economiesuisse DOSSIER POLITIK

9 / 2016

Unternehmenssteuerreform III – Werkzeugkasten für die Kantone

30.09.2016

Das Wichtigste in Kürze

Die Schweizer Unternehmensbesteuerung ist attraktiv und für den Staat ergiebig. Internationale Entwicklungen erfordern jedoch Anpassungen. Diese vorzunehmen und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Schweizer Unternehmensbesteuerung attraktiv und ergiebig bleibt, ist das Ziel der Unternehmenssteuerreform III (USR III).

Die Reform stellt den Kantonen einen Werkzeugkasten zur Verfügung. Die Kantone können die heutigen Sonderregeln durch neue, international unbestrittene Instrumente ersetzen. So ist die Förderung von Forschung & Entwicklung (F&E) im Ausland weit verbreitet. Ergänzend oder alternativ können die Kantone ihre Gewinnsteuersätze auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau senken. Der Bund unterstützt sie dabei finanziell. Welche Strategie sinnvoll ist, bestimmt jeder Kanton gemäss der eigenen Ausgangslage.

Die SP Schweiz hat gegen die USR III das Referendum beschlossen, womit das Stimmvolk über die Zukunft des Steuerstandorts Schweiz entscheiden wird.

Vom Erfolg der USR III hängt es ab, ob die Schweiz auch in Zukunft zu den weltweit führenden Unternehmensstandorten zählt. Mit dieser Frage verbunden sind Zehntausende Arbeitsplätze und Milliarden Franken an Steuereinnahmen. Für die kantonalen Finanzdirektoren ist klar: «Nichtstun ist keine Option und käme die Schweiz teurer zu stehen.»

Position economiesuisse

- Bundesrat, Parlament und Kantone haben einen ausgewogenen und fairen Kompromiss gefunden. Die Steuerreform stärkt den Standort Schweiz und die Kantone. Das sichert Arbeitsplätze, Lehrstellen und Steuereinnahmen für alle.
- In Zukunft ist es nicht mehr möglich, ausländische Gewinne tiefer zu versteuern als inländische. Handelt die Schweiz jetzt nicht, ist der Standort steuerlich nicht mehr attraktiv.
- Patentbox, F&E-Inputförderung und zinsbereinigte Gewinnsteuer ersetzen bisherige Sonderregeln und erlauben es den Kantonen, gezielt in Bereichen mit

hoher Wertschöpfung attraktiv zu bleiben.

- Der Bund profitiert stark von einem steuerlich attraktiven Unternehmensstandort. Darum ist es sachgerecht, dass er einen finanziellen Beitrag an die Reform leistet.
- Die Gegner haben keine Alternative. Scheitert die Reform, stehen die Kantone ohne steuerpolitische Instrumente und ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund da. Die heutigen Sonderregeln müssten aber trotzdem abgeschafft werden. Das führt zu massiven Steuerausfällen und dem Verlust von Arbeitsplätzen.
- Die USR III schafft keine neuen Privilegien, sondern verhindert eine massive steuerliche Verschlechterung mit gravierenden volkswirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen für die Schweiz.

Worum geht es?

→ International tätige Unternehmen werden in den Kantonen nach Sonderregeln besteuert. Die Unternehmensbesteuerung ist damit heute sehr attraktiv.

International tätige Unternehmen werden in den Kantonen nach Sonderregeln besteuert. Rund 24'000 Unternehmen mit etwa 150'000 Beschäftigten sind heute der Sonderbesteuerung unterstellt. Zu den Unternehmen gehören Gesellschaften ausländischer Konzerne, aber auch viele Schweizer Firmen. Firmen ohne Geschäftstätigkeit, deren Zweck vor allem im Halten von Beteiligungen besteht, unterstehen dem Holding-Status. Firmen, die in der Schweiz vor allem eine Verwaltungstätigkeit ausüben und daneben geringfügig geschäftstätig sind, haben den Status einer gemischten Gesellschaft. [1] Vor allem Letztere sind für die Schweizer Volkswirtschaft, aber auch für den Fiskus bedeutend. So sind sie für fast 50 Prozent der gesamten privaten Forschungs- und Entwicklungsausgaben verantwortlich (etwa 6 Milliarden Franken). Ihre Beschäftigungswirkung ist gross, da mit jedem direkt Angestellten schätzungsweise 1,6 Arbeitsplätze ausserhalb dieser Gesellschaften verknüpft sind [2] . Viele KMU wie etwa Finanzdienstleistungs- und Beratungsunternehmen profitieren massgeblich von der Nachfrage spezialbesteuerter Firmen.

→ Mit der Anwesenheit international tätiger Unternehmen sind Zehntausende Arbeitsplätze verbunden. Zudem profitiert der Staat finanziell enorm von den Steuererträgen.

Der Bund gewährt diesen Firmen keine steuerliche Ermässigung. Deshalb profitiert er finanziell enorm von den kantonalen Sonderregeln. Obwohl sie nur sieben Prozent der Unternehmen ausmachen, tragen Firmen mit Sonderbesteuerung fast die Hälfte zu den Gewinnsteuereinnahmen des Bundes bei (siehe Grafik 1). Bei Bund und Kantonen zusammen liefern die Statusgesellschaften rund 5,4 Milliarden Franken Gewinnsteuern ab. Durch weitere Steuerbeiträge (Kapitalsteuer, Immobilien- und Grundstückgewinnsteuern, Mehrwertsteuer), erhebliche Sozialversicherungsabgaben und die Einkommenssteuer der Beschäftigten leisten diese Gesellschaften weitere Milliardenbeträge an den Staat [3] .

→ Die Schweizer Sonderregeln werden international nicht länger akzeptiert. Dies verunsichert die betroffenen Unternehmen. Will die Schweiz im Standortwettbewerb auch in Zukunft einen weltweiten Spitzenplatz einnehmen, muss sie weiterhin attraktive, aber auch unbestrittene Steuerregeln bieten.

Internationale Entwicklungen erfordern Anpassungen

Entwicklungen im Steuerbereich – in der EU und in der OECD – haben dazu geführt, dass die Schweizer Steuerregeln in die Kritik geraten sind. Dass ausländische Gewinne tiefer besteuert werden als inländische Gewinne, wird international nicht mehr akzeptiert. Ohne Anpassungen müssen von der Schweiz aus tätige Unternehmen im Ausland mit Sanktionen und Doppelbesteuerungen rechnen. Um den international tätigen Unternehmen verlässliche Rahmenbedingungen zu bieten, muss die Schweiz ihre Regeln anpassen. Unsicherheiten über die Zukunft der Schweizer Unternehmensbesteuerung schaden dem Standort und haben seine Attraktivität bereits geschwächt. («NZZ» vom 17.4.2015, Alarmsignal für den Standort)

Der Vorlage zur USR III ist ein mehrjähriger Planungsprozess vorausgegangen. Bund und Kantone haben alle Möglichkeiten ausgelotet und ein realistisches Paket geschnürt, das sowohl finanziell tragbar als auch von den Massnahmen her wirksam ist. Das Parlament hat die Vorlage ein Jahr lang gründlich beraten und im Sommer 2016 abgeschlossen. Ergebnis ist ein ausgewogener Kompromiss und eine auf die Problemstellung fokussierte Vorlage, die eng auf die Anliegen der Kantone

ausgerichtet ist.

Steuerdialog EU/OECD BEPS: vorauseilender Gehorsam?

Bereits 1997 haben sich die EU-Staaten in einem Verhaltenskodex (Code of Conduct for business taxation) verpflichtet, wettbewerbsschädliche Praktiken im Bereich der Unternehmenssteuern zu unterlassen. Seither wurden in der EU verschiedenste Steuerregimes abgeschafft und gleichzeitig neue akzeptierte Modelle wie z. B. Lizenz- oder Patentboxen eingeführt. Als Nicht-EU-Mitglied hat dieser Kodex für die Schweiz keine Gültigkeit. Die EU-Kommission kritisierte die kantonalen Steuerregimes jedoch als selektive Begünstigung gewisser Unternehmen («staatliche Beihilfe»), was die Freihandelsvereinbarung zwischen der Schweiz und der EU verletze. Der Bundesrat hat diese Interpretation stets abgelehnt – das Freihandelsabkommen regelt den Warenverkehr, nicht jedoch die Unternehmenssteuern –, sich jedoch für einen Dialog offen gezeigt. Im Dezember 2012 stellte die EU für Drittstaaten mit als schädlich betrachteten Steuerregimes eine «schwarze Liste» und die Aufkündigung von Doppelbesteuerungsabkommen in Aussicht. Mit der Vorlage zur USR III hat sich der «Steuerstreit» entspannt. Am 14. Oktober 2014 haben die Schweiz und die 28 EU-Mitgliedsstaaten eine gemeinsame Verständigung unterzeichnet. Die Schweiz wird sich künftig an den internationalen Standards der OECD ausrichten und die EU wird im Gegenzug auf Gegenmassnahmen verzichten.

Auch in der OECD sind schädliche Steuerregimes seit Längerem ein Thema, aktuell im Rahmen des Projekts gegen Gewinnverkürzung und -verlagerung (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). Im Gegensatz zu den EU-Normen gelten die Regeln der OECD global. Die Schweiz ist in den Gremien der OECD aktiv und setzt sich für «gleich lange Spiesse» ein. Die heutigen Schweizer Steuerregeln entsprechen nicht mehr den OECD-Kriterien. Die OECD hat jedoch anerkannt, dass die Schweiz diese Regeln im Rahmen der USR III abschaffen will. Soll die internationale Akzeptanz der Unternehmensbesteuerung gesichert werden, führt kein Weg daran vorbei, dass die Schweiz ihr Steuersystem gemäss den OECD-Standards weiterentwickelt.

Mobile Tätigkeiten: intensiver Steuerwettbewerb

Internationale Konzerne sind in einer Vielzahl von Ländern tätig. Zahlreiche Tätigkeiten sind an einen bestimmten Standort gebunden. Beispielsweise wenn es darum geht, bestimmte Märkte zu erschliessen oder lokale Arbeitskräfte, Zulieferer und Rohstoffe zu nutzen. Aktivitäten dieser Art sind weitgehend immobil.

Andere Aktivitäten sind nicht ortsgebunden. Dazu gehören die Konzernleitung (Headquarter), das Halten von Beteiligungen (Holding), die Verwaltung von Immaterialgüterrechten (Lizenzen), die Konzernfinanzierung (Treasury, Cash Pooling) oder der internationale Grosshandel. Unternehmen sind frei, solche Aktivitäten dort anzusiedeln, wo die Standortbedingungen am besten sind. Wichtige Standortfaktoren für mobile Aktivitäten sind ein gutes Bildungssystem, die Verfügbarkeit von in- und ausländischen Fachkräften, das Vorhandensein von Forschungseinrichtungen und Technologieclustern, ein leistungsfähiges

Finanzsystem, politische Stabilität, Rechts- und Planungssicherheit sowie ein attraktives Steuersystem.

Die Schweiz bietet für mobile Tätigkeiten viele Vorteile. Die Zahl internationaler Konzerne in der Schweiz ist entsprechend hoch. Gerade um die Ansiedlung mobiler Funktionen herrscht international aber auch ein harter Wettbewerb. Konkurrenzstandorte sind je nach Aktivität insbesondere Grossbritannien, Irland, die Beneluxstaaten sowie Hongkong und Singapur. Diese Länder verfügen über vergleichbar gute Standortfaktoren, sind aber in der Regel kostengünstiger bei Löhnen und Immobilien als die Schweiz.

Wer ist betroffen?

→ Hauptbetroffen sind neben den Firmen die Kantone. Die kantonale Sonderbesteuerung muss abgeschafft werden. Wollen die Kantone bedeutende Steuerzahler und Arbeitgeber behalten, müssen sie die steuerliche Attraktivität anders sicherstellen.

Die Hauptbetroffenen der USR III sind neben den Firmen die Kantone. Für die betroffenen Firmen steigt die Steuerbelastung ohne Gegenmassnahmen in vielen Kantonen massiv an. Die Wettbewerbsfähigkeit ist nicht mehr gegeben. Wollen die Kantone bedeutende Steuerzahler und Arbeitgeber behalten, müssen sie ihre Steuern auf ein international konkurrenzfähiges Niveau anpassen. Dabei ist die Ausgangslage der Kantone sehr unterschiedlich.

- In Grafik 2 unten rechts befinden sich Kantone mit einem hohen Anteil an Statusgesellschaften. Durch den Übergang in die Normalbesteuerung bezahlen diese Statusgesellschaften deutlich höhere Steuern. In diesen Kantonen ergibt sich ein finanzielles Potenzial für Gewinnsteuersenkungen.
- Unten links befinden sich Kantone mit einem bereits heute tiefen Normalsteuersatz. Hier ist die steuerliche Attraktivität gewährleistet und es besteht ein geringerer Handlungsbedarf.
- In der Grafik oben links sind Kantone mit einem geringen Anteil Statusgesellschaften. Hier sind Gewinnsteuersenkungen kostspielig, da davon hauptsächlich ordentlich besteuerte Unternehmen profitieren. Diese Kantone sind deshalb auf gezielte steuerliche Sonderlösungen angewiesen, um die Steuerausfälle begrenzen zu können.

Steuerpolitische Massnahmen

→ **Da die Kantone sehr unterschiedlich betroffen sind, gibt es keine «one size fits all»-Universallösung. Die Reform ermöglicht den Kantonen deshalb eigene Strategien: neue, international akzeptierte Sonderregeln, eine Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze oder eine gezielte Mischung daraus.**

Ausgangspunkt der Reform ist die Abschaffung der kritisierten kantonalen Sonderregeln, die zwischen inländischen und im Ausland erzielten Gewinnen unterscheiden («Ring-fencing»). In Zukunft sollen sämtliche Unternehmen gemäss denselben Prinzipien besteuert werden.

Da die Kantone sehr unterschiedlich betroffen sind, gibt es keine «one size fits all»-Ersatzlösung. Der Bund hat deshalb in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen flexiblen Reformansatz entwickelt. Zum einen können auf kantonaler Ebene neue, international unbestrittene Sonderregelungen eingeführt werden. Zum anderen können die Kantone die Gewinnsteuersätze mit finanzieller Unterstützung des Bundes auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau senken. Ziel sind aber nicht Steuersenkungen für international tätige Unternehmen, vielmehr sollen grosse Steuererhöhungen aufgrund der Abschaffung der heutigen Sonderbesteuerung vermieden werden. Es geht also um einen Ersatz und nicht um eine Steuersenkung.

Die steuerpolitischen Massnahmen werden schwergewichtig in den Kantonen umgesetzt. Die Freiwilligkeit der Instrumente ermöglicht es den Kantonen, ihre Massnahmen auszuwählen und diese so zu gestalten, wie es für den jeweiligen Kanton am besten ist. Die eigentliche kantonale Umsetzung ist nicht Gegenstand der Reform. Die Kantone gestalten und beschliessen ihre jeweiligen Reformen anschliessend an die USR III selbst.

→ **Gewinne aus Patenten sollen gemäss dem internationalen Standard einer Patentbox reduziert besteuert werden. Als Ergänzung kann auch Forschungs- und Entwicklungsaufwand – etwa der Lohn von Forschenden – steuerlich begünstigt werden.**

Förderung von Forschung und Entwicklung

Im Bereich der Forschung und Entwicklung (F&E) sind Sonderregeln international akzeptiert und weit verbreitet. (Mitteilung der EU-Kommission (2014/C 198/01) Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation) Die Schweiz zieht hier bei einer internationalen Entwicklung mit, bei der wichtige Konkurrenzstandorte führend sind (z. B. Grossbritannien und Irland). Wendet die Schweiz international akzeptierte Regeln ebenfalls an, kann sie die Standortattraktivität in diesen Bereichen gewährleisten.

Ein wichtiges neues Instrument ist die Patentbox. Sie fördert Aktivitäten in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Innovation, indem die Gewinne aus diesen Aktivitäten ermässigt besteuert werden. Die Patentbox ist ein international gebräuchliches Instrument und im Rahmen der OECD haben sich die Staaten auf eine akzeptierte Ausgestaltung geeinigt (siehe Box).

Die international akzeptierte Praxis lässt lediglich eine eingeschränkte Patentbox zu. Deshalb soll F&E ergänzend auch beim Aufwand steuerlich gefördert werden können. Diese sogenannte Inputförderung ist ebenfalls schon weit verbreitet. Die Kantone haben dabei die Möglichkeit (aber nicht die Pflicht), dieses Instrument einzuführen und damit Erfahrungen zu sammeln.

Ausgestaltung der Patentbox und der Inputförderung von F&E

Im Rahmen der OECD haben sich die Staaten auf eine akzeptable Ausgestaltung der Patentbox geeinigt: den **Nexus-Ansatz**. Demnach dürfen Erträge aus Patenten nur soweit steuerlich begünstigt werden, als sie auf eigene F&E-Aktivitäten zurückzuführen sind. Auftragsforschung von verbundenen Unternehmen qualifiziert hingegen nicht für die Box. Für Konzerne mit weltweit verteilten F&E-Aktivitäten und weniger Forschungsaktivitäten in der Schweiz wird die steuerliche Wirkung der Patentbox damit schon eingeschränkt. (OECD [2015] Action 5: Agreement on the modified Nexus Approach for IP Regimes)

Gemäss der OECD qualifiziert eine breite Palette von **Immaterialgüterrechten** für die Patentbox. Dazu zählen Patente und vergleichbare Rechte (Gebrauchsmuster, Sortenschutz, Erstanmelderschutz, Marktexklusivität, Ausweitung des Patentschutzes) sowie urheberrechtlich geschützte Software und auch ein spezielles Zertifikat für forschende KMU ist möglich. Ausgeschlossen sind jedoch reine Markenrechte. Unternehmen müssen den Nachweis erbringen, dass Box-Einkünfte auf entsprechende F&E-Aktivitäten zurückzuführen sind («Tracking and Tracing»). Die in der USR III vorgeschlagene Patentbox ist mit diesen Vorgaben der OECD vereinbar.

Die Patentbox setzt bei den Erträgen aus Patenten und vergleichbaren Rechten an (Output). Zusätzlich soll den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden, mittels **F&E-Inputförderung** auch F&E-Aufwendungen, wie etwa die Löhne von Forschenden, steuerlich zu begünstigen. Der Bundesrat wird die Definition der qualifizierenden F&E in einer Verordnung regeln.

→ **Die zinsbereinigte Gewinnsteuer ersetzt heute nicht mehr akzeptierte Sonderregeln für die Konzernfinanzierung. Ohne Ersatz droht die Verlagerung dieser Aktivitäten und damit der Verlust von Steuersubstrat. Für mehrere Kantone handelt es sich bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer um ein wichtiges Instrument, Finanzierungsaktivitäten gezielt entlasten zu können (so etwa ZH, AG, ZG, VD, SZ). Sie ist jedoch für die Kantone freiwillig. Kein Kanton wird gezwungen, dieses Instrument zu nutzen.**

Zinsbereinigte Gewinnsteuer

Neben F&E gehört auch die Finanzierung zu den zentralen Aktivitäten eines Konzerns. Bei internationalen Konzernen ist die Finanzierung sehr mobil. Das heisst, Konzerne nehmen die Finanzierung dort vor, wo die Rahmenbedingungen am günstigsten sind. Die Schweiz kennt heute für Finanzierungen steuerliche Sonderregelungen, die jedoch aufgrund der internationalen Entwicklung aufgegeben werden müssen. Ersetzt werden diese Regelungen durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Der Bundesrat hat diese Massnahme in der Vernehmlassung als «Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts für einen attraktiven Unternehmensstandort» und als «für den Erhalt und die Neuansiedlung von anderen mobilen Konzernaktivitäten von grosser Bedeutung» bezeichnet.

Die Massnahme sieht einen Zinsabzug auf überschüssigem Eigenkapital vor, genauso wie heute auch Fremdkapitalzinsen als geschäftsmässiger Aufwand abziehbar sind. Ziel ist die bessere steuerliche Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapital. Heute ist die Aufnahme von Fremdkapital (Verschuldung) steuerlich von Vorteil. Eine zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Sicherheitseigenkapital beseitigt diese Verzerrung zulasten der Eigenkapitalfinanzierung. Sie stärkt den Anreiz für Unternehmen, ein zusätzliches Sicherheitspolster anzulegen. Die Unternehmen und die Wirtschaft als Ganzes werden damit resistenter gegen Krisen.

Mehrere Kantone haben die Massnahme ausdrücklich unterstützt, da sie ein wichtiges Instrument darstellt, um Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz zu

behalten, beziehungsweise solche Aktivitäten neu in die Schweiz zu verlagern (so etwa ZH, AG, ZG, VD, SZ). Die zinsbereinigte Gewinnsteuer ist für die Kantone freiwillig, kein Kanton wird gezwungen, dieses Instrument zu nutzen.

In einem Zusatzbericht stellt der Bundesrat fest, dass die Schweiz ohne die Zinsbereinigung für Finanzierungsaktivitäten international nicht mehr konkurrenzfähig wäre. Entsprechend müsste mit der Verlagerung dieser Aktivitäten aus der Schweiz gerechnet werden. Mit der Zinsbereinigung kann der Verlust von Steuersubstrat verhindert werden. Weitere positive Effekte sind zudem zu erwarten. So ist damit zu rechnen, dass Unternehmen nebst der Finanzierung weitere Funktionen in der Schweiz ansiedeln. Das schafft zusätzliche Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Für den Bundesrat spricht deshalb «vieles dafür, dass sich die Massnahme zumindest für den Bund sowie Kantone und Gemeinden zusammen, möglicherweise aber auch für Kantone und Gemeinden rechnet» (ESTV [05.06.2015] Regulierungsfolgeabschätzung der Unternehmenssteuerreform III, S. 72).

→ **Die Höhe der Entlastung durch Sondermassnahmen können die Kantone frei festlegen. Sowohl bei der Patentbox als auch bei der Inputförderung sind aber Begrenzungen vorgesehen. Hinzu kommt eine Begrenzung der kumulierten Entlastung (inkl. zinsbereinigter Gewinnsteuer).**

Begrenzung der Entlastung

Grundsätzlich können die Kantone das Ausmass der Entlastung durch die Patentbox sowie auch die F&E-Inputförderung selbst festlegen. Dabei sind jedoch verschiedene Begrenzungen vorgesehen.

Bei der Patentbox darf die Entlastung 90 Prozent des Gewinns nicht übersteigen. Hinzukommen strenge internationale Vorgaben (Nexus-Ansatz). Bei den F&E-Aufwendungen darf der Abzug 150 Prozent des entsprechenden Aufwands nicht überschreiten. (Zum Vergleich: normaler betriebsnotwendiger Aufwand wie Löhne und Materialkosten sind zu 100 Prozent abziehbar.) Schliesslich besteht eine Gesamtentlastungsbeschränkung, nach der mindestens 20 Prozent des Gewinns immer ordentlich steuerbar bleiben. Die kantonalen Massnahmen greifen zudem nicht auf Bundesebene. Die Gewinnsteuer des Bundes von 8,5 Prozent müssen Unternehmen also in jedem Fall auf dem gesamten Gewinn tragen.

Die Kantone können die Entlastung durch die Sonderinstrumente bei Bedarf stärker einschränken (z. B. auf maximal 50 Prozent oder noch tiefer) und stattdessen vermehrt auf einen attraktiven Gewinnsteuersatz setzen. Auch eine gezielte Mischung der beiden Reformstossrichtungen ist möglich.

→ **Gewinnsteuersenkungen sind in gewissen Kantonen wichtig, um einer erheblichen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuwirken. Der Bund unterstützt die Kantone deshalb finanziell.**

Kantonale Gewinnsteuersenkungen

Die geplanten neuen Steuerinstrumente werden nicht für alle Unternehmen gleich relevant sein. Es ist damit zu rechnen, dass viele betroffene Unternehmen als Folge der Abschaffung der Steuerstatus eine substanziell höhere Steuerbelastung tragen werden. Kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen wirken in dieser Situation einer erheblichen Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit des Steuerstandorts und der betroffenen Unternehmen entgegen. Die Entscheidung über das richtige Ausmass der Gewinnsteuersenkung liegt bei den Kantonen. Verschiedene Kantone haben bereits Gewinnsteuerreduktionen angekündigt (siehe Tabelle 1).

Finanzpolitische Ausgleichsmassnahmen

→ **Anpassungen am Finanzausgleich des Bundes verhindern grössere Änderungen bei den Ausgleichszahlungen zwischen den Kantonen.**

Horizontaler Ausgleich unter den Kantonen

Heute werden die kantonalen Sonderregeln im neuen Finanzausgleich (NFA) speziell berücksichtigt (Beta-Faktoren). Werden die Regeln aufgehoben, fällt auch diese spezielle Berücksichtigung weg. Die Folgen wären erhebliche Veränderungen bei den Ausgleichszahlungen unter den Kantonen. Speziell betroffen wären Kantone mit vielen Statusgesellschaften. Darunter fallen sowohl Geber- wie auch Nehmerkantone. Um solche Verwerfungen zu verhindern, sieht die USR III **horizontale Ausgleichsmassnahmen** vor. So werden neu sämtliche Unternehmensgewinne im NFA (Ressourcenausgleich) tiefer gewichtet (Zeta-Faktoren). Diese Lösung ist sachgerecht, da sich Unternehmensgewinne steuerlich geringer ausschöpfen lassen als die Einkommen und Vermögen von natürlichen Personen, die ebenfalls in die Bemessung der Ausgleichszahlungen einfliessen. Mit dieser Lösung lassen sich die Finanzströme zwischen den Kantonen ungefähr stabil halten.

→ **Eine veränderte Teilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen sorgt für eine ausgeglichene Lastenteilung zwischen den Staatsebenen.**

Vertikaler Ausgleich zwischen Bund und Kantonen

Zudem sollen die Lasten der Reform ausgewogen zwischen Bund und Kantonen verteilt werden. Hierzu sieht die USR III **vertikale Ausgleichsmassnahmen** vor. Diese bestehen zur Hauptsache in einer Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von heute 17 auf 21,2 Prozent. Die Erhöhung entspricht einem Betrag von rund 1 Milliarde Franken. Damit wird die Opfersymmetrie zwischen Bund und Kantonen bei der Finanzierung der Reform hergestellt. Der Bundesbeitrag ist berechtigt, weil der Bund stark von der Besteuerung der internationalen Unternehmen profitiert. So stammt heute knapp die Hälfte der Gewinnsteuereinnahmen des Bundes von Gesellschaften mit einem kantonalen Steuerstatus. Die Mittel werden unter den Kantonen gleichmässig verteilt. Von der Anhebung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer profitieren alle Kantone (siehe Tabelle 1). Wirtschaftsstarke Kantone, die dem Bund einen hohen Betrag an direkten Bundessteuern abliefern, profitieren nominell am stärksten. Es sind gleichzeitig die von der Reform am stärksten betroffenen Kantone.

Was kostet die Reform?

→ **Die Reform hat für den Bundeshaushalt Belastungen in der Höhe von 1,3 Milliarden Franken zur Folge, 1,1 Milliarden davon fliessen als finanzielle Unterstützung an Kantone und Gemeinden.**

Was kostet die Reform den Bund?

Die Reform hat für den Bundeshaushalt Belastungen in der Höhe von 1,3 Milliarden Franken zur Folge. Der allergrösste Teil davon (1,1 Milliarden) ist der finanzielle Beitrag an die Kantone. Weil der Bund finanziell stark von einem steuerlich attraktiven Unternehmensstandort profitiert (Grafik 3), ist es richtig, dass er einen Beitrag an die Reform leistet und diesen Beitrag aus dem Haushalt finanziert. Die USR III ist bereits in die aktuelle Finanzplanung 2018 bis 2020 einbezogen.

Die einzige steuerpolitische Massnahme, die auf Bundesebene eingeführt wird, ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer. In einer statischen Betrachtung führt die Massnahme beim Bund zu Mindereinnahmen von 220 Millionen Franken. Gemäss Bundesrat drohten dem Bund jedoch ohne diese Massnahme direkte Mindereinnahmen von 236 Millionen Franken infolge Abwanderung von Finanzierungsaktivitäten. Unter Berücksichtigung der positiven dynamischen Effekte (Zuzug von Aktivitäten, stärkere Investitionsanreize) spricht gemäss Bundesrat deshalb vieles dafür, dass sich die Massnahme finanziell rechnet. (Regulierungsfolgenabschätzung der Unternehmenssteuerreform III, Abschnitt 6.3.3)

→ **Der Bundesrat schätzt, dass die Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden insgesamt etwa 2 Milliarden Franken betragen werden. Durch den finanziellen Beitrag des Bundes wird diese Last ausgewogen auf Bund sowie Kantone und Gemeinden verteilt.**

Was kostet die Reform die Kantone und Gemeinden?

Soweit heutige Sonderregeln durch neue ersetzt werden, führt die Reform zu keinen Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden. Steuerausfälle ergeben sich dort, wo bisher normal besteuerte KMU neu von Sonderregeln und Gewinnsteuersenkungen profitieren. Dieser Effekt ist jedoch gewollt. Internationale Unternehmen und Schweizer Firmen, Konzerne und KMU sollen steuerlich gleich behandelt werden. Ein Privileg für die einen oder die anderen soll es künftig nicht mehr geben.

Je nach Ausgangslage werden die Kantone unterschiedliche Strategien und Instrumente wählen. Kantone wie z. B. Luzern (Grafik 2 unten links) sind mit einem tiefen Gewinnsteuersatz bereits heute sehr attraktiv und werden keine zusätzlichen Massnahmen ergreifen müssen. Der Kanton Waadt (Grafik 2 unten rechts) hat bereits eine Gewinnsteuersenkung beschlossen, woraus momentane Mindereinnahmen von 392 Millionen Franken resultieren (KMU werden um 442 Millionen entlastet, internationale Gesellschaften bezahlen 50 Millionen mehr Steuern).

Der Bundesrat schätzt, dass die Mindereinnahmen für Kantone und Gemeinden insgesamt etwa 2 Milliarden Franken betragen werden. Durch den finanziellen Beitrag des Bundes von rund 1 Milliarde Franken wird diese Last ausgewogen auf Bund sowie Kantone und Gemeinden verteilt.

Welche Änderungen hat das Parlament vorgenommen?

Zusätzlich in die USR III aufgenommen hat das Parlament einzig die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Die Massnahme wird beim Bund und freiwillig in den Kantonen

eingeführt. Der Bundesrat hatte diese Massnahme eigentlich bereits im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagen und sie dabei als «Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts für einen attraktiven Unternehmensstandort» bezeichnet. Für gewisse Kantone ist die Massnahme sehr wichtig (siehe oben). Will ein Kanton die zinsbereinigte Gewinnsteuer einführen, muss er sicherstellen, dass Dividenden zu mindestens 60 Prozent besteuert werden. Diese Ergänzung und Gegenfinanzierung hat das Parlament eingefügt. Zudem hat es den Beitrag des Bundes an die Kantone um rund 150 Millionen Franken erhöht.

Auf der anderen Seite hat das Parlament die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aus der Vorlage gestrichen. Die Streichung führt dazu, dass im Endeffekt die Kosten für den Bund mit 1,3 Milliarden Franken unverändert geblieben sind. Die Kantone haben die Möglichkeit (jedoch nicht die Pflicht), die zinsbereinigte Gewinnsteuer einzuführen, falls dies in der jeweiligen Situation sinnvoll ist.

→ Ein Scheitern der Reform wäre deutlich teurer. Ohne Reform wären Steuereinnahmen von 5,3 Milliarden Franken allein bei der Gewinnsteuer gefährdet. Hinzu kommen weitere Milliarden an Einkommenssteuern sowie indirekten Einnahmen.

Was wäre die Alternative?

Das EFD hat die finanziellen Auswirkungen der USR III ausführlich zusammengestellt. Es weist darauf hin, dass ein Scheitern der Reform deutlich grössere Steuerausfälle zur Folge hätte. (Synoptische Darstellung der finanziellen Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III, Statische und dynamische Effekte)

Ohne Reform würde sich die Standortattraktivität drastisch verschlechtern. Es drohen gravierende volkswirtschaftliche Schäden und finanzielle Einbussen. Steuereinnahmen von 5,3 Milliarden Franken allein bei der Gewinnsteuer sind gefährdet. Wie eine aktuelle Studie zeigt, kommen noch Milliardenausfälle bei den Einkommenssteuern und weitere Steuern wie der Mehrwertsteuer dazu (KPMG Swiss tax Report 2016).

Bei einem Scheitern der Reform wären die Kantone ebenfalls zum Handeln gezwungen. Denn die international nicht mehr akzeptierten Steuerpraktiken müssen auch bei einem Nein zur Reform abgeschafft werden. Die Kantone würden in diesem Fall jedoch weder über die notwendigen steuerpolitischen Instrumente noch über die finanziellen Mittel für die Abschaffung der Steuerregimes verfügen. Mangels Alternativen müssten die Kantone alles auf die Karte Gewinnsteuersenkungen setzen. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen würde deutlich härter. Allenfalls würden Kantone das Steuerharmonisierungsgesetz umgehen und als Notmassnahme Sonderregeln in Eigenregie einführen. Die nationale Kohäsion durch den Finanzausgleich wäre akut gefährdet. Spannungen und Streitereien zwischen den Kantonen wären vorprogrammiert.

Bei einem Scheitern der USR III müsste rasch eine neue Reform in Angriff genommen werden. Die grundlegenden Elemente einer solchen Reform wären identisch zur USR III.

- Beim Wegfall der Sonderbesteuerung muss der NFA zwingend angepasst werden, um gravierende Verwerfungen zu vermeiden.
- Um wichtige Steuerzahler und Arbeitgeber zu halten, werden die Kantone steuerliche Massnahmen ergreifen müssen. Aus Gründen der internationalen Akzeptanz kommen einzig die in der USR III vorgesehenen Sondermassnahmen oder Gewinnsteuersatzsenkungen infrage.
- Die Kantone werden erneut einen finanziellen Beitrag des Bundes einfordern wollen.

Im Endeffekt würde die nächste Reform kaum anders aussehen als die aktuelle Vorlage. Die Unsicherheit bis zu einer solchen neuen Vorlage wäre aber immens. Die Rechts- und Planungssicherheit würde über Jahre weiterhin fehlen. Der Unternehmensstandort Schweiz würde erheblichen Schaden nehmen. Profitieren würden einzig Konkurrenzstaaten der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb. Den Schaden hätten die Arbeitnehmenden in der Schweiz und die Kassen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Fazit: Was spricht für die Reform?

→ Die Steuerreform ist ein ausgewogener und fairer Kompromiss, der den Standort Schweiz und die Kantone stärkt und den Unternehmen Rechtssicherheit bringt. Das sichert Arbeitsplätze und Steuereinnahmen für alle.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen der USR III können die Zielvorgaben aus heutiger Sicht erreicht werden:

- Die Abschaffung der kritisierten Spezialregelungen stellt die internationale Akzeptanz der Schweizer Unternehmensbesteuerung wieder her.
- Neue, international nicht bestrittene Regeln und Gewinnsteuersatzsenkungen in den Kantonen helfen, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.
- Gravierende Mindereinnahmen werden auf diese Weise vermieden. Es wird sichergestellt, dass Unternehmen auch in Zukunft einen substanziellen Beitrag an die Finanzierung der Staatsaufgaben leisten.
- Finanzpolitische Ausgleichsmassnahmen sorgen für eine ausgewogene Verteilung des Reformbeitrags zwischen Bund und Kantonen und sichern das weitere Funktionieren des föderalen Finanzausgleichs.

Die Wirtschaft unterstützt die Reform, weil die USR III …

- auf Massnahmen fokussiert, die für den Standort unabdingbar sind;
- eine massive steuerliche Verschlechterung mit gravierenden volkswirtschaftlichen und finanziellen Konsequenzen für die Schweiz verhindert;
- die Firmenbesteuerung gemäss OECD-Grundsätzen weiterentwickelt und damit den internationalen Druck auf die Schweiz beseitigt;
- zu Rechts- und Planungssicherheit für die internationalen Unternehmen am Standort Schweiz führt;
- den Kantonen steuer- und finanzpolitischen Handlungsspielraum eröffnet zur Umsetzung einer individuellen Steuerstrategie;
- und weil der Bund stark von einem attraktiven Unternehmensstandort profitiert und ein finanzieller Beitrag an die Reform daher sachgerecht ist.

1. Artikel 28 des Steuerharmonisierungsgesetzes [StHG]

2. Nilles [2012] Sociétés auxiliaires et sociétés liées – impact direct, indirect et induit sur l'économie genevoise

3. KMPG [2016] Swiss Tax Report