



# Bericht aus dem Ständerat



## Sommersession 2018



Bild: Parlamentsdienste 3003 Bern

Liebe Leserin, lieber Leser

Dass in der Schweiz keine Partei die Mehrheit besitzt und sich daher jeder politische Fortschritt nur erreichen lässt, wenn mindestens zwei, oftmals drei Fraktionen zustimmen, ist hinlänglich bekannt. Und doch scheitern grosse Projekte gerade in letzter Zeit daran, dass kein breiter Konsens gesucht und gefunden wird. Daran dürften in dieser Legislatur die Unternehmenssteuerreform III und die Altersreform 2020 gescheitert sein. Besonders tragisch ist dabei, dass in beiden Bereichen dringender Handlungsbedarf unbestritten ist. Bei der Altersreform drängt das demographiebedingte Finanzierungsproblem, bei der Unternehmensbesteuerung besteht aufgrund internationalem Druck Handlungsbedarf, damit die Schweiz nicht ihre gute Stellung im europäischen Steuerumfeld verliert.

Die grundsätzliche Überlegung, die Steuervorlage 17 mit der Altersreform zu verbinden, ist somit von bestechender politischer Logik. Man könnte die Schaffung einer win-win-Situation auf dem Parkett der Bundespolitik nicht besser darstellen als an diesem Beispiel. Auch wenn damit freilich die Altersreform nicht erledigt wird, wird doch ein wesentlicher Beitrag an das Finanzierungsproblem geleistet. Gleichzeitig lässt sich damit ein breiter Konsens bei der Unternehmenssteuerreform erreichen.

Ebenso schweizerisch wie die Suche nach Kompromissen ist freilich auch diejenige nach dem Haar in der Suppe. Und so erstaunt es nicht, dass von ganz links und von ganz rechts (und von ganz in der Mitte) Unkenrufe ertönen, die den im Ständerat gefundenen Lösungsvorschlag kritisieren. Diese Kritik

Kontakt:

Daniel Jositsch: [www.jositsch.ch](http://www.jositsch.ch), [sekretariat@jositsch.ch](mailto:sekretariat@jositsch.ch), [www.facebook.com/danieljositsch](https://www.facebook.com/danieljositsch), Twitter: @danieljositsch  
Ruedi Noser: [www.ruedinoser.ch](http://www.ruedinoser.ch), [ruedi@noser.com](mailto:ruedi@noser.com), [www.facebook.com/Ruedi.Noser](https://www.facebook.com/Ruedi.Noser), Twitter: @RuediNoser

darf man aber mit Gelassenheit nehmen, denn sie kommt vornehmlich (mit Ausnahme der GLP) von denjenigen Kreisen, die grundsätzlich an Kompromissen wenig interessiert sind.

Die beiden Zürcher Ständeräte jedenfalls freuen sich über den gerade für den Kanton Zürich positiven Verlauf der Steuervorlage 17 und haben diesen im Ständerat vehement unterstützt.



## Der «Game-Changer» des Ständerats in der Steuerreform

von Ruedi Noser



Über die Steuerreform 17 und die Verbindung mit der AHV-Finanzierung konnte man viel lesen. «Geheimplan», «Kuhhandel», «Schattenkabinett», um nur einige der Schlagzeilen zu zitieren. Als Mitglied der zuständigen Kommission möchte ich Ihnen einen Einblick geben, wie eine solche Lösung zustande kommt.

Sie erinnern sich: im Frühjahr 2017 ging die Unternehmenssteuerreform III mit 60% Nein-Stimmen an der Urne unter. Das Signal des Soveräns war deutlich. Doch auch nach diesem Votum war klar, dass eine Reform bei der Unternehmensbesteuerung zwingend ist, da andernfalls verschiedene Staaten mit Strafmassnahmen gegen die Schweiz drohten. Das kann sich die Schweiz unmöglich leisten, da sie als kleine, offene Volkswirtschaft stark vom Export und damit von attraktiven Rahmenbedingungen für exportorientierte Unternehmen abhängig ist. Jede faktische Behinderung des Exporthandels gefährdet unseren Wohlstand. Der Bundesrat musste also so schnell wie möglich eine neue Vorlage erarbeiten und zwar mit den Gewinnern und den Verlierern der Volksabstimmung. Die Gewinner hatten allerdings kaum neue Ideen – im Gegenteil, viele Gewinner vertraten nach der Abstimmung die Position, dass eine analoge Vorlage kommen soll. Damit war spätestens nach der Vernehmlassung klar, dass es mehr oder weniger eine ähnliche Steuervorlage geben wird.

## Der Bundesrat brachte neu die Kinderzulagen ins Spiel

So brachte der Bundesrat dann im März 2018 eine Vorlage ins Parlament, die sehr nahe an der verworfenen Unternehmenssteuerreform III war. Nur ein einziges Element war wirklich neu: Mit 0,1 Lohnprozenten sollten die minimalen Kinderzulagen um 30 Franken erhöht werden. Mit diesem halbherzigen Versuch eines sozialen Ausgleichs war allerdings niemand wirklich zufrieden. Erstens wäre der Ausgleich nur Familien mit Kindern zugute gekommen, zweitens liegen die Kinderzulagen in vielen Kantonen, insbesondere in der Westschweiz, schon heute über dem Minimum, und drittens kann man auch kritisch hinterfragen, inwiefern diese Massnahme den erwünschten sozialen Ausgleich zu leisten vermag: Ich vermute stark, dass multinationale Unternehmen in der Finanz-, Pharma oder Technologiebranche einen tieferen Anteil an zulageberechtigten Eltern im Verhältnis zur Lohnsumme beschäftigen als Bauern, Handwerker oder andere Gewerbetreibende. Und weil die Kinderzulagen über Branchenkassen bezahlt werden, hätten einige Branchen die Lohnabzüge um mehr als 0.1 Prozent erhöhen müssen.

Auf Basis dieser nur bedingt überzeugenden Vorlage begann die Diskussion in der Kommission des Ständerates. Wie präsentierte sich hier die Ausgangslage? Die CVP-Ständeräte wollten keine Vorlage, die deckungsgleich ist mit der abgelehnten USTR III. Die SP nahm sich vor, die Vorlage für Unternehmen signifikant abzuschwächen und den Freiheitsgrad der Kantone weiter einzuschränken,

wir von der FDP stützten den Bundesratsvorschlag im Grundsatz, wollten ihn aber gemeinsam mit der SVP weiter ausarbeiten.

### **Die paradoxe Zürcher Situation**

Als Ständerat des Kantons Zürich war ich in einer ganz besonderen Situation: Rund ein Viertel der Steuererträge der Bundessteuer stammen aus dem Kanton Zürich. Sprich, der Kanton Zürich und seine Wirtschaft sind ganz besonders betroffen von einer Steuerreform. Mit der Reform wird der Kanton Zürich die höchste Unternehmensbesteuerung aller Kantone in der Schweiz haben. Der Kanton ist also zwangsläufig auf Ausnahmeregelungen, wie den Eigenkapitalabzug oder die Ausnahmen bei der Kapitalsteuer für die Finanzbranche, angewiesen. Kam hinzu, dass rund um die USTR III ein innerzürcherischer Streit zwischen Stadt und Kanton tobte: Zankapfel war der Eigenkapitalabzug. Die Stadt Zürich kämpfte vehement gegen dieses aus Kantonssicht so wichtige Instrument. Diese Situation war paradox, denn praktisch alle Firmen, welche den Eigenkapitalabzug am dringendsten brauchten, haben ihren Sitz in der Limmatstadt. Diese Firmen hätten nach Annahme der USTR III bis zu doppelt so hohe Steuern berappen müssen wie heute. Obwohl von den betroffenen Firmen mit der USTR III zwar willkommene Steuergelder in die Kassen der Stadt geflossen wären, kam die grösste Opposition gegen die Reform aus der Stadt Zürich.

Damit ich in dieser paradoxen Ausgangslage die Zürcher Anliegen überzeugend vertreten konnte, musste erst ein innerkantonaler Konsens hergestellt werden: Kanton, Gemeinden sowie die Städte Winterthur und Zürich mussten sich auf ihre gemeinsamen Interessen einigen. Glücklicherweise gelang das, denn nur so konnte ich in Bern glaubwürdig auftreten. Denn etwas sollten wir Zürcher uns bewusst sein: Wenn wir uns innerkantonal einig sind und mit einer Stimme sprechen, ist der Anti-Zürich-Reflex in Bern gar nicht so gross.

Die innerzürcherische Streitbeilegung war angesichts der Betroffenheit der Zürcher Wirtschaft entscheidend. Denn der Zürcher Wirtschaft drohte bei einem Scheitern der neuen Vorlage ein enormer Schaden. Allein die Ungewissheit nach der Ablehnung der USTR III macht den Unternehmen schon jetzt zu schaffen, denn im Sommer 2018 wird entschieden, wo man 2019 investiert und wo nicht und an welchen Standort man seinen Firmensitz verlegen wird. Die ganze Welt hat gesehen, dass wir die USTR III abgelehnt haben, während England, die USA und weitere Länder ihre Unternehmensbesteuerung gesenkt haben. Und diese Länder bearbeiten den Schweizer Markt bzw. Schweizer und damit auch Zürcher Unternehmen sehr gezielt. Unsicherheit bei den Steuern ist Gift für den Kanton Zürich. Das Unternehmen Lafarge Holcim hatte beispielsweise Ende letzten Jahres angekündigt, seinen Sitz aus der Stadt Zürich nach Zug zu verlegen. Für die Kommission galt es also, bei der Unternehmensbesteuerung so schnell wie möglich Sicherheit zu schaffen.

Doch Sicherheit alleine genügte nicht – es muss auch eine Unternehmensbesteuerung beschlossen werden, die für Zürich funktioniert. Nachdem man sich im Kanton geeinigt hatte, hiess das aus Zürcher Sicht: Der Eigenkapitalabzug und die Ausnahmen bei der Kapitalsteuer mussten wieder in die Vorlage. Praktisch bedeutete das nichts anderes, als dass die Vorlage wieder stärker in Richtung USTR III verändert werden musste.

### **Wie findet man eine Lösung?**

Inhaltlich bewegten wir uns also wieder näher an der Vorlage, die vom Volk verworfen wurde. Wie sollte es gelingen, eine Mehrheit für einen solchen Vorschlag zu gewinnen? Die gescheiterte AHV-Reform und die USTR III lehrten uns: Wenn der Ständerat mit einer Mehrheit aus zwei Parteien eine Vorlage beschliesst, wird es aufgrund der umgekehrten Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat schwierig. Weiter zeigte sich im Zuge der beiden erwähnten Vorlagen, dass CVP und SP gemeinsam Kompromisse schliessen, die schlicht ungeniessbar sind, wie z.B. die Erhöhung der AHV-Renten für alle um 70 Franken oder die komplett sachfremde Verknüpfung des Eigenkapitalabzugs mit der Dividendenbesteuerung. Beides Dinge, gegen die wir als FDP klar Stellung genommen hatten, aber am Ende in der Minderheit blieben. Ein analoges Szenario war für mich kein gangbarer Weg. Mit einer Vorlage, bei der ich in der Minderheit bin, kann ich die Interessen des Kantons und der Zürcher

Wirtschaft nicht angemessen einbringen. Parteipolitisch ausgedrückt hiess das: Wenn FDP und SVP gegen SP und CVP kämpfen, drohen grosse Risiken für den Kanton Zürich und seine Wirtschaft.

Weiter war mir bewusst, dass jeder linke Politiker, der ideologisch denkt, unter keinen Umständen einer Steuersenkungsvorlage unterstützen wird. Im Grunde ist diese ideologische Position absurd: Eine erfolgreiche bürgerliche Steuerpolitik treibt zusätzliche Staatseinnahmen in die Kassen und ermöglicht so ein Staatswesen, das auf eine Umverteilung von Reich zu Arm ausgerichtet ist. Die Schweiz hat vermutlich eine der höchsten Umverteilungsquoten in Europa, und die Linke möchte den Transfer weiter ausbauen. Wenn es aber darum geht, das Steuersystem so reformieren, dass die Steuereinnahmen langfristig gesichert werden, geht die Linke reflexartig in die Fundamentalopposition.

Aus all dem folgt: Wir brauchten eine bürgerliche Steuervorlage, oder präziser: eine freisinnige. Wie gewinnt man CVP und SP für eine überzeugende freisinnige Steuervorlage? Die Antwort ist simpel. Man nimmt sich Zeit, setzt sich mit ihnen an einen Tisch und macht eine Auslegeordnung. Das geht im Ständerat bedeutend einfacher als im Nationalrat. Denn Ständeräte sind nicht nur der Partei verpflichtet, sondern tragen immer auch den Kantons-Hut – gerade bei Steuerthemen, spielen die kantonalen Anliegen eine wichtige Rolle. Diese Auslegeordnung ergab, dass die CVP- und SP-Kollegen viele Punkte der obigen Analyse teilten.

Die CVP-Vertreter suchten eine Lösung, die von der SP und FDP unterstützt wurde. Bei der SP hatte ich gar den Eindruck, dass es einigen Vertretern lieber gewesen wäre, die USTR III wäre vom Volk angenommen worden. Jedenfalls war schnell klar dass ein Kompromiss möglich ist. Einig war man sich auch schnell, dass der soziale Ausgleich nicht über die Kinderzulagen, sondern die AHV erfolgen sollte.

### **Niemand soll länger arbeiten müssen, aber alle sollen länger arbeiten dürfen**

Warum die AHV? Die AHV ist in Geldnöten, das Vermögen schrumpft jeden Monat um 100 Mio. Franken. Wir haben zwar jetzt wieder eine sehr gute Beschäftigungslage, das wird helfen, die Rechnung kurzfristig etwas zu verbessern. Aber langfristig bleibt die Schieflage. Sprich, die versprochenen Renten sind nicht finanziert. Etwa 60 Milliarden fehlen allein bis 2032 – und 2032 ist ja nicht das Ende der Zeit.

Bei diesem Thema ist Ehrlichkeit verlangt:

- Die Rentenversprechen müssen von Gesetzes wegen finanziert werden. Wer behauptet, die Renten werden nicht angetastet, ohne den Bürgern transparent aufzuzeigen, dass dies enorme Mehrkosten bedeutet, ist unehrlich. Und wenn man die Finanzierung ausbauen muss, geht das zwangsläufig zu Lasten der jungen Generation, denn die Jungen müssen noch länger einzahlen als die Alten.
- Ob Mann und Frau das gleiche Rentenalter haben sollen ist eine gesellschaftliche Frage und sollte und nicht unter dem Aspekt der Finanzierung diskutiert werden.
- Es geht nicht darum, das Rentenalter zu erhöhen: Niemand will länger arbeiten müssen, aber viele möchten länger arbeiten können. Das heisst, wir müssen die Rahmenbedingungen so anpassen, dass jene, die über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten wollen, genügend Anreize haben.

### **Der Kompromiss**

So zeigte sich also die Gemengelage, aus der schliesslich der Kompromiss zu Stande kam: Wir entwerfen eine Steuerreform, die Steuererträge für die Zukunft sichert, und erkaufen diese Reform, indem wir einen Finanzierungsbeitrag leisten in die AHV, den wir so oder so leisten müssen. Mit diesem Beitrag sichern wir die Renten fünf Jahre länger ab. Mit diesem Vorschlag gelang uns ein Befreiungsschlag, denn alle Seiten können das Gesicht wahren. Und die beiden Geschäfte haben mehr gemeinsam als die «alte Tante» NZZ meint.

1. Beide Geschäfte sind im Grunde alternativlos. Die Unternehmenssteuer müssen wir reformieren, da die Schweiz sonst international geächtet und unsere Firmen diskriminiert würden. Die AHV müssen wir finanzieren, da die Rentenversprechen eingehalten werden müssen.
2. Wenn es uns gelingt, dank der Steuerreform die hochbezahlten Arbeitsplätze bei mobilen Unternehmen (gemäss Botschaft rund 170'000) in der Schweiz zu halten, kommt das auch der AHV zu Gute. Denn diese hochbezahlten Arbeitnehmer zahlen in aller Regel mehr in die AHV ein, als sie je beziehen werden. Damit sind sie die Ausnahme: Schweizweit sind ca. 93% der Bürgerinnen und Bürger AHV-Nettobezüger, die weniger in die AHV einzahlen als sie bekommen.
3. Die positiven dynamischen Effekte wirken sich besonders auf die Sozialwerke aus: Zwei Drittel der erwarteten Mehreinnahmen fliessen in die Sozialwerke.

Die gegenwärtige Diskussion gibt der Kommission recht: Beide Entscheide wurden von allen begrüsst und sind unbestritten. Der einzige Punkt, der kritisiert wurde, ist die Verknüpfung. Allen, die gegen die Verknüpfung sind, möchte ich folgenden Gedanken mitgeben: Ohne Verknüpfung gäbe es weder diese Unternehmenssteuerreform noch diese Finanzierungsvorlage für die AHV. Ohne Verknüpfung hätte jede Vorlage in sich Kompromisse und Zugeständnisse enthalten, die den beschriebenen Zielen zuwider laufen. Über die beiden einzelnen Vorlagen – jeweils mit zahlreichen Kompromissen gespickt – hat die Bevölkerung bereits abgestimmt und beide verworfen. Jetzt liegt ein verknüpfter Lösungsansatz vor, in dem die Kröten der Einzelvorlagen nicht mehr enthalten sind. Demokratiepoltisch ist das kein Problem, denn die Frage die die Bevölkerung beantworten muss, ist klar und einfach: Trägt das Volk den in den Räten gewachsene Kompromiss mit oder nicht. Ich freue mich auf die Diskussion.

## Und die Einheit der Materie?

von Daniel Jositsch



Soll ein guter Kompromiss an der Einheit der Materie scheitern? Gilt das Prinzip der Einheit der Materie bei einer Gesetzesvorlage wie der Steuervorlage 17 überhaupt? Der Grundsatz der Einheit der Materie ist in der Bundesverfassung in Artikel 194 Absatz 2 geregelt und bezieht einzig und allein auf Verfassungsänderungen, die durch das Parlament resp. durch Volksinitiativen erfolgen. Das Thema der Einheit der Materie spielt also insbesondere bei der Beurteilung der Gültigkeit von Volksbegehren eine Rolle. Der Grund dafür ist einfach und einleuchtend: Mit einer Volksinitiative wird den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eine Frage vorgelegt, die sie mit «Ja» oder «Nein» beantworten müssen. Da ein differenzierter Entscheid nicht möglich ist, soll dem Stimmvolk eine Frage vorgelegt werden. Bei Gesetzesänderungen ist das aber in dieser Form nicht der Fall. Zwar können auch Gesetze mit Referenden bekämpft und so zu einer Volksabstimmung gebracht werden. Dies ist aber nicht obligatorisch der Fall und bei einem «Nein» entscheiden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nur, dass sie das Gesetz in der vorgelegten Form nicht wollen; die grundsätzliche Frage, ob es ein Gesetz braucht, wird damit nicht beantwortet. Daher kann der Grundsatz der Einheit der Materie nur in sehr eingeschränkter Form gelten.

Entsprechend kann auch festgehalten werden, dass die Steuervorlage 17 diesen Grundsatz nicht verletzt. Denn es ist in der Gesetzgebung im Unterschied zur Bundesverfassung durchaus möglich, politisch sinnvoll und regelmässig der Fall, dass verschiedene Fragen miteinander gelöst und damit verknüpft werden.

Im Übrigen braucht es in der Gesetzgebung auch eine Portion Pragmatismus, wenn es darum geht, politisch sinnvolle und tragbare Lösungen zu finden. Dahinter kann man nicht nur als Unternehmer, sondern auch als Jurist stehen.

## Ein Blick hinter die Kulissen des Stöckli



Warum ausgerechnet St. Gallen? Diese Frage wird sich mancher Zuschauer auf der Tribüne des Ständeratssaals schon gestellt haben. Dass auf der einen Seite des Saals die Schweizerfahne aufgestellt ist, überrascht niemanden. Aber warum auf der anderen Seite diejenige des Kantons St. Gallen? Der Grund ist einfach: Der Kanton St. Gallen stellt mit Karin Keller-Sutter die aktuelle Präsidentin des Rates. Entsprechend wird im nächsten Jahr die Walliser Fahne im Ständerat thronen, denn mit Jean-René Fournier stellt dieser Kanton den Vizepräsidenten. Danach werden die Kantone Waadt und Schwyz folgen. Der Kanton Zürich hat schon 1848 mit Jonas Furrer den ersten Präsidenten gestellt und ist seither verschiedene Male zum Zug gekommen. Dass die Zürcher Fahne aber letztmals im Ständerat wehte, ist nun schon 24 Jahre her, nämlich 1993/94, als Rico Jagmetti Präsident war. Man kann sich also durchaus die Frage stellen, wann die Zürcher Fahne zum 12. Mal im Ständeratssaal sichtbar sein wird.

*Daniel Jositsch*