



11.3308

**Interpellation Recordon Luc.
Auswirkungen
bei der Feststellung eines Motivs,
das eine Volksabstimmung
massiv verfälscht**

**Interpellation Recordon Luc.
Conséquences
de la découverte d'un motif
faussant gravement
une votation populaire**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.11

11.3311

**Interpellation Berset Alain.
Unternehmenssteuerreform II.
Auswirkungen auf Bund
und Kantone**

**Interpellation Berset Alain.
Réforme de l'imposition
des entreprises II. Conséquences
pour la Confédération et les cantons**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.06.11

Recordon Luc (G, VD): Je souhaite revenir sur la réponse qui a été donnée à mon interpellation. Elle me paraît, en effet, sauf sur le plan de la longueur du texte écrit, absolument insuffisante. Elle est insuffisante à la fois sur la question de fond et sur la question institutionnelle générale.

La question de fond initiale qui s'est posée, vous le savez, c'est que ce qui a été fourni dans le cadre des débats parlementaires d'abord, puis devant le peuple ensuite, ne comportait pas d'éléments sur les conséquences en matière de remboursement du capital et sur les conséquences fiscales en matière de remboursement du capital découlant de la réforme qui nous était proposée. Cela pourrait avoir un impact sur les finances de la Confédération au fil des années et déjà immédiatement au cours de la présente année, ainsi que sur les finances des cantons, qui serait considérable. Il ne fait pas de doute que le peuple et les cantons, vu les résultats serrés de la votation, auraient pu se prononcer différemment.

Il y a même une assez grande probabilité que ç'ait été le cas s'ils avaient été dûment informés des importants manques à gagner sur le plan fiscal que devait induire cette réforme. Or le Conseil fédéral, dans sa réponse, minimise non seulement les chiffres, mais surtout la responsabilité de l'administration fiscale fédérale à cet égard.





La matière est bien entendu assez technique, mais cela n'empêche pas que, pour des fiscalistes rompus à l'exercice, il était aisé au sein de l'administration de se rendre compte que l'incitation fiscale que l'on allait créer pousserait de nombreuses entreprises à effectuer des remboursements de capital désormais défiscalisés. Il leur était également aisé de se rendre compte que les chiffres pouvant en résulter avaient vraisemblablement toutes les chances d'être considérables.

Il est en effet regrettable que personne n'ait par ailleurs soulevé cet élément dans la campagne, mais la responsabilité primaire d'informer correctement sur les projets du Conseil fédéral incombe à ce dernier et à ses services. En ce sens-là, on ne peut pas parler d'une information loyale, on ne peut

AB 2011 S 512 / BO 2011 E 512

pas considérer que le peuple ait tranché en toute connaissance de cause. Et dans un système de démocratie semi-directe, que j'ai eu l'occasion de défendre sous un autre angle il y a quelques jours, je considère cela comme particulièrement grave et je crois que nous devons tous en faire de même. C'est vraiment une atteinte à la crédibilité des institutions qui a été portée.

Alors, aujourd'hui je ne pense pas que nous irons très loin dans l'examen des conséquences concrètes relatives à la votation précise qui a subi cet impact, dès lors que différents intervenants – et notamment les cantons – ont saisi le Tribunal fédéral et que nous attendons maintenant de savoir d'abord si celui-ci se déclare compétent et ensuite, s'il dit oui, comment il tranche. Sinon, il faudra bien que le Conseil fédéral rende une décision un petit peu plus argumentée et crédible que la réponse que j'ai reçue à cette interpellation. Si le Tribunal fédéral tranche, le Conseil fédéral se contentera – ce serait peut-être institutionnellement plus sain – d'être partie dans la procédure en cours devant ledit tribunal.

En ce qui concerne le volet institutionnel général, il n'y a pour ainsi dire aucune réponse qui me soit ici donnée. C'est-à-dire: que faisons-nous si une votation fédérale a été faussée? Quelle est la procédure que nous suivons, d'abord? Qui décide que la votation doit être invalidée, en particulier dans le cas difficile où l'on découvre relativement tard que la votation a été faussée? Lorsqu'il y a des montants en jeu, lorsque des particuliers – en l'occurrence des entreprises – ont pris des dispositions, y a-t-il lieu d'annuler purement et simplement la votation comme si elle n'avait pas eu lieu et de refaire le calcul fiscal? Cela pose quand même des problèmes de rétroactivité qui ne sont pas simples à résoudre.

Sur toutes ces questions, le Conseil fédéral passe comme chat sur braise, et je me dois de regretter vivement non seulement qu'il n'y ait pas répondu, mais encore qu'il ne les ait pas abordées dans la réponse à mon interpellation. Ce sont des questions difficiles, délicates, qui pourraient bien nécessiter des modifications législatives, voire constitutionnelles. Je reste ainsi complètement sur ma faim, à moins que je n'entende aujourd'hui Madame la conseillère fédérale Widmer-Schlumpf donner des réponses – mais cela me paraît difficile vu la complexité de la matière – complémentaires suffisantes à cet égard. Je me dois simplement de constater que nous sommes face à un vide institutionnel absolument insatisfaisant et inacceptable.

De ce point de vue, je considère que le dossier reste encore largement ouvert, béant même, et que nous aurons très certainement l'occasion d'y revenir, sans doute après la décision du Tribunal fédéral sur sa compétence et peut-être sur le fond. Je regrette que nous n'ayons pas été en mesure d'être plus proactifs compte tenu de ce qui vient de nous être répondu.

Berset Alain (S, FR): Je me souviens d'avoir participé, avec certains d'entre vous ici présents, depuis le début aux travaux sur la réforme de l'imposition des entreprises II. Ce projet a été transmis par le Conseil fédéral au Parlement en 2005. Ensuite, il y a eu trois années de travaux sur l'essentiel du projet. Et puis aujourd'hui, en 2011, une partie de ce projet est encore en traitement devant la Commission de l'économie et des redevances; il s'agit de la partie qui concerne le commerce quasi professionnel de titres.

Je dis cela pour souligner à quel point nous avons été confrontés à un sujet d'une immense complexité; un sujet très compliqué pour les parlementaires de milice que nous sommes, et un projet sur lequel – naturellement, parce que notre système fonctionne ainsi – nous n'avons eu d'autre choix, bien que cela ait également répondu à notre volonté, que de croire presque aveuglément aux explications des plus grands spécialistes de cette question, qui venaient de l'administration fédérale, puis à celles du Conseil fédéral.

J'aimerais tout d'abord, Madame la conseillère fédérale, vous remercier pour la réponse qui a été donnée à mon interpellation. J'ai une question complémentaire à poser et ensuite je ferai une appréciation de la situation. Je vous remercie pour les chiffres, pour la transparence. Il ne doit pas être très agréable ni très facile pour un gouvernement de reconnaître qu'il n'avait pas connaissance des conséquences immenses d'un projet qu'il a transmis au Parlement en disant: "Veuillez s'il vous plaît approuver ce projet." Il ne doit pas être très facile de revenir quelques années plus tard et de dire: "C'est vrai, nous avons dit que ce projet serait probablement



neutre sur le plan des recettes fiscales." En effet, c'est ce qui avait été affirmé. Finalement, on doit constater, après la votation dont le résultat a été très serré, que ce ne sera effectivement pas neutre, mais que cela coûtera plusieurs milliards de francs par année durant plusieurs années. Cela ne doit pas être facile, et j'imagine que vous avez dû ressentir un certain moment de solitude en pensant que vous deviez venir annoncer cela et reconnaître le problème qui se pose. Avec la continuité du gouvernement, vous n'êtes pas responsable personnellement, Madame la conseillère fédérale, de ce qui s'est passé là, mais vous avez dû l'assumer et venir nous annoncer cette nouvelle.

Ma question est très précise et elle concerne les remboursements qui sont annoncés par les entreprises qui ont encore un certain délai pour le faire. J'aimerais savoir si, depuis le moment où la réponse à mon interpellation a été donnée, d'autres annonces ont été faites, savoir aussi quelle est l'estimation que vous faites des annonces qui vont encore être produites, savoir s'il serait possible d'obtenir la liste des entreprises et des montants qui sont annoncés pour qu'on ait une idée aussi précise que possible de la situation, même si les chiffres que vous donnez sont déjà relativement précis, en tout cas dans leur globalité. J'aimerais vous prier de bien vouloir répondre à cette question.

Maintenant, en ce qui concerne la situation, je l'ai dit: les conséquences financières de la réforme de l'imposition des entreprises II ont été complètement occultées, sous-estimées. Qu'il ait été possible ou pas de les estimer, on peut encore en discuter. Le Conseil fédéral a indiqué qu'il était impossible d'estimer les conséquences financières de la réforme. Il paraît difficile de croire – maintenant qu'on voit comment cela se passe – que les grands spécialistes de cette question n'aient pas pu imaginer que les possibilités offertes par la réforme de l'imposition des entreprises II ne soient pas utilisées par les entreprises concernées. J'ai de la peine à imaginer qu'on n'ait pas pu au moins dire: "Attention, sur le plan des recettes fiscales, cela peut poser un problème."

Alors, clairement, cela ne figurait ni dans le message transmis aux Chambres fédérales, ni dans les explications du Conseil fédéral publiées avant la votation. A aucun endroit, il n'est indiqué: "Attention, on n'arrive pas à estimer les conséquences de la réforme, mais il y a là potentiellement un gros problème." Il a été dit: "On n'arrive pas à estimer les conséquences", et en effet on n'arrive pas à les estimer. Cela en est resté là, ce qui naturellement cause un souci. C'est vrai, cela n'a pas fait l'objet d'un grand débat, ni en commission, ni aux chambres, ni dans la campagne qui a précédé la votation populaire, parce que le débat a effectivement porté sur d'autres éléments et que cet élément-là – si on faisait confiance au Conseil fédéral et à l'administration avec ce qu'elle avait annoncé – ne semblait pas poser de problème particulier.

Au final, il y a évidemment la décision populaire qu'on connaît: le projet a été accepté avec 20 000 voix de différence. Mais vous vous souvenez qu'il y avait eu un malaise dans tout le débat qui avait précédé la votation populaire, un certain malaise parce qu'on n'avait pas le sentiment de pouvoir bien maîtriser le projet qui était soumis à votation populaire. On voit maintenant quelles sont les conséquences de son adoption. Le fait qu'on n'arrivait pas à le maîtriser n'avait pas donné lieu, comme on aurait pu s'y attendre, à une certaine retenue de la part des uns et des autres, notamment pas de la part de celles et de ceux qui défendaient le projet, notamment pas de la part du Conseil fédéral dans la campagne précédant la votation.

AB 2011 S 513 / BO 2011 E 513

S'il y a une chose à retenir de cette affaire, c'est que parfois il vaut mieux une défaite qu'une victoire à la Pyrrhus. Une défaite donne l'occasion de refaire le débat, de réfléchir à nouveau, de lever les doutes; tandis qu'une victoire à la Pyrrhus peut créer plus de problèmes qu'une défaite qui aurait donné l'occasion de se pencher encore une fois sur la question. Il vaudrait la peine de se souvenir de cet exemple pour d'autres votations populaires qui vont émailler notre vie politique – parce que notre système fonctionne ainsi – et se souvenir que, quand il y a un malaise, quand quelque chose n'est pas très clair, nous sommes certainement tous appelés à faire preuve d'une certaine retenue dans la votation et dans les arguments que nous utilisons, parce qu'à la fin il ne s'agit pas seulement de gagner ou de perdre; ce n'est pas un match de foot! Il ne s'agit pas seulement de gagner ou de perdre, il s'agit de définir la ligne, la bonne ligne pour l'avenir de notre pays. Là, manifestement, vous pouvez peut-être juger que c'était la bonne ligne, que si c'était à refaire on le referait, mais, tout de même, les conséquences ne sont pas du tout celles que l'on attendait.

Nous recevons à chaque session le document "Vue d'ensemble des objets prévus à l'ordre du jour avec leurs conséquences financières", dans lequel tout est détaillé. Quand les conséquences financières d'un projet se montent à 100 000 francs, c'est indiqué dans ce document. Vous pouvez consulter ce document pour ce qui concerne la réforme de l'imposition des entreprises: il y était indiqué que ce projet allait entraîner des pertes de recettes de quelques dizaines de millions de francs dans les premières années, mais qu'il allait en résulter



un tel essor économique que, très rapidement, ce ne seraient pas des pertes de quelques dizaines de millions de francs, mais des bénéfiques, y compris pour les collectivités publiques. Nous devons aussi avoir le courage de dire que ce document peut être relativisé et que, dans le fond, il n'y a pas seulement les chiffres que nous devons lire, il y a aussi ensuite la conscience que l'on a quand on étudie les dossiers et le recul que l'on doit prendre, la réserve que l'on doit parfois s'imposer, lorsqu'on sent que tout n'est pas aussi clair et aussi net que cela en a l'air.

C'est aussi une leçon, je crois, qui nous montre le déséquilibre entre la "force" de l'administration fédérale et du Conseil fédéral d'un côté, et le travail de milice au Parlement de l'autre. Le fait d'être des miliciens ne nous décharge pas de notre responsabilité concernant les projets que nous adoptons.

Il faut bien considérer que nous avons probablement affaire là – et c'est aussi mon mea culpa que je fais ici – à un certain problème avec les projets les plus complexes parce que nous ne sommes pas automatiquement en mesure de pouvoir toujours vraiment mesurer les conséquences de ce que nous décidons. Je le dis: j'étais membre de la commission parlementaire, j'aurais aussi pu essayer de voir quel était ce problème, de thématiser cette question et essayer d'éviter qu'il y ait des conséquences dont nous n'aurions pas été conscients au moment de la décision. Simplement, je dois avouer – probablement avec d'autres ici – que je n'avais pas les moyens de faire ce travail parce que, effectivement, cela ne peut pas être fait à mi-temps, et cela aurait nécessité d'avoir des moyens beaucoup plus importants pour creuser tout le sujet.

Un des points que je mentionne dans mon interpellation ne concerne pas les conséquences financières pour la Confédération – on en a déjà parlé longuement, et une information complète nous est parvenue à ce sujet – mais les conséquences pour les cantons et les communes. La réponse du Conseil fédéral est claire: on doit s'attendre à des conséquences annuelles négatives pour les cantons et les communes de 140 à 200 millions de francs par année. C'est ce qu'on lit dans la réponse du Conseil fédéral: 140 à 200 millions de francs par année pour les cantons et les communes sans qu'on en ait même discuté avec eux! Eux aussi auraient dû être un peu plus curieux et un peu moins enthousiastes à l'égard de ce projet, parce que aujourd'hui ils en payent également les conséquences.

Voilà ce que je voulais ajouter. Vous allez vous dire que je ne suis pas tellement en train de parler d'une conséquence concrète du projet. C'est vrai, parce que nous savons maintenant ce que cela aura comme conséquences. Je suis en train de vous parler des conséquences de projets très complexes – conséquences que nous avons des difficultés à mesurer – pour lesquels nous devons assumer ce qui se passe ensuite.

C'est une forme de leçon, je crois, qui nous est donnée avec ce projet, et j'espère que nous aurons à l'avenir suffisamment de mémoire pour nous en souvenir et nous dire: "Attention!", quand un projet paraîtra difficile à saisir et qu'on sentira qu'il aura probablement d'immenses conséquences. Prudence! Soyons prudents! Encore une fois, on peut se dire aujourd'hui, y compris pour celles et ceux qui soutenaient ce projet, que parfois une défaite est plus douce qu'une victoire à la Pyrrhus.

Reimann Maximilian (V, AG): Die harten Töne, die von rot-grüner Seite in den Interpellationen, in den Begründungen oder eben heute hier im Rat gegen die Unternehmenssteuerreform II angeschlagen worden sind, sind schon etwas einseitig ausgefallen. Da ist ein Kontrapunkt von der rechten Seite des politischen Spektrums mehr als angebracht. Diesen werde ich nun setzen.

Bei Kollege Recordon war der Tenor: "Die Öffentlichkeit fiel aus allen Wolken, die Kosten für Bund und Kantone bewegen sich in der Grössenordnung von gleich zwei Konsolidierungs- bzw. Sparprogrammen." Herr Recordon, mit mir gehören noch viele Mitbürgerinnen und Mitbürger zur Öffentlichkeit, die keineswegs aus den Wolken gefallen sind. Um Kosten für den Staat handelt es sich auch nicht, sondern um Mindereinnahmen bei den Steuern, und das ist noch längst nicht dasselbe.

Herr Kollege Berset seinerseits spricht von gravierenden negativen Folgen für die öffentlichen Finanzen, spricht von Hunderten von Milliarden Franken an Agio-Reserven aus Kapitaleinlagen, die nun drohend über dem Staatshaushalt hängen und zu schrumpfenden Steuereinnahmen führen werden. Die approximativen Zahlen kennen wir jetzt. Ob diese Reserven je zur Ausschüttung kommen und, falls ja, in welcher Zeitspanne, weiss heute wirklich niemand. Nun gleich vom grösstmöglichen Ausmass auszugehen ist doch recht kühn, um nicht zu sagen: unverfroren. Ich bin zunächst einmal froh, dass der Bundesrat in seiner Antwort nun einiges zurechtgerückt hat.

Herren Kollegen Interpellanten, nehmen Sie also bitte zur Kenntnis, dass es bei der Rückzahlung von Reserven aus Kapitalanlagen – was den Staat anbetrifft – nicht um Kosten oder entgangene Fiskaleinnahmen geht, sondern um bis zum 1. Januar dieses Jahres systemwidrig als steuerbare Einkommen erfasste Ausschüttungen; diese einzig in der Schweiz geübte Praxis war systemwidrig.

Gerade diese ungerechte, systemwidrige Steuer wollten wir Befürworter der Unternehmenssteuerreform II



doch bewusst beseitigen und damit die Spiesse gleich lang machen wie im Ausland. Damit müssen wir die einheimischen Steuerzahler nicht weiter ungerecht, ja diskriminierend im Vergleich zum Ausland behandeln. Jeder Schweizer Aktionär, vom Kleinanleger – davon gibt es ja Abertausende – bis zum grossen Anleger, freut sich doch ob der Beseitigung dieser systemwidrigen Steuer. Wer von Ihnen hat nicht ein paar Aktien, von ABB, von Swiss Re oder – insbesondere in der Romandie, Herr Recordon – von der Waadtländischen Kantonalbank? Da können viele, eben dank dieser Agio-Ausschüttung anstelle von Dividenden, nun etwas an Steuern sparen. Vielleicht sind sie aus Freude darüber aus den Wolken gefallen, um das Bild von Herrn Kollege Recordon zu gebrauchen.

Zum Schluss noch dies: Herr Recordon wirft die Frage auf, ob man Volksabstimmungen für ungültig erklären müsste, wenn der Souverän zuvor nicht korrekt über die Folgen einer Annahme oder Ablehnung informiert worden sei. Nun, ich gehörte auch schon zu den Verlierern von Volksabstimmungen, deren finanzielle Folgen sich nachträglich ziemlich

AB 2011 S 514 / BO 2011 E 514

anders präsentiert haben als vom Bundesrat in Aussicht gestellt. Das schlagende Beispiel aus meiner Sicht: Die Abstimmung über das Schengen/Dublin-Abkommen. Das war ebenfalls ein harter Abstimmungskampf. Das Bundesbüchlein wies jährliche Folgekosten aus, die sich später als masslos untertrieben herausstellten. Sind die Stimmbürger nun im Irrtum gewesen? War die Abstimmung massiv verfälscht und müsste deswegen wiederholt werden? Ich sage klar Nein. Aber wenn schon eine Nachbesserung, dann eine nachträgliche politische Nachbesserung durch das Parlament. So könnte man auch bei der Unternehmenssteuerreform II vorgehen, sollte sich da überhaupt Handlungsbedarf ergeben.

Ich denke, das bereits angerufene Bundesgericht wird ebenfalls zu einer solchen oder ähnlichen Beurteilung kommen. Aber erfreuen wir uns doch weiterhin an der Tatsache – und sehen wir nicht immer schwarz –, dass unsere Unternehmen über derart viele Milliarden Franken an Agio-Reserven verfügen. Das hat sie in der eben überwundenen Finanz- und Wirtschaftskrise resistent gemacht. Und diese Reserven werden ihnen auch in einer nächsten Krise zugutekommen. Deshalb gehe ich nicht davon aus, dass in nächster Zeit alle diese Agio-Reserven zur Ausschüttung kämen, nur um den Aktionären Einkommenssteuern zu ersparen. So töricht sind bei uns doch weder die Aktionäre noch die Unternehmen – die schon gar nicht –, die solche Ausschüttungen vornehmen müssten.

Forster-Vannini Erika (RL, SG): Vorab möchte ich dem Bundesrat für seine Stellungnahme danken. Darin wird einiges vertieft und vieles, was in den Medien zu lesen war, zurechtgerückt. Gleichzeitig bedauert der Bundesrat in seiner Antwort auf die beiden Interpellationen offen und ehrlich, dass in der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II lediglich darauf hingewiesen wurde, dass die Mindereinnahmen nicht beziffert werden können. Auch habe ein Hinweis im Abstimmungsbüchlein gefehlt, weshalb wohl auch der Eindruck entstanden sei, dass diese Mindereinnahmen nach dem Systemwechsel vernachlässigbar seien.

Als WAK-Mitglied mag ich mich allerdings nicht daran erinnern, dass wir entsprechende Fragen gestellt hätten – das hat Herr Berset soeben auch erwähnt –, dass wir nachgehakt hätten, wenn es betreffend finanzielle Ausfälle nur lapidar hiess, diese seien nicht quantifizierbar. Wenn ich mich richtig erinnere, wurde die Revision in diesem Punkt auch in der Kommission kaum thematisiert. Wenn schon, dann geht auch an uns der Vorwurf, dass wir uns nicht sorgfältiger mit diesen Fragen auseinandergesetzt haben.

Dass niemand eine Quantifizierung der Ausfälle beim Übergang zum Kapitaleinlageprinzip verlangt hat, hat unter anderem wohl auch damit zu tun, dass wir den Übergang steuersystematisch und sachlich als richtig erachteten. Wir wollten die Doppelbesteuerung mildern, wozu eben auch der Übergang vom Nennwert- zum Kapitaleinlageprinzip gehörte. Die sogenannten Kapitalreserven oder Agios sind ja auch privates, versteuertes Geld, das bei der ursprünglichen Praxis bei einer Rückzahlung nochmals zur Besteuerung gelangte. Das hat uns eingeleuchtet, und das tut es auch heute noch. Vermutlich deshalb haben wir für einmal ein uns richtig erscheinendes Prinzip über akribische Berechnungen und Schätzungen gestellt.

Sodann gehen die Schätzungen gemäss der Antwort auf die Interpellation Berset davon aus, dass die Ausfälle bei der Verrechnungssteuer – im Verhältnis zu deren Gesamtvolumen zwischen 14 und 35 Milliarden Franken – jährlich mit 200 bis 300 Millionen Franken pro Jahr nicht nur zeitlich begrenzt, sondern auch relativ bescheiden sind.

Bei der Einkommenssteuer betragen die Mindereinnahmen des Bundes nach den Zahlen in der Antwort des Bundesrates zusätzlich 70 bis 100 Millionen Franken. Dazu kommen die Ausfälle der Kantone. Ich habe in meinem Kanton nachgefragt: Sie werden dort für das Jahr 2011 auf 7,32 Millionen Franken geschätzt, im Jahr 2012 sollen es noch 1,2 bis 1,8 Millionen Franken sein. Dabei gilt es auch hier festzuhalten, dass Schätzungen



über die künftige Ausschüttungs- und Rückzahlungspolitik mit hohen Unsicherheiten behaftet sind. Die in den Medien verbreitete Behauptung, dass allein auf Bundesebene mehr als 30 Milliarden Franken an Steuerausfällen die Folge seien, ist also schierer Unsinn.

Der Fokus beim Referendum lag denn auch auf dem Teilsatzverfahren, d. h. auf der teilweisen Besteuerung der Dividenden. Viele der Neinsager, die das Referendum unterstützten, störten sich an der arbiträren 10-Prozent-Klausel als Voraussetzung für die Steuererleichterung, vor allem für die KMU. Sie forderten die Erleichterung entweder für alle oder gar keine. Dass nun mit dem Übergang – Kollege Reimann hat es bereits erwähnt – auf das Kapitaleinlageprinzip alle Anteilhaber und damit breite Teile der in Aktien sparenden Bevölkerung profitieren, müsste ja eigentlich versöhnlich stimmen. In diesem Sinne denke ich, ist es richtig, das Thema abzuschliessen. Ich bin dankbar, Herr Berset, dass auch Sie gesagt haben: Wenn schon, dann haben auch wir in der WAK gewisse Fehler gemacht.

Graber Konrad (CEg, LU): Auch ich erachte es auf der einen Seite als unschön, dass die Frage in der Kommission, im Rat und dann im Bundesbüchlein nicht quantifiziert dargestellt worden ist. Auf der anderen Seite stimme ich auch Herrn Berset und Frau Forster zu, dass es nicht nur die Aufgabe des Bundesrates ist, ein umfassendes Bild darzulegen, sondern es ist auch unsere Aufgabe in der Kommission und im Rat, die notwendige Arbeit dafür zu leisten. Ich denke, dass die in den beiden Interpellationen genannten Fragen selbstverständlich auch damals in der Kommission hätten gestellt werden können. Der Bundesrat deklarierte damals klar, dass man keine Berechnungen machen könne. Wenn man jetzt sieht, was er auf den Tisch legt, sind das nicht Berechnungen, aber immerhin analytische Überlegungen, und solche wären damals selbstverständlich auch verfügbar gewesen; es wäre unsere Aufgabe gewesen, diese abzurufen, wenn deklariert wird, dass etwas zu wenig quantifiziert werden kann. Ich bin aber auch wie Frau Forster der Auffassung, dass das, was fachlich richtig ist, auch politisch richtig ist. Und wir wären in dieser Frage so oder so nicht darum herumgekommen, zu einem anderen Zeitpunkt eine Anpassung vorzunehmen. Fachlich ist es deshalb richtig, weil es, wenn man 1000 Franken investiert und nachher 1000 Franken zurückerhält, keinen Grund gibt, weshalb man als Steuerpflichtiger darauf Steuern bezahlen sollte. Das ist vereinfacht dargestellt die Situation.

Ich bin dem Bundesrat sehr dankbar, dass er das Thema Rechtssicherheit und Rückwirkung auch in der Antwort auf die Interpellation 11.3311 ausgeleuchtet hat und dass er insbesondere auch eine Aufhebung der Rückwirkung bekämpft. Zum Thema Rechtssicherheit ist zu sagen, dass steuerbefreite Kapitalrückzahlungen bereits vor dieser Gesetzesrevision möglich waren: Dass jemand eine Aktie mit einem Nennwert von 10 Franken hatte und die Gesellschaft dann eine Kapitalrückzahlung vornahm, war bereits in der Vergangenheit – also vor der Gesetzesänderung – möglich; diese Möglichkeit wurde damals von der Ems-Chemie als erster Gesellschaft benutzt.

Neu ist eigentlich der Wechsel vom Nennwertprinzip zum Kapitaleinlageprinzip, also die Ausschüttung von Reserven und Kapitaleinlagen. Da würde ich Herrn Berset in einer anderen Richtung auch zustimmen: "Prudence" gilt es aus meiner Sicht nicht nur bei der Frage von neuen gesetzlichen Bestimmungen walten zu lassen, sondern das Wort "Vorsicht" hat seine Berechtigung auch bei der Frage von allfälligen Anpassungen dieser Gesetzesbestimmung, die immerhin die Hürde einer Volksabstimmung genommen hat. Ich glaube, dort müssen wir auch sehr vorsichtig sein. Eine Änderung könnte sich dann sehr schnell zu einem Bumerang entwickeln.

Gesellschaften, in die ich Einblick habe, überlegen sich heute, wie sie mit diesen neuen gesetzlichen Bestimmungen, auch mit den bisherigen Möglichkeiten, umgehen sollen. Es gibt auch einen Druck der Aktionäre; sie sagen: Wenn der Bundesgesetzgeber hier allenfalls eine Anpassung vornimmt, dann regelt das vorher noch; lasst die

AB 2011 S 515 / BO 2011 E 515

Aktionäre noch profitieren. Wir müssen schon schauen, dass wir mit allfälligen Änderungen, die hier angedacht sind, nicht dazu beitragen, dass diese Möglichkeiten beschleunigt genutzt werden – beschleunigt, allenfalls sogar in einem Aufwisch. Wir können damit verhindern, dass sie mit geballter Kraft auf die Allgemeinheit, auf die öffentlichen Haushalte greifen werden.

Ich glaube, da müssen wir schon sehr vorsichtig sein. Erstens ist ein Volksentscheid nicht einfach umzusetzen, und zweitens könnten die Auswirkungen durchwegs auch kontraproduktiv sein.

Wir müssen auch aufpassen, dass wir Firmen jetzt nicht quasi drängen, Kapital abzubauen, das sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht möglicherweise brauchten. Ich erinnere daran, dass wir als Gesetzgeber in anderen Bereichen – wir werden am nächsten Dienstag über die "Too big to fail"-Problematik diskutieren – etwas anderes verlangen, nämlich dass die ganz grossen, systemrelevanten Banken Kapital bilden.





Es darf nicht geschehen, dass unter dem Druck von allfälligen Änderungen, wie jetzt der Fall, die Gesellschaften geradezu dazu gedrängt werden, Kapital abzubauen, was sie aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen sonst nicht tun würden. Ich bitte Sie also, das zu überlegen.

Ich bin damit sehr zufrieden und einverstanden, dass man von einer Rückwirkung absieht. Wenn man Änderungen vornehmen möchte, was das neue Regime angeht, bitte ich auch um eine gewisse Zurückhaltung, da Bumerang-Effekte nicht auszuschliessen sind.

David Eugen (CEg, SG): Es ist schon richtig, dass wir im Jahr 2005 auch in diesem Rat die Quantifizierung der Auswirkungen dieser korrekten Änderung des Gesetzes – es wurde gesagt – nicht genau vorgenommen haben. Aber es stellt sich auch die Frage, ob man das überhaupt hätte genau vornehmen können. Ich habe einige Überlegungen hierzu und bitte die Frau Bundesrätin zu sagen, ob diese richtig sind.

In der Antwort auf die Interpellation Berset schreiben Sie, es seien nach dem jetzigen Stand Reserven aus Kapitaleinlagen von 262 Milliarden Franken gemeldet. Es ist klar, dass aufgrund dieser Regelung sehr viele neue Firmen in die Schweiz zugezogen sind. Die haben Agio mitgebracht, und zwar in hohem Umfang. Ich schätze, dass das etwa im Bereich von 100 Milliarden liegt bei denen, die neu in die Schweiz gekommen sind. Mit diesen 100 Milliarden Franken Agio ist nicht nur dieser Betrag, sondern auch generell Steuervolumen gekommen; dies sowohl bei den juristischen Personen als auch bei den natürlichen Personen. Das heisst, dass die Zuzüger, die gekommen sind, seit wir das gemacht haben, auch wieder Steuern abliefern, und zwar auf allen Ebenen: beim Bund, bei den Kantonen und den Gemeinden. Es gibt hier also eine Kompensationsposition.

Was mich auch interessiert: Wie viel an Kapitaleinzahlungen steckt eigentlich nach unserer Abstimmung drin? Nach meiner Meinung steckt viel drin. Allein die UBS hat wegen der Krise 40 Milliarden Franken aufnehmen müssen. Mit anderen Worten: Unsere Neuordnung hat natürlich auch – das war von uns sicher auch nicht gewollt und nicht vorhergesehen – die Kapitalbeschaffung der UBS in der Grössenordnung von diesen 40 Milliarden während der Krise wesentlich erleichtert, das ist klar. Was nachher noch bei anderen Firmen gekommen ist, die auch in der Krise waren – diesen Effekt kann man sicher nicht der Abstimmung anlasten –, wissen wir nicht. Wahrscheinlich übersteigt das neue Eigenkapital, das wegen der krisenhaften Entwicklung nachträglich beschafft werden musste, 50 bis 60 Milliarden Franken. Das muss man auch noch in diese Zahl hineinrechnen. Das sind alles Dinge, bei welchen wir vorher ja auch nicht genau voraussehen konnten, wie sie sich entwickeln würden.

Der letzte Punkt ist noch folgender: Es stellt sich auch die Frage, wie viel von diesem Agio überhaupt ausgeschüttet worden wäre. Die Rechnung der Steuerverwaltung oder auch des Bundesrates in der Antwort zur Interpellation setzt ja voraus, dass die Leute dann ausschütten; denn nur wenn sie ausschütten, kann man die Steuer erheben. Wir wissen aber aus der Vergangenheit, dass das Geld einfach auf die hohe Kante gelegt, thesauriert und wegen der Steuereffekte eben nicht ausgeschüttet wurde. Man hätte die Steuer in dem Sinne also auch nicht beziehen können. Diese Bemerkungen mache ich nur, und diese Fragen an die Frau Bundesrätin stelle ich nur, weil mir die Rechnungen, die zum Teil gemacht wurden – natürlich auch in den Zeitungen – etwas stark vereinfacht zu sein scheinen. Es scheint mir nicht richtig, dass man das nachher gerade in Steuerergebnisse umrechnet, die man gehabt hätte, wenn man damals anders gehandelt hätte.

Ich möchte auch noch etwas zu dem sagen, was Kollege Graber angesprochen hat, nämlich zur Frage, wie in Zukunft vorzugehen sei: Sicher kann man prüfen, ob man neu wieder etwas ändern sollte. Ich bitte aber auch hier, sehr vorsichtig zu sein. Denn in der Sache ist Folgendes richtig: Wenn ich Kapital gebe und den gleichen Betrag wieder zurückerhalte, ohne Zins, ist das einfach eine Vermögensverschiebung und hat mit Einkommen wirklich nichts zu tun. In dem Sinne ist es auch nicht richtig, wenn man das besteuert. Der grundsätzliche Schritt sollte daher in keinem Fall rückgängig gemacht werden, denn dieser Schritt ist richtig. Die Zeitspanne, die wir damals angenommen haben, war vielleicht etwas lang, aber wir sollten diese, auch aus Gründen der Rechtssicherheit, jetzt nicht rückwirkend ändern. Ich möchte schliesslich auch eher davor warnen, das Aktienrecht zu verändern; wir stehen ja in einer riesigen Aktienrechtsrevision. Das Beste ist, wenn Sie die Bonus-Steuer gutheissen und sagen: Es gibt nur Managementbonusse, wenn Dividenden ausgeschüttet werden.

Wenn das angenommen würde, würde die Vorlage, die wir hier beschlossen haben, bewirken, dass Dividenden ausgeschüttet werden, damit man Bonusse beziehen kann. Dann würde unsere Vorlage als positives Steuerungsmittel schon genügen, als Anreiz, Dividenden auszuschütten, anstatt Kapitalrückzahlungen vorzunehmen, weil dann das Management auch Aussicht auf einen Bonus hätte. In diesem Sinne hätte unsere Bedingung – das haben wir damals nicht bedacht – eigentlich noch einen positiven Effekt.

Fetz Anita (S, BS): Die Geschichte ist, meine ich, ebenso unerfreulich wie stossend. Natürlich haben auch



wir unseren Teil dazu beigetragen, indem offenbar in der WAK nicht offensiv nachgefragt worden ist. Mein Fazit aus dieser Geschichte ist: Vorlagen, die nicht quantifizierbar sind, sind meines Erachtens nicht mehr akzeptabel; da sollten wir in Zukunft lieber die Hände davon zu lassen.

Ich erinnere Sie aber daran, dass die Zustimmung hauchdünn – hauchdünn – ausgefallen ist: 0,5 Prozent mehr Jastimmen. Sie alle wissen hier, dass diese Vorlage ganz sicher nicht durchgekommen wäre, wenn die Zahlen vorher bekannt gewesen wären. Im Abstimmungsbüchlein stand, dass der Steuerausfall 83 Millionen Franken betragen werde. Wenn so eine genaue Zahl genannt wird, kommt man in guten Treuen nicht auf die Idee, dass da irgendwo doch noch etwas wäre. Ich habe auf manchem Podium gestritten; da ist immer behauptet worden, der Steuerausfall sei wirklich gering, das sei eine Vorlage für KMU, ganz sicher nicht für Konzerne. Doch, brief, das ist Schnee von gestern.

Ich danke dem neuen Bundesrat – mit Betonung auf "neu" –, dass er die Sache kritisch und ehrlich dargestellt hat. Alles andere würde nämlich das Vertrauen in die Behörden und ihre Informationen nicht gerade fördern.

Kollege Reimann, so wenig ist das also jetzt auch wieder nicht, worum es da geht. Immerhin sind schon 200 Milliarden Franken Agio angemeldet, was nicht heisst, dass die dann alle eingelöst werden, doch angemeldet sind sie. Auch der Bundesrat sagt, dass mit einem Steuerausfall von 300 bis 400 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen sei. Das ist nicht nichts.

Ich meine, auf einen Punkt ist nicht hingewiesen worden. Es wird vor allem gesagt, das sei auch gut, es seien deshalb sehr viele Unternehmen in die Schweiz gekommen, das werde Steuern geben usw. Deshalb macht man das ja auch.

AB 2011 S 516 / BO 2011 E 516

Aber das ist mit ein Grund, warum wir heute viele Probleme haben. Natürlich sind viele Firmen aufgrund von Steuersenkungen gekommen – ich meine, bald zu viele. Heute kommen sie nämlich nicht nur mit ihrem Hauptsitz, sondern sie kommen mit ganzen Belegschaften, weil sie diese qualifizierten Belegschaften halt brauchen. Das ist mit ein Grund, warum wir in der Schweiz jetzt eine Riesendebatte darüber haben, ob die Einwanderung zu stoppen sei. Diese Zusammenhänge muss man schon auch sehen. Es sind nicht primär die offenen Grenzen, die einfach so viele Leute bringen, sondern es sind primär die Steuersenkungen, die immer mehr Unternehmen aus dem Ausland anziehen. Das ist an und für sich gar nicht schlecht, aber diese bringen Leute mit. Das möchte ich an dieser Stelle gesagt haben.

Ich habe eine Frage dazu, was ein möglicher Lösungsansatz sein könnte. Einer "NZZ"-Ausgabe von Mitte März entnehme ich, dass die Eidgenössische Finanzverwaltung offenbar eine Lösung erwägt, wonach Rückzahlungen aus dem Agio erst möglich sein sollen, wenn der Bilanzposten der nicht ausgeschütteten Gewinne oder der Gewinnreserven ausgereizt sei. Dabei ergebe sich das Problem, das Agio-Reserven und Nennwertrückzahlungen unterschiedlich behandelt würden. Das Problem liesse sich aber leicht mit der offenbar in den USA auch geltenden Grundregel beheben, wonach Ausschüttungen immer erst aus den nicht ausgeschütteten Gewinnen alimentiert werden müssen. Diese umfassen in der Bilanz vor der Gewinnverwendung auch den Gewinn der laufenden Periode.

Die Regelung wäre eigentlich so selbstverständlich – wenn sie denn stimmt –, dass man erwarten könnte, dass Abweichungen von den Unternehmen irgendwo explizit festgehalten werden müssten. Meines Wissens steht dazu aber im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer nichts. Damit steht wohl auch die steuerfreie Auszahlung durch Nennwertreduktion gesetzlich gesehen auf wackligen Füßen. Da aber in der Unternehmenssteuerreform II bloss festgehalten wird, dass Rückzahlungen auf dem Aufgeld gleich behandelt werden müssen wie Nennwertrückzahlungen, müsste die Unternehmenssteuerreform II gar nicht geändert werden. Es genüge, wenn dem Prinzip "Ausschüttungen immer zuerst aus den Ausschüttungsreserven" Rechnung getragen würde.

Jetzt bin ich gespannt, Frau Finanzministerin, ob das auch aus Ihrer Sicht ein gangbarer Weg wäre. Für mich tönt es simpel und einfach, vielleicht haben Sie aber Vorbehalte. Das nimmt mich wunder.

Germann Hannes (V, SH): Es sind schon starke Worte, die im Vorfeld dieser Diskussion herumgereicht worden sind und in den Medien zu wildesten Spekulationen über Ausfälle geführt haben. Von "Abstimmungsbschiss" kann allerdings keine Rede sein. Das Referendumskomitee führte als Grund für die Ergreifung des Referendums die Teilbesteuerung an; entsprechend hat der Bundesrat das Schwergewicht der Information auf diesen Aspekt gelegt.

Alle, die schon damals in der WAK waren, erinnern sich an jene Zeit. Ich habe die WAK damals präsiert; ich kann gut damit leben, dass man im Nachhinein klüger werden darf und vielleicht sagt, wir hätten da insistieren und konkrete Zahlen oder zumindest Schätzungen einfordern müssen. Aber mindestens 90 Prozent der Zeit



– Sie erinnern sich, Frau Forster – haben wir mit der Diskussion über die Teilbesteuerung der Dividenden verbracht. Die Teilbesteuerung war im Abstimmungskampf auch das Hauptargument vonseiten jener, die die Vorlage abgelehnt haben wollten.

Das sind die Tatsachen – also kann man nicht sagen, man hätte da irgendwen irregeführt. Die Frage wurde schlicht und einfach nicht diskutiert. Der Bundesrat hat ja auch argumentiert, dass sich allfällige Steuerausfälle nicht zuverlässig abschätzen liessen.

In den Diskussionen betreffend die Rückwirkung gingen die Meinungen auseinander. Ich habe mir jetzt noch einmal Gedanken zur Rückwirkung gemacht. Der Begriff kann schon irreführend sein: Die Formulierung "nach dem 31. Dezember 1996" bezieht sich nur auf die Einzahlung des Kapitals durch die Anteilseigner, nicht aber auf die Rückzahlung des Kapitals. Auch in der vom Parlament und vom Volk beschlossenen Form findet das Kapitaleinlageprinzip nur auf nach dem 1. Januar 2011 an die Anteilsinhaber geleisteten Rückzahlungen Anwendung. Wirtschaft und Lehre lehnen übrigens die Einschränkung der Anwendbarkeit des Kapitaleinlageprinzips auf Neuagio von jeher ab. Vielleicht müsste das Kapitaleinlageprinzip für alle bisher einbezahlten Agios gelten, eine sachliche Begründung für eine zeitliche Beschränkung gibt es nicht. Das Alter einer Kapitalanlage ändert nichts daran, dass sie bereits versteuert worden ist.

Trotzdem gilt jetzt halt, wie ausgeführt worden ist, eine Einschränkung auf Einlagen, die vor dem 1. Januar 1997 vorgenommen worden sind. Das war der pragmatische Mittelweg. Das hat jetzt zur Meldung von Kapitaleinlagen geführt. Bis Ende März belief sich die Summe der als Kapitaleinlagen geäußerten Gelder auf 200 Milliarden Franken, vielleicht ist es dann auch etwas mehr.

Man muss aber auch sagen: Diese Schätzungen sagen noch nichts über die Qualität dieses Kapitals aus. Wenn also die Grossbanken CS und UBS, die jetzt Kapital äufnen müssen, über Jahre hinaus aufstocken müssen, ist dort sicher nichts ausschüttungsfähig. Das hat ja auch seine Auswirkungen. All diesen Dingen wird nicht Rechnung getragen.

Der Bundesrat geht gemäss Medienmitteilung vom 14. März 2011 für die Verrechnungssteuer von geschätzten Mindereinnahmen in der Höhe von 200 bis 300 Millionen Franken pro Jahr aus – bzw. von etwa 12 bis 18 Prozent des letztjährigen Überschusses der Verrechnungssteuer in der Höhe von 1,7 Milliarden Franken. Und auch die bei einer Hochrechnung bis 2020 resultierenden 2 bis 3 Milliarden Franken fallen immer noch deutlich tiefer aus als alleine die Budgetüberschüsse aus den beiden Vorjahren 2009 und 2010. Das sind die Tatsachen. Mit dieser Panikmache kann ich darum überhaupt nichts anfangen. Es wird keinem ein Vorwurf gemacht, auch nicht dem Bundesrat, wenn die Rechnung wie in diesem Jahr um x Milliarden Franken besser abschliesst. Freuen wir uns doch darüber! Es gibt Überraschungen, positive und manchmal halt auch negative.

Mit den Schätzungen, und daraus mache ich keinen Hehl, habe ich aber Mühe. Die Schätzung des Bundesrates der voraussichtlichen Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer für Bund, Kantone und Gemeinden von jährlich zusammen allenfalls rund 200 bis 300 Millionen Franken ist mit grossen Unsicherheiten verbunden. Man müsste dort in die Details gehen, ich will Sie damit verschonen. Aber ich erinnere daran: Pensionskassen oder Unternehmen, die Anteile an anderen Unternehmen haben, müssen das ja als Beteiligungsgewinn angeben – das fällt nicht in dieselbe Kategorie, das wird dort wieder erfasst. Es geht um einen Kapitalanteil von 20 Prozent, der von Privataktionären gehalten wird.

Hinzu kommt, dass die Schätzungen der Einnahmefälle gewisse Faktoren nicht berücksichtigen: erstens den Anteil neuzugezogener Unternehmen, die seit der Gesetzesänderung mit vielen Milliarden Franken an Kapitaleinlagen in die Schweiz gekommen sind; das sind positive Effekte. Zweitens nicht berücksichtigt sind die gemeldeten Kapitaleinlagen, die auch ohne Kapitaleinlageprinzip innerhalb einer Firmengruppe ohne Steuern hätten zurückerstattet werden können.

Drittens wird bei den angegebenen Ausfällen nicht berücksichtigt, dass viele der gemeldeten Kapitaleinlagen nicht ausgeschüttet werden, weil die Unternehmen die Mittel benötigen – ich habe auf die Beispiele der Grossbanken, die jetzt massiv Kapital aufstocken müssen, verwiesen.

Viertens wird ebenfalls unterschlagen, dass auch das Kapitaleinlageprinzip eine Investition in den Standort Schweiz ist; als solches war es gedacht. Investitionen sind aber immer langfristig zu beurteilen. Die heute nicht ausgeschütteten Gewinne sind das Steuersubstrat von morgen.

Schliesslich – und ich bin froh, dass die Frau Bundesrätin diesbezüglich keine Zweifel hat aufkommen lassen – sollte die Schweiz unter keinen Umständen Gesellschaften anlocken und, wenn sie da sind, die Spielregeln ändern. Das wäre ein enormer Reputationsschaden. Was die Schweiz von jeher stark gemacht hat, ist ihre Rechtssicherheit, ist

AB 2011 S 517 / BO 2011 E 517

ihre unternehmerfreundliche Gesetzgebung, ist ihre Zuverlässigkeit, und das gilt auch für den Staat.





Brändli Christoffel (V, GR): Ich glaube, wir müssen aufpassen, dass wir hier jetzt nicht nach jeder Volksabstimmung eine Debatte über das Bundesbüchlein führen. Man könnte eine solche Debatte auch über die Abstimmungen über Schengen oder über die Freizügigkeit führen. Ich hoffe aber, dass dem nicht so ist. Ich meine, dass auch bei diesem Büchlein kein Missbrauch durch den Bundesrat vorliegt. Die Ausführungen sind plausibel und auch zu akzeptieren.

Wenn ich das Wort ergreife, so deshalb, weil ich meine, dass sich die Staatspolitische Kommission einmal grundsätzlich mit der Frage auseinandersetzen sollte: Wer ist zuständig für das Verfassen dieses Bundesbüchleins? Wir haben einen Beschluss des Parlamentes, des Souveräns. Wir überlassen es dann aber dem Bundesrat, diesen Beschluss gegenüber dem Volk zu begründen. Eigentlich steht ein Beschluss des Parlamentes zur Diskussion, und eigentlich müsste das Parlament seine Beschlüsse kommentieren. Ich meine, man müsste die Frage prüfen, ob schlussendlich nicht eine Kommission des Rates diesen Kommentar abgeben oder ihn zumindest absegnen müsste. Die Verantwortung für die Beschlüsse, die gefasst wurden, hat ja das Parlament und nicht der Bundesrat. Der Bundesrat kommentiert die Beschlüsse in seinem Büchlein; es scheint mir aber falsch zu sein, danach jedes Mal eine Debatte über die Frage zu führen, ob der Bundesrat das richtig kommentiert habe oder nicht.

Ich äussere deshalb hier den Wunsch, dass sich die Staatspolitische Kommission Gedanken darüber macht, ob nicht anstelle des Bundesrates das Parlament selbst seine Beschlüsse gegenüber dem Volk begründen sollte; das wird in verschiedenen Kantonen so gemacht.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Gestatten Sie mir, das Ganze auch aus einer etwas anderen Optik zu beleuchten, nämlich aus der Sicht von eher kleinen und mittleren Unternehmungen. Es ist eine Binsenwahrheit, dass steuerliche Regelungen immer Auswirkungen auf das Verhalten sowohl der Privatpersonen als auch der Wirtschaft haben. Es gibt eine Faustregel, die ungefähr wie folgt lautet: Je einfacher und je logischer eine Steuerregelung ist, desto weniger beeinträchtigt sie die Gestaltungsfreiheit sowohl des Individuums wie auch der Wirtschaft. Wenn nun versucht werden sollte, diese endlich gefundene einfache und logische Regelung der Kapitaleinlagen-Nichtbesteuerung zu ändern, hätte das Auswirkungen. Ich will diese nicht dramatisieren, sondern einfach aufzeigen, was dies sein könnte.

Nehmen Sie das Beispiel von Venture-Gesellschaften. Venture-Gesellschaften zeichnen sich zum Beispiel dadurch aus, dass junge Forscher eine Aktiengesellschaft mit einem bestimmten Aktienkapital und auch einem bestimmten Nennwert gründen. Die zweite Phase besteht nun darin, dass sich Kapitalgeber dafür interessieren, sich an dieser Venture-Gesellschaft zu beteiligen. Dabei ist es aus der Warte der jungen Leute, die die Erfindung gemacht haben, wünschbar, ja sogar logisch, dass die Aktien, die später herausgegeben werden, mit einem Agio versehen sind, weil ja eben bereits ein gewisser Wert mit eingestiegen ist und die Gewinnerwartungen der jungen Leute dann höher sind als diejenigen der Investoren pro investiertem Franken. Würde nun eine Regelung geschaffen, welche diese Kapitaleinlagen besteuern würde, also dieses Agio, bestünde unweigerlich die Gefahr, dass entsprechend reagiert würde. Es würde also entweder nicht mehr Aktienkapital eingegeben, sondern es würden Darlehensverhältnisse mit unterschiedlichen Zinsmodalitäten, Rückzahlungsmodalitäten usw. begründet; oder es würden zwei Arten Aktien gebildet, die eine mit Vorzugsdividende und die andere normal, nur um ein gleiches Ziel zu erreichen.

All das wirft relativ komplexe Fragen auf und erschwert den Alltag solcher Gesellschaften. Genau gleich ist es im Gewerbe: Wenn beispielsweise zwei Personen einen Betrieb führen und zwei oder drei andere möchten einsteigen, dann läuft das Ganze ungefähr gleich.

Weitere Probleme: Man kann ja steuerlich auch Gewinne herausnehmen, indem man den Nennwert reduziert. Für ein grosses Unternehmen ist es relativ einfach, Nennwertreduktionen vorzunehmen. Sie sind administrativ kompliziert, aber für grosse Unternehmen bewältigbar. Wenn ein kleineres Unternehmen zu uns ins Büro kommt und sagt, es wolle eine Nennwertreduktion machen usw., dann verursacht das bereits administrative Aufwände bis zum Gehnichts mehr. Ein weiteres Beispiel: Wenn es so wäre, dass Kapital erst dann ausgeschüttet werden könnte, wenn keine Gewinnreserven mehr vorhanden wären, bestünde eine Unzahl von Möglichkeiten, um dem zu begegnen. Die Tendenz ist dann, dass man in einer ersten Phase möglichst alle Gewinnreserven ausschüttet, dass man im Jahr 1 und im Jahr 2 Gewinnausschüttungen vornimmt; im Jahr 3 wird dann eine Konstruktion des jeweiligen Geschäftsjahres mit Investitionen gemacht, die Einmalabschreibungen zulassen usw., damit ja im Jahre 3 kein Gewinn entsteht – dann kann man auf dieses Kapital zurückgreifen.

Alle diese Vorkehrungen, die durchaus legal sind, sind wirtschaftlich unter Umständen problematisch. Man sollte dem Steuergesetzgeber doch sagen: Um Gottes willen, bleib doch einfach, und verhindere damit, dass die Wirtschaft Sachen machen kann, die nur aus steuerlichen Gründen so gemacht werden und die sich wirtschaftlich immer negativ auswirken. Das ist entscheidend für das Gedeihen der Wirtschaft. Der Staat soll seine



Steuern haben, aber das auf Wegen, die einfühlbar, logisch und verständlich sind.

Marty Dick (RL, TI): Je ne crois pas que ce soit une affaire de droite ou de gauche et je ne crois pas non plus qu'il soit opportun de discuter du fait de savoir si cette modification de l'imposition des entreprises était juste ou pas. Ce qui est fondamental aujourd'hui, c'est le problème institutionnel, c'est le problème de l'information que l'on donne au Parlement et à la population. C'est cela qui est important. Cela n'a rien à voir avec la droite ou avec la gauche, ni avec le débat sur la fiscalité que nous tenons. C'est un problème de fonctionnement et de crédibilité des institutions.

Dans le dossier qui nous occupe, il y a eu indiscutablement une panne grave. Si nous étions dans le cadre d'un contrat, probablement que nous parlerions d'une erreur grave qui annulerait le contrat. C'est cela qui préoccupe et qui doit nous préoccuper, parce que c'est la crédibilité du politique qui est en jeu. Dans une vaste partie de l'opinion publique, on pense déjà que de toute façon les politiques racontent ce qu'ils veulent pour obtenir ce qu'ils veulent. Dans le cas de la réforme de l'imposition des entreprises II, il y a eu manifestement une panne, et je crois que nous ne devons pas nous limiter au présent débat mais que nous devons réfléchir à la façon d'éviter des pannes de ce genre à l'avenir.

Il y a aussi un aspect qui ressort de cette affaire, un aspect que nous connaissons bien, mais que nous ne voulons jamais affronter, c'est la faiblesse du Parlement. C'est vrai, en commission, nous n'avons pas eu les moyens de vérifier les chiffres fournis par l'administration fédérale. Regardez comment fonctionnent d'autres parlements, le genre de services techniques, d'expertises à la disposition des parlementaires et regardez nos services déjà surchargés, qui n'ont pas la possibilité de vérifier les calculs faits par l'administration!

Dans cette affaire, c'est vrai que si les chiffres avaient été indiqués de la même façon qu'ils le sont aujourd'hui, il est vraisemblable de penser que le résultat de la votation aurait été différent. Je crois donc que c'est à cet aspect que nous devons réfléchir pour que cela ne se passe plus.

Et si déjà on parle de démocratie directe, d'informations données au peuple, le mot "transparence" ne devrait pas être seulement un mot à la mode mais il devrait être appliqué dans tous les domaines. Je pense par exemple aux moyens financiers qui sont engagés dans les campagnes d'information lors des référendums. Il serait aussi utile pour le citoyen de savoir qui investit des sommes importantes dans ces campagnes, ce qui permettrait aussi de mieux comprendre les enjeux.

AB 2011 S 518 / BO 2011 E 518

Sachons donc saisir le véritable problème posé par cette affaire. Il ne s'agit pas de rediscuter les choix fiscaux qui ont été faits, mais plutôt de réfléchir aux aspects institutionnels sérieux du fonctionnement de la démocratie, de la crédibilité de notre travail.

Berset Alain (S, FR): La question institutionnelle que vient de poser Monsieur Marty nous permet aussi de nous demander s'il faut, en tant que Parlement, éclairer et justifier les conséquences d'un vote populaire avant ou après la votation. On a un peu le sentiment ce matin que c'est après la votation, ce qui n'est naturellement pas, je crois, dans l'intérêt des institutions.

Mais ce n'est pas la raison pour laquelle j'interviens une deuxième fois dans ce débat. D'ailleurs, je vous prie de bien vouloir me pardonner cette entorse aux règles tacites qui régissent notre conseil.

Si j'interviens une deuxième fois dans ce débat, c'est parce que j'ai été interpellé personnellement par Monsieur Reimann, qui m'a reproché des mots très durs. Il m'a reproché également de parler de centaines de milliards de francs dans le développement de mon interpellation.

Monsieur Reimann, je crains que vous ayez pris pour le développement de mon interpellation ce qui est en réalité la réponse du Conseil fédéral, parce que mon interpellation n'a pas de développement. Les questions que je pose sont neutres. Par contre, oui, le Conseil fédéral, dans sa réponse, articule des chiffres qui se comptent en centaines de milliards de francs. C'est la réalité, et c'est tout ce que je voulais ajouter dans ce débat.

Recordon Luc (G, VD): La question institutionnelle est effectivement la question centrale, même si, dans mon interpellation, ce n'est que la quatrième, mais c'est quand même vers celle-là qu'il faut acheminer la réflexion. Et je le redis une nouvelle fois: le Conseil fédéral n'y a pas répondu; il s'est contenté de se défendre, plus ou moins adroitement, sur le cas d'espèce, mais sans y répondre. Alors j'attends vraiment vivement que l'on y revienne. Et ce n'est pas seulement, même si c'est une partie du problème, la question de la brochure – le "Büchlein" –, que Monsieur Brändli a soulevée, c'est aussi, comme certains préopinants l'ont dit, la question de la complétude des travaux de notre assemblée parlementaire, avec ses faiblesses en termes de moyens. En effet, on ne peut pas juste se contenter de dire, comme l'a dit le président d'alors de la commission,



Monsieur Germann, qu'on n'a pas traité le sujet, donc qu'il n'intéressait pas, donc qu'il n'était pas important. On ne peut pas se contenter d'omettre des pans entiers du problème. Il y a quand même, sur les questions principales, une exigence d'exhaustivité des renseignements que nous recevons et que nous pouvons ainsi retransmettre aux citoyens avant une votation populaire s'il y en a une ensuite.

Cette exhaustivité, nous ne pouvons pas forcément la garantir nous-mêmes, c'est une tâche fondamentale de l'administration d'établir la liste des questions essentielles et d'aller aussi loin que possible dans la réflexion. On fait souvent ce travail-là, on demande des rapports complets, des argumentaires en commission: c'est à cela que sert le travail en commission et là, franchement, c'est vrai, nous sommes mal équipés.

Cette affaire montre avec beaucoup de crudité que nous avons mal travaillé, mais sans qu'il faille se flageller pour ça. Alors recherchons et trouvons des solutions.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Diese beiden Interpellationen, über die wir heute diskutieren, reihen sich unter mehrere Vorstösse zu diesem Thema ein. Es ist ein Thema, das auch im Nationalrat auf Interesse gestossen ist. In der Frühjahrssession wurde dazu eine Vielzahl von Motionen und Postulaten eingebracht, die auch diskutiert wurden. Damals wurde jedoch keine Motion und kein Postulat auch tatsächlich angenommen. Vielmehr wurden zwei neue Motionen, eine von Frau Leutenegger Oberholzer und eine von Herrn Bischofberger, zur Frage eingereicht, was man machen könnte, um allfällige Folgen oder Auswirkungen zu minimieren; ich werde noch darauf zu sprechen kommen.

Was ist die hauptsächliche Kritik in den verschiedenen Vorstössen und auch in diesen beiden Interpellationen? Ich denke, die hauptsächliche Kritik ist die Frage der Bemessungsperiode für Kapitaleinlagen, also das Inkrafttreten des Kapitaleinlageprinzips ab 1. Januar 2011 mit Rückwirkung ab 1. Januar 1997; ich werde dazu noch etwas sagen. Das zweite Hauptargument betrifft die ungenügende Darstellung der Konsequenzen, die dieser Wechsel vom Nennwert- auf das Kapitaleinlageprinzip gehabt hat. Das sind die beiden Hauptpunkte, die zur Diskussion stehen.

Zur Geschichte: Bevor man die Vernehmlassungsunterlagen zur Unternehmenssteuerreform II ausgearbeitet hat, waren verschiedene Fragen offen. Unter anderem hat man sich die Frage gestellt, ob dieses Prinzip nur für Kapitaleinlagen Anwendung finden sollte, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesbestimmungen gemacht werden und die dann durch die tatsächlichen und unmittelbaren Inhaber – also nicht durch die ehemaligen – der Beteiligungsrechte geleistet werden. Das war die Frage, die man sich im Vorfeld gestellt hat.

Man hat sich vor der Vernehmlassung auch Gedanken darüber gemacht, was man mit Bezug auf eine mittlere Form der Rückwirkung, sage ich jetzt einmal, machen könnte. Man hat dann in der Vernehmlassung im Sinn einer Fragestellung vorgeschlagen, die Kapitaleinlagen so zu begrenzen, dass dieses Prinzip von dem Jahr gelten sollte, das auf die Eröffnung der Vernehmlassung folgen würde, also ab dem Jahr 2003. Das war die Fragestellung in der Vernehmlassung.

Diese Frage bejahten damals 22 Kantone: Sie sagten, sie wären mit einer Geltung ab dem Jahr 2003 einverstanden. Grosse Parteien wandten sich gegen den Vorschlag, unter anderem CVP, FDP und LPS. Wer sich klar für den Vorschlag aussprach, aber noch weiter gehen wollte, waren die Spitzenverbände der Wirtschaft. Sie waren klar der Auffassung, dass es keine Beschränkung für die Berücksichtigung der Kapitaleinlagen geben sollte, sie wollten rückwirkend alles unbeschränkt berücksichtigen. Das war ihre Haltung.

In der Botschaft zur Unternehmenssteuerreform II schlug der Bundesrat aufgrund der Vernehmlassungen von verschiedenen Seiten Folgendes vor – ich lese es Ihnen jetzt vor und sage Ihnen auch, wo es zu einer gewissen Diskrepanz in der Auslegung gekommen ist -: "Mit der vorliegenden Botschaft wird eine diesen Begehren Rechnung tragende Lösung für Einlagen, Aufgelder und Zuschüsse vorgeschlagen, die vor Inkrafttreten der Reform geleistet wurden: Bis zehn Jahre vor dem Inkrafttreten der Reform einbezahltes Agio soll auf Antrag berücksichtigt werden, sofern aufgrund der Handelsbilanz Reserven und Gewinnvorträge in mindestens gleicher Höhe nachgewiesen werden." Hier ist also die Angabe der zehn Jahre rückwirkend ab Inkrafttreten verankert. Das nahm man im Jahr 2005 in die Botschaft auf – Sie kennen den Rest der Geschichte. In der Botschaft hielt man gleichzeitig noch fest, dass es ab 1. Januar 1997 gelten sollte. Schon damit gab es einen gewissen Widerspruch, weil man ja damit rechnen musste, dass die Dauer von zehn Jahren nicht eingehalten werden konnte. Es kam dann auch so, wie es nach dieser Geschichte kommen musste: Es wurden mehr als zehn Jahre; es sind jetzt vierzehn Jahre. Es wurde hier zu Recht darauf hingewiesen, dass man in den Kommissionsberatungen – zumindest soweit ich es nachgelesen habe – nie über die Rückwirkung diskutiert hatte. Die Frage, ob die Bestimmungen jetzt ab Inkrafttreten, ab 2003 oder ab einem früheren Zeitpunkt gelten sollten, war kein Thema. Es stand aber der besagte Satz in der Botschaft, die Zahl stand darin. Diese stimmt jetzt nicht mit dem überein, was folgte, obwohl man bei der Behandlung schon wusste, dass die Dauer von zehn Jahren weit überschritten würde. Es war aber kein Thema.



Ein Thema, zu dem man Fragen gestellt hat, ist die Höhe der Rückzahlungen. Man hat damals die Auskunft gegeben, dass die Rückzahlungen nicht quantifizierbar seien. Das stand auch so im Abstimmungsbüchlein.

AB 2011 S 519 / BO 2011 E 519

Ich war in diesen Diskussionen für die andere Seite dabei, für die Kantone. Die ganz grosse Frage war die der Möglichkeiten bei der Unternehmensnachfolge. Diese Frage war für KMU sehr wichtig. Eine grosse Frage war auch die Teilbesteuerung der Dividenden; es war enorm schwierig, sie nachzuvollziehen. Die Frage des Kapitaleinlageprinzips und dessen Folgen blieb sozusagen auf der Nebenachse. Herr Ständerat Germann, der damals Präsident der Kommission war, mag sich erinnern: Das wurde damals nicht zu einem eigentlichen Thema gemacht.

Im Büchlein hat man dann einfach zum Ausdruck gebracht, dass es das Kapitaleinlageprinzip geben würde. Man hat die Ausfälle nicht quantifiziert. Man kann heute natürlich sagen, dass man sie damals gar nicht punktgenau hätte quantifizieren können – schlicht, weil man die statistischen Daten nicht hatte, die dazu nötig gewesen wären. Im Nachhinein kann man sagen, dass man bei grossen Unternehmen hätte nachfragen können, wie sich ihr Eigenkapital zusammensetzte und was für Kapitaleinlagen möglich wären, um die Zahlen dann hochzurechnen. Man hätte nur approximative Zahlen bekommen und sicher nicht die genauen, aber man wäre vielleicht auf eine andere Grössenordnung gekommen.

Was ist der heutige Zustand? Der Steuerverwaltung gemeldet oder aus Publikationen bekannt sind, mit Stand vom 20. Mai 2011, Reserven aus Kapitaleinlagen von rund 296 Milliarden Franken. Es steht jetzt auch fest, dass anstelle einer ordentlichen Dividende 8,8 Milliarden Franken ausgeschüttet werden, also nichtsteuerbare Beträge statt steuerbare, wie unter dem alten Regime. Das ist das, was man Ende Mai wusste, das sind die Zahlen, die man heute hat.

Wir haben gestützt auf diese Zahlen gerechnet, Herr Ständerat Germann, wir haben also nicht irgendwelche Vermutungen angestellt. Es werden aber noch weitere Anmeldungen folgen, und es wird auch noch zu weiteren Ausschüttungen kommen. Es ist noch nicht das Ende der Möglichkeiten, weil ja noch das ganze Jahr hindurch Kapitalrückzahlungen angemeldet werden können. So gesehen sind also die Beträge, die wir heute kennen, Mindestbeträge: die 1,2 Milliarden Franken Verrechnungssteuer, die einmalig wegfallen, die wiederkehrenden 300 Millionen Franken und dann noch die ungefähr 300 Millionen Franken bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Das sind die Beträge, die wir heute berechnen können. Unter diese Beträge wird es nicht gehen; sie werden tendenziell ansteigen, nicht zurückgehen. Das sind die Zahlen, die wir haben.

Damit habe ich auch Ihre Frage beantwortet, Herr Ständerat Berset. Wir können Ihnen heute nicht sagen, was noch kommt, aber wir gehen davon aus, dass es noch einige Anmeldungen geben wird.

Richtig ist, dass nach der Abstimmung über die Unternehmenssteuerreform II im Februar 2008 sehr viele Unternehmen in die Schweiz gezogen sind; das war die Frage von Herrn Ständerat David. Das sind Unternehmen mit den entsprechenden Personen, mit natürlichen, selbstverständlich auch steuerpflichtigen Personen. Wenn man jetzt einfach von diesem Betrag von 296 Milliarden Franken ausgeht, dann sind es nach unserer heutigen Schätzung ungefähr 100 Milliarden Franken, die unter dem Titel Agio und Zuschüsse, also dieser möglichen Kapitaleinlageausschüttungen, bereits vor dem Jahr 2008, also unabhängig von der Unternehmenssteuerreform II, vorhanden waren. Beim Rest gehen wir davon aus, dass mindestens ein grosser Teil davon nach den 24. Februar 2008 zugezogen ist. Das dürften die Zahlen sein.

Nun zur Frage, was man machen bzw. wie man damit umgehen kann. Zunächst eine Vorbemerkung: Es ist schon in erster Linie eine Frage der Institutionen, ein Problem der institutionellen Glaubwürdigkeit; da bin ich der gleichen Meinung wie Herr Ständerat Marty. Gerade darum ist es ja auch wichtig, dass man Transparenz herstellt, dass man sagt, warum man auf diese Lösungen gekommen ist. Man soll auch sagen, was vielleicht anders bewertet wurde, als wir es heute machen würden, und was man allenfalls machen könnte, wenn man mit dem Ergebnis nicht einverstanden ist – aber ohne die Abstimmung zu wiederholen. Denn dieser Weg wäre, denke ich, nicht richtig. Es geht einfach um die Frage, ob wir die Folgen berücksichtigt haben oder ob es anders gekommen ist, als man damals gemeint hat.

Wenn man Transparenz schafft, gewinnt auch das System wieder an Glaubwürdigkeit. Das scheint uns wichtig zu sein. Darum haben wir auch versucht, jetzt möglich klar darzustellen, wie die Geschichte war, wie es dazu gekommen ist, was damals die Überlegungen waren, und versuchen jetzt auch aufzuzeigen, was mögliche Lösungen wären, wenn man Lösungen möchte. Ich teile die Auffassung, die hier geäussert wurde: Es ist dann natürlich ein politischer Prozess, der eingeleitet werden muss, wenn man wieder etwas anpassen oder ändern möchte.

Ich gehe davon aus – und ich habe das heute auch bei Ihnen gehört –, dass es nicht so ist, dass man das Kapitaleinlageprinzip als solches infrage stellt. Es ist meines Erachtens absolut richtig, dass man den Wechsel



vom Nennwert- auf das Kapitaleinlageprinzip gemacht hat; das ist steuersystematisch absolut richtig. Es wurde auch gesagt, dass man sich mit dem Vollzug dieses Wechsel eigentlich, sage ich einmal, mit den anderen europäischen Staaten, die ja mit uns im Wettbewerb stehen, gleichgeschaltet hat. Was man nicht gemacht hat, ist, auf der anderen Seite genau zu schauen, wie der Meccano bei den anderen Staaten funktioniert, die den Wechsel vom Nennwert- auf das Kapitaleinlageprinzip machen. Wenn Sie jetzt nach Deutschland, Frankreich, in die Niederlande oder nach Italien schauen, sehen Sie, dass diese Länder auch das Kapitaleinlageprinzip haben, ganz analog zu dem, das wir haben. Sie haben aber eine Bestimmung drin, dass man die Kapitaleinlage-Rückzahlungen nicht aus dem Jahresgewinn, dem Gewinnvortrag und aus ausschüttbaren Reserven finanzieren darf. Diesen Punkt werden wir, wie ich im Nationalrat gesagt habe, überprüfen und Ihnen auch einen entsprechenden Vorschlag machen. Das ist die Frage, die sich hier stellt. Es war ja an sich nie wirklich die Meinung, dass die Rückzahlungen von Kapitaleinlagen aus dem Gewinn finanziert werden. Dann stimmt nämlich auch das Argument nicht, man habe etwas investiert und nehme Investiertes zurück. Wenn es aus Gewinn finanziert wird, der tendenziell ja dann auch wieder über eine Dividendenbesteuerung versteuert werden müsste, dann ist eben das System etwas anders.

Wir sind jetzt dabei, eine Überprüfung zu machen und entsprechende Modelle auszuarbeiten, wie man, wenn man es denn möchte, die Mindereinnahmen allenfalls etwas begrenzen könnte; nicht vollständig, das ist klar. Aber das ist eine politische Diskussion, die man auch führen muss, nachdem man jetzt diesen Wechsel gemacht hat.

Herr Ständerat Schweiger, es ist klar, dass alle Unternehmen immer optimieren können; das können sie bei jeder Regelung, die sie haben. Das können sie auch bei der Regelung, die im Aktienrecht vorgeschlagen wurde, bei der man gesagt hat, dass das Agio zwingend der gesetzlichen Kapitalreserve zugewiesen werden müsse und da nur zur Deckung von Verlusten und für Massnahmen zur Weiterführung des Unternehmens bei schlechtem Geschäftsgang dienen dürfe. Auch dort kann das natürlich umgangen werden, indem man eine Kapitalherabsetzung macht; das ist immer möglich. Ich möchte damit sagen: Sie können keine Regelung erfinden, die die unternehmerische Selbstbestimmung zu hundert Prozent ausschaltet. Das wollen wir ja auch nicht.

Wir wollen nur schauen, ob das, was wir gemacht haben, wirklich systemkonform ist oder nicht. Wir werden Ihnen im Zusammenhang mit den Gewinnen, die ausgeschüttet werden, und mit der Art der Finanzierung der Kapitaleinlagen einen Vorschlag unterbreiten. Das wird das Projekt sein, das wir Ihnen zuleiten werden.

Präsident (Inderkum Hansheiri, Präsident): Die Interpellationen sind damit erledigt. Ich schliesse hiermit die ausserordentliche Session.

AB 2011 S 520 / BO 2011 E 520

