuerstatus» muss weg - jene Steuermodelle, die es ausländischen (und teils Schweizer) Firmen erlauben, weniger zu zahlen als alle anderen Unternehmen. Aus Sicht der EU sorgen sie für unläuteren Steuerwettbewerb. Würde die Schweiz an ihnen festhalten, gälte sie bald als Schurkenstaat.

Die Privilegien aufzuheben, ohne sie anderswo wieder aufzufangen, kam für die meisten Politiker nicht infrage. «Dies hätte Selbstmord im internationalen Steuerwettbewerb bedeutet», sagt Peter Hegglin. Dass die Schweiz in diesem vorne mithalten muss, gilt für die Bürgerlichen als gesetzt. Zu viel «Steuersubstrat» stehe auf dem Spiel.

Die ursprüngliche Idee, um diesen «Selbstmord» zu verhindern, lautete: Die Kantone müssen allgemein mit den Unternehmenssteuern runter, am besten auf 13 Prozent, das Niveau von Irland. So würde die Schweiz auch ohne Sonderregelungen konkurrenzfähig bleiben. «Über diese einfache Lösung hätten sich unsere Kunden sehr gefreut», sagt Jörg Walker, Steuerexperte der KPMG. Walker hat die Ausarbeitung der USR III von Anfang an begleitet.

Das Problem dieser Radikallösung war: Sie hätte viele Kantone, vor allem die grossen wie Zürich und Bern, finanziell ruiniert.

Also machte man sich an den Ansatz Nummer zwei: das Einführen neuer Steuererleichterungen.

Diese gelten für alle Firmen, weshalb die EU sie duldet. Von der Struktur her bevorzugen sie unter an-

## Eigene Steuermodelle kann die Schweiz kaum noch erfinden.

derem jene Unternehmen, die bisher von den Holdingprivilegien profitierten. «Je mehr solcher Instrumente man hat, desto weniger stark muss man den Statusgesellschaften mit allgemeinen Steuer-senkungen entgegenkommen», sagt Jörg Walker.

Kurz: Man fischt nach den gleichen Fischen, aber man tut es mit salonfähigen Ködern.

Das Tüfteln begann. Die Schweiz hat eine gewisse Tradition im Erfinden von kreativen Steuer-gesetzen. Diesmal scheiterten die Eigenkreationen. «Wir mussten von vielen guten Ideen absehen, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder auf die Abschlussliste von EU und OECD gekommen wären», sagt Peter Hegglin. Während der Ausarbeitung hätten beide Organisationen die Bandbreite des Möglichen immer weiter verschmälert.

Nachdem «Swiss Made» nicht mehr funktionierte, blieb nur noch etwas übrig: beobachten, was andere Länder tun, und diese Methoden, falls die EU sie duldet, für die Schweiz anpassen.

Das klingt einfacher, als es ist. Wenn man wissen will, welche Steuergesetze Luxemburg, Grossbritannien oder Belgien anwenden, kann man nicht einfach dort anrufen. «Das offizielle Beschaffen von Informationen stösst an Grenzen, wenn es um den Standortwettbewerb geht», sagt Fabian Baumer von der Steuerverwaltung. Selbst in der Schweiz würden sich die Kantone nicht alle ihre Methoden verraten, sagt Peter Hegglin. International könne man dies noch viel weniger erwarten.

An diesem Punkt kamen die international tätigen Beratungsfirmen ins Spiel. Ihre Praxisnähe verschaffte ihnen einen Vorsprung auf die kantonalen und universitären Steuerfachleute. Die Berater konnten einfach ihre Kollegen aus Belgien, Grossbritannien oder Luxemburg fragen. Diese wandten die entsprechenden Regeln tagtäglich an. «Wir zapften unseren grossen Erfahrungsschatz an. Auf ein so breites Wissen konnte sonst niemand zurückgreifen», sagt Jörg Walker von der KPMG.

Zum Wissensvorsprung der Beratungsfirmen ge-

hören auch Daten, die sich weder auf Steuerrechnungen noch in Bilanzen finden lassen. «Uns fehlten gewisse Angaben, um die finanziellen Auswirkungen der zinsbereinigten Gewinnsteuer abzuschätzen», sagt Fabian Baumer. PWC habe deshalb Stichproben gemacht und diese der Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt.

Monatelang rechneten die Experten - jene des Bundes und jene der Beratungsfirmen - unterschiedliche Modelle durch. «Das war ein langer Prozess. Man muss sehr genau sein, bis technisch alles stimmt», sagt Jörg Walker. Ein Vorschlag habe etwa ein verstecktes Steuerloch enthalten, das man zum Glück gefunden und beseitigt habe.

Die Spitzenleute der Beratungsfirmen, die sonst hohe Stundenansätze verlangen, stellten dem Bund keine Rechnung - obwohl sie wochen- oder gar monatelang für die USR III gearbeitet hatten. «Wenn wir all unsere Einsätze zusammenzählten, kämen grosse Beträge zusammen», sagt Walker.

### Umstrittener Nebensatz

Nach vier Jahren Arbeit stand die Vorlage des Bundesrats. Sie enthielt drei wichtige Instrumente: die Patentbox, Forschungsabzüge und die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Alle werden in irgendeiner Form bereits von EU-Ländern verwendet.

Nun kam die Vorlage in den politischen Austauschprozess. Das Echo war durchzogen. Eine Mehrheit der Kantone strich die zinsbereinigte Gewinnsteuer heraus. Sie befürchteten zu grosse Steuerausfälle. Später drückte die Wirtschaftskommission des Nationalrats (WAK) das Instrument wieder ins Gesetz - in schwächerer Form. Die Ständeräte sagten diesmal Ja. Im Gegenzug müssen die Kantone, die sie nutzen, Gewinne von Aktien stärker besteuern. Dies soll Ausfälle ausgleichen.

Aus linker Sicht haben die Beratungsfirmen zu viel Einfluss auf die jetzige Vorlage genommen. Ein

Beispiel dafür führt Alliance Sud an, eine Arbeitsgemeinschaft von neun Schweizer Hilfswerken, die sich für globale Steuergerechtigkeit einsetzt. Sie hat im Gesetz einen zentralen Satz gefunden, den Expertsuisse, die Dachorganisation der Beratungsfirmen, wortwörtlich so formuliert hat. Der Abschnitt wurde eins zu eins aus ihrer Vernehmlassungsantwort vom 30. Januar 2015 übernommen.

Es geht um die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Dank ihr können Unternehmen mit viel Eigenkapital den Gewinn, den sie versteuern müssen, verrin-

gern. Mittel dazu ist ein speziell berechneter Zins.

Ein Beispiel: Eine Firma besitzt 1 Million «überdurchschnittliches Eigenkapital». Beträgt der angenommene Zinssatz 1 Prozent, kann sie diesen auf ihr Vermögen anwenden und vom Gewinn abziehen (in diesem Fall 10 000 Franken). Firmen, die Schulden haben, können die Schuldzinsen bereits heute auf gleiche Weise wegrechnen.

Entscheidend dabei sind zwei Dinge: Was genau zum «überdurchschnittlichen Eigenkapital» gezählt wird. Und wie hoch man den Zins ansetzt. Als Referenz sieht das Gesetz zehnjährige Bundesobligationen vor. Ihr Zinssatz beläuft sich derzeit praktisch auf null. Das neue Instrument würde in den nächsten Jahren also nicht viel bringen.

## Einzelne Wörter entscheiden über sehr viel Geld.

Dank dem Vorschlag, den die Beratungsfirmen im Gesetzestext untergebracht haben, gibt es eine Ausnahme: Bei internen Darlehen - also wenn eine Muttergesellschaft ihrer Tochter Geld leiht - können Firmen einen höheren Zinssatz abziehen.

Dominik Gross, Steuerexperte von Alliance Sud, kritisiert diesen Zusatz als undurchsichtig: «Auf fiktives überschüssiges Kapital kann ein fiktiver Zinssatz abgezogen werden. Niemand weiss, wie sich das auswirkt. Es handelt sich nur um 17 Wörter, aber diese sind millionenschwer.» Zudem ermöglichen das Mittel global tätigen Unternehmen, Gewinne aus Ländern mit hohen Steuern in Tiefsteuerländer wie die Schweiz zu verschieben.

Als «nicht unüblich» bezeichnet Beat Walti den Vorgang, dass ein Gesetzestext direkt von einer privaten Organisation übernommen wird. In diesem Fall liege es auch daran, dass die zinsbereinigte Gewinnsteuer in der zweiten Vorlage des Bundesrats nicht mehr enthalten war. «Wir brauchten folglich eine Formulierung.» Die Fragestellung habe man in Beratung mit der Bundesverwaltung «rauf und runter diskutiert». Selbst in der jetzigen Form lasse das Gesetz keine «unangemessen hohe Abzüge» zu.

Dies betont auch Dominik Bürky, Steuerexperte bei Ernst & Young und Präsident von Expertsuisse. Der Zins, den die Firmen vom Gewinn wegrechnen können, sei nicht fiktiv, sondern orientiere sich am

Markt - also daran, was eine Bank für das gleiche Darlehen verlangen würde. Und das Absaugen von Gewinn verhinderten Hochsteuerländer wie die USA oder Deutschland mit eigenen Gesetzen.

### Den Beratern nützt die Vorlage doppelt

Die linke Skepsis geht über die einzelne Formulierung hinaus. Dominik Gross bezeichnet die Experten im internationalen Steuerrecht als schwer zugängliche Szene, die über exklusives Wissen verfüge. Dadurch, dass kaum jemand die Mechanismen der Steueroptimierung durchschaue, bekämen diese Spezialisten sehr viel Macht. Das sehe man an solchen Gesetzespassagen, die selbst viele Politiker nicht erklären könnten.

In die gleiche Richtung geht die Kritik von Beat Jans, SP-Nationalrat und Mitglied der WAK: «In der Abschlussphase brachten bürgerliche Mitglieder ständig neue, komplexe Änderungsanträge ein. Mir war völlig unklar, woher sie diese Ideen hatten, was sie bewirken und wem sie nützen.»

Der Verdacht wird verstärkt durch ein Youtube-Video, über das die «Schweiz am Sonntag» berichtete. Darin sagen Vertreter von PWC, sie seien «very happy» mit der USR III.

Das Happy-Sein hat Gründe: Die Umstellung nützt den Beratungsfirmen gleich doppelt. Die komplexe Anpassung verschafft ihnen zusätzliche Arbeit. Ausserdem findet innerhalb der Beratungsfirmen ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen Ländersektionen statt. «Wenn eine Firma nach Europa kommen will, stehen wir in direkter Konkurrenz mit unseren Kollegen zum Beispiel aus Irland oder Belgien», sagt Jörg Walker von der KPMG. Das heisst: Je weniger Steuern die Schweiz einfordert, desto leichter gewinnen die hiesigen Beratungsfirmen neue Kunden aus dem Ausland.

Trotzdem hätten die Beratungsfirmen nicht nur im eigenen Interesse gehandelt, sagt Walker. «Wir profitieren von der guten Infrastruktur in der Schweiz. Wir wollten dieses Erfolgsmodell nicht gefährden. Zudem tragen Firmen, die auch andersorts sein könnten, zu den Staatseinnahmen bei.» Die jetzige Lösung bezeichnet Walker als akzeptablen Kompromiss. Viele Unternehmen hätten durchgehend tiefe Steuersätze bevorzugt.

Ein anderer Beteiligter, der den Prozess aus nächster Nähe verfolgt hat, bestätigt diese Darstellung. Erst hätten die Beratungsfirmen auf Maximalforderungen gesetzt. «Doch als sie den Ernst der Lage erkannten, bereiteten sie Kompromisse vor.

Ohne ihre Ideen und ihren Gratiseinsatz hätte die Ausarbeitung viel länger gedauert.»

Es gebe viele komplexe Themen, bei denen die Politik ohne Expertenwissen nicht weiterkomme, sagt Beat Walti. Wichtig sei, dass man als Politiker mit verschiedensten Spezialisten rede. Bei der Ausarbeitung der USR III hätten zudem die Kantone starken Einfluss ausgeübt. Dies allein habe verhindert, dass die Wirtschaft ihre Interessen direkt durchdrücken konnte. Fabian Baumer von der Steuerverwaltung weist auf die vielen amtlichen Instanzen hin, die das Gesetz passiert habe.

### **Die Zukunft bleibt für alle ungewiss**

In einem Punkt sind sich linke Kritiker, bürgerliche Befürworter und Experten einig: Es bleibt offen, wie sich die Reform finanziell genau auswirkt. Dazu gebe es zu viele Unsicherheitsfaktoren, sagt Peter Hegglin. «Niemand weiss, wie sich die Unternehmen verhalten. Oder was das Ausland macht.»

Für die Linke bedeutet dies eine gefährliche Wette. Für die Bürgerlichen gehört es zum Spiel des Steuerwettbewerbs. «Das ist ein dynamischer Prozess», sagt Hegglin, «man muss die Instrumente immer wieder nachjustieren.»

Neben der schweren Verständlichkeit besteht also eine weitere Gemeinsamkeit zwischen Unternehmenssteuerreform III und Radioaktivität. Auch bei dieser wussten die Menschen am Anfang nicht genau, welche Folgen sie haben würde.

---