

Medienmitteilung
Bern, 16. Januar 2017

Neue Studie zur USR III und zu den Folgen eines Neins

Bei den Sozialversicherungen droht ein Loch von 5 Milliarden Franken

Ein Scheitern der Unternehmenssteuerreform hätte deutlich gravierendere Folgen als bislang angenommen. Zu diesem Schluss kommt eine neue Studie von BAK BASEL. Auf dem Spiel stehen bereits kurzfristig 194'000 Stellen und Steuereinnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden in Milliardenhöhe. Bislang kaum bekannt: Auch bei den Sozialversicherungen drohen Einnahmenverluste von über 5 Milliarden Franken.

Attraktive Steuern haben den Wirtschaftsstandort Schweiz in den vergangenen 20 Jahren gestärkt und substanziell zu Wachstum und Wohlstand beigetragen. Davon haben die gesamte Volkswirtschaft, der Staat und die Bevölkerung profitiert. Dies zeigt eine neue Studie des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK BASEL im Auftrag von economiesuisse. Weil heutige Steuerprivilegien für international tätige Firmen international nicht mehr akzeptiert werden, muss die Schweiz ihr Steuersystem umbauen. Dies soll mit der Unternehmenssteuerreform III geschehen, über die die Schweiz am 12. Februar abstimmt.

Vom Gelingen dieser Pläne hängt extrem viel ab, wie die Studie von BAK BASEL zeigt. Eine erfolgreiche Umsetzung der USR III sichert gegenüber einer Situation ohne Ersatzmassnahmen langfristig rund 160 Milliarden Franken Wertschöpfung und rund 850'000 Stellen. Beim Umbau des Steuersystems stehen damit langfristig rund ein Viertel des Schweizer BIP und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel.

Bereits kurzfristig drohen Milliardenausfälle bei AHV, IV und Arbeitslosenversicherung

Doch beim Scheitern der vorliegenden Steuerreform drohen bereits kurzfristig hohe volkswirtschaftliche Verluste, wie die Analysen der Ökonomen von BAK BASEL zeigen:

- Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial bei einer Abwanderung der hochmobilen Unternehmen liegt bei einem BIP-Rückgang von 5,6 Prozent (34 Milliarden Franken).
- Damit verbunden wäre ein Arbeitsplatzabbau von 194'000 Stellen.
- Bei Bund, Kantonen und Gemeinden drohen hohe Ertragsausfälle bei der Einkommenssteuer. Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial liegt bei 2,7 Milliarden Franken. Hinzu kommen die Verluste bei den Unternehmenssteuern. Aktuell leisten die betroffenen Statusgesellschaften mit gegen 5 Milliarden Franken rund die Hälfte der Gewinnsteuereinnahmen des Bundes.
- Bei den Versicherungssystemen (AHV, IV, EO, ALV, BVG) entstünde ein Einnahmenausfall in der Höhe von mehr als 5 Milliarden Franken.

Betroffene Firmen zahlen künftig mehr

Während die heutigen Statusgesellschaften mit der erfolgreichen Umsetzung der Steuerreform im Durchschnitt etwas höher besteuert werden als heute, werden bislang ordentlich besteuerte Unternehmen teilweise spürbar entlastet. Die Steuerreform ist damit eine zentrale Vorlage für die ganze

Schweiz, wie Hans-Ulrich Bigler, Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbands und FDP-Nationalrat (ZH) im Anschluss an die Studienpräsentation betonte: «Wie ein Unternehmen muss auch ein Land wettbewerbsfähig sein, damit es Arbeitsplätze erhalten, Steuereinnahmen sichern und in die Zukunft des Wirtschaftsstandorts investieren kann. Das Schweizer Stimmvolk steht am 12. Februar vor der Wahl, ob es eine weiterhin wettbewerbsfähige Schweiz will oder nicht.» economiesuisse-Präsident Heinz Karrer hob zudem hervor, dass die Steuerreform eine grosse Chance für den Innovations- und Hightechstandort Schweiz ist. «Bei einem Ja werden all jene Firmen gestärkt, die hier in unserem Land forschen, neue Innovationen hervorbringen und zukunftsträchtige Arbeitsplätze schaffen.»

Rückfragen:

Michael Grass, Mitglied der Geschäftsleitung von BAK BASEL, Leiter Marktfeld Wirkungsanalyse,
Tel: 061 279 97 23

Hans-Ulrich Bigler, Direktor Schweizerischer Gewerbeverband sgv, FDP-Nationalrat ZH,
Mobile: 079 285 47 09

Heinz Karrer, Präsident economiesuisse, Mobile: 079 205 10 28

**Medienkonferenz: «Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III»,
16. Januar 2017, Bern**

JA zur USR III: für Mittelstand und KMU

**Hans-Ulrich Bigler, Direktor Schweizerischer Gewerbeverband sgv und Nationalrat
FDP ZH**

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren

Ein Unternehmen, das nicht mehr wettbewerbsfähig ist, verliert Aufträge und Kunden. Betriebe, die der Konkurrenz nicht mehr Paroli bieten können, sind gezwungen, Arbeitsplätze abzubauen, Einsparungen zu machen, und eine solche Entwicklung endet nicht selten im Konkurs.

Wie ein Unternehmen muss auch ein Land, eine Volkswirtschaft wettbewerbsfähig sein, damit sie Arbeitsplätze erhalten, Steuereinnahmen sichern und in die Zukunft des Wirtschaftsstandorts investieren kann. Das Schweizer Stimmvolk steht mit der Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III vor der Wahl, ob es eine weiterhin wettbewerbsfähige Schweiz will oder nicht.

In der bisherigen Kampagne haben wir immer darauf verwiesen, dass die Steuerreform Arbeitsplätze und Steuereinnahmen sichert. Quantifizieren konnten wir dies mit den Steuereinnahmen der sonderbesteuerten Unternehmen, die sich beim Bund auf über 5 Milliarden Franken jährlich belaufen. Und quantifizieren lassen sich die Arbeitsplätze bei ebendiesen Unternehmen, die heute in der Schweiz über 150'000 Arbeitsplätze anbieten. Und der Schweizerische Gewerbeverband sgv betonte von Anfang an, dass diese Unternehmen in einer wettbewerbsfähigen Schweiz als Auftraggeber und Geschäftspartner bei KMU mindestens nochmals so viele Arbeitsplätze sichern.

Dank der heute präsentierten Studie können wir nun mit Zahlen aufzeigen, wie viele Jobs der Schweizer Bürgerinnen und Bürger bei einem Nein insgesamt bedroht sind: Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial bei einer Abwanderung der hochmobilen Unternehmen liegt bei 194'000 Stellen. Damit verbunden wäre ein BIP-Rückgang von 5,6 Prozent (34 Milliarden Franken), wie die Studie aufzeigt. Insgesamt hängen in der Schweiz 848'000 Stellen – das sind über 20 Prozent aller Arbeitsplätze – von der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit ab, die wir bei einem Nein unnötig zu verlieren riskieren. Es sind dies die Firmen von mittelständischen Unternehmern, es sind dies die Arbeitsplätze bei Familienbetrieben, es sind dies die Arbeitsplätze von Herr und Frau Schweizer. Oder anders gesagt: Es sind dies Arbeitsplätze des Schweizer Mittelstands, um die es hier geht. Diese zu sichern ist im Interesse unserer gesamten Gesellschaft.

Die Studie weist die gesamte volkswirtschaftliche Bedeutung der USR III aus. Wenn wir steuerlich wettbewerbsfähig bleiben, können wir dadurch Wertschöpfung von 160 Milliarden Franken in unserem Land behalten. Das entspricht 25,8 Prozent des Bruttoinlandprodukts. Betroffen ist die Wertschöpfung von Tausenden KMU. Das Referendumskomitee setzt diese leichtfertig aufs Spiel. Und die Herren und Frauen Genossen und Gewerkschafter haben dann auch noch die Nerven, von der Verteidigung des Mittelstands und der Arbeitnehmenden zu sprechen, während sie diesen die Grundlagen für de-

ren Arbeitsplätze entziehen. Dies alles mit einem Plan B nach einem allfälligen Nein zur jetzigen Reform in der Schublade, mit dem sie über eine 100-Prozent-Besteuerung der Dividenden KMU und Familienbetriebe gleich doppelt besteuern wollen. Eine solche Doppelbesteuerung würde den KMU wichtige Investitionsmöglichkeiten entziehen und Tausende KMU mit deren Arbeitsplätzen in der Existenz bedrohen. Und diese Leute wollen den Mittelstand verteidigen. Gute Nacht!

Das Referendum gegen die Unternehmenssteuerreform III ist ein Referendum gegen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Bedroht werden die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dies durch wegfallende Unternehmenssteuern. Dies aber auch durch wegfallende Einkommenssteuern. Bei den obligatorischen Sozialversicherungen droht durch diesen Effekt kurzfristig ein Beitragsausfall von 2,5 Milliarden Franken. Und bei der beruflichen Vorsorge würde bei einem Nein gemäss Studie mit Ertragsausfällen von 2,7 Milliarden Franken zu rechnen sein. Ich muss Ihnen nicht erklären, dass solche Zahlen gerade vor dem Hintergrund der Revision der Altersvorsorge 2020 alarmierend sind.

Die Unternehmenssteuerreform III ist für die Gesellschaft von grösster Wichtigkeit. Sie betrifft uns alle. Für unsere Arbeitsplätze, zur Sicherung der Steuereinnahmen, für die Sozialversicherungen und für unsere Wettbewerbsfähigkeit braucht es am 12. Februar 2017 ein JA zur Unternehmenssteuerreform III.

Medienkonferenz:

«Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III und die Folgen eines NEINS»

Montag, 16. Januar 2017



Es gilt das gesprochene Wort

Eine zentrale Vorlage für die gesamte Wirtschaft

Studie zeigt den enormen Wert eines stabilen und attraktiven steuerlichen Umfelds auf

Heinz Karrer, Präsident economiessuisse

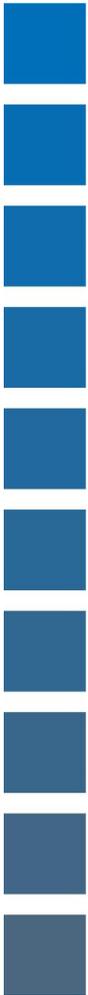
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, Sie heute im Namen von economiessuisse und dem Schweizerischen Gewerbeverband zu dieser Medienkonferenz begrüßen zu dürfen. Wir stehen heute stellvertretend für ganz viele Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft vor Ihnen. Noch selten hat sich eine so breite Allianz für eine Vorlage starkgemacht. Angefangen bei Bundesrat und Parlament, den Kantonen und Gemeinden bis hin zur gesamten Schweizer Wirtschaft. Unsere Mitglieder stehen geschlossen hinter der Vorlage. Vom lokalen KMU, das durch die Reform gestärkt wird, bis zum international tätigen Grosskonzern, der nach einem Ja künftig mehr Steuern bezahlen wird. Sie alle eint zwei Überzeugungen. Die Schweiz muss eine Lösung finden, um ihr Steuersystem anzupassen und wettbewerbsfähig zu bleiben. Und die vorliegende Steuerreform ist ein guter Schweizer Kompromiss, der Steuereinnahmen und Arbeitsplätze sichert.

Michael Grass von BAK Basel wird Ihnen gleich aufzeigen, wie gross bereits die kurzfristigen Schäden eines Scheiterns der Steuerreform wären. Die Studie von BAK Basel zeigt aber noch mehr als das. Sie liefert ein interessantes «Big Picture» zum langfristigen Wert eines soliden und attraktiven Steuersystems. Zwei Punkte möchte ich besonders betonen:

- Die Schweiz muss ihr Steuersystem in jedem Fall anpassen. Ohne Ersatzmassnahmen stehen dabei langfristig rund ein Viertel des Schweizer BIP und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel. Das zeigt den enormen Wert eines stabilen Umfelds für den Standort Schweiz auf. Angesichts europapolitischer Baustellen, des starken Frankens und weltweiter Unsicherheiten braucht der Standort Schweiz nichts dringender als Stabilität und Rechtssicherheit. Deshalb unterstützen auch Firmen, die durch die Reform mehr Steuern zahlen werden, die Vorlage aus Überzeugung.
- Die Studie zeigt aber nicht nur Risiken, sondern auch Chancen auf. Davon ist leider in der aktuellen Diskussion viel zu wenig die Rede. Die Steuerreform ist eine einmalige Chance, den Hightech- und Innovationsstandort Schweiz zu stärken. Bei einem Ja werden all jene Firmen gestärkt, die hier in unserem Land forschen, neue Innovationen hervorbringen und zukunfts-trächtige Arbeitsplätze schaffen.

Am 12. Februar haben wir es in der Hand, diese Chance zu nutzen und unser Land für die Zukunft fit zu machen.



Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform USR III

Michael Grass, Geschäftsleitung

Präsentation der Studienergebnisse

16. Januar 2017

Zusammenfassung (1/2)

Das Wichtigste in Kürze

USR III sichert steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone

- Die steuerliche Attraktivität für internationale Konzerne hat den Wirtschaftsstandort Schweiz in den vergangenen 20 Jahren gestärkt und substanziell zu Wachstum und Wohlstand beigetragen. Davon hat die gesamte Volkswirtschaft profitiert: sowohl Statusgesellschaften als auch ordentlich besteuerte Unternehmen, aber auch der Staat und die Bevölkerung.
- Aufgrund des internationalen Drucks ist ein Umbau des Schweizer Steuersystems unvermeidbar. Dabei steht langfristig (ohne Ersatzmassnahmen) rund ein Viertel des Schweizer BIPs und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel.
- Die USR III führt eine international akzeptierte Unternehmensbesteuerung ein und versetzt die Kantone mit einem umfangreichen und differenzierten Instrumentarium in die Lage, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten und damit ihre fiskalische Basis abzusichern.
- Während die heutigen Statusgesellschaften mit der erfolgreichen Umsetzung der USR III im Durchschnitt etwas höher besteuert werden dürften als heute, werden bislang ordentlich besteuerten Unternehmen teilweise spürbar entlastet.
- Insgesamt dürften bei KMU trotz partieller Zusatzbelastungen (bspw. Teilbesteuerung der Dividenden) die positiven Effekte einer erfolgreichen Umsetzung überwiegen.
- In einer dynamischen Betrachtung muss zudem beachtet werden, dass mit der USR III die Stärkung des High-Tech-Standorts und die Chance einer Innovationsdividende gegeben ist.

Zusammenfassung (2/2)

Das Wichtigste in Kürze

Bei einem Scheitern der USR III drohen hohe volkswirtschaftliche Verluste

- Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial bei einer Abwanderung der hochmobilen Unternehmen liegt bei einem BIP-Rückgang von 5.6 Prozent (34 Mia. CHF).
- Damit verbunden wäre ein Arbeitsplatzabbau von 194 Tsd. Stellen.
- Auch beim Staat drohen hohe Verluste: Bei Bund, Kantonen und Gemeinden drohen hohe Ertragsausfälle bei der Einkommenssteuer. Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial liegt bei 2.7 Mia. CHF. Hinzu kommen die Verluste bei den Unternehmenssteuern.
- Bei den Versicherungssystemen (AHV, IV, EO, ALV, BVG) entstünde ein Einnahmefall in Höhe von mehr als 5 Mia. CHF.
- Ohne adäquate Alternativreform droht mittel- bis langfristig ein noch deutlich stärkerer Verlust.
- Je länger die Planungsunsicherheit andauert und je stärker die Unternehmen auch in anderen Ländern von ähnlichen fiskalischen Anreizsystemen profitieren könnten, umso wahrscheinlicher werden Abwanderungsbewegungen oder zumindest Teilverlagerungen auftreten.
- Selbst wenn bei einem Scheitern der USR Unternehmen nicht (sofort) oder vollständig abwandern: Es entsteht schon dadurch ein spürbarer Schaden, dass ihr Wachstum verstärkt im Ausland stattfindet.
- Eine Ablehnung der USR III hätte im Ausland eine negative Signalwirkung und würde vermutlich zu einem Rückgang der Ansiedlungsdynamik führen.

Inhalt

Welche Fragen kann die Analyse von BAKBASEL beantworten?

Welche Fragen kann die Analyse von BAKBASEL beantworten?

Ausgangslage	Gegenwärtige Praxis der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz und fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften
Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone	Wie sind die Schweizer Kantone im internationalen Steuerwettbewerb heute positioniert?
USR III und kantonale Steuerstrategien	Wie wirkt sich die USR III auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone aus?
Volkswirtschaftliche Bedeutung der USR III durch die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit	Was steht beim Umbau des Steuersystems für die gesamte Volkswirtschaft auf dem Spiel?
Szenarioanalyse: Scheitern der USR III	Welche volkswirtschaftlichen Verluste drohen bei einem Scheitern der USR III?
Dynamische Aspekte	Dynamische Gewinne bei erfolgreicher Umsetzung der USR III versus dynamische Verluste bei Scheitern der USR III

Ausgangslage

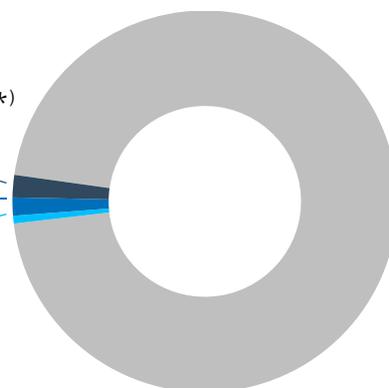
Gegenwärtige Praxis der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz

Ausgangslage

Gegenwärtige Praxis der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz

Kantone und Gemeinden

- Sonderstatus bei der Unternehmenssteuer der Kantone und Gemeinden für Holding-, Domicil- und Gemischte Gesellschaften
- Betrifft insgesamt rund 24'000 Gesellschaften (*)
 - ca. 11'000 Holdinggesellschaften
 - ca. 9'000 Domicilgesellschaften
 - ca. 4'000 Gemischte Gesellschaften



Bund

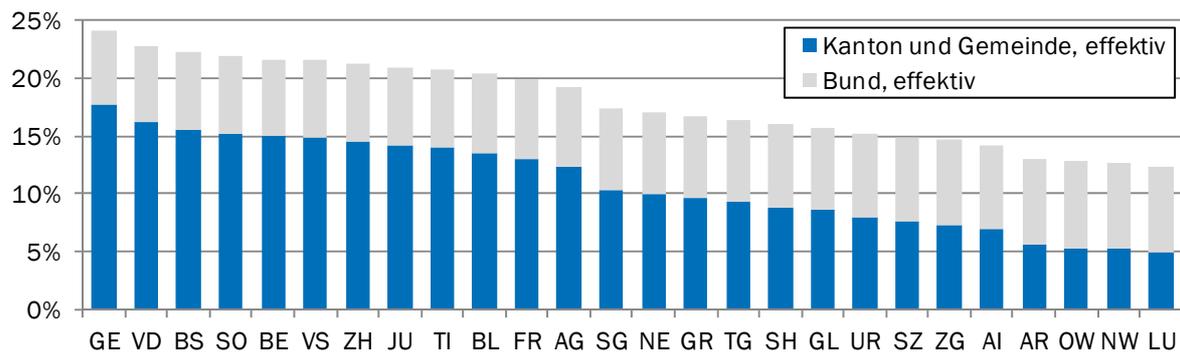
- Sonderstatus bei der Direkten Bundessteuer für Prinzipalgesellschaften und Finanzbetriebsstätten
- Betrifft weniger als 1'000 Gesellschaften

(*) Datenstand: 2011

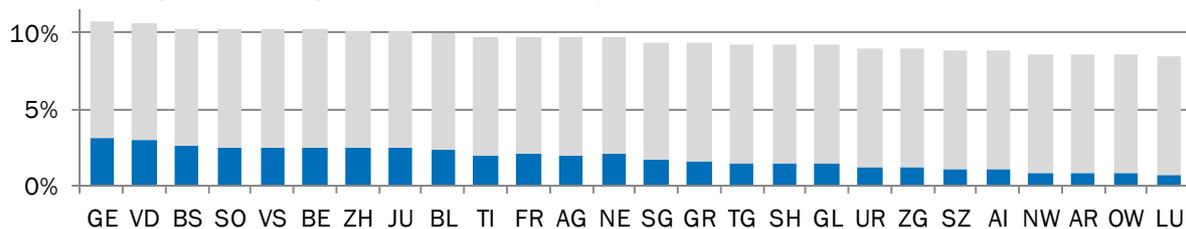
Ausgangslage

Gegenwärtige Praxis der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz

Gewinnsteuerbelastung bei ordentlichen Besteuerung, 2015 (max.), effektiv, im Hauptort



Besteuerung von Statusgesellschaften, 2015, gemischte Gesellschaft, effektiv, im Hauptort



Quelle: Hinny (2016), KPMG (2016)

Ausgangslage

Auslöser der USR III



Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Code of Conduct for business taxation (CoC)

Übergeordnete internationale Entwicklung

- Internationale Bestrebungen, Steuerrechtssysteme der Staaten stärker aufeinander abzustimmen und grenzüberschreitende Nichtbesteuerung zu vermeiden.
- Zunehmender Druck auf zahlreiche Steuermodelle: Bis Ende 2016 müssen rund 40 Steuermodelle angepasst oder aufgehoben werden (Übergangsfrist bis 2021).
- Internationaler Austausch von Steuerdaten ab 2017.

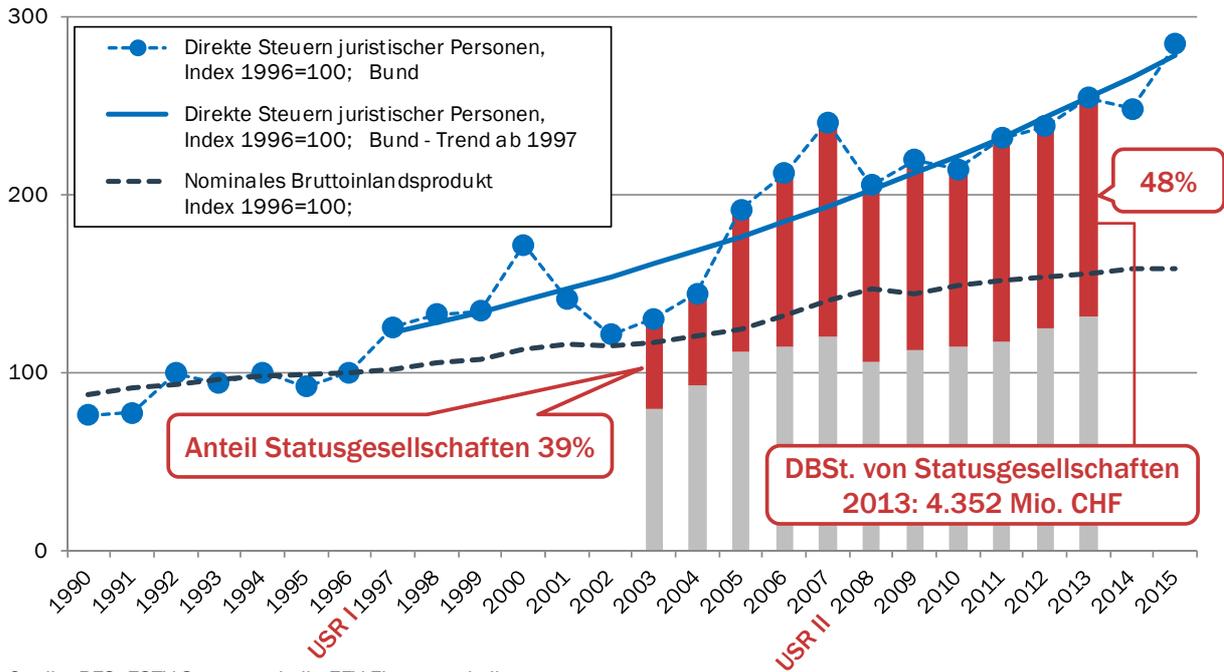
Bedeutung für die Schweiz

- Zur Abschaffung der Steuerstatus (Holding-, Domizil-, Gemischte und Prinzipalgesellschaften, Finanzbetriebsstätten) gibt es keine Alternative.
- Auch ein zeitliches Aufschieben würde seitens EU/OECD wohl kaum akzeptiert.
- Im schlimmsten Fall («schwarze Liste») drohen zahlreichen international tätigen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz gravierende negative Konsequenzen.

Ausgangslage

Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften für den Bund

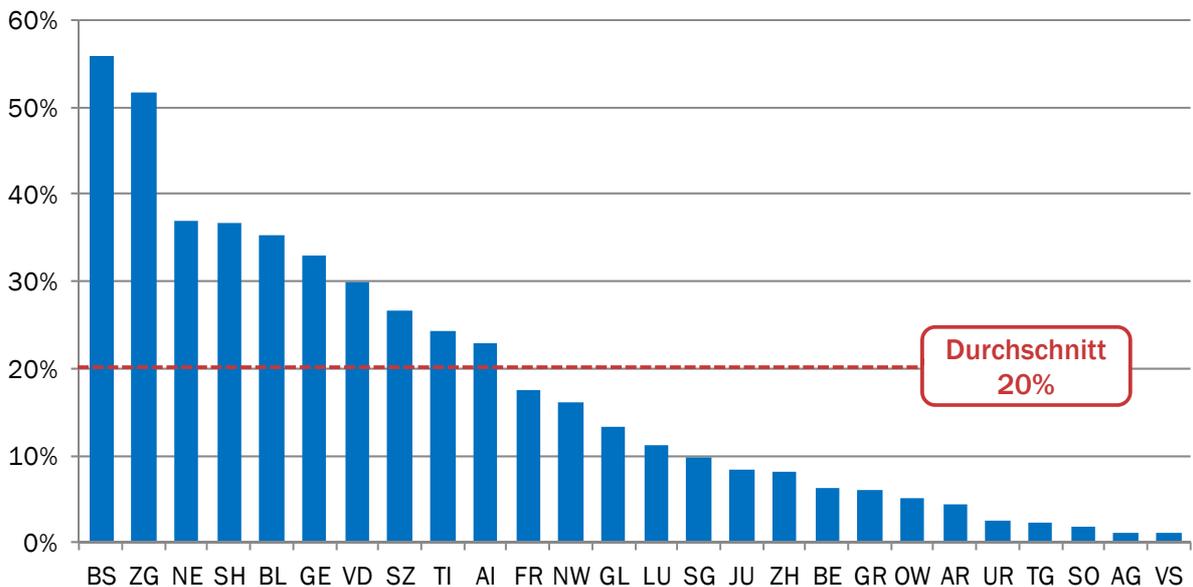
Direkte Bundessteuern juristischer Personen, 1990-2015, Index 1996=100



Ausgangslage

Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften für die Kantone

Geschätzter Anteil der Statusgesellschaften an den Gewinnsteuereinkünften (inkl. Kantonsanteil dir. Bundessteuer), Durchschnitt 2009-2011



Quelle: Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBl 2015, S. 5087

Ausgangslage

Internationale Unternehmen spielen auch volkswirtschaftlich eine wichtige Rolle

Einige Fakten zur volkswirtschaftliche Bedeutung multinationaler Unternehmen in der Schweiz

Wertschöpfung [Mio. CHF]	2004	2015	↻ Wachstum p.a. 2004-2015
Industrie - Total	19'831	28'665	3.4%
Dienste - Total	27'641	49'729	5.5%
Total	47'472	78'394	4.7%

Beschäftigung [Personen]	2004	2015	↻ Wachstum p.a. 2004-2015
Industrie - Total	119'469	150'023	2.1%
Dienste - Total	185'309	306'623	4.7%
Total	304'778	456'646	3.7%

Quelle: SNB, Schätzungen BAKBASEL

Ausgangslage

Internationale Unternehmen spielen auch volkswirtschaftlich eine wichtige Rolle

Einige Fakten zur volkswirtschaftliche Bedeutung multinationaler Unternehmen in der Schweiz

- **Multinationale Unternehmen erwirtschafteten in der Schweiz im Jahr 2015 rund 12 Prozent des BIPs und stellten jeden elften Arbeitsplatz**
- **Ein Fünftel des Schweizer Wirtschaftswachstums seit 2004 geht direkt auf das Wachstum im Sektor der multinationalen Unternehmen zurück.**
- **Vom Wachstum und den zusätzlichen Ansiedlungen von multinationalen Unternehmen profitieren auch andere Teil der Wirtschaft, insbesondere auch zahlreiche KMU in der Rolle als Zulieferer.**
- **Die multinationalen Unternehmen lösen bei anderen Unternehmen 47 Mia. CHF Wertschöpfung aus. Damit verbunden sind 340'000 Arbeitsplätze und Lohn Einkommen in Höhe von 35 Mia. CHF.**
- **Unter Berücksichtigung von indirekten Effekten gehen damit insgesamt**
 - **rund 20% des BIPs**
 - **fast jeder fünfte Arbeitsplatz (738 Tsd. Stellen, 19%)****auf die wirtschaftliche Aktivität der multinationalen Unternehmen zurück.**

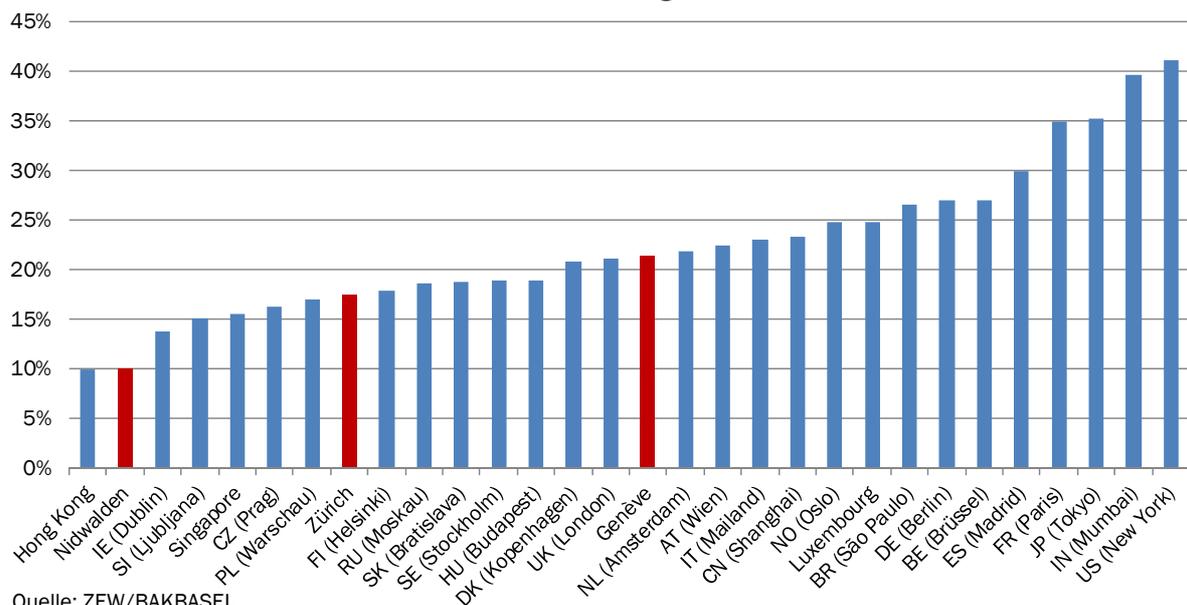
Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone

Wie sind die Schweizer Kantone im internationalen Steuerwettbewerb heute positioniert?

Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

Ordentliche effektive Besteuerung für typisches Produktionsunternehmen

BAK Taxation Index 2015: Effektive Steuerbelastung internationaler Standorte (*)



Quelle: ZEW/BAKBASEL

(*) Der BAK Taxation Index bezieht Gewinn/Kapital/Grundsteuersteuer sowie unterschiedliche Regelungen für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage mit ein und weist damit die effektive Durchschnittssteuerbelastung einer erfolgreichen Investition aus. Schweiz: Steuerbelastung am Kantonshauptort

Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

Internationaler Trend zu fiskalischen Anreizen von Innovationstätigkeiten

Zunehmende Implementierung der Patentboxen in Europa seit 2000



Quelle: ZEW, BAKBASEL

Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

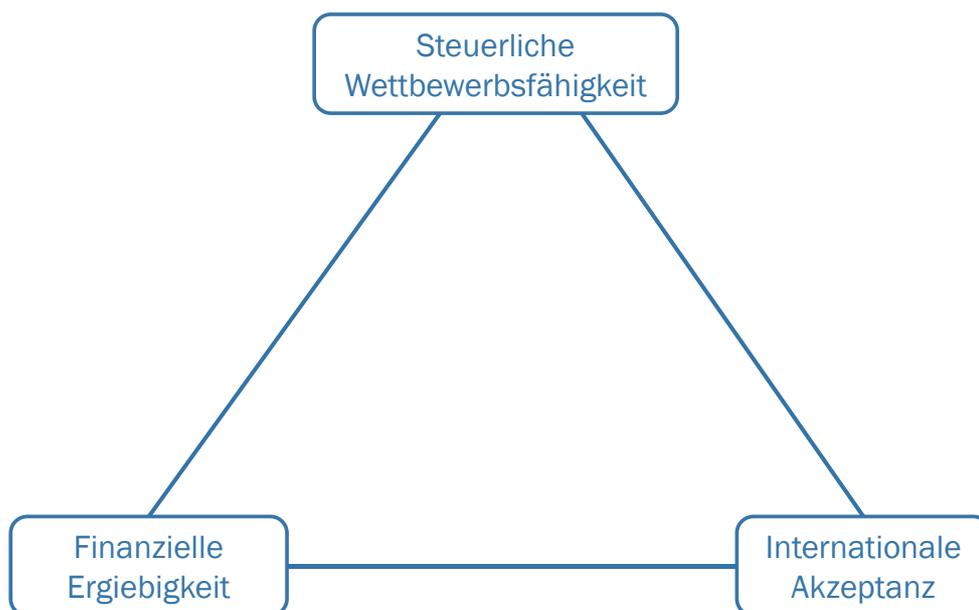
Fazit

- Im Bereich der ordentlichen Besteuerung weisen die meisten Kantone für ein typisches Produktionsunternehmen dank der vorteilhaften Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage ein vergleichsweise niedriges Niveau der effektiven Besteuerung von Unternehmen auf.
- In den vergangenen Jahren wurden in etlichen Staaten fiskalische Anreize für Innovations-tätigkeiten implementiert. Dies hat dazu geführt, dass der steuerliche Wettbewerbsvorteil der Schweizer Kantone für sehr forschungsintensive Produktionsunternehmen bei der ordentlichen Besteuerung in den vergangenen Jahren tendenziell geringer wurde. Dank der Steuerstatus konnten die Kantone jedoch solchen Unternehmen bisher ein kompetitives steuerliches Umfeld bieten.
- Bei der Besteuerung von hoch-mobilen Gesellschaften (v.a. globale Hauptsitz-tätigkeiten) spielt die Steuerbelastung für die Standortwahl eine entscheidende Rolle. Für solche Gesellschaften sind nur die Standorte relevant, die in Bezug auf die Unternehmensbesteuerung ganz vorne liegen. Die grossen Wirtschaftszentren der Schweiz sind für solche Gesellschaften hauptsächlich dank der Steuerstatus steuerlich wettbewerbsfähig.

USR III und kantonale Steuerstrategien

Wie wirkt sich die USR III auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone aus?

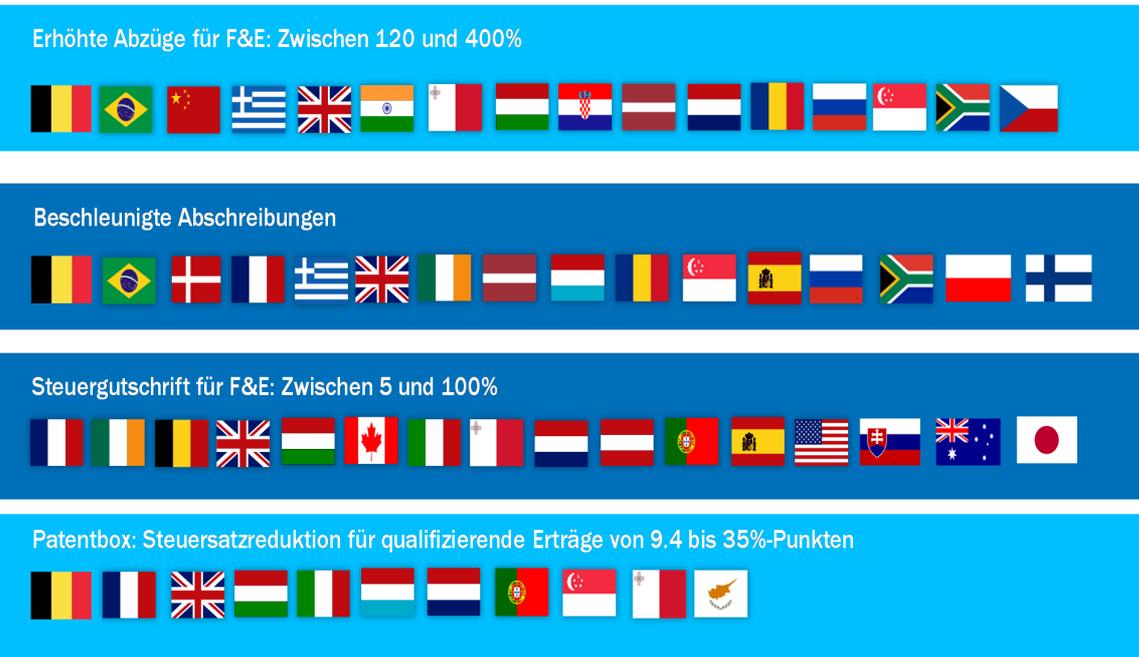
USR III Zielsetzung



USR III

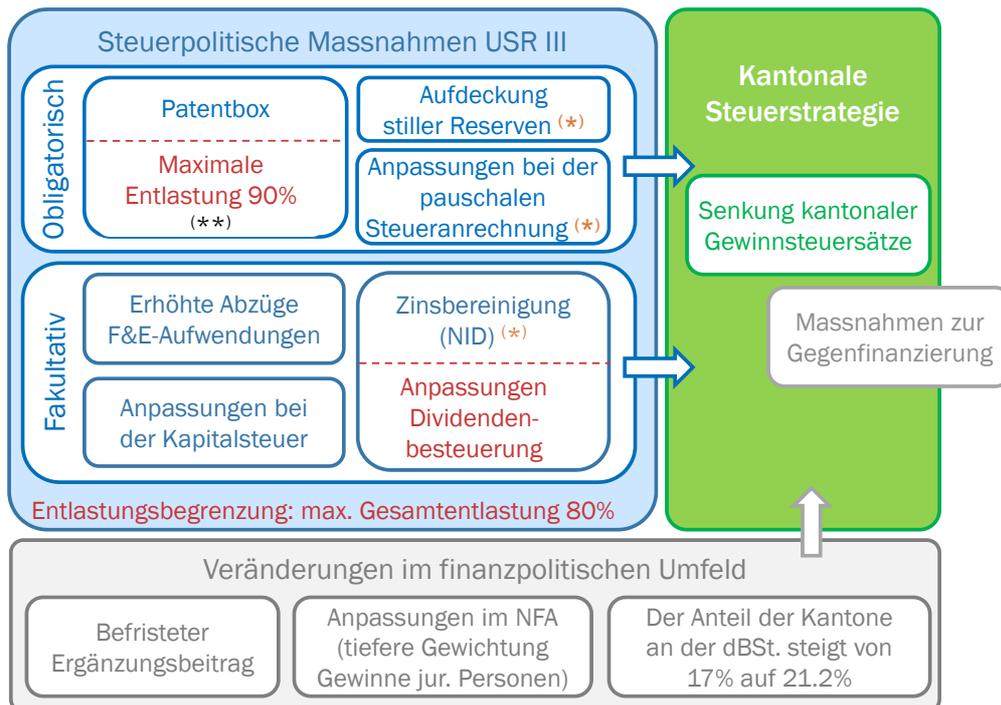
Fokus: Fiskalische Förderung von Innovationstätigkeiten

Internationale Verbreitung der steuerlichen Innovationsförderung



USR III

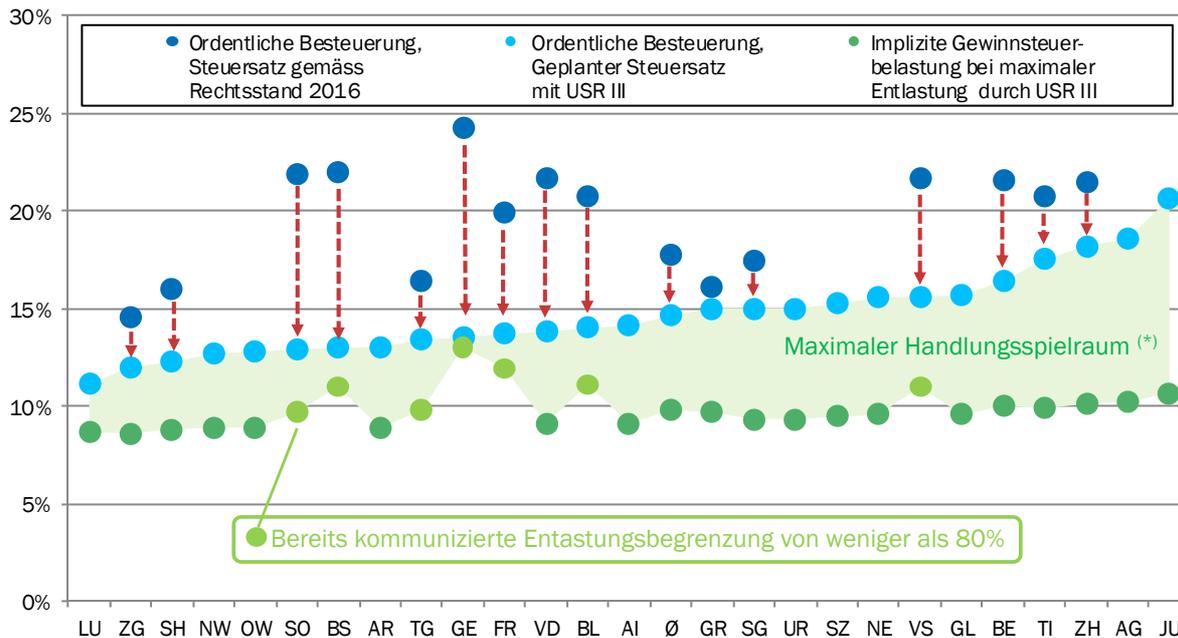
Instrumentarium der Kantone bei der Umsetzung der USR III



(*) Obligatorische Einführung beim Bund (**) theoretisch auch möglich: Entlastung von 0%

USR III

Unterschiedliche (geplante) Umsetzung in den Kantonen



(*) ohne Berücksichtigung NID Bund, Übergangsregelungen und Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Quelle: Kantone, PwC, BAKBASEL

USR III

Auswirkungen auf die Steuerbelastung verschiedener Unternehmenstypen

Bisherige Statusgesellschaften

- ... tragen im Durchschnitt eine etwas höhere Steuerlast als bisher
- ... tragen eine ähnliche Steuerlast wie bisher, sofern sie über einen hohen Forschungsanteil verfügen und Erträge für die Innovationsorientierten Instrumente der USR III qualifizieren können.
- ... tragen eine spürbare Mehrbelastung, sofern sie nicht in der Forschung tätig sind. Aufgrund der weiteren Instrumente (NID) und den kantonalen Steuersatzsenkungen sollte die Mehrbelastung grösstenteils tragbar sein und diese Unternehmen am Standort gehalten werden können.

Bisher ordentlich besteuerte Unternehmen

- ... profitieren am stärksten. Hierbei handelt es sich grösstenteils um Schweizer Unternehmen, die einen Teil dieser steuerlichen Entlastung wieder hier in der Schweiz investieren werden.
- ... profitieren v.a. von generellen Senkungen der kantonalen Gewinnsteuersätze
- ... profitieren zusätzlich, wenn sie sich für steuerpolitische Instrumente der USR III qualifizieren können
- Es gibt auch Belastungsfaktoren, v.a. bei KMU (u.a. Beschneidung Dividendenprivileg, eventuelle kantonale Massnahmen zur Gegenfinanzierung), insgesamt dürften jedoch die positiven Effekte überwiegen.

Volkswirtschaftliche Bedeutung USR III durch die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit:

Was steht beim Umbau des Steuersystems für die gesamte Volkswirtschaft auf dem Spiel?

Volkswirtschaftlicher Wert der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Was steht beim Umbau des Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel?

Ausgangslage

Mit der USR III erhalten die Kantone ein breites Spektrum an steuerpolitischen Instrumenten, um unter Berücksichtigung der spezifischen Struktur der gegenwärtigen Ausgangslage (Branchenstruktur/Tätigkeiten der Statusgesellschaften) ein steuerpolitisches Umfeld zu schaffen, welches international wettbewerbsfähig ist und mit dem der Grossteil der heutigen Statusgesellschaften am Standort gehalten werden können.

Gedankenexperiment

- Aufhebung der Steuerstatus (hierzu gibt es keine Alternative)
- Referenzszenario: Erfolgreiche Umsetzung der USR III
- Alternativszenario: Scheitern der USR III, keinerlei Ersatzmassnahmen.

Ergebnis

- Abweichungsanalyse
- Welchen volkswirtschaftlichen Nutzen hat eine erfolgreiche Umsetzung der USR III im Vergleich zu einer Situation ohne Ersatzmassnahmen bei Wegfall der Steuerstatus.
- Interpretation der Ergebnisse
Nutzen der USR III = maximales Exposure bei einem Scheitern der USR III

Volkswirtschaftlicher Wert der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Was steht beim Umbau des Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel?

Vorgehen

- Identifikation der Unternehmen, die mutmasslich von Instrumenten der USR III profitieren können bzw. die bei einem Scheitern der USR III im Ausland bessere steuerliche Rahmenbedingungen vorfinden.
- Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Effekte bei den mutmasslich betroffenen Unternehmen (Wertschöpfung, Arbeitsplätze, etc.)
- Modellierung der indirekten Effekte, die mit der wirtschaftlichen Tätigkeit der betroffenen Unternehmen in der Schweiz verbunden sind. (Makroökonomische Multiplikatoreffekte)
- Schätzung abgeleiteter Grössen (Einkommen, SV-Beiträge, Einkommenssteuern)

Selektionskriterien

- Mobilitätsgrad des jeweiligen Branchensegments
Fokus: Management-/Verwaltungsaktivitäten und/oder hohe Ausland-Ausland-Verflechtung
- Technologiegrad des jeweiligen Branchensegments
Fokus: Spitzen- und Hochtechnologie (High-Tech und Medium-High-Tech-Branchen)
- Grösse des Unternehmens
Fokus: Grossunternehmen

Volkswirtschaftlicher Wert der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Was steht beim Umbau des Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel?

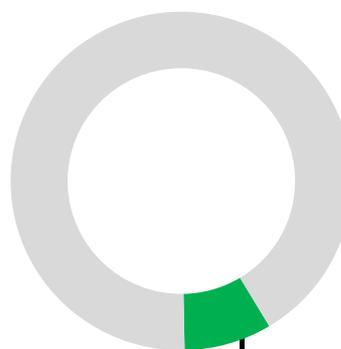
Effekte der USR III im Vergleich zu einem Szenario ohne Ersatzmassnahmen

Wertschöpfungseffekte



91 Mia. CHF Wertschöpfung
14.7% am BIP

Arbeitsplatzeffekte

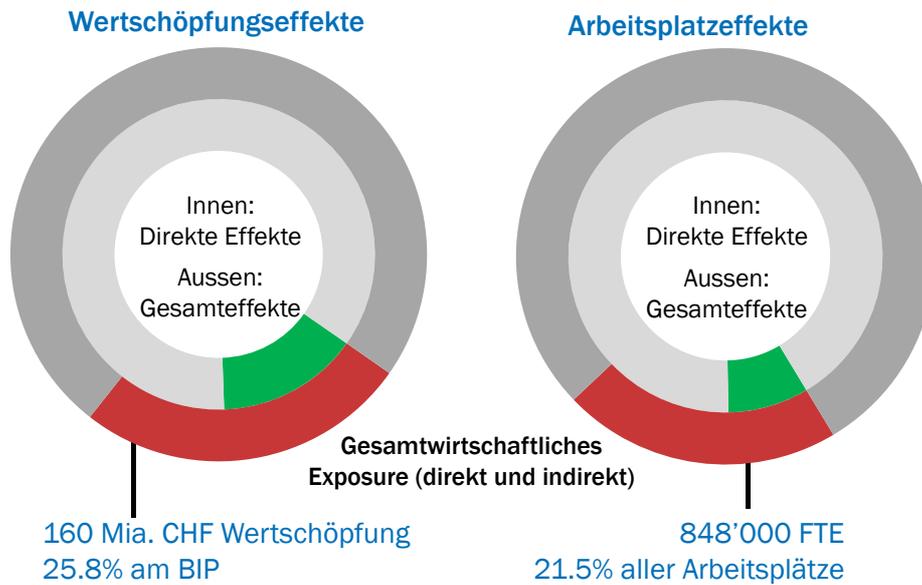


328'000 FTE
8.3% aller Arbeitsplätze

Volkswirtschaftlicher Wert der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Was steht beim Umbau des Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel?

Effekte der USR III im Vergleich zu einem Szenario ohne Ersatzmassnahmen



**Mit dem Umbau des Steuersystems steht ein Viertel der Wirtschaft
und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel!**

Volkswirtschaftlicher Wert der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Was steht beim Umbau des Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel?

Effekte der USR III im Vergleich zu einem Szenario ohne Ersatzmassnahmen

	Einheit	Direkt	Indirekt	Total	% der Gesamtw.	Multiplikator
Bruttowertschöpfung	[Mia. CHF]	90.8	68.9	159.6	25.9	1.8
Arbeitsplätze	[Tsd. FTE]	327.6	520.4	848.1	21.5	2.6
Bruttolöhne und Gehälter	[Mia. CHF]	38.7	48.1	86.9	23.8	2.2
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mia. CHF]	10.0	12.3	22.3	24.4	2.2
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mia. CHF]	5.8	5.9	11.8	21.2	2.0

Szenarioanalyse: Scheitern der USR III

Welche volkswirtschaftlichen Verluste drohen bei einem Scheitern der USR III?

Szenarioanalyse

Mobilität der Unternehmen und Unternehmensfunktionen

	Immobil	Mobil	Hochmobil
Standortgebundenheit	Hoch: Der Standort ist von vornherein gegeben.	Mittel: Ein Standortwechsel ist langfristig möglich.	Gering: Ein Standortwechsel ist kurz- bis mittelfristig möglich.
Typische Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> – Lokales Gewerbe – Lokale Niederlassungen im Detailhandel – Wasserkraftwerke 	Exportorientierte Industrie	<ul style="list-style-type: none"> – Headquarter-Funktionen – Verwalten von Immaterialgütern – Grosshandel – Finanzierung
Besteuerung	i.d.R. ordentlich besteuert	i.d.R. gemischt: teilweise ordentlich, teilweise privilegiert besteuert.	– i.d.R. privilegiert besteuert (kantonale Steuerstatus)
Bedeutung der Steuerbelastung für die Standortwahl	Geringe Bedeutung	Kurzfristig mittlere, langfristig hohe Bedeutung	Sehr hohe Bedeutung

Szenarioanalyse

Was passiert bei einem Scheitern der USR III?

Konkrete Folgen bei einem Scheitern der USR III schwer abzuschätzen

- Zur Abschaffung der Steuerstatus gibt es keine Alternative
- Scheitert die Reform, stehen die Kantone zunächst einmal ohne steuerpolitische Instrumente und ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund da.
- Es ist a priori nur schwer vorherzusagen, wie schnell bei einem Scheitern der USR III eine alternative Reform zur Abstimmung gebracht werden könnte, und wie diese Lösung konkret aussehen könnte.
- Möglicherweise drohen international tätigen Unternehmen Sanktionen («Schwarze Liste»)

Sicher ist, dass ...

- ... die zeitliche Verzögerung eine längere Planungs- und Rechtsunsicherheit für Unternehmen mit sich bringen würde
- ... die Schweiz bei einer alternativen Reform für manches international tätige Grossunternehmen in Bezug auf die Steuerbelastung an Attraktivität einbüßen würde
- ... gleichzeitig in anderen Ländern der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern nicht still steht, sondern andere Standorte sich in der Zwischenzeit relativ zur Schweiz verbessern würden.

Szenarioanalyse

Was passiert bei einem Scheitern der USR III?

Selbst bei Aussicht auf adäquate Alternativreform muss mit Verlusten gerechnet werden

- Die Planungs- und Rechtsunsicherheit bei Schweizer Unternehmen forciert den Ausbau von Standorten im Ausland anstatt in der Schweiz.
- Die Ansiedlungsdynamik neuer Unternehmen aus dem Ausland sinkt
- Gewisse Teilverlagerungen oder Abwanderungen sind sehr wahrscheinlich. Am stärksten werden diese Reaktionen bei den stark international verflochtenen und als hoch-mobil eingestuften Unternehmen ausfallen.

Grössenordnung der Abwanderungseffekte hängt vor allem davon ab, ...

- ... wie eine Alternativreform konkret ausgestaltet werden soll und wie stark der Gestaltungsspielraum der Kantone eingeschränkt würde
- ... wieviel Zeit für eine Einigung auf eine Alternativreform gebraucht wird

Szenarioanalyse

- Simulation einer Alternativreform im Sinne eines exakt spezifizierten und intertemporal ausdifferenzierten Szenarios wäre hochgradig spekulativ.
- Ziel der Szenarioanalyse ist es vielmehr, die Grössenordnung der volkswirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, die unter gewissen Annahmen möglich sind. Hierfür werden hypothetische Szenarien unterstellt.

Szenarioanalyse

Welche Verluste drohen kurzfristig bei einem Scheitern der USR III?

Szenario A: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen

Abwanderung der Unternehmen, die typischerweise Hauptsitztätigkeiten (Management- und Verwaltungstätigkeiten) ausüben und eine hohe externe Auslandsverflechtung aufweisen.

Bei diesen Unternehmen wird die Bereitschaft, eine alternative Reform abzuwarten, nur bedingt vorhanden sein. Da diese Gruppe von Unternehmen hoch mobil ist, muss hier mit einer hohen Abwanderungswahrscheinlichkeit gerechnet werden.

Sensitivitätsanalyse: Differenzierung nach Grösse und Ausland-Ausland-Verflechtung

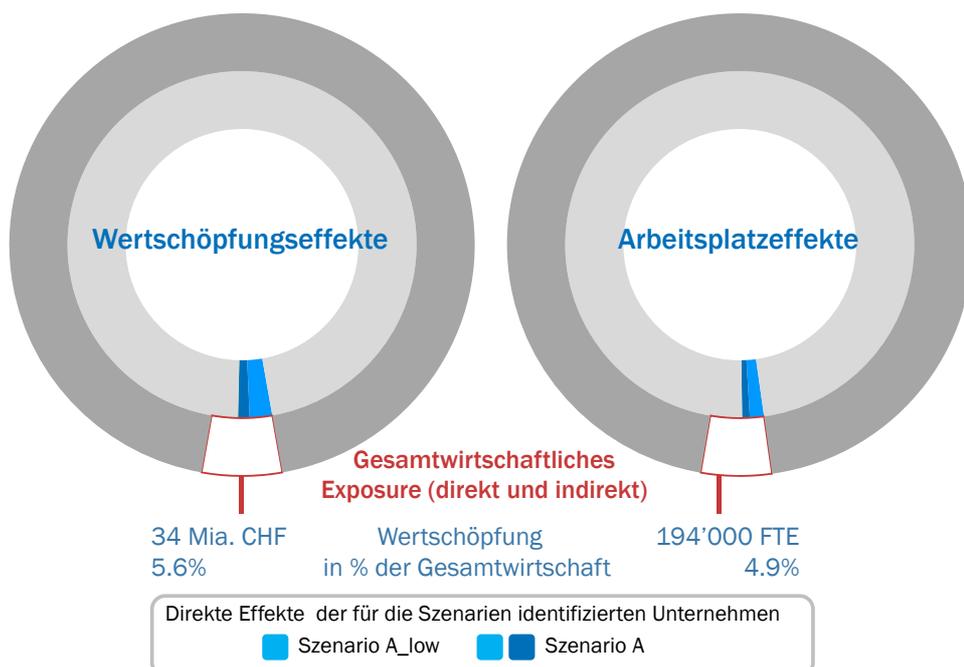
A_low: Abwanderung aller Holdinggesellschaften sowie Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten aus Branchensegmenten mit einer Ausland-Ausland-Verflechtung von mehr als 75 Prozent.

A: Abwanderung aller Holdinggesellschaften sowie Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten aus Branchensegmenten mit einer Ausland-Ausland-Verflechtung von mehr als 50 Prozent.

Szenarioanalyse

Welche Verluste drohen kurzfristig bei einem Scheitern der USR III?

Szenario A: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen



Quelle: BAKBASEL

Szenarioanalyse

Welche Verluste drohen kurzfristig bei einem Scheitern der USR III?

Szenario A: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen

Szenario A	Einheit	Direkt	Indirekt	Total	% der Gesamtw.	Multiplikator
Bruttowertschöpfung	[Mia. CHF]	-19.5	-14.9	-34.3	-5.6	1.8
Arbeitsplätze	[Tsd. FTE]	-76.0	-117.9	-193.9	-4.9	2.6
Bruttolöhne und Gehälter	[Mia. CHF]	-9.2	-10.9	-20.0	-5.5	2.2
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mia. CHF]	-2.3	-2.8	-5.1	-5.6	2.2
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mia. CHF]	-1.3	-1.3	-2.7	-4.8	2.0

Quelle: BAKBASEL

Szenarioanalyse

Welche Verluste drohen mittel- bis langfristig bei einem Scheitern der USR III?

Szenario B: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen und zusätzliche Abwanderungseffekte bei innovationsintensiven Unternehmen

Zusätzlich zu Szenario A wird die Abwanderung von Unternehmen unterstellt, die mutmasslich von den innovationsorientierten Massnahmen der USR III profitieren würden und eine gewisse Grösse aufweisen.

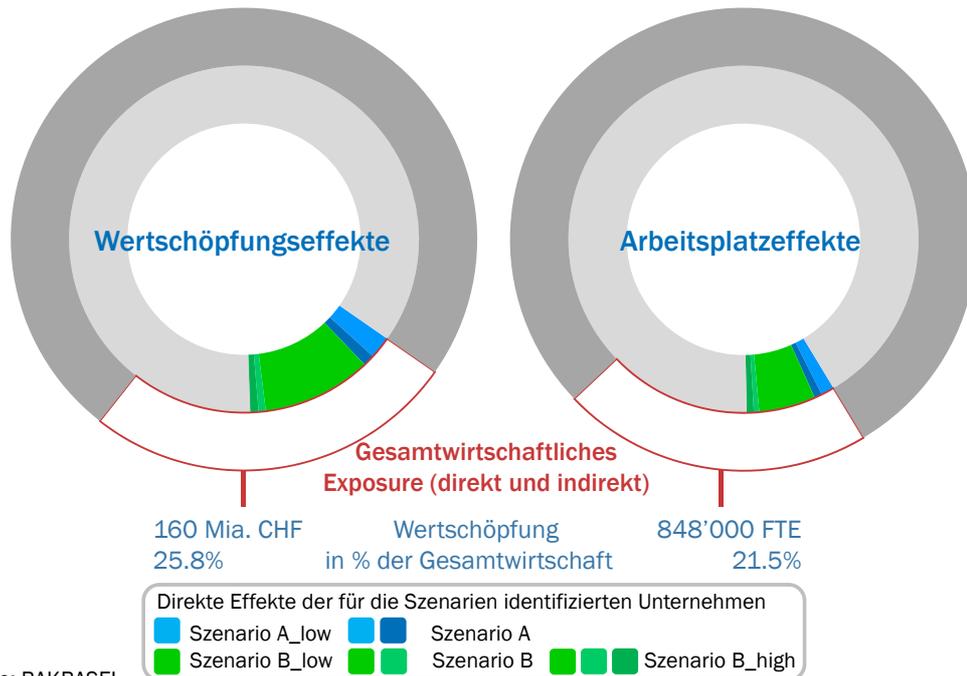
Sensitivitätsanalyse: Differenzierung der Technologieunternehmen nach Grösse

- B_low: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen sowie Abwanderung aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 1'000 Beschäftigten.
- B: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen sowie Abwanderung aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten.
- B_high: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen sowie Abwanderung aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

Szenarioanalyse

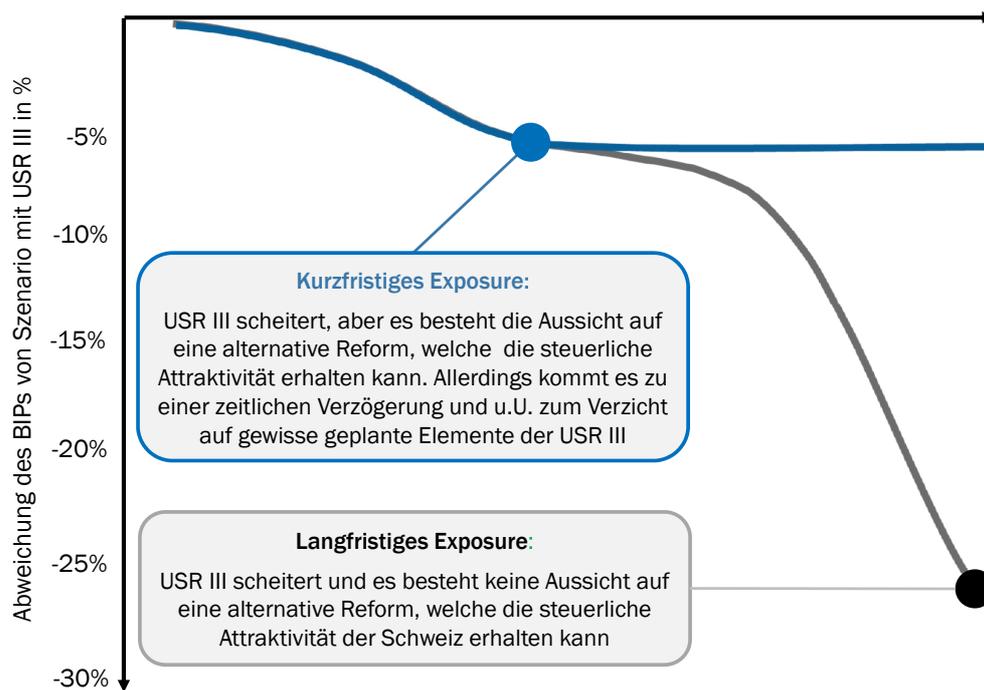
Welches Verlustpotenzial besteht langfristig bei einem Scheitern der USR III?

Szenario B: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen und zusätzliche Abwanderungseffekte bei Innovationsintensiven Unternehmen



Szenarioanalyse

Einordnung



Dynamische Aspekte

Dynamische Gewinne bei erfolgreicher Umsetzung der USR III
versus

Dynamische Verluste bei einem Scheitern der USR III

Dynamische Aspekte

Mögliche dynamische Wachstumsgewinne durch die USR III

Chance auf eine Innovationsdividende

- Innovation und Innovationsführerschaft ist für die Sicherung und Steigerung von Wohlstand und Wachstum der Schweiz von zentraler Bedeutung.
- Innovationskraft erhöht die Wettbewerbsfähigkeit und führt zu Produktivitätswachstum.
- Mit Innovation sind langfristig Spillover-Effekte verbunden (soziale Rendite) (bspw. durch Know-how-Transfer, Kooperationen, Lieferantenbeziehungen, etc.).
- Mit der USR III wird auch in der Steuerpolitik der Schwerpunkt auf die Förderung der Innovation gesetzt und damit das strukturelle Wachstumspotenzial der Wirtschaft gestärkt.
- Damit folgt die Schweiz dem Beispiel anderer Länder, in denen solche Anreizsysteme in den vergangenen Jahren eingeführt wurden.

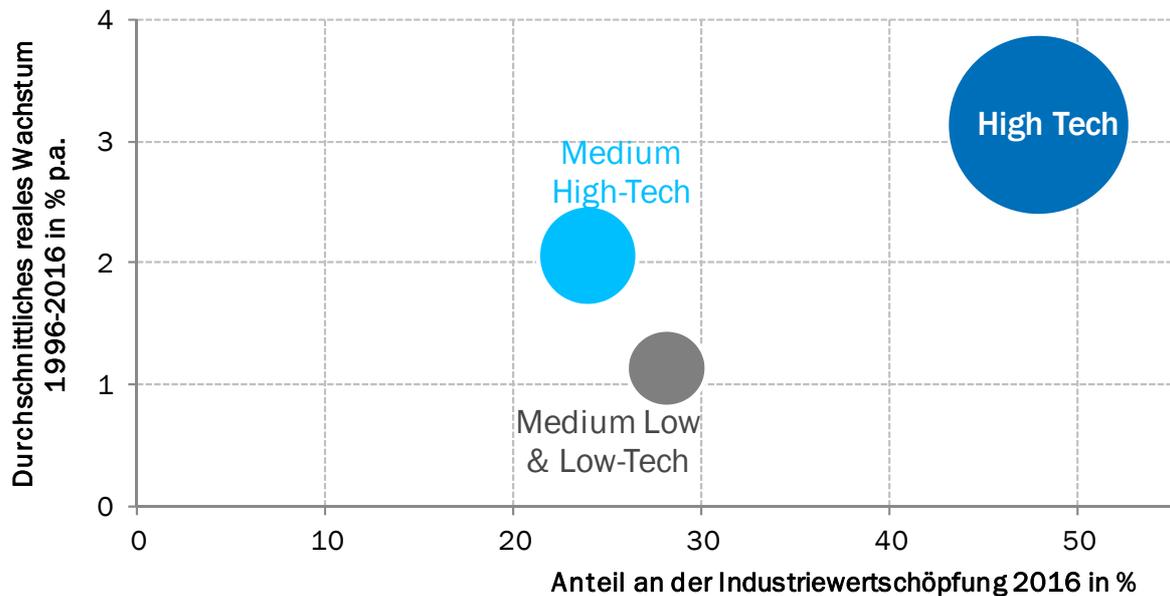
Die Unternehmen im Fokus der USR III wachsen überdurchschnittlich stark

- Mit der steuerlichen Förderung von Innovation wird Industriestandort Schweiz gestärkt. Damit verbunden ist eine noch stärkere Dynamik bei der Ansiedlung solcher Unternehmen denkbar.
- Unternehmen aus dem Bereich der Spitzentechnologie sind das Rückgrat der Schweizer Industrie und sind ihr entscheidender Wachstumstreiber.
- In den vergangenen 20 Jahren gingen 2 Drittel des realen Industriewachstums auf den Erfolg der Spitzentechnologiebranchen zurück.

Dynamische Aspekte

Innovationsintensive Branchen bilden das Rückgrat der Schweizer Exportbasis

Beitrag der Technologiesektoren am Industriewachstum 1996-2016



Quelle: BFS, BAKBASEL

0.2

Die Kreisfläche zeigt den durchschnittlichen jährlichen Beitrag zum realen Wachstum der gesamten Industrie 1996-2006 an.

Dynamische Aspekte

Mögliche dynamische Wachstumsverluste bei einem Scheitern der USR III

Die Unternehmen im Fokus der USR III wachsen überdurchschnittlich stark

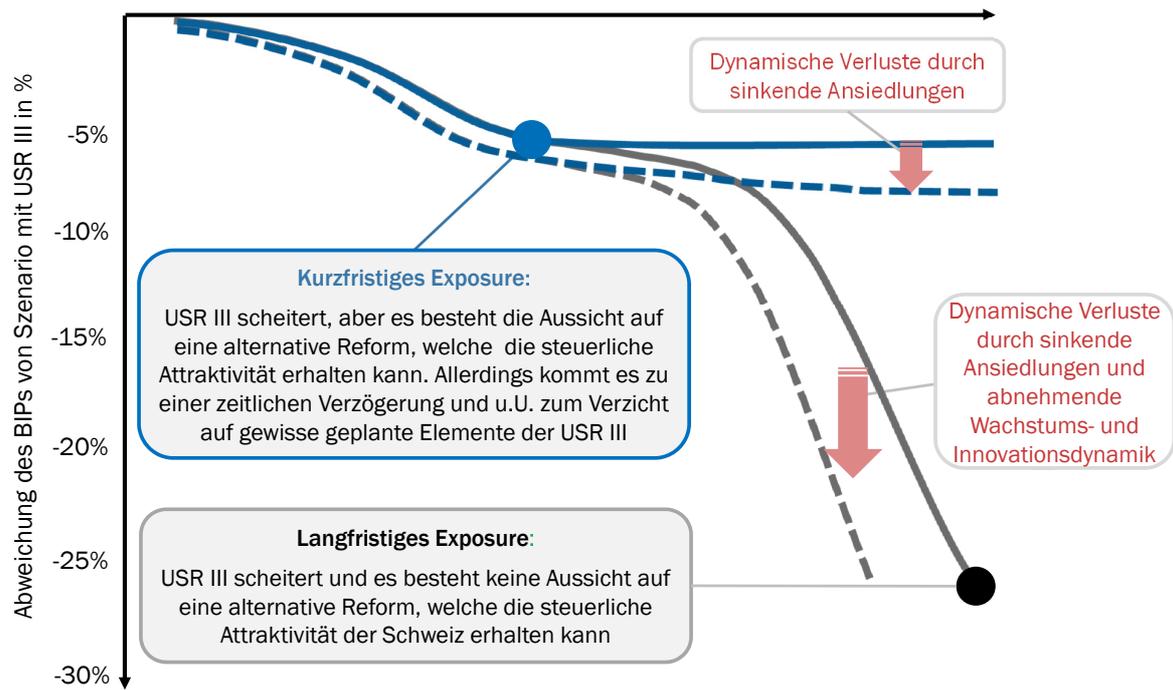
- Selbst wenn bei einem Scheitern Unternehmen nicht (sofort) abwandern: Es entsteht schon dadurch ein Schaden, dass ihr Wachstum verstärkt im Ausland stattfindet.
- Die Unternehmen der High-Tech-Industrie wiesen in den vergangenen 20 Jahren ein durchschnittliches Wertschöpfungswachstum von rund 5% auf.
- Bei einer Wachstumsrate von 5% ergibt sich in rund 15 Jahren eine Verdopplung! Findet ein Teil dieser Expansion im Ausland statt, können hohe volkswirtschaftliche Verluste entstehen.

Gefahr rückläufiger Unternehmensansiedlungen bei Scheitern der USR III

- In den vergangenen 20 Jahren trugen Ansiedlungen von ausländischen Unternehmen in der Schweiz nicht nur zu einem Anstieg der Steuererträge bei, sondern setzten auch Impulse für Wirtschaftswachstum und den Aufbau hoch-produktiver und gut bezahlter Arbeitsplätze.
- Stabilität, Sicherheit und Verlässlichkeit sind ein zentraler Standortfaktor bei dem sich die Schweiz bisher von vielen Konkurrenzstandorten abheben konnte. Bei einer Ablehnung der Reform und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit, droht dieser Standortvorteil verloren zu gehen.
- Ein verbundener Rückgang der Ansiedlungsdynamik wäre auch gesamtwirtschaftlich spürbar.

Dynamische Aspekte

Einordnung



Quelle: BAKBASEL

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III

Eine makroökonomische Wirkungsanalyse
im Auftrag von economiesuisse

Januar 2017



Herausgeber

BAK Basel Economics AG

Ansprechpartner

Michael Grass

Geschäftsleitung, Leiter Marktfeld Wirkungsanalyse

T +41 61 279 97 23, michael.grass@bakbasel.com

Marc Bros de Puechredon

Geschäftsleitung, Leiter Marketing, Akquisition und Kommunikation

T +41 61 279 97 25, marc.puechredon@bakbasel.com

Redaktion

Michael Grass

Valentin Schubert

Beat Stamm

Jonas Stoll

Adresse

BAK Basel Economics AG

Güterstrasse 82

CH-4053 Basel

T +41 61 279 97 00

F +41 61 279 97 28

info@bakbasel.com

www.bakbasel.com

Copyright © 2017 by BAK Basel Economics AG

Alle Rechte vorbehalten

Executive Summary

Ausgangslage

Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben eine beträchtliche fiskalische Bedeutung. Im Jahr 2013 entsprachen die Einnahmen des Bundes von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus rund der Hälfte aller Gewinnsteuereinnahmen, für Kantone und Gemeinden beträgt der Anteil (inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) im Durchschnitt geschätzte 20 Prozent. In einzelnen Kantonen liegt der Anteil aber deutlich höher bei über 50 Prozent.

Die gegenwärtige Praxis der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge von Statusgesellschaften in der Schweiz wird allerdings international seit Jahren kritisiert. Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) soll die internationale Akzeptanz wieder hergestellt werden. Die USR III soll zudem sicherstellen, dass die Schweiz auch in Zukunft über ein wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuersystem verfügt und die finanzielle Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin gegeben ist.

Während die fiskalischen Auswirkungen der USR III bzw. ihres Scheiterns in den meisten Kantonen bereits eruiert wurden und auch auf der gesamtschweizerischen Ebene entsprechende Untersuchungen durchgeführt wurden, besteht hinsichtlich der gesamten volkswirtschaftlichen Bedeutung der USR III noch eine Informationslücke. Diese Informationslücke soll mit der vorliegenden Studie geschlossen werden.

Die USR III sichert die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz

Für international ausgerichtete Unternehmen sind heute dank den steuerlichen Sonderregeln der Statusgesellschaften nicht nur die Schweizer Tiefsteuerkantone sehr kompetitiv, sondern auch solche, die bei der ordentlichen Besteuerung lediglich im internationalen Mittelfeld rangieren. Mit der USR III werden die kantonalen Steuerstatus und zwei Steuermodelle des Bundes abgeschafft. Den bisher gesondert besteuerten Unternehmen droht damit ohne weitere steuerpolitische Massnahmen eine substantielle Erhöhung der Steuerbelastung. Den Kantonen droht damit der Verlust der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit.

Um den Steuerschock infolge des Wegfalls des heutigen Steuerstatus zu mildern, schafft die USR III eine Reihe von steuerpolitischen Instrumenten, welche die Kantone flexibel einsetzen können. Im Zentrum stehen steuerpolitische Instrumente, welche hauptsächlich zum Ziel haben, die Innovationstätigkeit von Unternehmen in der Schweiz steuerlich zu fördern (Patentbox, erhöhte Abzüge für F&E-Aufwendungen). Als drittes Kernelement der USR III ist die Einführung eines fiktiven Zinsabzugs auf dem überschüssigen Eigenkapital (NID) vorgesehen.

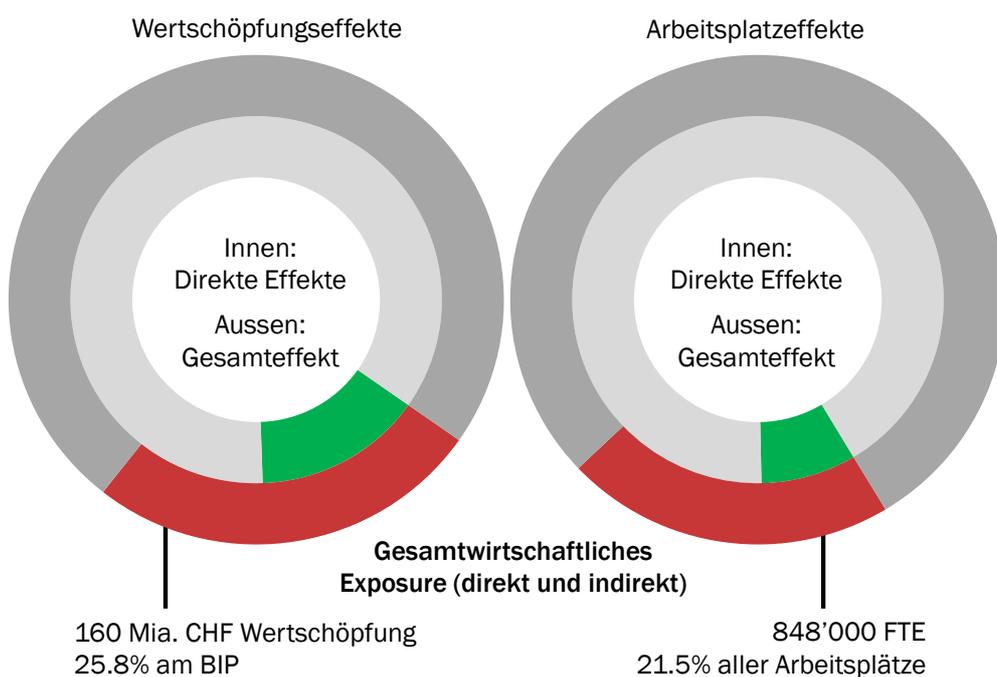
Mit der Einführung der neuen steuerlichen Massnahmen wird nur ein Teil der mobilen Erträge weiterhin von steuerpolitischen Massnahmen begünstigt. Deshalb können die Kantone darüber hinaus die ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuersätze senken, um mögliche Abwanderungseffekte bei jenen hoch-mobilen Unternehmen zu verhindern, die sich nicht für die Instrumente der USR III qualifizieren. Die finanzielle Unterstützung des Bundes (vertikale Ausgleichsmassnahmen) und die Anpassung des Ressourcenausgleichs leisten einen Beitrag dazu, dass die Kantone hinsichtlich der Einnahmefälle entlastet werden können, die ihnen durch die Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze entstehen.

Welchen Wert hat die Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit?

Mit der USR III kann die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten und ein Grossteil der heute gesondert besteuerten Unternehmen am Standort gehalten werden. Das sichert Wertschöpfung und Arbeitsplätze und davon profitieren neben der Bevölkerung auch die Sozialversicherungen in Form von Beiträgen und die öffentliche Hand in Form weiterer Steuererträge. Die USR III kompensiert also nicht nur die Statusgesellschaften für den Verlust der Sonderbesteuerung, sondern bringt auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich.

In einem ersten Schritt stellen wir die Frage, wie hoch dieser volkswirtschaftliche Nutzen ausfällt. Das Ergebnis ist beeindruckend: Insgesamt sichert eine erfolgreiche Umsetzung der USR III direkt geschätzte 91 Mia. CHF bei rund 7'000 in die Analyse mit einbezogenen Unternehmen. Hierbei handelt es sich entweder um hochmobile Unternehmen oder um Grossunternehmen aus den Hoch- bzw. Spitzentechnologiesegmenten der Schweizer Industrie.

Abb.: Der Nutzen der Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit



Quelle: BAKBASEL

Unter Berücksichtigung makroökonomischer Multiplikatoreffekte bei anderen inländischen Unternehmen kommen die Modellrechnungen auf eine gesamte Bruttowertschöpfung von rund 160 Mia. CHF und 848 Tsd. Arbeitsplätze. Mit anderen Worten: Beim Umbau des Schweizer Steuersystems steht rund ein Viertel des Schweizer BIPs und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel.

Was passiert bei einem Scheitern der USR III?

Es ist ungewiss, ob und bis wann bei einer Ablehnung der USR III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 eine Alternativlösung erzielt werden kann, welche die zentralen Elemente der USR III (bspw. die fiskalischen Anreize von Innovationsaktivitäten) beibehält. Die im ersten Schritt quantifizierten Effekte der USR III stellen deshalb nicht die Differenz zu einer allfälligen alternativen Reform dar, sondern vielmehr das maximale Verlustpotenzial (Exposure) bei einem Scheitern.

Es ist zwar a priori nur schwer vorherzusagen, wie schnell bei einem Scheitern der USR III eine alternative Reform zur Abstimmung gebracht werden könnte, und wie diese Lösung konkret aussehen könnte. Sicher ist jedoch,

- dass es aufgrund des Drucks seitens der EU und der OECD keine Alternative zur Abschaffung der Steuerstatus gibt,
- dass die zeitliche Verzögerung eine längere Planungs- und Rechtsunsicherheit für Unternehmen mit sich bringen würde,
- dass die Schweiz bei einer alternativen Reform für manches international tätige Grossunternehmen in Bezug auf die Steuerbelastung an Attraktivität einbüßen würde,
- dass gleichzeitig in anderen Ländern der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern nicht still steht, sondern andere Standorte sich in der Zwischenzeit relativ zur Schweiz verbessern würden.

Szenarioanalyse

Wie genau eine alternative Lösung bei einem Scheitern der USR III aussehen würde und wann es zu einer Einigung käme, ist a priori nicht vorhersehbar und im Rahmen einer makroökonomischen Analyse ohnehin kaum modellierbar. In der vorliegenden Szenarioanalyse wird deshalb auch darauf verzichtet, ein exakt spezifiziertes und intertemporal ausdifferenziertes aber hochgradig spekulatives Szenario einer alternativen Steuerreform zu simulieren.

Ziel der Szenarioanalyse ist es vielmehr, die Grössenordnung der volkswirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, die unter gewissen Annahmen möglich sind. Hierfür werden bewusst zwei hypothetische Szenarien unterstellt, die in der Realität kaum genauso eintreffen werden, aber aufzeigen, welcher Schaden kurzfristig entstehen kann und welche Verluste mittel- bis langfristig möglich sind.

Kurzfristig drohender Verlust bei einem Scheitern der USR III

Alles in allem wird es bei einem Scheitern der USR III auch kurzfristig zu gewissen Verlusten kommen:

- Erstens forciert die Planungs- und Rechtsunsicherheit bei Schweizer Unternehmen den Ausbau von Standorten im Ausland anstatt in der Schweiz.
- Zweitens wird die Ansiedlungsdynamik neuer Unternehmen aus dem Ausland in einem solchen Szenario sinken.
- Drittens wird es auch zu gewissen Abwanderungen oder Teilverlagerungen kommen. Am stärksten werden diese Reaktionen bei den stark international verflochtenen und als hoch-mobil eingestuften Unternehmen ausfallen.

Die Modellsimulationen zeigen, dass alleine durch den Wegzug der hoch mobilen Unternehmen ein BIP-Verlust von rund 34 Mia. CHF oder 5.6 Prozent möglich ist, verbunden mit dem Verlust von rund 190'000 Arbeitsplätzen (-4.9%). Die Arbeitnehmerehmereinkommen sanken um 5.5 Prozent. Damit verlören Bund, Kantone und Gemeinden 2.7 Mia. CHF alleine bei der Einkommenssteuer und auch die Sozialversicherungen (-5.1 Mia. CHF) müssten bei einem Scheitern im Vergleich zu einem Szenario mit USR III substantielle Einnahmeverluste hinnehmen.

Tab.: Kurzfristig drohende Verluste bei einem Scheitern der USR III

	Einheit	absolut	in % der gesamten Volkswirtschaft
Bruttowertschöpfung	[Mio. CHF]	-34'324	-5.6
Arbeitsplätze	[FTE]	-193'914	-4.9
Bruttolöhne und Gehälter	[Mio. CHF]	-20'037	-5.5
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mio. CHF]	-5'114	-5.6
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mio. CHF]	-2'680	-4.8

Quelle: BAKBASEL

Bei einem Scheitern der USR III muss davon ausgegangen werden, dass zumindest ein Teil dieser Effekte eintreten würde. Selbst mit der Aussicht auf eine alternative und die Attraktivität erhaltende Steuerreform wird die Bereitschaft, diese abzuwarten, nur bei einem Teil der hochmobilen Unternehmen vorhanden sein. Dies gilt insbesondere für solche, die von der absehbaren Alternativreform nur mit Unsicherheit profitieren können. Nicht zu unterschätzen wäre bei einer Ablehnung auch eine mögliche negative Signalwirkung für den Standort: Stabilität, Sicherheit und Verlässlichkeit ist ein zentraler Standortfaktor bei dem sich die Schweiz bisher von vielen Konkurrenzstandorten abheben konnte. Bei einer Ablehnung der Reform und der damit verbundenen Rechtsunsicherheit, droht dieser Standortvorteil verloren zu gehen.

Mittel- bis langfristige Effekte

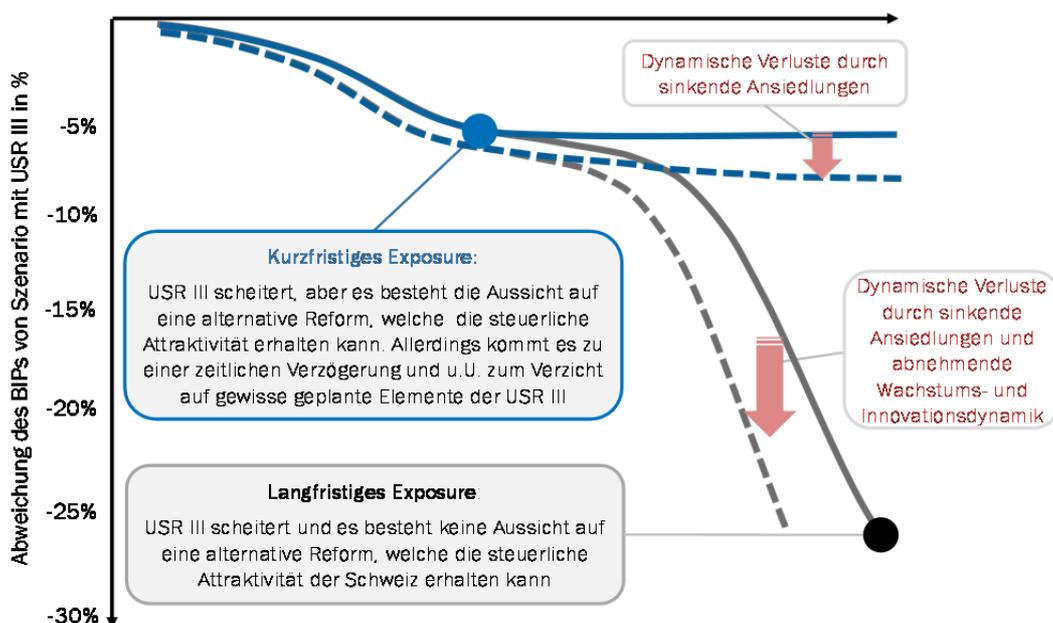
Wie hoch weitere Verlagerungseffekte ausfallen würden, hängt einerseits von den konkreten Elementen einer solchen Alternativreform ab, andererseits davon, wie schnell eine Einigung für eine Alternativreform erzielt werden kann. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die EU und die OECD ein Aufschieben bei der Reform nicht hinnehmen würden. Im schlimmsten Fall würde die Schweiz auf der schwarzen Liste der EU und der OECD landen, mit gravierenden negativen Konsequenzen für zahlreiche Unternehmen.

Der Zeitfaktor spielt auch deshalb eine Rolle, weil mittel- bis langfristig auch scheinbar weniger mobile Unternehmensstandorte durchaus verschiebbar sind. Je länger die Planungsunsicherheit andauert und je stärker die Unternehmen auch in anderen Ländern von ähnlichen fiskalischen Anreizsystemen profitieren könnten, umso wahrscheinlicher werden Abwanderungsbewegungen oder zumindest Teilverlagerungen auftreten.

Einordnung

In einer statischen Betrachtung hat man je nach zeitlichem Verlauf, Reaktion der EU und mittelfristigen Verlagerungstendenzen ein kurzfristiges Verlustpotenzial von 5.6 Prozent des BIPs, langfristig ist ohne adäquate Alternativreform bei einem Scheitern der USR III ein Verlust von bis zu 26 Prozent möglich. In der Realität wird das mittel- bis langfristige Exposure zwischen den beiden Referenzpunkten Prozent liegen.

Abb.: Szenarioanalyse: BIP-Verlust bei einem Scheitern der USR III



Quelle: BAKBASEL

Dynamische Effekte

Das berechnete langfristige Verlustpotenzial von 160 Mia. CHF und rund 848 Tsd. Arbeitsplätzen erscheint sehr hoch und widerspiegelt die sehr hohe Bedeutung der internationalen Unternehmen für die Schweiz. Zwar kann dem entgegengehalten werden, dass selbst in einem Szenario, in dem keine adäquate Alternativreform erzielt werden kann, die Grossunternehmen aus der Spitzentechnologie auch mittelfristig nicht ihr gesamtes Unternehmen verlagern würden. Vielleicht wird es aber anstatt dessen zunächst zu Verlagerungen von Teilen der Wertschöpfungskette kommen.

Noch stärker auswirken dürfte sich aber langfristig, dass künftige Erweiterungsinvestitionen der betroffenen Unternehmen zunehmend im Ausland stattfinden würden. In einer dynamischen Betrachtung relativiert sich auch die Grössenordnung: Unternehmen der Spitzentechnologie sind in der Lage, ihre nominale Wertschöpfung innerhalb von rund 15 Jahren in etwa zu verdoppeln. Hierfür ist ein jährliches Wachstum von ca. 5 Prozent notwendig, was in etwa dem durchschnittlichen (nominalen) Wachstum der High-Tech-Industrie zwischen 1996 und 2016 entspricht. Findet dieses Wachstum hauptsächlich im Ausland anstatt im Inland statt, dann resultieren für die Schweiz entsprechend hohe Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste.

Auch die Ansiedlungsdynamik wird bei einem Scheitern der USR III vermutlich deutlich an Schwung verlieren. Wie stark sich die Ansiedlung ausländischer Unternehmen langfristig auf das Wirtschaftswachstum niederschlägt, zeigt die Vergangenheit: Zwischen 2004 und 2015 ging rund ein Fünftel des Wirtschaftswachstums auf das Konto der multinationalen Unternehmen. Im Jahr 2015 stellten diese jeden elften Arbeitsplatz der Schweiz und standen für rund 12 Prozent des Schweizer Bruttoinlandsprodukts. Unter Berücksichtigung von Multiplikatoreffekten kommen die Modellberechnungen auf einen Anteil von 20 Prozent des BIPs und 19 Prozent aller Arbeitsplätze.

Aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge sind die meisten Analysen zur USR III statischer Natur und berücksichtigen deshalb nicht, dass es mit den neuen steuerpolitischen Instrumenten langfristig zu Anpassungsreaktionen in der Wirtschaft kommen wird. Solche dynamischen Effekte könnten sich mit der USR III bspw. auch in Form einer Innovationsdividende ergeben, denn durch die Einführung der Patentbox sowie der fakultativen Inputförderung in Form von F&E-Abzügen dürfte die Innovationstätigkeit der Schweizer Unternehmen tendenziell gestärkt werden, was sich positiv auf Produktivität, Wachstum und Wohlstand auswirken wird.

Fazit: Das Wichtigste in Kürze

- Die steuerliche Attraktivität für internationale Konzerne hat den Wirtschaftsstandort Schweiz in den vergangenen 20 Jahren gestärkt und substantiell zu Wachstum und Wohlstand beigetragen. Davon hat die gesamte Volkswirtschaft profitiert: sowohl Statusgesellschaften als auch ordentlich besteuerte Unternehmen, aber auch der Staat und die Bevölkerung.
- Schätzungen zeigen, dass in der vergangenen Dekade rund ein Fünftel des Wirtschaftswachstums direkt auf das Konto der multinationalen Unternehmen geht, die mittlerweile jeden elften Arbeitsplatz stellen und rund 12 Prozent der Wirtschaftskraft ausmachen. Berücksichtigt man zusätzlich, in welcher Höhe andere inländische Unternehmen von diesen Unternehmen profitieren, ergibt sich ein Gesamteffekt von 20 Prozent des BIPs und 19 Prozent der Beschäftigung.
- Aufgrund des internationalen Drucks ist ein Umbau des Schweizer Steuersystems unvermeidbar. Dabei steht langfristig (ohne Ersatzmassnahmen) rund ein Viertel des Schweizer BIPs und jeder fünfte Arbeitsplatz auf dem Spiel. Soviel ist der Erhalt der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit durch die USR III gemäss den Modellberechnungen gesamthaft wert.
- Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit zeigen, dass Schweizer Kantone im Gegensatz zur Mehrheit der EU-Länder eine zukunftsfähige Finanzpolitik aufweisen und deshalb auch über die notwendigen Spielräume verfügen, um auch längerfristig ein international attraktives Steuerniveau anbieten zu können.
- Die USR III führt eine international akzeptierte Unternehmensbesteuerung ein und versetzt die Kantone mit einem umfangreichen und differenzierten Instrumentarium in die Lage, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten und damit ihre fiskalische Basis abzusichern.
- Während die heutigen Statusgesellschaften mit der erfolgreichen Umsetzung der USR III im Durchschnitt etwas höher besteuert werden dürften als heute, werden bislang ordentlich besteuerten Unternehmen teilweise spürbar entlastet. Hierbei handelt es sich um zahlreiche Schweizer Unternehmen, die zumindest einen Teil dieser steuerlichen Entlastung wieder hier in der Schweiz investieren und damit den hiesigen Wirtschaftsstandort stärken werden.
- Auch KMU, die im Wirtschaftskreislauf häufig in der Rolle des Zulieferers fungieren, profitieren von solchen Effekten. Insgesamt dürften bei KMU trotz partieller Zusatzbelastungen (bspw. Teilbesteuerung der Dividenden) die positiven Effekte einer erfolgreichen Umsetzung überwiegen.
- Bei einem Scheitern der USR III stünden Zehntausende von Arbeitsplätzen auf dem Spiel. Alleine das kurzfristige Verlustpotenzial bei einer Abwanderung der hochmobilen Unternehmen liegt bei einem BIP-Rückgang von 5.6 Prozent (34 Mia. CHF). Damit verbunden wäre ein Abbau von 194 Tsd. Arbeitsplätzen.
- Ohne adäquate Alternativreform droht mittel- bis langfristig ein noch deutlich stärkerer Verlust.

- Beim Staat kommt es zu substantziellen Einnahmehausfällen, die grösstenteils von der Bevölkerung getragen werden müssten. Auch hier sind die langfristig drohenden Folgen deutlich stärker als die kurzfristig drohenden Ausfälle. Zudem käme es auf Seiten des Staates in einem kontraktiven Szenario zu einer Doppelbelastung, da nicht nur die Einnahmen zurückgingen, sondern gleichzeitig die Ausgaben tendenziell ansteigen würden.
- Die Modellberechnungen ergeben, dass bei den obligatorischen Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV) alleine kurzfristig ein Beitragsausfall von 2.5 Mia. CHF droht. In der zweiten Säule der Altersvorsorge (BVG) beträgt der drohende Verlust 2.6 Mia. CHF. Bei Bund, Kantonen und Gemeinden drohen kurzfristig Ertragsausfälle bei der Einkommenssteuer in Höhe von 2.7 Mia. CHF.
- Die USR III stellt nicht nur einen wesentlichen Baustein für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts dar, sondern verschiebt darüber hinaus mit der Abschaffung der Steuerstatus und der Einführung fiskalischer Anreize für Innovation den steuerpolitischen Fokus in Richtung substanzstarker Unternehmen, die eine zentrale Rolle für die Schweizer Wirtschaft spielen. Ohne die Unternehmen der Hoch- und Spitzentechnologie wäre die Schweizer Industrie schon heute kaum noch wettbewerbsfähig.
- Bisherige Analysen beschränken sich i.d.R. auf statische Überlegungen und blenden dynamische Anpassungsreaktionen aus. Solche dynamischen Effekte könnten sich mit der USR bspw. in Form einer Innovationsdividende ergeben, denn durch die Einführung der Patentbox sowie der fakultativen Inputförderung in Form von F&E-Abzügen dürfte die Innovationstätigkeit der Schweizer Unternehmen tendenziell gestärkt werden, was sich positiv auf Produktivität, Wachstum und Wohlstand auswirken wird.

Inhalt

1	Einleitung	11
2	Ausgangslage	12
2.1	Das gegenwärtige Regime der Unternehmensbesteuerung.....	12
2.2	Position der Kantone im internationalen Steuerwettbewerb	14
2.3	Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften	16
2.4	Finanzpolitische Nachhaltigkeit.....	17
3	Die Unternehmenssteuerreform III	19
3.1	Kernziele der USR III.....	19
3.2	Steuerpolitische Instrumente der USR III.....	19
3.3	Internationaler Vergleich der fiskalischen Förderung von Innovationstätigkeiten.....	21
3.4	Kantonale Umsetzungen der USR III	24
4	Auswirkungen der USR III auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit	26
4.1	Überblick	26
4.2	Auswirkungen der Patentbox auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit	27
4.4	Auswirkungen der USR III auf die Kosten- und Steuerbelastung von KMU .	29
5	Makroökonomische Wirkungsanalyse der USR III	32
5.1	Ausgangslage	32
5.2	Szenario-Setup.....	35
5.3	Szenario-Design	36
5.4	Definition der Szenarien.....	39
5.5	Schätzung der direkten Effekte	41
5.6	Makroökonomische Multiplikatoreffekte	43
5.7	Ergebnisse im Überblick.....	48
6	Dynamische volkswirtschaftliche Effekte der USR III	49
6.1	Dynamische Wachstumseffekte	49
6.2	Bedeutung von Unternehmensansiedlungen aus dem Ausland	51
7	Literatur	55
8	Anhang	58

Tabellenverzeichnis

Tab. 3-1	Die wichtigsten neuen steuerpolitischen Instrumente der USR III.....	20
Tab. 5-1	Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse (drohende Einnahmenverluste der Sozialversicherungen)	46
Tab. 5-2	Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse (drohende Verluste bei der Einkommenssteuer).....	47
Tab. 5-3	Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse (drohende Verluste bei wichtigen volkswirtschaftlichen Grössen)	48
Tab. 6-1	Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse	53

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Gewinnsteuerbelastung im Bereich der ordentlichen Besteuerung	12
Abb. 2-2	Ausgangslage: Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit	13
Abb. 2-3	Internationaler Steuervergleich, ordentliche Besteuerung.....	15
Abb. 2-4	Geschätzter Anteil der Statusgesellschaften an den Gewinnsteuereinnahmen (inkl. Kantonsanteil dir. Bundessteuer), Durchschnitt 2009-2011	16
Abb. 2-5	Steuerbelastung Unternehmen und finanzielle Nachhaltigkeit	17
Abb. 3-1	Internationale Verbreitung der steuerlichen Innovationsförderung.....	22
Abb. 4-1	Wirkung der Patentbox auf Steuerbelastung für qualifizierende Erträge.....	27
Abb. 4-2	Wirkung der Patentbox auf Steuerbelastung bei gemischten Erträgen.....	28
Abb. 4-3	Innovationsoutput von KMU	31
Abb. 5-1	Mobilität der Unternehmen und Unternehmensfunktionen	34
Abb. 5-2	Direkte Effekte, Anteile an der Industrie und der Gesamtwirtschaft	42
Abb. 5-3	Makroökonomische Simulationsanalyse (Wertschöpfungseffekte).....	44
Abb. 5-4	Makroökonomische Simulationsanalyse (Arbeitsplatzeffekte)	45
Abb. 6-1	Beitrag der Technologiesektoren am Industriewachstum 1996-2016.....	50
Abb. 6-2	Entwicklung der Ansiedlungsdynamik.....	52

1 Einleitung

Die gegenwärtige Praxis der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge von Statusgesellschaften in der Schweiz wird international seit Jahren kritisiert. Mit der Unternehmenssteuerreform soll die internationale Akzeptanz wieder hergestellt werden. Die USR III soll zudem sicherstellen, dass die Schweiz auch in Zukunft über ein wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuersystem verfügt und die finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin gegeben ist.

Die Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben eine beträchtliche fiskalische Bedeutung. Im Jahr 2012 entsprachen die Einnahmen des Bundes von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus rund der Hälfte aller Gewinnsteuereinnahmen. Für Kantone und Gemeinden beträgt der Anteil (inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) im Durchschnitt geschätzte 20 Prozent. In einzelnen Kantonen ist die Bedeutung allerdings deutlich höher.

Die steuerliche Attraktivität ist zwar nur einer von verschiedenen relevanten Faktoren bei der Entscheidung eines Unternehmens, an welchem Standort wirtschaftliche Aktivitäten angesiedelt und Investitionen getätigt werden. Untersuchungen zeigen aber auf, dass das attraktive steuerliche Umfeld einen ganz entscheidenden Faktor bei der Ansiedlung von Unternehmen in der Schweiz darstellt. Ein Verlust dieser steuerlichen Attraktivität hätte schmerzhaft Einbussen zur Folge, die nicht auf den Ausfall von Steuererträgen beschränkt bleiben. Denn zahlreiche Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben nicht nur eine hohe fiskalische Bedeutung, sondern spielen auch als wirtschaftliche Impulsgeber und Arbeitgeber für die gesamte Volkswirtschaft eine bedeutende Rolle.

Die mit der USR III vorgesehenen Rahmenbedingungen versetzen die Kantone in die Lage, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit auch nach Abschaffung der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge aufrechterhalten zu können. Mit den verschiedenen Massnahmen kann ein Grossteil der heute ansässigen internationalen Unternehmen am Standort gehalten werden. Zudem bleibt die Schweiz mit der USR III auch in Zukunft ein verlässlicher und attraktiver Standort für international tätige Unternehmen, die auf der Suche nach einem neuen Standort sind.

Während die fiskalischen Auswirkungen der USR III bzw. ihres eines Scheiterns in den meisten Kantonen bereits eruiert wurden und auch auf der gesamtschweizerischen Ebene entsprechende Untersuchungen durchgeführt wurden, besteht hinsichtlich der gesamten volkswirtschaftlichen Bedeutung der USR III noch eine Informationslücke. Diese Informationslücke soll mit der vorliegenden Studie geschlossen werden.

Konkret geht es darum, zu quantifizieren, welcher Anteil des BIPs oder wie viele Arbeitsplätze bei einer erfolgreichen Umsetzung der USR III gesichert werden können. Des Weiteren stellt sich die Frage, welche Lohnsummen davon betroffen sind, wie stark die sozialen Sicherungssysteme von diesen Effekten profitieren, oder wie hoch die Fiskalerträge von Bund, Kantonen und Gemeinden ausfallen.

Im Rahmen einer makroökonomischen Simulationsanalyse wird der Frage nachgegangen, wie hoch der volkswirtschaftliche Nutzen der USR III ist bzw. was für die Wirtschaft und die Bevölkerung auf dem Spiel steht, wenn die USR III verworfen wird und keine adäquate Ersatzlösung gefunden wird, welche die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit für international mobile Grossunternehmen aufrecht erhalten kann.

2 Ausgangslage

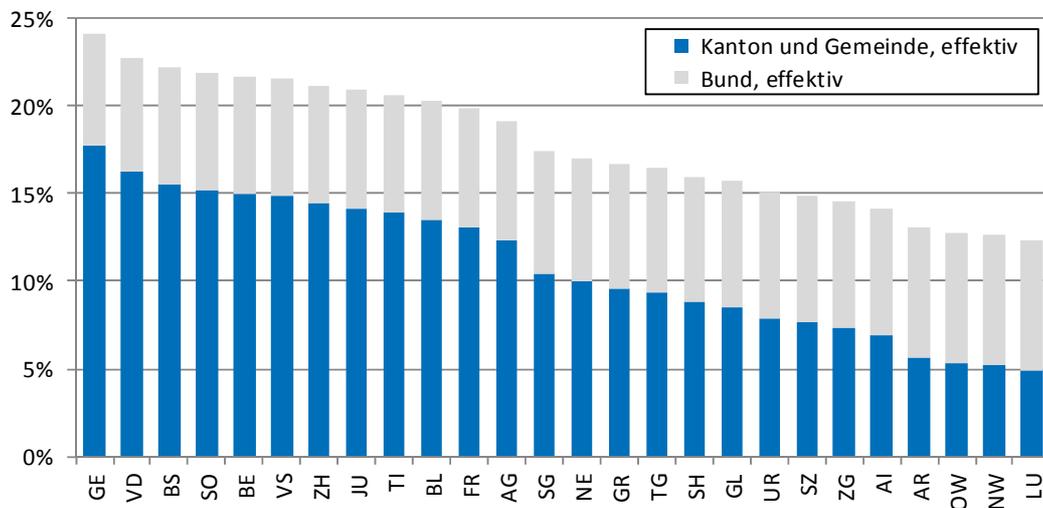
2.1 Das gegenwärtige Regime der Unternehmensbesteuerung

Unternehmen unterliegen im gegenwärtigen Steuersystem der Schweiz drei Formen der direkten Besteuerung. Neben der Besteuerung des Reingewinns und des Kapitals erheben einige Kantone zusätzlich Liegenschaftssteuern (z.B. die Kantone Genf und Bern). Die Unternehmensbesteuerung von Gewinn- und Kapital erfolgt im Schweizer Steuersystem auf drei staatlichen Ebenen, nämlich auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Bei der Gewinn- und der Liegenschaftsteuer handelt es sich um eine kantonale und/oder kommunale Steuer.

Ordentliche Besteuerung

Bei der Berechnung der direkten Steuern unterscheidet man im gegenwärtigen Steuerregime zwischen der ordentlichen und der gesonderten Besteuerung von Statusgesellschaften. Bei der ordentlichen Besteuerung werden die normalen Tarifsätze auf allen Staatsebenen angewendet. Bei der ordentlichen Gewinnsteuer beträgt der über alle Staatsebenen aggregierte Effektivsteuersatz gegenwärtig zwischen 12.3 (Luzern) und 24.2% (Genf).

Abb. 2-1 Gewinnsteuerbelastung im Bereich der ordentlichen Besteuerung
Ordentliche Gewinnsteuerbelastung 2015 (max.), effektiv, im Hauptort



Quelle: Henny (2016): Steuerrecht 2016. Zürich: Schulthess Verlag.

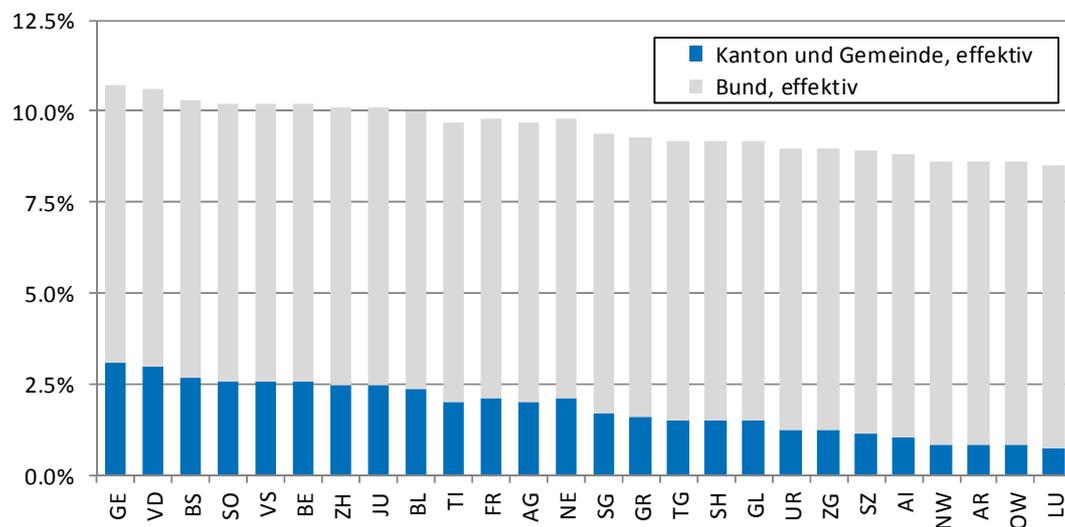
Gesonderte Besteuerung von Statusgesellschaften

Neben der ordentlichen Besteuerung erlaubt das Schweizer Steuerregime auf kantonaler Ebene unter gewissen Bedingungen eine steuerliche Sonderbehandlung. Die kantonalen Steuerstatus sehen für alle Kantone verbindliche steuerliche Sondertarife für die Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften vor.¹ Daneben existieren Praxisregelungen, welche Prinzipalgesellschaften² und Finanzgesellschaften (Swiss Financial Branch)³ steuerlich begünstigen.

Die Effektivsteuersätze der Gewinnsteuer liegen bei diesen Statusgesellschaften je nach Struktur der Gesellschaft und Kanton typischerweise zwischen 8 und 11 Prozent. Die in allen Kantonen angewandte gesonderte Besteuerung von Statusgesellschaften nivelliert die Steuerbelastungsunterschiede zwischen den Kantonen. Nachfolgende Abbildung zeigt die effektive Gewinnsteuerbelastung für gemischte Gesellschaften, die am weitesten verbreitete Form der Statusgesellschaft.

Abb. 2-2 Ausgangslage: Steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

Gewinnsteuerbelastung 2015, gemischte Gesellschaft, effektiv, im Hauptort



Quelle: KPMG (2016)

¹ Alle drei Gesellschaftsformen zeichnen sich durch eine hohe internationale Mobilität aus. Die Hauptaktivität von Holdinggesellschaften besteht im langfristigen Halten und Verwalten von Beteiligungen. Domizilgesellschaften nehmen in der Schweiz nur Verwaltungsfunktionen wahr. Bei gemischten Gesellschaften wiederum ist die Geschäftsaktivität in der Schweiz lediglich von untergeordneter Bedeutung.

² Dabei handelt es sich um in der Schweiz zentralisierte Einheiten innerhalb des Konzerns für Funktionen, Verantwortlichkeiten und Risiken nach Produktgruppen oder Märkten.

³ Darunter wird eine Finanzgesellschaft mit Sitz im Ausland verstanden, welche ein Nutzungsentgelt für das der schweizerischen Betriebsstätte zur Verfügung gestellte Kapital erhält.

2.2 Position der Kantone im internationalen Steuerwettbewerb

Wie im interkantonalen sind auch im internationalen Steuerwettbewerb nicht nur die Gewinnsteuersätze relevant, sondern auch die sehr unterschiedlichen Regelungen für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage. Dazu gehören beispielsweise die Bestimmungen zur Vorratsbewertung oder zur steuerlichen Abschreibung. Grundsätzlich sind die Regelungen zur Bestimmung der Bemessungsgrundlage in der Schweiz für die Unternehmen vergleichsweise vorteilhaft ausgestaltet. Daneben ist im internationalen Vergleich zu berücksichtigen, dass die Kapitalsteuer im Ausland in der Regel nicht existiert.

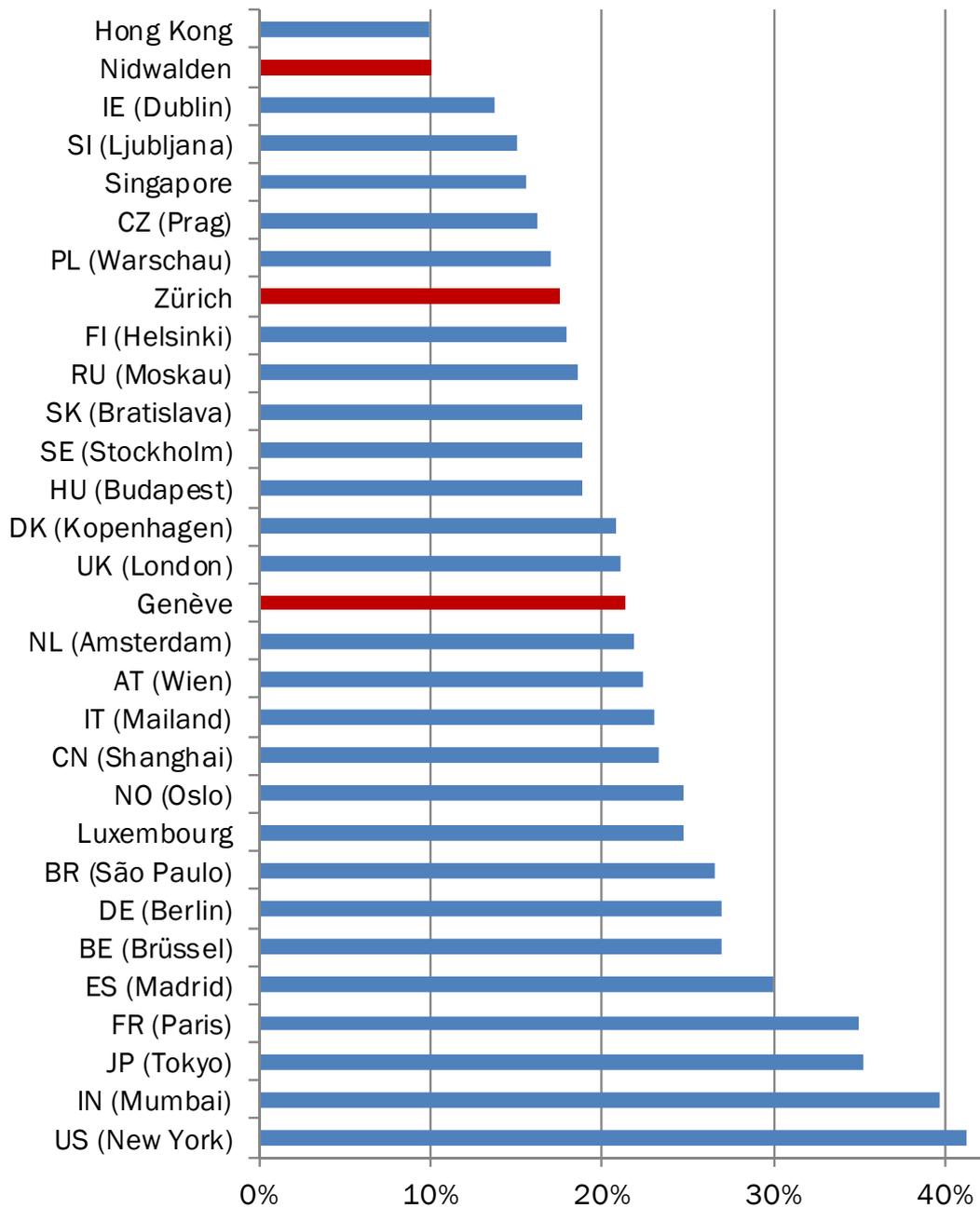
Einen umfassenden Vergleich der internationalen steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit erlaubt der von BAKBASEL in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung entwickelte BAK Taxation Index (www.baktaxation.ch), der die effektive steuerliche Standortattraktivität der Schweizer Kantone und ihren wichtigsten internationalen Konkurrenzstandorten erfasst. Der BAK Taxation Index bezieht alle relevanten Steuerarten auf den verschiedenen staatlichen Ebenen mit ein und weist die für Investoren relevante effektive Steuerbelastung aus. Dank den grosszügigen kantonalen Regelungen zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage liegt der BAK Taxation Index in den meisten Kantonen deutlich unter dem Effektivsteuersatz.

Unter Berücksichtigung aller dieser relevanten Steuerarten und -bestimmungen schneiden die Schweizer Kantone im internationalen Vergleich relativ gut ab. Im Falle einer gesonderten Besteuerung der Statusgesellschaften mit Effektivsteuersätzen von typischerweise zwischen 8 und 11 Prozent sind nicht nur die Schweizer Tiefsteuerkantone wie bspw. Nidwalden sehr kompetitiv, sondern selbst das Schlusslicht Genf.

In Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit lässt sich die Position der Schweizer Kantone wie folgt einordnen:

- Im Bereich der ordentlichen Besteuerung liegt das grösste Schweizer Wirtschaftszentrum Zürich mit seiner im Kantonsvergleich mittleren Steuerbelastung im vorderen Drittel des Vergleichs. Neben Hong Kong und Irland wird Zürich aber auch von einigen Osteuropäischen Staaten und Singapur in Bezug auf die steuerliche Attraktivität überboten.
- Der Kanton Genf, der im kantonalen Vergleich die höchste Steuerbelastung für Unternehmen aufweist, besteuert ähnlich hoch wie London und bewegt sich mit dieser Steuerbelastung im Mittelfeld des internationalen Vergleichs. Osteuropäische, asiatische und skandinavische Länder schneiden besser ab als Genf.
- Gegenüber den grossen europäischen Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Italien sowie in den USA fällt die Steuerbelastung für Unternehmen allerdings auch im Kanton Genf deutlich niedriger aus.
- Da es gegenwärtig auch in anderen Ländern steuerliche Sonderregeln für international ausgerichtete Unternehmen gibt, sind die Schweizer Wirtschaftszentren Basel-Stadt, Zürich oder Genf für diese Unternehmen mit den ordentlichen Gewinnsteuersätzen steuerlich nicht wettbewerbsfähig.
- Dank der steuerlichen Sonderregelung für Statusgesellschaften verfügen jedoch nicht nur die Schweizer Tiefsteuerkantone wie Nidwalden, sondern alle Kantone über eine sehr kompetitive Besteuerung für international tätige Unternehmen.

Abb. 2-3 Internationaler Steuervergleich, ordentliche Besteuerung



BAK Taxation Index 2015: Effektive Durchschnittsteuerbelastung.

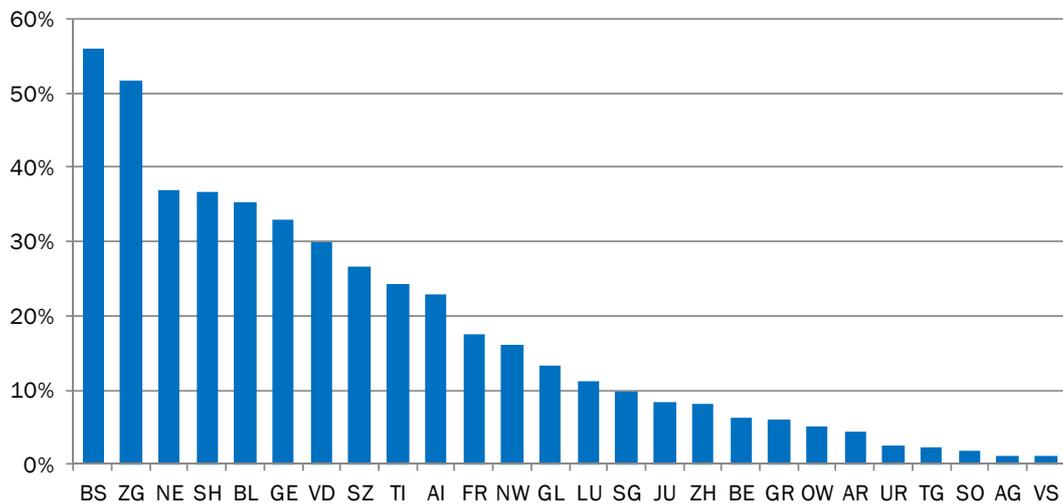
Quelle: BAKBASEL / ZEW

2.3 Fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften

Die Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus haben eine beträchtliche fiskalische Bedeutung. Im Jahr 2013 entsprachen die Einnahmen des Bundes von Unternehmen mit kantonalem Steuerstatus rund der Hälfte aller Gewinnsteuereinnahmen. Für Kantone und Gemeinden beträgt der Anteil (inkl. Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) im Durchschnitt geschätzte 20 Prozent.

Bei den beiden Spitzenreitern Basel-Stadt und Zug ist die Bedeutung der gesamten Unternehmensbesteuerung sehr hoch. Im Jahr 2014 erhielt der Kanton Zug über ein Drittel seiner Steuererträge von juristischen Personen. Das ist mit deutlichem Abstand der höchste Wert aller Kantone. Im zweitplatzierten Kanton Basel-Stadt machen die Einnahmen der juristischen Personen einen Viertel aus, im Durchschnitt aller Kantone sind es 16 Prozent.

Abb. 2-4 Geschätzter Anteil der Statusgesellschaften an den Gewinnsteuereinnahmen (inkl. Kantonsanteil dir. Bundessteuer), Durchschnitt 2009-2011



Quelle: Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBl 2015, S. 5087

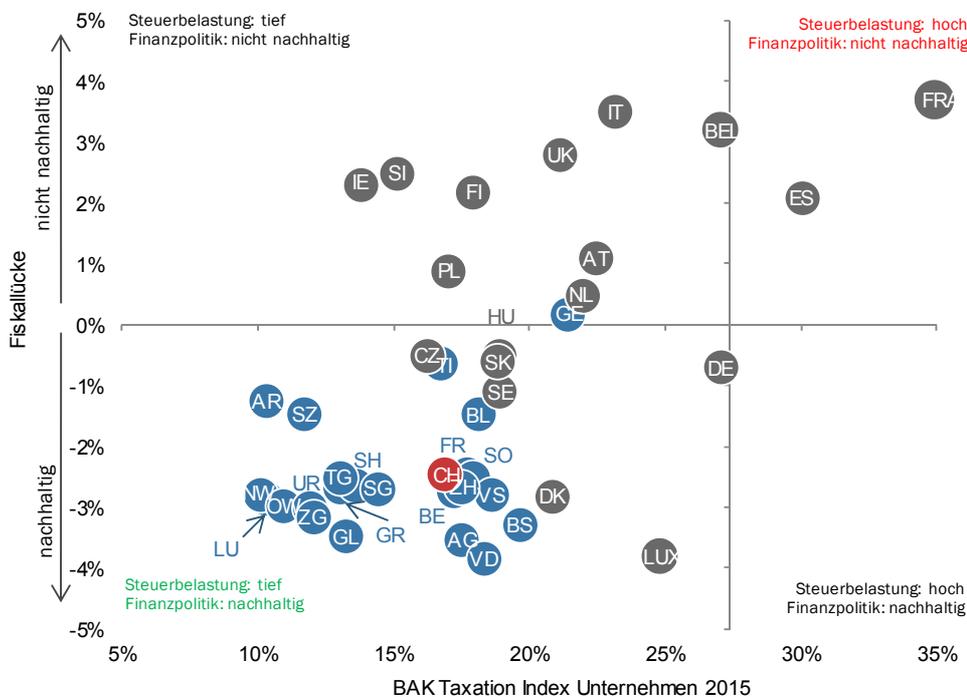
2.4 Finanzpolitische Nachhaltigkeit

Vor dem Hintergrund steigender Herausforderungen bei der Finanzierung der Ausgaben stellt sich bei einer Beurteilung der Steuerbelastung zunehmend die Frage der Nachhaltigkeit. Während die Steuersätze im Falle von nachhaltig finanzierten Staatsfinanzen abgesichert sind, besteht bei einem nicht nachhaltig finanzierten Staatshaushalt ein Konsolidierungsdruck, der sich mittel- bis langfristig in einer höheren Besteuerung auswirken könnte. Aus diesem Grund sollte zur umfassenden Beurteilung der Steuerbelastung eines Standorts auch die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen miteinbezogen werden.

Für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Finanzpolitik wird im Rahmen des BAK Taxation Index die so genannte Fiskallücke berechnet. Die Fiskallücke gibt an, wie stark die gegenwärtige Primärsaldoquote angepasst werden müsste, um langfristig eine Bruttoschuldenquote von 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht zu überschreiten. Das Konzept der Fiskallücke wird auch von der Europäischen Union für ihr Monitoring der finanziellen Nachhaltigkeit der EU-Mitgliedsstaaten verwendet (Vgl. European Commission (2016), Fiscal Sustainability Report 2015).

Nachfolgende Abbildung zeigt die Schweizer Kantone im internationalen Vergleich. Auf der horizontalen Achse ist die effektive Durchschnittssteuerbelastung für Unternehmen abgetragen, auf der vertikalen die Fiskallücke in Prozentpunkten der aktuellen Primärsaldoquote. Positive Werte bedeuten hierbei, dass das Zielkriterium einer maximalen Bruttoschuldenquote von 60% des BIPs nur mit einer Verbesserung der Primärsaldoquote erreicht werden kann. Bei negativen Werten ist die Zielerreichung auch mit einer Verschlechterung noch sichergestellt.

Abb. 2-5 Steuerbelastung Unternehmen und finanzielle Nachhaltigkeit



Schweizer Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden und dem ihnen zugeordneten Bundesanteil (inkl. Sozial-vers.). Fiskallücke = Ausmass, um welches die Primärsaldoquote angepasst werden müsste, damit bis 2030 eine Bruttoschuldenquote von 60% nicht überschritten wird.

Quelle: BAKBASEL / ZEW

Im Gegensatz zur Mehrheit der EU-Länder kann die Finanzpolitik der Schweiz von BAKBASEL als nachhaltig eingeschätzt werden. Mit Ausnahme des Kantons Genf erfüllen alle Schweizer Kantone das von der EU für einen Zeithorizont bis 2030 verwendete Nachhaltigkeitskriterium problemlos (Fiskallücke kleiner als Null). In der Mehrheit der EU-Länder ist die Finanzpolitik nach Massgabe der berechneten Fiskallücke nicht nachhaltig ausgestaltet. Von den Nachbarländern ist beispielsweise nur Deutschlands Finanzpolitik als nachhaltig einzuschätzen.

Für das sehr gute Abschneiden der Schweizer Kantone ist hauptsächlich die tiefe Verschuldung (Ausnahme Genf) verantwortlich. Im internationalen Vergleich scheidet aber auch die Ausgangssituation in den Staatsrechnungen überdurchschnittlich ab. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass den Berechnungen die Kantonsfinanzen der Jahre 2010 bis 2014 zugrunde liegen. Tendenziell hat sich die Situation der kantonalen Finanzhaushalte in den Jahren 2015/'16 etwas verschlechtert.

Der stärkste Belastungsfaktor für die Finanzhaushalte entsteht durch den demographischen Wandel, der wie in den meisten europäischen Ländern auch in den Schweizer Kantonen einen Anstieg der Ausgabendynamik in zentralen Aufgabenbereichen des Staates (bspw. Gesundheit, Alterssicherung, etc.) verursachen wird.

Den aufgrund der demographischen Entwicklung steigenden finanzpolitischen Herausforderungen werden gegenwärtig in den meisten Kantonen Rechnung getragen, in dem anhand von Konsolidierungsmassnahmen und Sparpaketen der angestiegenen Kostendynamik der vergangenen Jahre entgegen gewirkt wird.

Die Analysen zur fiskalischen Nachhaltigkeit kommen zum Schluss

- dass die Schweizer Kantone insgesamt eine nachhaltige Finanzpolitik aufweisen
- dass in den meisten Schweizer Kantonen selbst bei einer Verschlechterung der Primärsaldoquote das Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit (gemäss Definition der Europäischen Kommission) noch eingehalten werden kann.
- dass in zahlreichen europäischen Ländern die Fiskalpolitik nicht als nachhaltig eingestuft werden kann.
- dass in europäischen Ländern mit einer nicht nachhaltigen Finanzpolitik in den kommenden Jahren ein zunehmender Konsolidierungsdruck zu erwarten ist, der sich mitunter auch in einer steigenden Steuerbelastung bemerkbar machen könnte.
- dass sich die Schweiz insgesamt in einer hervorragenden Ausgangslage befindet, um ihre steuerliche Attraktivität im internationalen Standortwettbewerb auch zukünftig zu erhalten.

3 Die Unternehmenssteuerreform III

Nachfolgende Abschnitte erläutern die Kernelemente der geplanten USR III und zeigen auf, wie stark die künftige steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz von der erfolgreichen Umsetzung der USR III abhängt.

3.1 Kernziele der USR III

Die gegenwärtige Praxis der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge von Statusgesellschaften in der Schweiz wird international seit Jahren kritisiert. Mit der USR III soll die internationale Akzeptanz wieder hergestellt werden. Die Reform soll zudem sicherstellen, dass die Schweiz auch in Zukunft über ein wettbewerbsfähiges Unternehmenssteuersystem verfügt und die finanzielle Ergiebigkeit der Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden weiterhin gegeben ist.

3.2 Steuerpolitische Instrumente der USR III

Mit der USR III werden die kantonalen Steuerstatus abgeschafft. Die heutigen Statusgesellschaften besteuerten Unternehmen wechseln damit in die ordentliche Besteuerung, welche je nach Kanton zu einer wesentlich höheren Steuerbelastung führt. Bei der Gewinnsteuer beispielsweise sind die ordentlichen Steuersätze im Kanton Genf mehr als doppelt so hoch wie bei der Besteuerung der Statusgesellschaften. Damit würde der Kanton Genf im internationalen Vergleich der steuerlichen Standortattraktivität von der Spitzengruppe ins Mittelfeld zurück gestuft.

Kernelemente der USR III

Um den Steuerschock infolge des Wegfalls der heutigen steuerlichen Privilegierung zu mildern, schafft die USR III eine Reihe von steuerpolitischen Instrumenten, die es den Kantonen erlauben, die Steuerbelastung auf international akzeptierte Art und Weise (BEPS-konform) mildern.⁴

Im Zentrum der USR III stehen steuerpolitische Instrumente, welche hauptsächlich zum Ziel haben, die Innovationstätigkeit von Unternehmen in der Schweiz steuerlich zu fördern. Hierzu gehören die Einführung einer Patentbox sowie die Möglichkeit für Kantone, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen vorzusehen. Beide Massnahmen sollen es der Schweiz erlauben, im internationalen Wettbewerb um forschungsintensive Unternehmen weiterhin mithalten zu können. Als drittes Kernelement der USR III ist die Einführung eines fiktiven Zinsabzugs auf dem überschüssigen Eigenkapital (NID) vorgesehen. In nachfolgendem Kasten werden die drei wichtigsten neuen steuerpolitischen Instrumente kurz vorgestellt.

Neben diesen drei Instrumenten sieht die USR III auch vor, dass zuziehende Unternehmen beim Umzug in die Schweiz aufgedeckte stille Reserven in den Folgejahren steuerwirksam abschreiben dürfen. Des Weiteren werden Anpassungen bei der pauschalen Steueranrechnung von schweizerischen Betriebsstätten für ausländische Konzerne zur Verhinderung von internationalen Doppelbesteuerungen vorgenommen.

⁴ BEPS: Base erosion and profit shifting

Tab. 3-1 Die wichtigsten neuen steuerpolitischen Instrumente der USR III

	Patentbox	erhöhte Abzüge für F&E	Zinsabzug (NID)
Funktionsweise	Outputförderung: Steuerliche Entlastung der Einkünfte aus geistigem Eigentum und des dafür eingesetzten Kapitals ⁵	Inputförderung: Abzug über dem tatsächlichen F&E-Aufwand senkt den zu versteuernden Gewinn.	Ein fiktiver Zinsabzug auf dem überschüssigen Eigenkapital (NID, „Notional Interest Deduction“) senkt den zu versteuernden Gewinn
Staatsebene	Obligatorisch auf Kantonsebene	Fakultativ auf Kantonsebene	Bundesebene, fakultativ auf Kantonsebene
Rechtfertigung	Innovationsförderung	Innovationsförderung	Aufhebung der Benachteiligung von Eigenkapital gegenüber Fremdkapital ⁶
Internationale Verbreitung	Stark steigende Verbreitung in Europa	Weit verbreitet	Wenig verbreitet, existiert z.B. in Belgien und Italien
Ausgestaltung	Die Kantone können die Höhe der Entlastung selbst bestimmen, die Patentboxerträge jedoch maximal zu 90% entlasten.	Die Kantone können die Höhe des Sonderabzugs selbst festlegen, jedoch max. 50% des F&E-Aufwands zusätzlich zum Abzug zulassen.	
Nebenbedingung	Patentbox, erhöhte Abzüge für F&E und NID dürfen zusammen den steuerbaren Gewinn um maximal 80% reduzieren (Entlastungsbegrenzung). Kantone können die Entlastung auch stärker beschränken.		
			Zusätzlich bei der NID: Kantone, welche die NID einführen, müssen das Dividendenprivileg auf 40% reduzieren.

Quelle: BAKBASEL

⁵ Die eigentliche Patentbox wirkt nur bei den Einkünften aus geistigem Eigentum. Die unter dem Titel „Anpassungen bei der Kapitalsteuer“ mögliche Entlastung bei der Kapitalsteuer zielt auf eine parallele Entlastung des für geistiges Eigentum eingesetzten Kapitals.

⁶ Als geschäftsmässig begründeter Aufwand dürfen die Fremdkapitalzinsen von der Bemessungsgrundlage der Gewinnsteuer abgezogen werden. Mit der NID dürfen auch kalkulatorische Zinsen auf dem überdurchschnittlichen Eigenkapital der Bemessungsgrundlage abgezogen werden.

Kantonale Gewinnsteuersatzsenkungen

Mit der Einführung der neuen steuerlichen Massnahmen wird nur ein Teil der mobilen Erträge weiterhin von steuerpolitischen Massnahmen begünstigt. Da es sich bei den heutigen Statusgesellschaften grundsätzlich um mobile Steuerbasen handelt, welche bei einem grossen Schock mit hoher Wahrscheinlichkeit kurz- bis mittelfristig ins Ausland abwandern könnten, werden Kantone darüber hinaus die ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuersätze senken, um mögliche Abwanderungseffekte zu begrenzen.

Die kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen sind formell nicht Teil der Reform (der Entscheid über die kantonale Gewinnsteuersätze liegt in der Kompetenz der Kantone). Indirekt spielen sie im Reformpaket aber dennoch eine Rolle, da die vertikalen Ausgleichsmassnahmen und die Anpassung des Ressourcenausgleichs einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die Kantone hinsichtlich der Einnahmefälle entlastet werden können, die ihnen durch die Senkung der ordentlichen Gewinnsteuersätze entstehen. Durch die Ausgleichsmassnahmen soll eine ausgewogene Verteilung der Lasten zwischen den Staatsebenen erreicht und der Rahmen für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb gesetzt werden.

3.3 Internationaler Vergleich der fiskalischen Förderung von Innovationstätigkeiten

Die Patentbox und die erhöhten Abzüge für F&E sind international gebräuchliche steuerliche Förderungssysteme für Innovationstätigkeiten. Die meisten europäischen und zahlreiche internationale Länder kennen steuerliche Förderungssysteme für Innovationstätigkeiten. Die verschiedenen steuerlichen Förderinstrumente lassen sich in vier Gruppen einteilen:

- Am häufigsten erfolgt die steuerliche Begünstigung durch erhöhte Abzüge für Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E). In diesem Fall darf ein Unternehmen ein über dem tatsächlichen Aufwand liegender Betrag absetzen. Dadurch sinkt der zu versteuernde Gewinn.
- Bei der steuerlichen Förderung durch eine beschleunigte Abschreibung wird ebenfalls der abzugsberechtigte Aufwand erhöht und damit der zu versteuernde Gewinn reduziert.
- Die Erhöhung des abzugsberechtigten Aufwands wird durch die reduzierte Abschreibungsdauer und der damit erhöhten Abschreibungsaufwand von aktivierungspflichtigen Wirtschaftsgütern, die für F&E genutzt werden, erreicht.
- Die Patentbox sieht einen niedrigeren Steuersatz auf den Einkünften aus geistigem Eigentum vor.
- Beim Instrument der Steuergutschrift wird ein bestimmter Anteil der begünstigten F&E-Aufwendungen⁷ direkt von der Steuerschuld abgezogen.

⁷ Steuergutschrift kommen in zwei Formen vor, die in einigen Länder auch kombiniert verwendet werden: Bei der nominalen Steuergutschrift wird ein festgelegter Anteil der F&E-Aufwendungen zurück erstattet. Die inkrementellen Steuergutschrift bezieht sich ausschliesslich auf den Anteil der Aufwendungen, der einen bestimmten historischen Durchschnitt der F&E-Aufwendungen im Unternehmen überschreitet.

Nachfolgende Abbildung zeigt die internationale Verbreitung dieser vier steuerlichen Förderungsinstrumente für Innovationstätigkeiten (ausführliche Tabelle im Anhang). Die in der Schweiz im Rahmen der USR III vorgesehenen Instrumente Patentbox (obligatorisch für alle Kantone) und die erhöhten Abzüge für F&E (fakultativ) sind hellblau hervorgehoben.

Abb. 3-1 Internationale Verbreitung der steuerlichen Innovationsförderung



Quelle: BAKBASEL

In den internationalen Vergleich werden die Länder berücksichtigt, mit welchen die Schweiz besonders stark im Standortwettbewerb steht: Dies sind die Länder der Europäischen Union, die BRICS-Staaten sowie Australien, Japan, Kanada, Singapur und die USA. Von den analysierten 37 Vergleichsländern verzichteten nur fünf Länder gänzlich auf den Einsatz von steuerlichen Förderungsinstrumenten für Innovationstätigkeiten. Neben dem für die Schweizer wichtigsten Handelspartner Deutschland sind dies die Länder Bulgarien, Estland, Lichtenstein und Schweden.

Die erhöhten F&E-Abzüge werden von knapp der Hälfte der betrachteten Länder genutzt. Die gewährte Entlastungshöhe ist dabei sehr unterschiedlich. Während in Belgien die Ausgaben für F&E mit maximal 120 Prozent abgezogen werden dürfen, gewährt Singapur einen Abzug von maximal 400 Prozent (vgl. Tabelle im Anhang).

Vor allem in Europa ist die Patentbox in den letzten Jahren auf dem Vormarsch. In der letzten Dekade haben zehn europäische Länder sowie der Kanton Nidwalden eine Patentbox eingeführt.

Abb. 2 3 Patentboxen in Europa und Jahr der Implementierung



Quelle: ZEW/BAKBASEL

3.4 Kantonale Umsetzungen der USR III

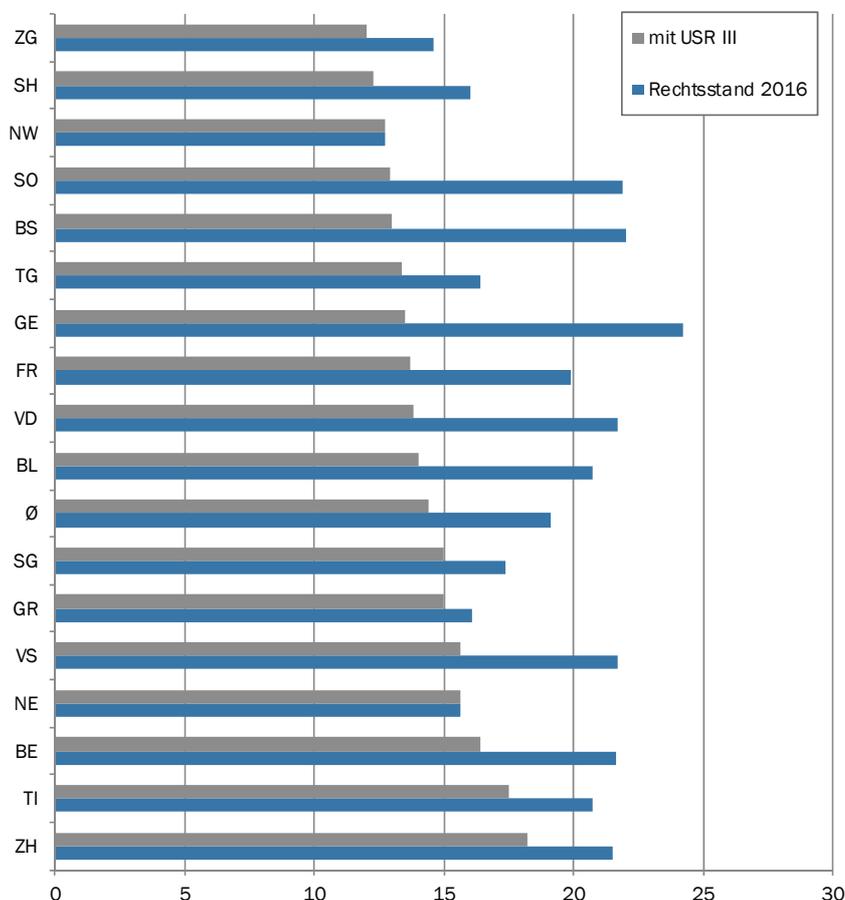
Unterschiedliche Nutzung der steuerpolitischen Instrumente

Mit Stand Ende 2016 sind für 17 Kantone die Grundzüge oder wenigstens einige Eckpunkte der Vorschläge der kantonalen Regierungen für die kantonale Umsetzung der USR III bekannt (vgl. Anhang). Sämtliche Projekte müssen von den kantonalen Parlamenten und allenfalls von der kantonalen Stimmbevölkerung abgesegnet werden (in VD ist Reform bereits beschlossen). Die Kantonsregierungen beabsichtigen das vom Bund bereitgestellte Spektrum an steuerpolitischen Instrumenten sehr unterschiedlich zu nutzen. Die auf kantonaler Ebene fakultativen erhöhten Abzüge für F&E wollen acht Kantonsregierungen einführen, während nur zwei Kantonsregierungen davon absehen wollen. Bei der NID sind es vier Kantonsregierungen, welche dieses Instrument einführen möchten, und fünf Regierungen möchten darauf verzichten. Immerhin acht Kantonsregierungen planen die Beschneidung des Dividendenprivilegs zur Gegenfinanzierung eines Teils der Steuerausfälle. Zu dieser Massnahme greifen demnach nicht nur Kantonsregierungen, welche die NID einführen und damit zwangsläufig auch das Dividendenprivileg auf maximal 40 Prozent senken müssen.

Kantonale Gewinnsteuersatzänderungen

Das (auf den ersten Blick) spektakulärste Element der bisher veröffentlichten kantonalen USR III Reformpläne besteht in den Senkungen der ordentlichen Gewinnsteuersätze (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abb. 2 3 Angekündigte Gewinnsteuersatzsenkungen im Rahmen der USR III



Quelle: BAKBASEL / Kantone

Der Kanton Genf will den Effektivsteuersatz der ordentlichen Gewinnsteuer um mehr als 10 Prozentpunkte senken, bei Basel-Stadt und Solothurn sind es jeweils 9 Prozentpunkte. Auf der Gegenseite steht der Kanton Nidwalden, der bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt bei der ordentlichen Besteuerung über eine sehr hohe steuerliche Standortattraktivität verfügt und keine Senkung des Gewinnsteuersatzes plant. Im gewichteten Kantonsdurchschnitt sinken die ordentlichen Gewinnsteuersätze im Rahmen der USR III um über 5 Prozentpunkte von 20.7 auf 15.4 Prozent⁸.

Die effektive Steuerbelastung sinkt weniger stark als die Steuersätze

Die effektive Senkung dürfte jedoch im Durchschnitt spürbar geringer ausfallen, denn schon heute liegt die effektive Steuerlast auch bei den Unternehmen ohne kantonalen Steuerstatus deutlich unter den Normalsätzen. Einer Auswertung der Daten zur direkten Bundessteuer (für das Jahr 2012) zufolge lag die durchschnittliche Belastung für Unternehmensgewinne in der Schweiz bei 14.9 Prozent.⁹

Diese Daten beinhalten einen Grossteil der gesondert besteuerten Erträge der Statusgesellschaften, so dass es nicht erstaunt, dass die Steuerbelastung tiefer als der Normalsteuersatz ausfällt. Es gibt jedoch weitere Gründe, die dafür sprechen, dass auch bei den ordentlich besteuerten Unternehmen (ohne Steuerstatus) schon heute die Steuerlast spürbar tiefer ist als der Normalsteuersatz:

- Erstens stellen Steuersatzvergleiche oftmals auf den Kantonshauptort ab. Auswertungen zeigen jedoch, dass die Belastungen in den Gemeinden oftmals tiefer sind als in den Kantonshauptorten.
- Zweitens gibt es auch Unternehmen, die auf kantonaler Ebene von anderen steuerlichen Sonderregeln als den kantonalen Steuerstatus entlastet werden. Dazu gehören beispielsweise kantonale Steuererleichterungen.
- Drittens muss bei Daten zu den Gewinnsteuererträgen aus der direkten Bundessteuer berücksichtigt werden, dass es auch Gesellschaften gibt, bei welchen die steuerliche Entlastung auf Ebene der direkten Bundessteuer ansetzt. Dazu gehören Prinzipalgesellschaften und Finanzbetriebsstätten, aber auch Steuererleichterungen des Bundes im Rahmen der Neuen Regionalpolitik. Entlastungen auf der Bundesbemessungsgrundlage sind aber i.d.R. nicht statistisch identifizierbar.

Die durchschnittliche effektive Steuerbelastung der ordentlich besteuerten Unternehmen dürfte also bereits heute spürbar niedriger sein als es die Steuersätze gemäss Steuertabelle ausweisen. Entsprechend fallen auch die effektiven Steuersatzänderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der USR III weniger stark aus als in der obigen Darstellung.

Berechnungen zu den erwarteten Steuerausfällen bei Unternehmen ohne kantonalen Steuerstatus, die sich aus Bemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer ordentlich besteuerten Unternehmen einerseits und den Differenzen der Normalsätze vor/nach USR III ableiten, fallen demzufolge zu hoch aus. Die zu erwartenden Mindereinnahmen dürften spürbar geringer ausfallen.

⁸ Die Gewichtung wird mit dem kantonalen Bruttoinlandsprodukt des Jahres 2016 vorgenommen. Mit der Gewichtung nach der Wirtschaftskraft wird der unterschiedlichen wirtschaftlichen Grösse der Kantone Rechnung getragen.

⁹ Vgl. NZZ, 07.09.2016, S.25, «Die optische Täuschung der Steuersätze».

4 Auswirkungen der USR III auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

4.1 Überblick

Mit der USR III soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit erhalten werden. Aus der Perspektive der bis anhin gesondert besteuerten Statusgesellschaften müssten die Gewinnsteuersätze damit in den Bereich von 8 bis 11 Prozent zu liegen kommen. In der Innerschweiz und in Schaffhausen dürfte dieses Ziel alleine mit den bisherigen oder gesenkten Steuersätzen beinahe erreicht werden. Kantone mit deutlich höheren avisierten Gewinnsteuersätzen wie etwa Zürich mit 18 Prozent sind von diesem Ziel weit entfernt.

An dieser Stelle setzen die im Rahmen der USR III neuen steuerpolitischen Instrumente an. Der Kanton Zürich beispielsweise schöpft diese Möglichkeiten maximal aus und kann dadurch den effektiven Gewinnsteuersatz um einige Prozentpunkte senken. Allerdings bedingt dies eine sehr spezifische Konstellation, damit ein Unternehmen maximal von der steuerlichen Innovationsförderung und der NID profitieren kann.

Eine konkrete Quantifizierung der steuerlichen Auswirkungen der neuen steuerpolitischen Instrumente gestaltet sich aufgrund der spezifischen Ansatzpunkte (Patente, F&E-Ausgaben, überschüssiges Eigenkapital) sowie der unterschiedlichen sowie noch längst nicht definitiven kantonalen Ausgestaltungen als schwierig.

Die Auswirkungen der NID auf die Steuerbelastung hängen bspw. von der Höhe des kalkulatorischen Zinssatzes ab, zu welchem der fiktive Eigenkapitalabzug auf überschüssiges Eigenkapital vorgenommen werden kann. Im gegenwärtigen Zinsumfeld ist dieser Zinssatz, der sich nach der (momentan negativen) Rendite der 10-jährigen Bundesobligationen richtet, wenig attraktiv. Allerdings besteht unter gewissen Bedingungen auch die Möglichkeit einen anderen (höheren) Zinssatz als Referenz heranzuziehen. Erst die Detailausführungen zur USR III sowie die steuerliche Praxis wird zeigen, welche Zinssätze in der Realität verwendet werden. Damit ist eine Abschätzung der konkreten Auswirkungen der NID auf die steuerliche Standortattraktivität kaum möglich.

Die Patentbox und die erhöhten Abzüge für F&E werden die Steuerbelastung für Unternehmen in bestimmten Konstellationen erheblich reduzieren. In den meisten europäischen Ländern mit vergleichbaren Patentboxen fallen die Steuerrabatte jedoch nochmals deutlich generöser aus. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass bei den in der Schweiz vorgesehenen Instrumenten der Innovationsförderung die Bundesebene ausgeklammert wird. Die reduzierten Sätze in der Patentbox respektive die Geltendmachung der erhöhten Abzüge für F&E finden lediglich auf der Kantonsebene Anwendung. Die Kantone können die neuen Instrumente nutzen, um eine gezielt auf die eigenen Wirtschaftsstruktur angepasste Steuerstrategie zu entwickeln, welche sie in die Lage versetzt, ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit auf eine effiziente Art und Weise zu erhalten.

4.2 Auswirkungen der Patentbox auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit

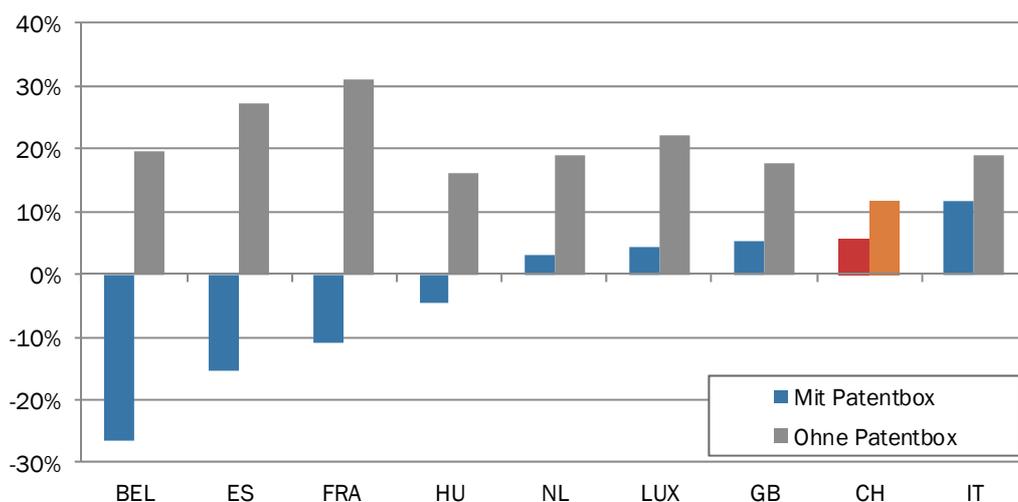
Maximale Entlastung

Die Wirkungsweise der Patentbox lässt sich am hypothetischen und wenig realistischen Beispiel eines Unternehmens illustrieren, das ausschliesslich Erträge generiert, welche sich für die reduzierten Steuersätze im Rahmen der Patentbox qualifizieren. Ausgehend vom Rechtsstand 2015 lässt sich zeigen, dass sich die effektiven Gewinnsteuersätze mit Hilfe der Patentbox in diesem Spezialfall halbieren lassen.

Mit Blick auf die Schweiz ist Folgendes zu berücksichtigen: Erstens handelt es sich hier lediglich um die Gewinnsteuerbelastung, die Kapitalsteuer wurde also ausgeblendet. Zweitens sind Effekte unterschiedlicher Regelungen für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt, es handelt sich also um eine effektive Steuerbelastung. Drittens folgt die Patentbox in der Schweiz dem Netto-vor-Zinsen-Prinzip, d.h. prinzipiell reduzieren Aufwendungen die Patenteinnahmen, die Entlastung erfolgt also proportional zum niedrigen Patentboxsteuersatz.¹⁰ Ausgenommen davon sind in der Schweiz Zinsaufwendungen, die nach dem Bruttoprinzip von den Gesamterträgen abgezogen werden können, so dass dort eine höhere Entlastung proportional zum (hohen) ordentlichen Steuersatz erfolgt. Das ist insbesondere in Hochsteuerkantonen ein wichtiger Faktor für die Höhe der Entlastung. Viertens ist der Wert für die Schweiz als ungewichteter Durchschnitt der im BAK Taxation Index abgedeckten 20 Kantone dargestellt.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Ergebnisse. Im europäischen Vergleich sieht die maximale Belastungsreduktion jedoch bescheiden aus. Ausser in Italien fällt der Steuerrabatt in dieser Konstellation in allen untersuchten Ländern deutlich stärker aus. In Belgien, Spanien, Frankreich und Ungarn reduziert sich die Steuerbelastung damit theoretisch auf unter null.

Abb. 4-1 Wirkung der Patentbox auf Steuerbelastung für qualifizierende Erträge



Durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung für den Fall einer Unternehmung, die ausschliesslich qualifizierende Erträge erzielt; gemessen am Kantonshauptort oder ökonomischen Hauptort eines Landes (internationale Standorte). Schweiz: Ungewichteter Durchschnitt aller im BAK Taxation Index abgedeckten Kantone (20)
Quelle: BAKBASEL, ZEW

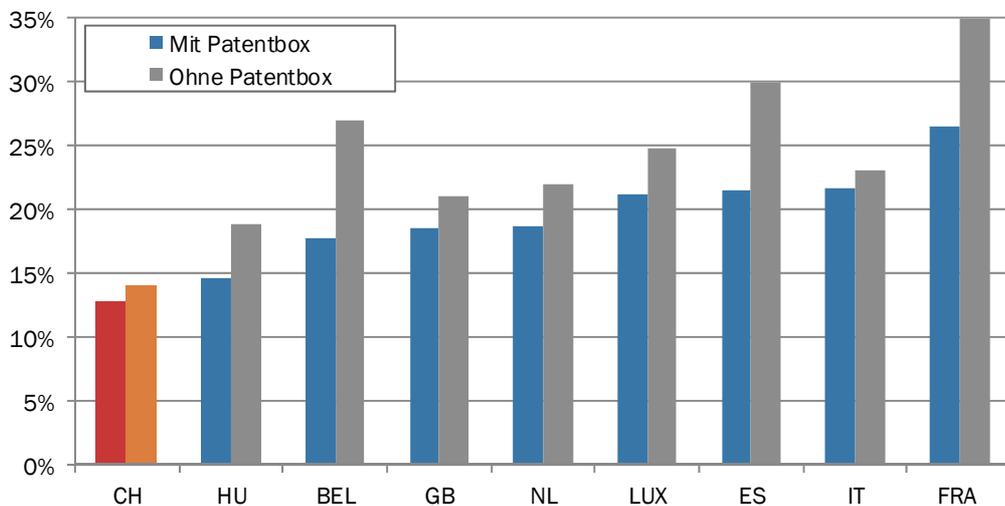
¹⁰ In Belgien folgt man hingegen dem Bruttoansatz, nach dem nicht nur die Zinsaufwendungen, sondern sämtliche Aufwendungen, welche für das Patent angefallen sind, von den Gesamterträgen abgezogen werden.

Entlastung bei einem Ertragsanteil von 20 Prozent in der Patentbox

In der Realität werden nur wenige Unternehmen in der Lage sein alle oder einen überwiegenden Teil der Erträge über die Patentbox abzurechnen. Bei einer deutlichen Reduktion des Anteils der qualifizierenden Erträge sinkt entsprechend auch die steuerliche Entlastung durch die Patentbox.

Im realistischen Fall eines Industrieunternehmens, das eine eigene Produktion aufweist und lediglich 20 Prozent der Erträge über die Patentbox abrechnen kann, reduziert sich der Steuerrabatt der Patentbox in allen Ländern erheblich. In dieser Mischrechnung schneidet die Schweiz wiederum sehr gut ab.

Abb. 4-2 Wirkung der Patentbox auf Steuerbelastung bei gemischten Erträgen



Anmerkung: Durchschnittliche Gewinnsteuerbelastung für den Fall einer Unternehmung, die zu 20% qualifizierende Erträge erzielt; gemessen am Kantonshauptort (CH) bzw. ökonomischen Hauptort eines Landes (international). Schweiz: Ungewichteter Durchschnitt aller im BAK Taxation Index abgedeckten Kantone (20)
Quelle: BAKBASEL, ZEW

4.4 Auswirkungen der USR III auf die Kosten- und Steuerbelastung von KMU

Für die meisten international ausgerichteten, bis anhin gesondert besteuerten Statusgesellschaften bleibt die Steuerbelastung mit der USR III ähnlich hoch oder wird durch die Reform sogar leicht erhöht.

Die sehr hohen erwarteten kantonalen Einnahmeausfälle bei den Steuereinnahmen der juristischen Personen fallen als Steuerersparnisse nicht bei heutigen Statusgesellschaften an, sondern zum Teil bei den KMU. Die nur in seltenen Fällen gesondert besteuerten KMU profitieren vollumfänglich von den kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuersenkungen. Damit verbunden ist auch eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den bisherigen Statusgesellschaften im Inland und den Konkurrenzunternehmen im Ausland.

KMU sind in vielen Fällen eng mit ihrem Standort verbunden und daher weniger mobil. Sie konnten bisher weniger stark als Grossunternehmen vom kantonalen Steuerwettbewerb profitieren, da Standortverlagerungen in Tiefsteuernkantone eher nicht in Frage kommen. Von der Nivellierung der Gewinnsteuersätzen bei 12 bis 15 Prozent profitieren vor allem die KMU in den bisherigen Hochsteuernkantonen (insbesondere BS, GE, SO, VD).

Auf der Gegenseite verursacht die USR III den KMU auch zusätzliche Kosten. Zum einen wird in einigen Kantonen das Dividendenprivileg beschnitten (bereits bekannt: BL, BS, FR, GE, SO, TG, ZG, ZH), womit Anteilhaber einer KMU auf den ersten Blick steuerlich schlechter gestellt werden. Jedoch überwiegen die geplanten Senkungen der Gewinn- und Kapitalsteuersätze die Mehrbelastung bei der Dividendenbesteuerung deutlich. Zum anderen werden in einigen Kantonen im Rahmen des USR III Reformpaket (bereits bekannt: BS, FR, TG, VD) die Beitragssätze der Arbeitgeber an die Familienausgleichskasse zur Finanzierung von höheren Kinder- und Ausbildungszulagen angehoben. Die Beiträge an die Familienausgleichskasse sind an Höhe der Lohnzahlungen geknüpft und verursachen den Arbeitgeber unabhängig vom Gewinn Mehraufwendungen. Je nach Höhe der Steuerrechnung, kann die Kostenerhöhung bei der Familienausgleichskasse die Steuerersparnis überkompensieren.

In der Gesamtschau dürften aber die Vorteile aus der bedeutenden steuerlichen Entlastung die Nachteile der Mehrbelastungen aufgrund der in einigen Kantonen sozialpolitischen Massnahmen und Erhöhungen des Dividendenprivilegs deutlich überwiegen. Die vom Kanton Basel-Stadt veröffentlichten Zahlen belegen diese Aussage exemplarisch (siehe Kasten). Die geplanten Senkungen der Gewinn- und Kapitalsteuersätze übersteigen die Mehrbelastung bei der Dividendenbesteuerung deutlich (Vgl. Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2016), S. 41).

Die insgesamt positive steuerliche Wirkung der USR III auf die KMU scheint bei allen bisher bekannten kantonalen USR III-Reformpaketen der Fall zu sein. Kantone mit wesentlich tieferen avisierten Steuersatzsenkungen und damit tiefen potentiellen Steuerersparnissen für KMU sind im Gegenzug auch wesentlich zurückhaltender mit kostensteigernden sozialpolitischen Massnahmen oder der Beschneidung des Dividendenprivilegs. Aus der Sicht der politischen Machbarkeit erscheint dies logisch. Ein für KMUs insgesamt unvorteilhaftes Reformpaket dürfte in kantonalen Referendumsabstimmungen schwierig durchzubringen sein.

Auswirkung der USR III auf KMU: Das Beispiel Basel-Stadt

Die USR III senkt die Steuerrechnung bei den Gewinn- und Kapitalsteuern für die Gesamtheit der Unternehmen um rund 200 Millionen Franken. Von dieser massiven Senkung der Steuerbelastung profitieren im Kanton Basel-Stadt vor allem die KMU. Die Senkung der Steuerbelastung um 200 Millionen Franken ist in Anbetracht der im Jahr 2013 grossmehrerheitlich von KMU abgelieferten Gewinn- und Kapitalsteuern der ordentlich besteuerten Unternehmen von ungefähr 280 Millionen Franken sehr hoch (Quelle: Ratschlag und Entwurf: Umsetzung der USR III im Kanton BS, S.22). Die steuerliche Bilanz bleibt für die KMU auch unter Einbezug der steuererhöhenden Elemente deutlich positiv. Auch unter Einbezug der Anhebung der Beitragssätze für die Familienausgleichskasse (Mehrbelastung 70 Mio.) und der Mehrbelastung in Folge der Beschneidung des Dividendenprivilegs (30 Mio. Fr.) überwiegen die Entlastung (+100 Mio.). Ein erheblichen Teil der Mehrbelastung bei der Familienausgleichskasse wird zudem von den heutigen Statusgesellschaften getragen, womit die erwarteten Steuerersparnisse für die KMU durch die USR III insgesamt merklich über 100 Mio. liegen dürften. (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2016), S.8f.).

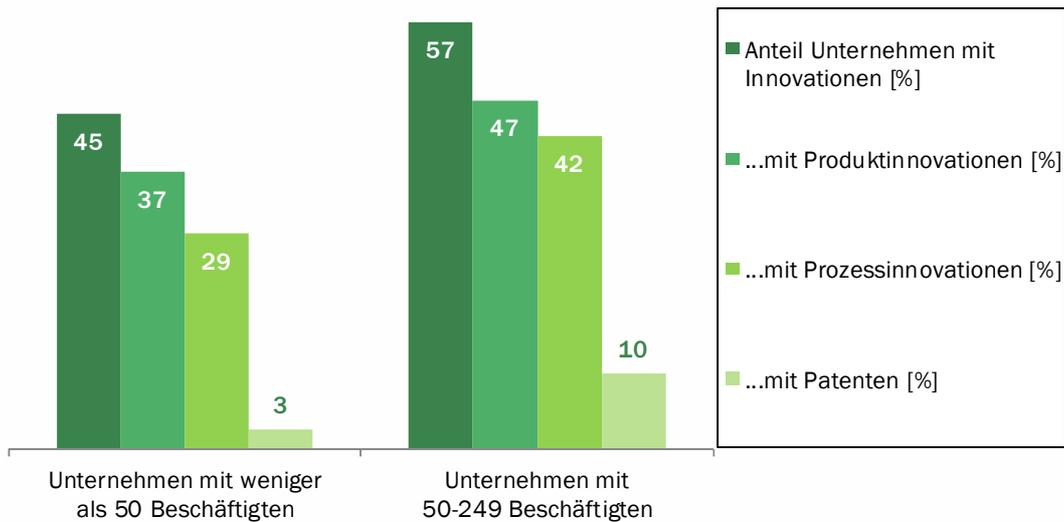
Auch KMU profitieren von fiskalischer Innovationsförderung

Alle bislang aufgeführten Wirkungskanäle abstrahieren von der Tatsache, dass forschungsintensive KMU zusätzlich von den neuen steuerlichen Anreizsystemen im Innovationsbereich profitieren. Zwar weisen bei den KMU wesentlich weniger Unternehmen eine F&E-Tätigkeit aus als bei den Grossunternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten. Im Durchschnitt gab jedoch in entsprechenden Umfragen des KOF immerhin jedes fünfte Kleinunternehmen (weniger als 50 Beschäftigte) und mehr als jedes dritte mittelgrosse Unternehmen (50-249 Beschäftigte) explizit Aufwendungen für Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten an (Durchschnitt der Erhebungsjahre 2002, 2005, 2008, 2011).

Auch im KMU-Sektor dürften also zahlreiche Unternehmen von der Inputförderung in Form von erhöhten Abzügen von F&E-Aufwendungen profitieren wobei hier die Wirksamkeit dieses Instrument noch stark von der konkreten Ausgestaltung abhängt. Dies gilt auch bei der Patentbox. Im Einklang mit den Vorgaben der OECD für die Patentbox ist im Gesetz vorgesehen, dass der Bundesrat bei KMUs auch Erträge für die Patentbox privilegieren kann, die mit Innovationen generiert wurden und mit Patenten vergleichbar sind, auch wenn aus Kostengründen auf die Patentierung von Innovationen verzichtet wurde.

Die Schweizer Patentbox kann somit auch für KMU ein relevantes Element der USR III darstellen. Gemäss KOF meldeten in den vergangenen vier Erhebungen (2002, 2005 2008, 2011) im Durchschnitt lediglich 3 Prozent der kleinen Unternehmen und 10 Prozent der mittelgrossen Unternehmen ein Patent an, doch rund die Hälfte der KMU (45% der KU und 57% der MU) gibt an, eine Innovationsleistung im weiteren Sinne zu generieren (vgl. nachfolgende Abbildung).

Abb. 4-3 Innovationsoutput von KMU



Durchschnitt der Erhebungsjahre 2002, 2005, 2008, 2011
 Quelle: Arvanitis et al (2015)

Insgesamt kann man für die KMU das Fazit ziehen, dass die USR III für wirtschaftlich erfolgreiche Klein- und Mittelunternehmen (KMU) eindeutig vorteilhafte Effekte mit sich bringen wird. Für KMU, welche keine oder nur geringe Gewinne und über kein grosses Kapital aufweisen, ist das Bild hingegen uneinheitlich. Solche KMU werden jedoch bereits heute kaum durch die Gewinn- und Kapitalsteuern belastet.

Nicht zuletzt profitieren die KMU aber auch von der gestärkten steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Schweizer Volkswirtschaft. Die Präsenz der vielen grossen, global aufgestellten Statusgesellschaften trägt viel zur Attraktivität des Wirtschaftsstandort Schweiz bei. KMUs profitieren etwa mit Zulieferaufträgen. Zudem senkt die fiskalische Ergiebigkeit der Statusgesellschaften den Steuerdruck für die anderen Steuersubjekte und trägt zur Finanzierung der gesamten Infrastruktur bei, von der auch KMU profitieren.

Auswirkung der USR III auf Einzelunternehmen

Nur am Rande von der USR III betroffen sind Einzelunternehmen. Bei der am häufigsten verwendeten Rechtsform in der Schweizer Unternehmenslandschaft fällt die Steuerlast bei der Geschäftsinhaberin respektive Geschäftsinhaber an. Die Änderung der Unternehmensbesteuerung ist für diese KMU-Gruppe steuerlich nur relevant, falls sich dadurch in der Folge auch die Steuerlast für natürliche Personen ändert. Positiv wirken sich bei Einzelunternehmern sozialpolitische Massnahmen wie z.B. höheren Kinder- und Ausbildungszulage oder Sozialabzüge aus. Des Weiteren profitieren auch Einzelunternehmen von einem attraktiven Wirtschaftsstandort Schweiz, der sich weiterhin dynamisch entwickelt.

5 Makroökonomische Wirkungsanalyse der USR III

5.1 Ausgangslage

Was würde ein Scheitern der USR III bedeuten?

Bei der Referendumsabstimmung zur USR III am 12.02.2016 steht eine der wichtigsten und weitreichsten Reformen für den Wirtschaftsstandort Schweiz auf dem Spiel. Mit einer Annahme des Referendums würde die wichtigste Steuerreform seit der Einführung der kantonalen Sonderstatus 1998 (USR) scheitern und auch die weit gediehenen kantonalen Reformvorschläge zur Umsetzung der USR III wären vorerst vom Tisch. Neben dem innenpolitischen Scherbenhaufen würde sich der Standort Schweiz zweifelsfrei einen schmerzlichen internationalen Reputationsschaden einhandeln.

Damit entstünde neben der Frage der Beziehungen zur EU bei einem weiteren für den Wirtschaftsstandort Schweiz hochrelevanten Thema eine Baustelle von ungewisser Dauer und mit ungewissem Ausgang. Es stellt sich die Frage, ob sich die Schweiz den Luxus leisten kann, nochmals jahrelang intensiv über die Ausgestaltung dieser schlussendlich unumgängliche Reform zu debattieren. Die daraus entstehende Planungsunsicherheit für die Unternehmen wäre beträchtlich. Fest steht, dass die kantonalen Sonderstatus abgeschafft werden müssen. International ausgerichtete Statusgesellschaften müssen folglich damit rechnen, dass sich ihre Steuerbelastung im schlimmsten Fall verdoppeln wird.

Neben der Planungsunsicherheit würde die Aufschiebung der Reform auch Rechtsunsicherheit generieren. Die EU und viele ihrer Mitgliedsstaaten sowie die OECD wollen die kantonalen Sonderstatus nicht länger tolerieren. Die Schweiz steht international sowohl in der EU wie auch der OECD unter genauer Beobachtung. Sollte sich die Abschaffung der nicht mehr akzeptierten Regimes verzögern, muss mit Retorsionsmassnahmen gerechnet werden. Falls die Schweiz auf die schwarze Liste gesetzt würde, dürfte das für viele Unternehmen mit handfesten negativen Konsequenzen verbunden sein.

Ein Scheitern der USR III wäre auch eine verpasste Chance das Steuersystem intelligent zu modernisieren. Die Einführung einer Patentbox entspricht dem europäischen Trend und mit der Ergänzung des steuerpolitischen Baukasten der Kantone um erhöhte Abzüge für F&E würde die Einführung eines international weit verbreiteten Instrument ermöglicht. Die damit geschaffenen Innovationsanreize und die mit einer Steigerung der Innovation verbundenen Wohlfahrtseffekte wären ein weiterer wichtiger positiver Effekt. Die USR III entspricht zudem der föderalistischen Tradition der Schweiz und überlässt es den Kantonen auf die regional höchst unterschiedliche Ausgangslage gezielt zu reagieren.

Wie ist das Alternativszenario bei einem Scheitern der USR III definiert?

Es ist ungewiss, ob und welche Reformelemente ein neuer Anlauf bei der Reform der Unternehmensbesteuerung (Abschaffung der kantonalen Sonderstatus, Einführung der steuerlichen Innovationsförderung) wieder auf den Tisch bringen würde.

Es ist jedoch ebenso wahrscheinlich, dass bei einer alternativen Reform in Bezug auf die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft Abstriche hingenommen werden müssten. Damit verbunden wären gewisse Abwanderungseffekte bei jenen Unternehmen, welche international mobil sind und im Ausland ein attraktiveres steuerliches Umfeld vorfinden.

Hinzu kommt, dass politische Seilziehen um eine mehrheitsfähige Reform viel Zeit in Anspruch nehmen und den Abschluss der Reform um einige Jahre verzögern würde. Damit verbunden wäre eine längere Phase der Planungs- und Rechtsunsicherheit, auf die international ausgerichtete Unternehmen mit der Aufschiebung von Investitionen oder Investitionen an einem neuen Standort im Ausland reagieren würden. Im schlimmsten Fall droht aufgrund der fehlenden Planbarkeit gar der Wegzug.

Des Weiteren muss berücksichtigt werden, dass in zahlreichen Ländern trotz der seit 2008 merklich gestiegenen Staatsverschuldung und des erhöhten Finanzierungsbedarfs gegenwärtig wieder eine verstärkte Tendenz zur Senkung der Unternehmenssteuern eingesetzt hat (Vgl. OECD 2016, Tax policy reform in the oecd 2016). Die in den USA und im Vereinigten Königreich von den neu gewählten politischen Entscheidungsträgern angekündigten massiven Senkungen der Gewinnsteuertarife werden den internationalen Steuerwettbewerb weiter anheizen. Sollten die steuerlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz aufgrund eines Scheiterns der USR III für mehrere Jahre ungeklärt bleiben, könnte es auch durch diese Entwicklungen zu einer Abwanderung von Unternehmen kommen.

Wie sensitiv reagieren Unternehmen auf Veränderungen der Steuerlast?

Unternehmen – oder genauer Unternehmensaktivitäten – und ihre Steuerbasis sind unterschiedlich mobil. Hinsichtlich der Mobilität der Unternehmensaktivitäten können drei Kategorien unterschieden werden:

- **Immobilie Unternehmensaktivitäten:** Zunächst einmal sind Erträge, die einzig von lokalen Standortfaktoren abhängen (beispielsweise ein Wasserkraftwerk) und die aus dem Binnenmarkt stammen (bspw. das Detailhandelsgeschäft), praktisch immobil, unabhängig von deren Besteuerung.
- **Hochmobile Unternehmensaktivitäten:** Im Gegensatz dazu können Erträge, welche mit wertschöpfungsintensiven Managementfunktionen wie bspw. mit Finanzierungen oder dem Verwalten von Immaterialgütern zusammenhängen – typische Hauptsitzfunktionen – kurz- bis mittelfristig ohne weiteres an einen anderen Standort im In- oder Ausland verschoben werden. Derartige mobile Aktivitäten stehen häufig mit international ausgerichteten Unternehmen in Zusammenhang.
- **Mobile Unternehmensaktivitäten:** Dazwischen stehen Erträge, welche oft mit lokal verankerten, aber auf den Export ausgerichteten Unternehmen in Zusammenhang stehen. Sie treffen ihre Standortwahl aufgrund einer Vielzahl von Faktoren wie Verfügbarkeit von Fachkräften, Infrastruktur, Vorhandensein von Clustern etc. Die Steuerbelastung spielt gemeinsam mit anderen Standortfaktoren eine wichtige Rolle. Der Standort ist kurzfristig nicht mobil, aber mittel- bis langfristig verschiebbar.

Abb. 5-1 Mobilität der Unternehmen und Unternehmensfunktionen

	Immobil	Mobil	Hochmobil
Standortgebundenheit	Hoch: Der Standort ist von vornherein gegeben.	Mittel: Ein Standortwechsel ist langfristig möglich.	Gering: Ein Standortwechsel ist kurz- bis mittelfristig möglich.
Typische Beispiele	– Lokales Gewerbe – Lokale Niederlassungen im Detailhandel – Wasserkraftwerke	Exportorientierte Industrie	– Headquarter-Funktionen – Verwalten von Immaterialgütern – Grosshandel – Finanzierung
Besteuerung	i.d.R. ordentlich besteuert	i.d.R. gemischt: teilweise ordentlich, teilweise privilegiert besteuert.	– i.d.R. privilegiert besteuert (kantonale Steuerstatus)
Bedeutung der Steuerbelastung für die Standortwahl	Geringe Bedeutung	Kurzfristig mittlere, langfristig hohe Bedeutung	Sehr hohe Bedeutung

Quelle: Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, BBl 2015, S. 5077ff.

5.2 Szenario-Setup

Mit der USR III kann die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aufrechterhalten und damit ein Grossteil der heutigen Statusgesellschaften am Standort gehalten werden. Das sichert Wertschöpfung, Arbeitsplätze und davon profitieren neben der Bevölkerung auch die Sozialversicherungen und die öffentliche Hand. Die USR III hat also nicht nur Vorteile für die Statusgesellschaften, die ansonsten einen Steuerschock erleiden würden, sondern bringt auch einen volkswirtschaftlichen Nutzen mit sich.

In einem ersten Schritt stellen wir die Frage, wie hoch dieser volkswirtschaftliche Nutzen ausfällt. Dieser Ansatz vergleicht eine Situation mit erfolgreicher Umsetzung der USR III mit einer theoretischen Situation, in der die USR III scheitert und (mittelfristig) keine adäquate Alternativlösung gefunden werden kann, welche die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Kantone sicherstellt. Mit anderen Worten: Dieses Szenario zeigt auf, was beim Umbau des Schweizer Steuersystems gesamtwirtschaftlich auf dem Spiel steht.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist jedoch davon auszugehen, dass auch bei einer Ablehnung der USR III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 eine Alternativlösung erzielt werden kann, welche die zentralen Elemente der USR III (bspw. die fiskalischen Anreize von Innovationsaktivitäten) beibehält. Die im ersten Schritt quantifizierten Effekte stellen also nicht die erwarteten Verluste bei einer Ablehnung der USR III dar, sondern vielmehr ein maximales Verlustpotenzial (Exposure), da die Wahrscheinlichkeit für dieses Szenario sehr gering einzustufen ist.

Scheitert die Reform, stehen die Kantone allerdings zunächst einmal ohne steuerpolitische Instrumente und ohne finanzielle Unterstützung durch den Bund da, sobald die heutigen Sonderregeln abgeschafft werden, denn zur Abschaffung der Steuerstatus gibt es keine Alternative. Es ist a priori nur schwer vorherzusagen, wie schnell bei einem Scheitern der USR III eine alternative Reform zur Abstimmung gebracht werden könnte, und wie diese Lösung konkret aussehen könnte. Sicher ist jedoch,

- dass die zeitliche Verzögerung eine längere Planungs- und Rechtsunsicherheit für Unternehmen mit sich bringen würde,
- dass die Schweiz bei einer alternativen Reform für manches international tätige Grossunternehmen in Bezug auf die Steuerbelastung an Attraktivität einbüßen würde
- dass gleichzeitig in anderen Ländern der Steuerwettbewerb im Bereich der Unternehmenssteuern nicht still steht, sondern andere Standorte sich in der Zwischenzeit relativ zur Schweiz verbessern würden.

Alles in allem wird es bei einem Scheitern der USR III bis zur erfolgreichen Umsetzung einer alternativen Reform zwischenzeitlich zu gewissen Verlusten kommen.

- Erstens forciert die Planungs- und Rechtsunsicherheit bei Schweizer Unternehmen den Ausbau von Standorten im Ausland anstatt in der Schweiz.
- Zweitens wird die Ansiedlungsdynamik neuer Unternehmen aus dem Ausland in einem solchen Szenario sinken.
- Drittens wird es auch zu gewissen Abwanderungen oder Teilverlagerungen kommen. Am stärksten werden diese Reaktionen bei den stark international verflochtenen und als hoch-mobil eingestuften Unternehmen ausfallen.

Wie hoch diese Verlagerungseffekte ausfallen würden, hängt sehr stark von den konkreten Elementen einer solchen Alternativreform ab. Eine wichtige Rolle spielt dabei der Gestaltungsspielraum der Kantone, damit sie diese Instrumente so ausgestalten können, dass der Grossteil der Steuerbasis der Statusgesellschaften am Standort gehalten werden kann.

Des Weiteren werden die negativen Effekte bei einem Scheitern der USR III umso stärker ausfallen, je länger der Zeitraum bis zur Einigung auf eine Alternativreform andauern würde. Es besteht jedoch kein Zweifel daran, dass die EU und die OECD ein Aufschieben bei der Reform nicht hinnehmen würden. Im schlimmsten Fall würde die Schweiz auf der schwarzen Liste der EU und der OECD landen, mit gravierenden negativen Konsequenzen für zahlreiche Unternehmen.

Der Zeitfaktor spielt auch deshalb eine Rolle, weil mittel- bis langfristig auch scheinbar weniger mobile Unternehmensstandorte durchaus verschiebbar sind. Je länger die Planungsunsicherheit andauert und je stärker die Unternehmen auch in anderen Ländern von ähnlichen fiskalischen Anreizsystemen profitieren könnten, umso wahrscheinlicher werden Abwanderungsbewegungen oder zumindest Teilverlagerungen auftreten. Bei manchem Unternehmen, welches möglicherweise ohnehin schon über Verlagerungsaktivitäten nachgedacht hat, könnte ein Scheitern der USR III der berühmte Tropfen sein, der das Fass zum Überlaufen bringt.

Wie genau eine alternative Lösung bei einem Scheitern der USR III aussehen würde und wann es zu einer Einigung käme, ist a priori nicht vorhersehbar und im Rahmen einer makroökonomischen Analyse ohnehin nicht modellierbar. In der vorliegenden Szenarioanalyse wird deshalb auch darauf verzichtet, ein exakt spezifiziertes und intertemporal ausdifferenziertes aber hochgradig spekulatives Szenario einer alternativen Steuerreform zu simulieren.

Ziel der Szenarioanalyse ist es vielmehr, die Grössenordnung der volkswirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, die unter gewissen Annahmen möglich sind. Hierfür werden bewusst zwei hypothetische Szenarien unterstellt, die in der Realität kaum genauso eintreffen werden, aber aufzeigen, welcher Schaden kurzfristig entstehen kann und welche Verluste mittel- bis langfristig möglich sind.

5.3 Szenario-Design

Auswahl der Analyseeinheiten für die Spezifikation der Primäreffekte

Die Schweiz ist Standort für zahlreiche grosse internationale Konzerne. Häufig profitieren diese internationalen Konzerne von einer gesonderten Besteuerung des Unternehmensgewinns (das gilt zumindest für diejenigen Gesellschaften im Konzerngefüge, welche die internationalen Aktivitäten im Sinne eines Headquarters steuern und damit auch die Gewinne vereinnahmen).

Viele dieser Unternehmen gehören zu den erfolgreichsten ihrer Branche und behaupten sich dank ihrer Innovationsführerschaft erfolgreich auf den Weltmärkten. Und etliche dieser Unternehmen haben nicht nur ihren Konzernsitz, sondern auch den Schwerpunkt ihrer Forschungs- und Produktionsaktivitäten in die Schweiz gelegt. Deshalb sind neben den Steuererträgen auch eine bedeutende Zahl an Arbeitsplätzen mit der Präsenz und wirtschaftlichen Aktivität dieser Konzerne verbunden.

Aufgrund des Steuergeheimnisses fehlen die statistischen Grundlagen, um die Bedeutung der Statusgesellschaften insgesamt konkret quantifizieren zu können. Zwar sind Informationen zur aggregierten Steuerbemessungsgrundlage der direkten Bundessteuer oder zu den Steuerzahlungen der Statusgesellschaften verfügbar, doch weitere Informationen, bspw. zur Branche, zur Beschäftigung, zur Wertschöpfung fehlen. Um dennoch eine Abschätzung der Grössenordnung vornehmen zu können, wird in der vorliegenden Analyse ein anderer Ansatz gewählt. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Abwanderungswahrscheinlichkeit bei einem Scheitern der USR III (mittelfristig) bei Unternehmen mit folgenden Charakteristika am stärksten ausgeprägt sein wird:

- International tätige bzw. international stark verflochtene Unternehmen (v.a. Produktionsunternehmen, aber auch Hauptsitzaktivitäten)
- Grosse Unternehmen (können flexibel über den Ort der Ansiedlung von einzelnen Unternehmensaktivitäten entscheiden und sind tendenziell mobiler als kleinere oder mittelgrosse Unternehmen)
- Forschungsintensive bzw. innovationsintensive Unternehmen (da für diese in anderen Ländern fiskalische Anreize gesetzt werden)

Unternehmen mit diesen Eigenschaften profitieren mit hoher Wahrscheinlichkeit (mindestens teilweise) von einem Steuerstatus bzw. es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie von den neuen steuerpolitischen Instrumenten der USR III profitieren können. Ohne USR III würden diese Unternehmen hingegen einen Steuerchock erleiden.

Anhand verfügbarer Statistiken werden in einem nächsten Schritt definiert, welche Unternehmen in die Analyse mit einbezogen werden. Die Auswahl erfolgt auf Ebene der Individualeinheiten. Bei der Auswahl der Unternehmen kommen folgende drei Kriterien zum Einsatz

1. Auslandsverflechtung (extern, d.h. zwischen Einheiten im Ausland)

Eine erste Gruppe von Unternehmen, die besonders sensitiv auf ein Scheitern der USR III reagieren dürfte, sind jene Spezialfälle, die im heutigen Steuerregime mutmasslich einen Steuerstatus haben und bei einer Alternativreform möglicherweise einen signifikanten Steuerschock erleiden könnten) da sie mutmasslich nicht von den Instrumenten der Innovationsförderung profitieren können. Wir zählen zu diesen Spezialfällen neben den Holdinggesellschaften jene Unternehmen, welche eine sehr hohe externe Auslandsverflechtung aufweisen.

Der Grad der ausländischen Verflechtung wird bemessen nach dem Anteil der Umsätze, der im sogenannten Ausland-Ausland-Geschäft anfällt (vgl. unten stehender Kasten). Ist dieser Anteil hoch, bedeutet das, dass das Unternehmen entweder im Transithandel tätig ist oder aber sowohl Produktion als auch Absatz grösstenteils im Ausland erfolgen. Im letzteren Fall handelt es sich bei den in der Schweiz angesiedelten Unternehmenseinheiten typischerweise um Hauptsitzaktivitäten.

Als Auswahlkriterium wird eine externe Auslandsverflechtung von mindestens 75 Prozent (bzw. mindestens 50 Prozent in einer etwas weiteren Abgrenzung) des gesamten Konzernumsatzes verlangt. Als zusätzliches Selektionskriterium wurden hier nur Grossunternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern berücksichtigt, um eine möglichst enge Abgrenzung innerhalb des jeweiligen Branchensegmentes vorzunehmen.

Messung der externen Auslandsverflechtung anhand der Mehrwertsteuerstatistik

Die Steuerpflichtigen haben in ihren Abrechnungen auch den Export von Gütern und Dienstleistungen sowie die im Ausland erbrachten Güter- und Dienstleistungen zu deklarieren. Letztere werden auch als «Ausland-Ausland»-Umsätze bezeichnet. Dabei geht es um Lieferungen von schweizerischen Steuerpflichtigen, die ausschliesslich im Ausland stattfinden. Die betreffenden Güter gelangen somit gar nie in die Schweiz.

2. Technologiekriterium

Das Kernelement der USR III besteht in steuerpolitischen Anreizen für Innovationstätigkeiten. Je grösser die Rolle von F&E sowie Innovationsoutput für ein Unternehmen ist, desto stärker wird es von der USR III profitieren können. Umgekehrt gilt, dass bei diesen Unternehmen gegenüber einem Szenario mit USR III bei einem Scheitern (neben den oben erwähnten Spezialfällen) auch das Abwanderungsrisiko am stärksten ist. Zwar wird auch eine alternative Reform mit hoher Wahrscheinlichkeit Innovationsaktivitäten steuerlich fördern, doch wie in Kapitel 4 dargelegt, gibt es auch in anderen Ländern substantielle fiskalische Anreize für Innovationsintensive Unternehmen. Je länger die Planungsunsicherheit andauert, umso wahrscheinlicher werden deshalb Abwanderungsbewegungen bei Unternehmen, die sich für diese Steuererleichterungen qualifizieren.

Als zentrales Auswahlkriterium für Unternehmen dieser Art wird der Technologiegrad der Industrieunternehmen verwendet. Hierbei wurde auf die Definition von Eurostat abgestellt, welche die Industrie auf Ebene der Branchensegmente (so genannte NOGA-3-Steller) nach Massgabe ihrer F&E-Intensität (F&E-Ausgaben pro Wertschöpfungseinheit) in vier Sektoren einteilt (siehe nachfolgender Kasten zur detaillierten Definition der Sektoren): Segmente mit Spitzentechnologie (High-Tech), mit hochwertiger Technologie (Medium-High-Tech), mit mittlerem Technologieniveau (Medium-Low-Tech) und mit geringem Technologieniveau (Low-Tech). Im Fokus der Szenarioanalyse stehen Unternehmen der Spitzentechnologie und der hochwertigen Technologie.

Eurostat-Abgrenzung von Branchensegmenten nach Technologiegrad

Spitzentechnologie (Hgh-Tech):

- Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen (21)
- Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (26)
- Luft- und Raumfahrzeugbau (30.3)

Hochwertige Technologie (Medium High-Tech)

- Chemische Industrie (20)
- Herstellung von Waffen und Munition (25.4)
- Herstellung von elektrischen Ausrüstungen (27)
- Maschinenbau (28)
- Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen (29)
- Sonstiger Fahrzeugbau (30, ohne 30.1 und ohne 30.3)
- Medizinaltechnik (32.5)

Mittleres Technologieniveau (Medium-Low-Tech)

- Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern (18.2)
- Kokerei und Mineralölverarbeitung (19)
- Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren (22)
- Herstellung von Glas und Glaswaren, Keramik, Verarb. von Steinen und Erden (23)
- Metallerzeugung und -bearbeitung (24)
- Herstellung von Metallerzeugnissen (außer Maschinen und Geräte) (25 ohne 25.4)
- Schiff- und Bootsbau (30.1)
- Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen (33)

Geringes Technologieniveau (Low-Tech)

- Herstellung von Nahrungs-/ Futtermitteln (10), Getränken(11), Tabakverarbeitung (12)
- Herstellung von Textilien (13), Bekleidung (14), Leder, Lederwaren und Schuhen (15)
- Herstellung von Holz- und Korkwaren (ohne Möbel), Korb- und Flechtwaren (16)
- Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus (17)
- Herstellung von Druckerzeugnissen; Vervielfältigung von bespielten Ton-, Bild- und Datenträgern (18, ohne 18.2)
- Herstellung von Möbeln (31)
- Herstellung von sonstigen Waren (32, ohne 32.5)

3. Grössenkriterium

Während im High-Tech-Sektor alle Unternehmen berücksichtigt wurden, wurde bei der Auswahl der Industrieunternehmen aus dem Medium-High-Tech-Sektor zusätzlich ein Grössenkriterium eingeführt, um eine möglichst enge Abgrenzung vorzunehmen. Zwar sind die Innovationsorientierten Anreize auch im Medium-High-Tech-Sektor relevant, doch die Unternehmensstruktur ist hier sehr viel heterogener als im High-Tech-Sektor, der in der Schweiz innerhalb der Branchenstatistik sehr gut abgrenzbar ist. Zudem deuten Untersuchungen des KOF darauf hin, dass die Innovationsintensität klar von der Grösse des Unternehmens abhängt.

5.4 Definition der Szenarien

Insgesamt ergeben sich aus den Abgrenzungskriterien verschiedene Kombinationsmöglichkeiten, die das Spektrum der möglichen Primäreffekte abstecken. In den Modellsimulationen werden zwei Szenarien (mit Abstufungen) analysiert.

Szenario A: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen

Definition: Abwanderung der Unternehmen, die erstens eine hohe externe Auslandsverflechtung aufweisen und zweitens von den geplanten Innovationsorientierten Anreizsystemen nicht profitieren.

Einordnung: Für einige dieser Unternehmen wird bei einem Scheitern der USR III eine alternative Reform vermutlich eine Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen mit sich bringen. Deshalb wird die Bereitschaft, eine alternative Reform abzuwarten, nur bedingt vorhanden sein. Da diese Gruppe von Unternehmen hoch mobil ist, muss hier mit einer hohen Abwanderungswahrscheinlichkeit gerechnet werden.

Spezifikation:

A_low: Abwanderung aller Holdinggesellschaften sowie Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten aus Branchensegmenten mit einer Ausland-Ausland-Verflechtung von mehr als 75 Prozent.

A: Abwanderung aller Holdinggesellschaften sowie Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten aus Branchensegmenten mit einer Ausland-Ausland-Verflechtung von mehr als 50 Prozent.

Auf eine Abstufung nach oben durch eine niedrigere Schwelle wird verzichtet. Auch mit der USR III werden nicht alle dieser Unternehmen abgedeckt werden können.

Szenario B: Abwanderung der hoch-mobilen Unternehmen und zusätzliche Abwanderungseffekte bei Innovationsintensiven Unternehmen

Definition: Zusätzlich zu Szenario A wird die Abwanderung von Unternehmen unterstellt, die mutmasslich von den innovationsorientierten Massnahmen der USR III profitieren würden und eine gewisse Grösse aufweisen.

Einordnung: Die mit Szenario B quantifizierten Effekte geben an, welche Verluste langfristig möglich sind, wenn keine adäquate Alternativreform erzielt werden kann, welche die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit erhalten kann. Je länger die Planungsunsicherheit andauert und je stärker sich Unternehmen (auch in anderen Ländern mit ähnlichen Instrumenten) für die in der USR III vorgesehenen Steuererleichterungen qualifizieren kann, umso wahrscheinlicher werden auch in diesem Sektor Abwanderungsbewegungen. Wie hoch die Verlagerungseffekte ausfallen würden, hängt also einerseits von den konkreten Elementen einer Alternativreform ab, andererseits davon, wie schnell eine Einigung für eine solche Reform erzielt werden kann.

Spezifikation (jeweils zusätzlich zu Szenario A)

B_low: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen und aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 1'000 Beschäftigten.

B: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen und aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten.

B_high: Abwanderung aller High-Tech-Unternehmen und aller Medium-High-Tech-Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten.

Informationen zum Sample

Die Anzahl der analysierten Unternehmen liegt im Szenario A bei rund 3'000 Unternehmen, im Szenario B rund 7'000 Unternehmen. Diese Zahl liegt deutlich unter der heutigen Gesamtzahl an Statusgesellschaft, die gemäss Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung bei etwa 24'000 liegt. Für den hohen Unterschied zwischen dem Sample und der Zahl Statusgesellschaften ist hauptsächlich das Grössenkriterium verantwortlich, welches beim Sample den Einbezug kleiner Unternehmen im Medium-High-Tech-Sektor ausschloss, da bei diesen eine weniger hohe Sensitivität auf Steuersatzänderungen unterstellt wird. Ein deutlich kleiner als 24'000 Unternehmen umfassendes Sample ist auch konsistent mit der Einschätzung, dass heute sehr viele sehr kleine Statusgesellschaften ohne massgebliche wirtschaftliche Aktivitäten und Substanz existieren. Einige dieser Gesellschaften dürften auch im Referenzszenario (erfolgreiche Umsetzung der USR III) ihren Sitz ins Ausland verlagern und sind deshalb für die Simulationsanalyse ohnehin nicht relevant.

5.5 Schätzung der direkten Effekte

Methodischer Ansatz

In einem ersten Analyseschritt werden die direkten Effekte der Unternehmen im Status Quo berechnet. Die Schätzung der Wertschöpfung erfolgt anhand eines Bottom-Up-Ansatzes auf der Grundlage einer detaillierten Auswertung der Statistik der Unternehmensstruktur des BFS (STATENT) und eines darauf aufbauenden Schätzansatzes von BAKBASEL für die Wertschöpfung.

Dabei wurden in einem ersten Schritt die Unternehmen und Beschäftigten auf einer sehr detaillierter Branchengliederung (NOGA-6-Steller-Ebene der Statistik STATENT (BFS)) gemäss den definierten Auswahlkriterien identifiziert. Basierend auf der kategorisierten Branchenstruktur wurde die nominale Bruttowertschöpfung auf der Ebene der Arbeitsstätte anhand eines von BAKBASEL entwickelten Ansatzes geschätzt.

Der Ansatz basiert auf der Schätzung des Produktivitätsdifferenzials zur jeweils übergeordneten Branche, für welche die Wertschöpfung aus offiziellen Statistiken des BFS (Produktionskonto) oder der Branchendatenbank von BAKBASEL bekannt ist. Im Grundsatz handelt es sich um eine hedonische Regression, für die u.a. Informationen zur Unternehmensgrösse, Primärdaten der Lohnstrukturerhebung oder Daten aus der Strukturerhebung der Volkszählung verwendet wurden. In einem dritten Schritt wurden die geschätzten Daten auf die mit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung konsistenten Wertschöpfungsdaten von BAKBASEL abgestimmt.

Methodenhintergrund: Berechnung der Bruttowertschöpfung

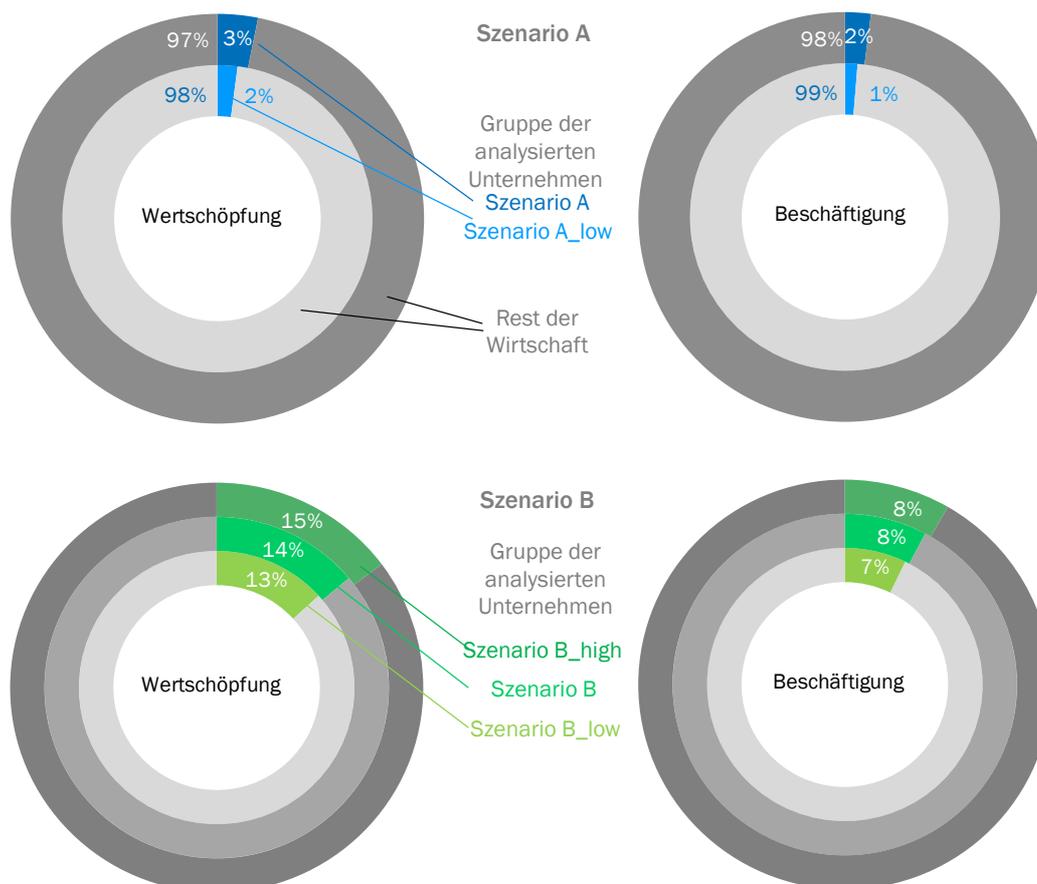
Ausgangspunkt der Wertschöpfungsrechnung ist der Bruttoproduktionswert. Dieser ergibt sich von der Aufwandseite her aus der Entlohnung externer und interner Produktionsfaktoren (Bewertung zu Faktorkosten). Von der Ertragsseite her stellt er die Summe aus den Umsatzerlösen und bewerteten Lagerveränderungen dar. Die Bruttowertschöpfung ergibt sich auf der Entstehungsseite als Differenz von Produktionswert und Vorleistungskosten. Bei den Vorleistungen handelt es sich um sämtliche externen Produktionsfaktoren, d.h. sämtliche Waren und Dienstleistungen, welche von externen Unternehmen bezogen werden und als externe Inputfaktoren in die Produktion. Von der Verteilungsseite stellt die Bruttowertschöpfung (nach Abzug der Abschreibungen) den Betrag dar, der zur Entlohnung der Produktionsfaktoren Arbeit und Finanzkapital zur Verfügung steht.

Ergebnisse

Für Szenario A ergibt sich in der engen Abgrenzung (A_low, mindestens 75 Prozent des Umsatzes aus dem Ausland-Ausland-Geschäft), eine Bruttowertschöpfung von 12.8 Mia. CHF und 48'000 Arbeitsplätze (FTE). Bei der etwas breiteren Definition (mindestens 50 Prozent des Umsatzes aus dem Ausland-Ausland-Geschäft) erhält man eine Bruttowertschöpfung von 19.5 Mia. CHF und rund 76'000 Arbeitsplätze. Im Szenario B erhält man je nach Definition des Grössenkriteriums bei Unternehmen aus dem Medium-High-Tech-Sektor (Hochtechnologieunternehmen mit mehr als 1'000, mehr als 500 oder mehr als 250 Beschäftigten) gesamthaft eine Bruttowertschöpfung von zwischen 82-91 Mia. CHF sowie 286-328 Tsd. Arbeitsplätze.

Szenario A zeigt das Verlustpotenzial, das kurzfristig bei einem Scheitern der USR III durch den Abzug der hochmobilen und weniger stark innovationsintensiven Unternehmen besteht. In Relation des BIPs sind es immerhin 2-3 Prozent, in Bezug auf die Arbeitsplätze 1-2 Prozent. In Szenario B wird deutlich, welche Wertschöpfung und Arbeitsplätze insgesamt mit der USR III direkt gesichert werden können: Rund 15 Prozent des BIPs und jeder zwölfte Arbeitsplatz. Umgekehrt ausgedrückt ist dies der Teil der Wirtschaft, der bei einem kompletten Scheitern langfristig abzuwandern droht.

Abb. 5-2 Direkte Effekte, Anteile an der Industrie und der Gesamtwirtschaft



Schätzung für das Jahr 2015, Beschäftigung gemäss Vollzeitäquivalente [FTE]
 Quelle: BAKBASEL

5.6 Makroökonomische Multiplikatoreffekte

5.6.1 Vorgehen

Im Rahmen einer Modellsimulationen wurde im Weiteren der Frage nachgegangen, wie stark sich Abwanderungseffekte der in den Szenarien definierten Unternehmensgruppen gesamtwirtschaftlich auswirken würden. Aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung der betroffenen Unternehmen mit der restlichen Wirtschaft sowie der Steuerzahlungen, Sozialversicherungsabgaben und Konsumausgaben der Angestellten der betroffenen Unternehmen wirken sich solche Abwanderungseffekte gesamtwirtschaftlich stärker negativ aus als die reinen Primäreffekte durch den Wegfall der Wertschöpfung und Arbeitsplätze bei den abwandernden Unternehmen.

Grundlage der Szenarioanalyse ist ein Wirkungsmodell, anhand dessen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abwanderung spezifizierter Branchensegmente auf die restliche Wirtschaft vollzogen und die damit verbundenen Zahlungsströme quantifiziert werden können. Grundsätzlich erfolgt die Analyse auf drei Wirkungsebenen: Die erste Wirkungsebene besteht aus den direkten Effekten, die aus der exogenen Nachfrage nach den Gütern und Dienstleistungen der Unternehmen aus den verschiedenen Sektoren (v.a. Exporte, aber auch autonome Konsumausgaben, Staatsnachfrage, etc.) entstehen. Auf der zweiten Wirkungsebene ergeben sich verschiedene Sekundäreffekte, die spezifiziert werden müssen. Hierzu gehören die ausgelösten Aufträge an andere Unternehmen (Vorleistungen) und die (endogene) Konsumnachfrage der Angestellten. Die dritte Wirkungsebene beschreibt, welche indirekten volkswirtschaftlichen Effekte sich als Folge der Sekundäreffekte ergeben.

Methodenhintergrund: Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell ist ein statisches Gleichgewichtsmodell, dessen Gleichungssystem von den strukturellen Informationen über die Zusammensetzung von Angebot und Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der verschiedenen Branchen der Schweizer Wirtschaft abgeleitet wird und mit dem der Einfluss einer Erhöhung der Nachfrage nach Gütern einer bestimmten Branche auf die gesamte Wirtschaft untersucht werden kann.

Die analysierte Wirkungskette beinhaltet zunächst jene Zahlungsströme, die beim Zuliefererunternehmen der untersuchten Unternehmen oder bei jenen Unternehmen ausgelöst werden, welche von der Konsumnachfrage der Angestellten profitieren. Bei den Lieferanten entsteht durch die ausgelöste Nachfrage Wertschöpfung. Mit diesem Erstrundeneffekt hat man allerdings nicht den ganzen indirekten Wertschöpfungseffekt berücksichtigt. So beziehen auch die Vorleistungsbranchen ihrerseits Vorleistungen bei anderen Branchen, etc. Im Prinzip hat man unendlich viele Folgeeffekte, deren Grösse ständig abnimmt.

Bei allen Zahlungsströmen, die aus den Auftragsbeziehungen zwischen den inländischen Unternehmen heraus ausgelöst werden, bleiben die wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Unternehmen desselben Sektors (Szenario-A-Branchen bzw. Szenario-B-Branchen) unberücksichtigt, d.h. im nächsten Berechnungsschritt wird nur die bei der restlichen Wirtschaft ausgelöste Nachfrage mit einbezogen.

Die Grundidee eines Input-Output-Modells besteht nun darin, so viele Folgeeffekte zu berücksichtigen, bis das Modell in einen Gleichgewichtszustand konvergiert. Im Ergebnis erhält man eine virtuelle vertikale Integration sämtlicher Effekte entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

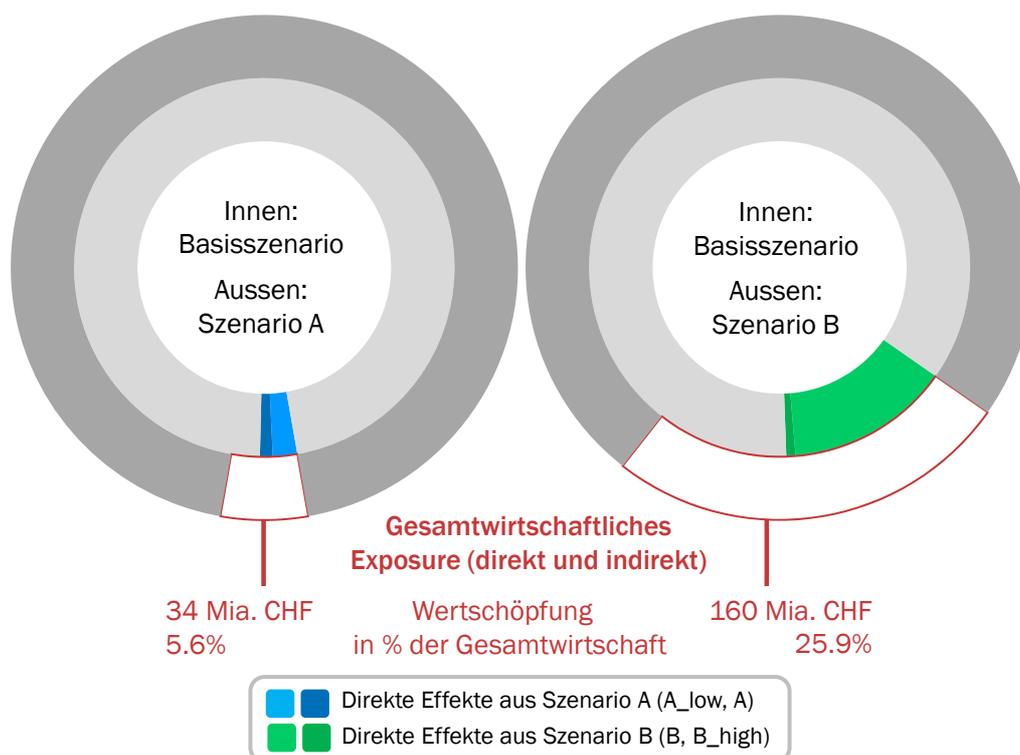
5.6.2 Auswirkungen auf Bruttowertschöpfung und BIP

In Szenario A wird unterstellt, dass hochmobile Unternehmen bei einem Scheitern der USR III abwandern. Damit entfallen einerseits Wertschöpfung und Arbeitsplätze in diesen Unternehmen. Wie gezeigt wurde, beträgt die Wertschöpfung dieses Sektors im Status Quo 19.4 Mia. CHF. Über makroökonomische Multiplikatoreffekte wirken sich die Verlagerungen der Unternehmen auch in der restlichen Wirtschaft aus. Die Modellberechnungen kommen zum Ergebnis, dass es in Unternehmen aus anderen Branchen zusätzlich zu einem zusätzlichen Wertschöpfungsrückgang in Höhe von rund 15 Mia. CHF kommen würde. Der gesamte Wertschöpfungseffekt beläuft sich bei einem Weggang der untersuchten hochmobilen Unternehmen auf ein Minus von rund 34 Mia. CHF. Das entspricht 5.6 Prozent der Gesamtwirtschaft.

In Szenario B werden zusätzlich jene Grossunternehmen in die Szenarioanalyse mit einbezogen, welche mutmasslich von den mit der USR III vorgesehenen innovationsorientierten steuerlichen Erleichterungen profitieren würden. In der Gesamtheit erhält man damit eine Schätzung für den Teil der Wirtschaft, für den mit dem Wegfall der bisherigen Steuerprivilegien ohne adäquate Steuerreform ein hohes Abwanderungsrisiko besteht, und der USR III mit einer erfolgreichen Umsetzung der USR III gesichert werden kann.

Diese Unternehmensgruppe erwirtschaftet geschätzte 86 Mia. CHF (bzw. 91 Mia. CHF in der weiten Abgrenzung). In einem Szenario B kommt es bei Unternehmen aus der restlichen Wirtschaft zu einem Wertschöpfungsrückgang von 65 Mia. CHF (B_high: 69 Mia. CHF). Insgesamt erhält man damit in Szenario B auf einen Wertschöpfungsverlust von 151 Mia. CHF, im hohen Szenario beträgt der Wertschöpfungsrückgang insgesamt rund 160 Mia. CHF. Das entspricht rund 26 Prozent der Gesamtwirtschaft.

Abb. 5-3 Makroökonomische Simulationsanalyse (Wertschöpfungseffekte)



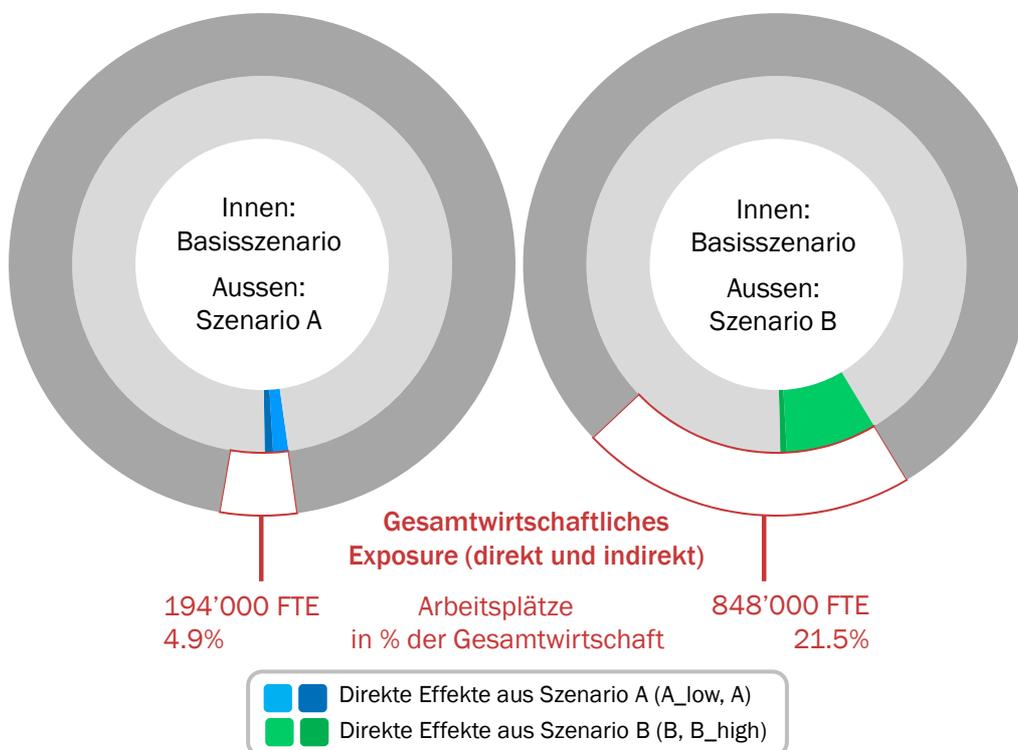
Basisjahr 2015
Quelle: BAKBASEL

5.6.3 Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsplätze)

In beiden Szenarien handelt es sich bei den analysierten Unternehmen um mehrheitlich aus der Industrie stammenden international ausgerichtete Grossunternehmen, die i.d.R. eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität aufweisen. Entsprechend fallen die Arbeitsmarkteffekte nicht ganz so stark ins Gewicht wie die Wertschöpfungseffekte.

Im Szenario A erhält man gesamthaft einen Arbeitsplatzrückgang um 194'000 Stellen (FTE). Das entspricht rund 5 Prozent aller Arbeitsplätze in der Schweiz. In Szenario B beläuft sich der Beschäftigungseffekt auf 793'000 Stellen. Im hohen Szenario (B_high) sind es rund 848'000 Stellen. In schlimmsten Fall wäre damit mehr als jeder fünfte Arbeitsplatz negativ betroffen.

Abb. 5-4 Makroökonomische Simulationsanalyse (Arbeitsplatzeffekte)



Basisjahr 2015
Quelle: BAKBASEL

5.6.4 Auswirkungen auf Arbeitnehmer Einkommen und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme sowie der öffentlichen Hand

Die Wertschöpfungs- und Arbeitsmarkteffekte sind unmittelbar verbunden mit entsprechenden Rückgängen bei Arbeitnehmer Einkommen (Löhne und Gehälter) sowie weiteren gesamtwirtschaftliche Aggregaten. Hierzu gehören bspw. die Einnahmen verschiedener Sozialversicherungen, die in der Regel paritätisch von Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert werden. Hinzu kommt, dass der Fiskus bei Eintritt der unterstellten Szenarien nicht nur bei den Unternehmenssteuern einen Rückgang erleiden würde, sondern in Form von rückläufigen Einkommenssteuererträgen weitere Einbussen hinnehmen müsste.

Sozialversicherungen

In den obligatorischen Sozialversicherungen käme es im Szenario A zu einem gesamten Einnahmefall von 1.6-2.5 Mia. CHF. Das entspricht einem Minus von 3.6-5.7 Prozent. Massive Einnahmefälle ergeben sich in Szenario B mit jährlich zwischen 9.5 und 10.8 Mia. CHF niedrigeren Sozialversicherungsabgaben bei der AHV, IV, EO und ALV. Bei der zweiten Säule der Altersvorsorge kommt es in Szenario A zu einem Beitragsausfall von 1.7-2.6 Mia. CHF, in Szenario B sinken die BVG-Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber um 10.0-11.5 Mia. CHF.

Tab. 5-1 Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse (drohende Einnahmeverluste der Sozialversicherungen)

Versicherungssysteme	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Obiligatorische Sozialversicherungen	[Mio. CHF]	-1'610	-2'495	-9'523	-10'113	-10'818
AHV	[Mio. CHF]	-1'086	-1'683	-6'425	-6'823	-7'299
IV	[Mio. CHF]	-181	-281	-1'071	-1'137	-1'217
EO	[Mio. CHF]	-58	-90	-344	-366	-391
ALV	[Mio. CHF]	-285	-441	-1'683	-1'787	-1'912
BVG	[Mio. CHF]	-1'681	-2'619	-10'088	-10'708	-11'450
Total	[Mio. CHF]	-3'292	-5'114	-19'612	-20'821	-22'269

in Prozent der gesamten Einnahmen der Sozialversicherungen

	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Obiligatorische Sozialversicherungen	[Mio. CHF]	-3.6	-5.7	-21.6	-22.9	-24.5
BVG	[Mio. CHF]	-3.6	-5.5	-21.4	-22.7	-24.2
Total	[Mio. CHF]	-3.6	-5.6	-21.5	-22.8	-24.4

Quelle: BAKBASEL

Einkommenssteuererträge von Bund, Kantonen und Gemeinden

Im Hinblick auf die Steuerausfälle bei einer Abwanderung der Statusgesellschaften wurden in zahlreichen Kantonen Berechnungen angestellt. Es ist klar, dass bei einem Scheitern der USR III ohne adäquate Ersatzlösung massive Einbussen bei den Gewinnsteuererträgen anfallen würden. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass die Kantone im Durchschnitt rund 20 Prozent ihrer Gewinnsteuereinnahmen (inkl. Anteil an der direkten Bundessteuer) den Statusgesellschaften verdanken.

Hinzu kommt, dass bei Unternehmenswegzügen nicht nur die Gewinnsteuern dieser Unternehmen wegfallen, sondern auch Gewinnsteuererträge von Unternehmen aus anderen Wirtschaftsbereichen, die indirekt vom Wegzug der Statusgesellschaften betroffen sind. Des Weiteren ergeben sich neben der Gewinnsteuer zusätzliche Einbussen bei der Einkommenssteuer. Letztere wurden im Rahmen der Modellsimulationen quantifiziert.

Nachfolgende Tabelle fasst die entsprechenden Schätzungen für die Einkommenssteuerausfälle bei Bund sowie bei den Kantonen und Gemeinden zusammen. In Szenario A müssen die Kantone neben den Gewinnsteuerausfällen mit zusätzlichen Rückgängen von 1.5-2.3 Mia. CHF bei der Einkommenssteuer rechnen. Hinzu kommen Ausfälle beim Anteil an der direkten Bundessteuer. Der Bund erleidet in Szenario A Einkommenssteuerausfälle von zwischen 222 und 372 Mio. CHF. Insgesamt liegen die Einkommenssteuerausfälle gegenüber dem Basisszenario um 3.0-4.8 Prozent tiefer als in einem Szenario mit USR III..

Wie erwartet sind auch die Ausfälle bei der Einkommenssteuer in Szenario B substantiell und liegen zwischen 10.3-11.8 Mia. CHF (Bund, Kantone und Gemeinden). Das entspricht 18.5-21.2 Prozent der geschätzten Erträge aus dem Jahr 2015.

**Tab. 5-2 Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse
(drohende Verluste bei der Einkommenssteuer)**

Einkommenssteuer	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Kantone, Gemeinden	[Mio. CHF]	-1'459	-2'308	-8'902	-9'484	-10'174
Bund	[Mio. CHF]	-222	-372	-1'368	-1'470	-1'588
Total	[Mio. CHF]	-1'681	-2'680	-10'270	-10'954	-11'762

in Prozent der gesamten Einkommenssteuererträge

	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Kantone, Gemeinden	[Mio. CHF]	-3.2	-5.1	-19.7	-21.0	-22.6
Bund	[Mio. CHF]	-2.1	-3.6	-13.2	-14.1	-15.3
Total	[Mio. CHF]	-3.0	-4.8	-18.5	-19.7	-21.2

Quelle: BAKBASEL

5.7 Ergebnisse im Überblick

**Tab. 5-3 Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse
(drohende Verluste bei wichtigen volkswirtschaftlichen Grössen)**

	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Bruttowertschöpfung	[Mio. CHF]	-23'097	-34'324	-143'956	-151'099	-159'630
Arbeitsplätze	[FTE]	-130'249	-193'914	-749'129	-792'569	-848'069
Bruttolöhne und Gehälter	[Mio. CHF]	-12'933	-20'037	-76'491	-81'225	-86'895
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mio. CHF]	-3'292	-5'114	-19'612	-20'821	-22'269
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mio. CHF]	-1'681	-2'680	-10'270	-10'954	-11'762

in Prozent der gesamten Volkswirtschaft

	Einheit	Szenario A		Szenario B		
		A_low	A	B_low	B	B_high
Bruttowertschöpfung	[Mio. CHF]	-3.7	-5.6	-23.3	-24.5	-25.9
Arbeitsplätze	[FTE]	-3.3	-4.9	-19.0	-20.1	-21.5
Bruttolöhne und Gehälter	[Mio. CHF]	-3.5	-5.5	-21.0	-22.3	-23.8
Versicherungssysteme (AHV, IV, EO, ALV, BVG)	[Mio. CHF]	-3.6	-5.6	-21.5	-22.8	-24.4
Einkommenssteuern (Bund, Kantone, Gemeinden)	[Mio. CHF]	-3.0	-4.8	-18.5	-19.7	-21.2

Quelle: BAKBASEL

6 Dynamische volkswirtschaftliche Effekte der USR III

Die meisten Analysen zur USR III sind statischer Natur und berücksichtigen nicht, dass es mit den neuen steuerpolitischen Instrumenten langfristig zu Anpassungsreaktionen in der Wirtschaft kommen wird. Solche dynamischen Effekte sind Gegenstand des vorliegenden Kapitels.

Dynamische Impulse könnten sich mit der USR bspw. in Form einer Innovationsdividende ergeben, denn durch die Einführung der Patentbox sowie der fakultativen Inputförderung in Form von F&E-Abzügen dürfte die Innovationstätigkeit der Schweizer Unternehmen tendenziell gestärkt werden.

Für eine Innovationsdividende gibt es zwei Kanäle: Einerseits verschiebt die Steuerpolitik mit der Abschaffung der Steuerstatus und mit Einführung der steuerlichen Innovationsförderung ihren Fokus in Richtung substanzstarker Unternehmen, die eine wichtige Rolle für das Schweizer Wirtschaftswachstum spielen. Zweitens sind mit Innovation langfristig auch Spillovereffekte verbunden, wenn andere Unternehmen auch davon profitieren, bspw. im Rahmen des Know-How-Transfers, Kooperationen, Lieferantenbeziehungen, etc.).

Neben der Innovationsdividende gilt es noch einen weiteren dynamischen Effekt zu berücksichtigen: In den vergangenen 20 Jahren kam es am Wirtschaftsstandort Schweiz auch oder vor allem aufgrund der steuerlichen Attraktivität zu einer sehr dynamischen Entwicklung bei den Unternehmensansiedlungen aus dem Ausland. Wie die Analyse zeigen wird, tragen diese Unternehmen prominent zum BIP und zum Wirtschaftswachstum bei. Sollte die USR III scheitern, wird sich die Ansiedlungsdynamik sehr wahrscheinlich verlangsamen, selbst wenn mit zeitlicher Verzögerung eine wirtschaftsliberale Steuerreform in Aussicht steht.

6.1 Dynamische Wachstumseffekte

Bedeutung der Innovationsfähigkeit für die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandortes Schweiz

Im Zuge der Globalisierung kommen Volkswirtschaften mit überdurchschnittlichem Lohn- und Lebensstandard im Kostenwettbewerb immer stärker unter Druck. Gerade für die Schweiz als kleine offene Volkswirtschaft mit einem sehr hohen Lohnniveau spielt folglich Innovation eine Schlüsselrolle für Wohlstand und Wachstum.

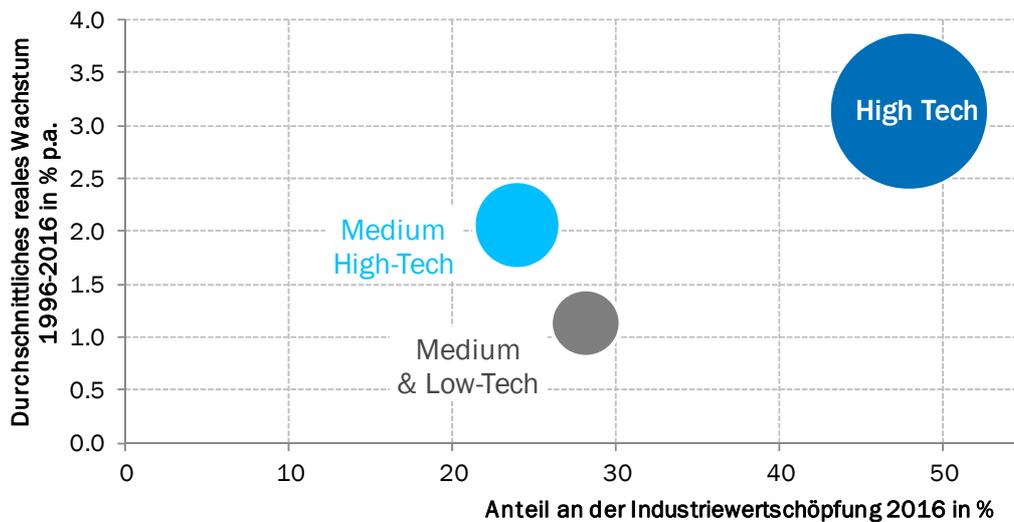
Einerseits ist das Wirtschaftswachstum stark abhängig vom Erfolg der Exportwirtschaft, andererseits können sich die exportorientierten Schweizer Unternehmen aufgrund des hierzulande hohen Lohn- und allgemeinen Kostenniveaus auf den Weltmärkten kaum behaupten, wenn diese Märkte vornehmlich über den Preis- und Kostenwettbewerb funktionieren.

Unter diesen Rahmenbedingungen ist die Schweizer Volkswirtschaft darauf angewiesen, in ihren Schlüsselbranchen die Innovationsführerschaft zu übernehmen.

Innovationsintensive Branchen bilden das Rückgrat der Schweizer Exportbasis

Innovation hat für die Schweizer Volkswirtschaft eine sehr wichtige Bedeutung. Die Innovationsintensiven Branchen bilden das Rückgrat der Exportbasis und sind ein massgeblicher Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung. In den vergangenen 20 Jahren trugen die Branchensegmente mit Spitzentechnologie (High-tech) rund zwei Drittel des Wertschöpfungswachstums in der Schweizer Industrie. Zählt man zusätzlich die Industriesegmente mit hochwertiger Technologie dazu, kommt man auf einen Anteil von 87 Prozent.

Abb. 6-1 Beitrag der Technologiesektoren am Industriewachstum 1996-2016



Quelle: BAKBASEL

Die innovationsintensivsten Branchen fungierten damit in den vergangenen 20 Jahren als eindeutige Wachstumsleader der Schweizer Industrie, die ohne die technologiestarken Branchen kaum expandiert hätte. Und auch künftig wird sich daran wohl kaum etwas ändern. Die Schweizer Industrie ist nur dann wettbewerbsfähig, wenn sie innovativ ist und damit dem internationalen Kostenwettbewerb etwas entgegen zu setzen hat. Dies gilt mit der jüngsten Aufwertung des Schweizer Frankens mehr denn je.

Mit der USR III wird der hohen Bedeutung von Innovation auch steuerpolitisch Rechnung getragen

Die Voraussetzungen dafür sind gut, die Schweiz verfügt heute gemäss European Innovation Scoreboard über eine exzellente Ausstattung an Innovationskapazitäten. Doch für die künftige Sicherung der Innovations- und Technologieführerschaft bedarf es weitere Anstrengungen, damit die Schweiz ihre internationale Spitzenposition in Bezug auf Innovationskapazitäten aufrechterhalten kann. Hierzu gehört einerseits eine Bildungspolitik, welche zur Sicherung der Innovationskapazität beiträgt. Andererseits sollte aber auch dafür Sorge getragen werden, dass die Rahmenbedingungen für die Innovationsaktivitäten der Unternehmen und deren kommerzielle Inwertsetzung weiterhin international wettbewerbsfähig ausgestaltet werden.

Mit der USR III wird auch in der Steuerpolitik der Schwerpunkt auf die Förderung der Innovation gesetzt. Damit folgt die Schweiz dem Beispiel anderer Länder, in denen solche Anreizsysteme in den vergangenen Jahren eingeführt wurden.

6.2 Bedeutung von Unternehmensansiedlungen aus dem Ausland

Ein wichtiger Teil des stabilen Wachstums der Schweizer Wirtschaft in den vergangenen Dekaden kann den ausländischen Neuzugängen und den Tochtergesellschaften von ausländischen multinationalen Firmen angerechnet werden. Empirische Auswertungen zeigen hierbei, dass die Ansiedlungsdynamik der vergangenen 20 Jahre in engen Zusammenhang mit der Einführung und Ausweitung der steuerlichen Privilegierung für so genannte Statusgesellschaften zusammenhängt.

Steuerliche Attraktivität ist sehr wichtig für Unternehmensansiedlungen

In Unternehmensbefragungen zeigt sich immer wieder, dass es letztlich ein Paket an attraktiven Rahmenbedingungen und Standortfaktoren ist, welches ausländische Unternehmen am Standort Schweiz schätzen, und nicht nur das attraktive steuerliche Umfeld. Genannt werden häufig die makroökonomische Stabilität, die hohe Qualität der Hochschulen und ein innovationsorientiertes Umfeld, sehr gute internationale Erreichbarkeit und nicht zuletzt auch eine überdurchschnittlich hohe Lebensqualität, die ein nicht zu vernachlässigender Trumpf bei der internationalen Rekrutierung von Spitzenfachkräften darstellt.

All diese Standortbedingungen helfen, ein Unternehmen am Standort zu behalten. Bei der Ansiedlung von Unternehmen dürfte jedoch die attraktive Steuerbelastung entscheidend sein. Unterschiede in den Steuersätzen verschiedener Standorte sind sehr transparent und fliessen direkt in die Investitionsrechnung und Businesspläne von Unternehmen ein, während andere Standortfaktoren nur schwer zu quantifizieren sind in Bezug auf den Unternehmenserfolg.

Eine im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführte Umfrage bei kantonalen Wirtschaftsförderungen bestätigt diese Einschätzung und zeigt, dass die Steuerbelastung für Unternehmen in den Schweizer Kantonen einen sehr wichtigen Bestandteil der Attraktivität für ausländische Niederlassungen und Neugründungen darstellt. Zwei Drittel der Wirtschaftsförderer gaben in der Befragung an, dass die Steuerthematik wichtig bis sehr wichtig war bei der Akquise von ausländischen Unternehmen.

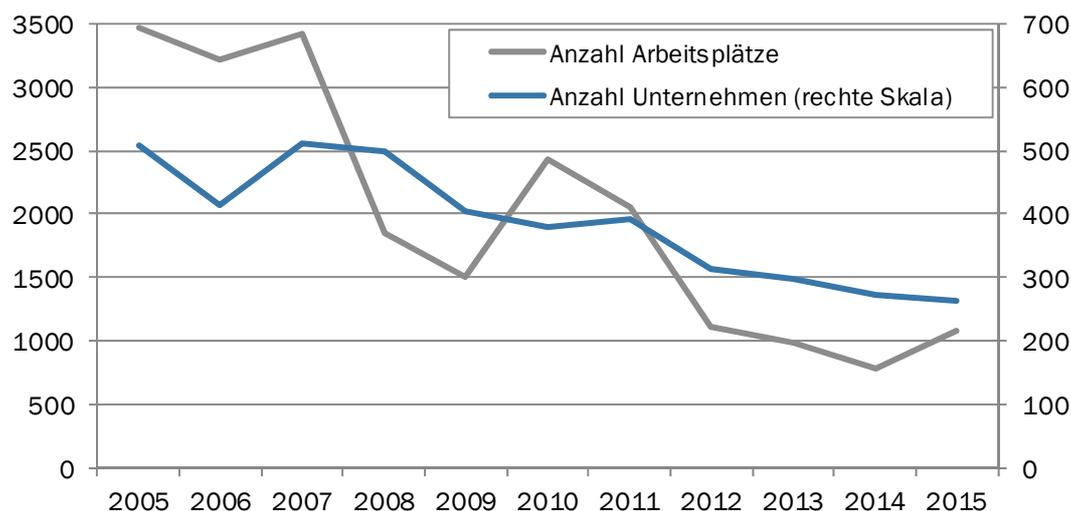
Zudem scheint die Steuerelastizität der einmal angesiedelten Unternehmen in der Beurteilung der Standortförderungen hoch. Zwei Drittel der Antworten beurteilen dieses Thema für ihren Kanton als wichtig bis sehr wichtig. Im Vergleich zu anderen Standortfaktoren zählt gemäss den Einschätzungen der kantonalen Wirtschaftsförderungen die Bedeutung der Steuerbelastung zusammen mit der Verfügbarkeit von Fachkräften und der Existenz von Branchencluster zu den wichtigsten Anziehungspunkten. Diese Faktoren wurden im Durchschnitt deutlich wichtiger bewertet als die verkehrstechnische Erreichbarkeit, die wirtschaftliche Stabilität, die Nähe zu Hochschulen, die politische Stabilität oder die Lebensqualität.

Rückläufige Ansiedlungsdynamik seit 2011

Zahlen zu den durch die von den Standortförderungen unterstützten Ansiedlungen zeigen, dass die Immigration von Unternehmen zwischen 2005 und 2015 deutlich abgenommen hat. Dabei haben sich die im Rahmen von Unternehmenszuzügen aus dem Ausland geschaffenen Arbeitsplätze deutlich schwächer entwickelt. 2015 wurden rund halb so viele Unternehmen angesiedelt als 2005. Bei den damit verbundenen Arbeitsplätzen hat sich die Zahl um rund zwei Drittel reduziert.

Für die rückläufige Ansiedlungsdynamik dürften einerseits fundamentale wirtschaftliche Faktoren verantwortlich sein, hierzu gehört bspw. das konjunkturelle Umfeld im Nachgang an die globale Finanz- und Wirtschaftskrise oder die starke Aufwertung des Schweizer Frankens. Andererseits herrschte in Bezug auf die Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren ein zunehmendes Mass an Unsicherheit, wozu bspw. die lange unsichere Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative und die damit verbundene Risiken (Bilaterale Verträge) oder die USR III gehört.

Abb. 6-2 Entwicklung der Ansiedlungsdynamik



Quelle: VDK, BAKBASEL

Volkswirtschaftliche Bedeutung von Unternehmensansiedlungen

In Kapitel 5 wurde mit Szenario B der Nutzen der USR III im Sinne eines maximalen Verlustpotenzials quantifiziert, das bei einem Scheitern der USR III ohne adäquate Alternativreform besteht. Der statische Analyseansatz dieser Modellberechnungen liess hierbei ausser Acht, dass bei einer Verschlechterung der steuerlichen Attraktivität auch dynamische Verluste in Form einer geringeren Ansiedlungsdynamik ausländischer Unternehmen auftreten würden.

Eine konkrete Prognose, wie stark es bei einer Alternativreform zu einer Senkung der Ansiedlungsdynamik kommen würde, ist ebenso schwierig wie die Vorhersage, wie die ansässigen Unternehmen reagieren würden. Deshalb wird auch bei der Frage möglicher dynamischer Verluste anhand eines hypothetischen Szenarios illustriert, wie stark solche Ansiedlungen volkswirtschaftlich zu Buche schlagen könnten.

Hierbei orientieren wir uns an der Frage, welche volkswirtschaftliche Bedeutung vom Ausland kontrollierte multinationale Unternehmen in der Schweiz heute haben. Bei dieser Analyse wurden Daten der Schweizerischen Nationalbank zum Personalbestand in ausländischen Unternehmen in der Schweiz nach Branchen zwischen 2004 und 2015 verwendet. Auf Basis dieser Daten wurde anhand des Branchenmodells von BAKBASEL eine Schätzung für die Wertschöpfung dieser Unternehmen durchgeführt. Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieser Berechnungen.

Multinationale Unternehmen erwirtschafteten im Jahr 2015 Rund 12 Prozent des BIPs und stellten jeden elften Arbeitsplatz

Gesamthaft beschäftigen im Jahr 2015 alle in der Schweiz tätigen Unternehmen, deren letztlich berechtigter Inhaber sich im Ausland befindet rund 457'000 Personen, also rund 9 Prozent der Schweizer Erwerbstätigen. Knapp zwei Drittel davon arbeiten im Dienstleistungssektor und ein Drittel ist im Industriesektor beschäftigt. Mit rund 116'000 Personen stellt der Handel die wichtigste Branche dar. Die geschätzte Bruttowertschöpfung aller multinationalen Unternehmen beläuft sich auf knapp 78 Mia. CHF. Das entspricht rund 12 Prozent des Schweizer BIPs.

Tab. 6-1 Ergebnisse der makroökonomischen Wirkungsanalyse

Wertschöpfung [Mio. CHF]	2004	2015	Wachstum p.a.
Industrie - Total	19'831	28'665	3.4%
Dienste - Total	27'641	49'729	5.5%
Total	47'472	78'394	4.7%
Beschäftigung [Personen]	2004	2015	Wachstum p.a.
Industrie - Total	119'469	150'023	2.1%
Dienste - Total	185'309	306'623	4.7%
Total	304'778	456'646	3.7%

Quelle: SNB, BAKBASEL

Der Anteil am BIP fällt somit höher aus als der Anteil der Erwerbsbevölkerung. Darin kommt zum Ausdruck, dass die multinationalen Unternehmen überwiegend in Branchen mit hoher Produktivität vorzufinden sind. Hierbei muss zusätzlich davon ausgegangen werden, dass die berechnete Produktivität eine Unterschätzung der tatsächlichen Werte darstellt, da multinationale Unternehmen aufgrund ihrer Grösse und Margenstärke tendenziell eine höhere Wertschöpfung pro Beschäftigten aufweisen als der Branchendurchschnitt. Entsprechend dürfte auch der Wertschöpfungseffekte eine untere Grenze darstellen.

Ein Fünftel des Schweizer Wirtschaftswachstums geht direkt auf das Wachstum im Sektor der multinationalen Unternehmen zurück.

Zwischen 2004 und 2015 stieg die Wertschöpfung der multinationalen Unternehmen um geschätzt rund 31 Mia. CHF, gleichzeitig stieg der Personalbestand dieser Unternehmen per Saldo um rund 152'000 Personen. Damit gingen zwischen 2004 und 2015 rund ein Fünftel des BIP- und Beschäftigungswachstums der Schweizer Wirtschaft direkt auf das Konto der multinationalen Unternehmen.

Gesamtbedeutung der multinationalen Unternehmen: 20% des BIPs und fast jeder fünfte Arbeitsplatz

Die hohe Bedeutung der multinationalen Unternehmen kommt noch stärker zum Ausdruck, wenn man zusätzlich die indirekten Effekte mit einbezieht, welche bei anderen inländischen Unternehmen im Rahmen der inländischen wirtschaftlichen Verflechtung entstehen. Unter Berücksichtigung dieser Effekte ergibt sich ein Gesamteffekt von geschätzten 20 Prozent des BIPs und 19 Prozent der Beschäftigung.

Investitionseffekte durch Neuansiedlungen

Abgesehen von den laufenden wirtschaftlichen Effekten (Wertschöpfung, etc.) sind in Bezug auf die Unternehmensansiedlungen auch die damit verbundenen Investitionen relevant, die mit der Erstellung und Öffnung einer Tochtergesellschaft oder Filiale, einer Firmen-Neugründung, aber auch der Umzug des Konzernhauptsitzes in die Schweiz verbunden sind. Bei diesen Transaktionen wird von Greenfield Projekten gesprochen.

Im Gegensatz zu den Statistiken der Direktinvestitionen (FDI) werden bei den Greenfield Investitionen die Mergers und Acquisitions Aktivitäten nicht dazu gerechnet. Zwischen 2008 bis 2013 wurden in der Schweiz gemäss fDi Intelligence (fDi Report 2016) mehr als 200 Mia. US Dollar in so genannte Greenfield Projekte investiert. Im internationalen Vergleich und in Prozent des Bruttoinlandproduktes steht die Schweiz damit relativ weit vorne in der Statistik.

In den vergangenen Jahren hat der weltweite Kampf um ausländische Direktinvestitionen stark zugenommen. In diesem Umfeld mit starker internationaler Konkurrenz hat sich die Schweiz als sehr kompetitiv erwiesen, doch der Druck dürfte weiter zunehmen. In zahlreichen wichtigen Konkurrenzländern wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Hong Kong, Irland, Luxemburg, Niederlanden, Österreich und wird mittlerweile eine sehr aktive Förderungspolitik betrieben. Sollte die USR III scheitern, drohen diese Länder der Schweiz in Bezug auf Unternehmensansiedlungen den Rang abzulaufen.

7 Literatur

- Arvanitis, S., Seliger, F., Spescha, A., Stucki, T., Veseli, K. und M. Wörter (2015)
«Die Entwicklung der Innovationsaktivitäten in der Schweizer Wirtschaft 1997–2012, Strukturberichterstattung Nr. 51, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern.
- BAKBASEL (2016)
«BAK Taxation Index 2016».
- BAKBASEL (2016)
«Nachhaltigkeit der Finanzpolitik 2016».
- Bundesamt für Statistik BFS (2016)
«Statistik der Unternehmensstruktur».
- Deloitte (2015)
«2015 Global Survey of R&D Incentives».
- fDi Intelligence (2016)
«The fDi Report 2016». The Financial Times Ltd, London.
- Hinny (2016)
«Steuerrecht 2016». Zürich: Schulthess Verlag.
- KPMG (2016):
«Swiss Tax Report 2016». KPMG, Zürich.
- KPMG (2016)
«Clarity on Swiss Taxes. Unternehmenssteuerreform III. Es steht viel auf dem Spiel». KPMG, Zürich.
- NZZ (2016)
«Die optische Täuschung der Steuersätze», Zürich, 07.09.2016, S.25.
- OECD (2016)
«Tax policy reform in the OECD». OECD Publishing, Paris.
- PWC (2015)
«Global Research & Development Incentives Group». PricewaterhouseCoopers.
- PWC, ZEW (2015)
«A Survey of Taxation and Corporate Innovation». PricewaterhouseCoopers.
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2016)
«Ratschlag und Entwurf. Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Basel-Stadt». Basel, September 2016.
- Schweizerischer Bundesrat (2016)
«Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III». Bern, Juni 2015.
- Schweizerische Nationalbank SNB (2016)
«Direktinvestitionen 2015».
- Spengel (2016)
«IP-Box Regime und steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung - passt das zusammen?», in: Beck (2016): «Besteuerung internationaler Unternehmen: Festschrift für Dieter Endres zum 60. Geburtstag». München, 409-423.
- Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz VDK (2016)
«Standortpromotion der Kantone 2015»

Anhang

8 Anhang

Tab.1.1 Int. Vergleich der steuerlichen Innovationsförderung¹¹

	Beschleunigte Abschreibung	erhöhte Abzüge für F&E	Steuergutschrift (inkl. inkrementelle ¹² Steuergutschrift)	Patentbox
	Ja/nein	in % der F&E-Ausgaben	in % der F&E-Ausgaben	Reduktion des Gewinnsteuersatzes in %-Punkten
Schweiz	Nein	150%	-	4.5 bis 12.5% ¹³
Australien	Nein	-	40% / 45% ¹⁴	-
Belgien ¹⁵	Ja	120.5%	33.99%	27.2%
Brasilien	Ja	160 - 200% ¹⁶	-	-
China	Nein	150%	-	-
Dänemark	Ja	-	-	-
Frankreich	Ja	-	5% / 30% ¹⁷	22.2%
Finnland	Ja	-	-	-
Griechenland	Ja	130%	-	-
Grossbritannien ¹⁸	Ja	130% / 230%	11%	10.0%
Indien	Nein	125-200% ¹⁹	-	-
Irland	Ja	-	25%	-
Italien	Nein	-	25% - 50% ²⁰	9.4% ²¹

¹¹ Mit Rechtsstand 2015.

¹² Die inkrementellen Steuergutschrift bezieht sich ausschliesslich auf den Anteil der Aufwendungen, der einen bestimmten historischen Durchschnitt der F&E-Aufwendungen im Unternehmen überschreitet.

¹³ Unter der Berücksichtigung der im Jahr 2015 geltenden Gewinnsteuersätze.

¹⁴ 45% erstattungsfähige Steuerreduktion für eine Bemessungsgrundlage unter 20 Mio. US-Dollar; 40% nicht erstattungsfähige Steuerreduktion für eine Bemessungsgrundlage über 20 Mio. US-Dollar.

¹⁵ 120% des Gesamtabschreibungsbetrages. Alternativ kann der F&E-Abzug auch als Steuergutschrift geltend gemacht werden.

¹⁶ Standardabzug: 160%. Erhöhung auf bis zu 200% falls bestimmte Wachstumsraten bei den Mitarbeitern erfüllt sind und ein Teil der Kosten bei der Entwicklung eines Patentes anfallen.

¹⁷ Steuergutschrift von 30% der ersten 100 Mio. € sowie im Umfang von 5% der darüber hinaus anfallenden F&E-Aufwendungen.

¹⁸ Höherer F&E Abzug nur für KMU. Steuergutschriftsatz: Grossunternehmen können alternativ den F&E-Abzug auch als Steuergutschrift geltend machen.

¹⁹ Standardabzug: 100%. 125%-200% sind möglich, falls die F&E Aufträge von definierten Unternehmen in Indien durchgeführt werden.

²⁰ Inkrementelle Steuergutschrift zwischen 25% - 50%.

²¹ In Italien wird die Patentbox bis im Jahr 2017 nochmals deutlich ausgebaut.

Japan	Nein	-	25% - 35% ²²	-
Kanada	Nein	-	National: 20% Regional: 4.5 bis 37.5%	-
Kroatien	Nein	175-250% ²³	-	-
Lettland	Ja	300%	-	-
Luxemburg	Ja	-	-	23.4%
Malta	Nein	150%	bis zu 35%	bis zu 35%
Niederlande	Nein	160%	14 - 35% ²⁴	20.0%
Österreich	Nein	-	10%	-
Polen	Ja	-	-	-
Portugal	Nein	-	8.5 / 50% ²⁵	11.5%
Rumänien	Ja	150%	-	-
Russland	Ja	150%	-	-
Singapur	Ja	150 - 400% ²⁶	-	16.8%
Slowakei	Nein	-	bis zu 50%	-
Spanien	Ja	-	25% / 42% ²⁷	-
Südafrika	Ja	150%	-	-
Tschechien	Nein	200%	-	-
U.S.A.	Nein	-	bis maximal 20% auf nationaler Ebene und in 45 Bundesstaaten ²⁸	-
Ungarn	Nein	200%	Bis 100%	10.4%
Zypern	Nein	-	-	10.0%
Keinerlei Instrumente	Bulgarien, Deutschland, Estland und Schweden			

²² Maximal 35%, davon 10% als inkrementelle Steuergutschrift.

²³ F&E-Abzüge für Grundlagenforschung betragen 250%, für angewandte F&E 225%, generell für F&E-Projekte 200% und für technische Machbarkeitsstudien 175%.

²⁴ Steuergutschrift für die im Zusammenhang mit F&E stehenden Lohnkosten (35% bis 250'000 EUR, danach 14%).

²⁵ Steuergutschrift von 32.5%. Zusätzliche inkrementelle Steuergutschrift von 50%.

²⁶ Die Grösse des F&E-Abzugs hängt v.a. vom Investitionszeitpunkt (begünstigte Steuerjahre 2011 bis 2018) und dem Ausführungsort (Singapur oder Ausland) ab.

²⁷ Steuergutschrift von 25%. Zusätzliche inkrementelle Steuergutschrift von 42%.

²⁸ In der Praxis können ungefähr 5% Steuergutschrift erreicht werden, bei inkrementellen F&E-Ausgaben sind noch etwas höhere Sätze möglich.

Tab. 8-1 Kantonale USR III Reformvorschläge

	Erhöhte Abzüge für F&E	NID	Entlastungs-begrenzung	Dividenden-privileg	Weitere steuerliche Massnahmen
LU	-	-	-	-	-
ZG	150%	ja	80%	von 50% auf	-
SH	-	-	-	-	-
NW	-	-	-	-	-
OW	-	-	-	-	-
SO	150%	ja	60%-70%	von 50% auf zwischen 30% und 40%	-
AR	-	-	-	-	-
BS	nein	ja	40%	von 50% auf 20%	Erhöhung des Freibetrags um 1'000 Franken für Einzelpersonen und 2'000 Franken für Ehepaare. Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um 100 Franken pro Monat, Finanzierung durch Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge an die Familienausgleichskasse.
TG	nein	nein	70%	von 40% auf	-
GE	150%	nein	9%	von 40% auf 30% (Privatbeteiligungen) bzw. von 50% auf 40%	-
FR	150%	nein	20%	von 50% auf 40%	Schaffung eines Fonds zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben, Finanzierung durch Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge an die Familienausgleichskasse.
VD	-	-	-	-	-
BL	<150%	nein	50%-70%	von 50% auf	-
AI	-	-	-	-	-
UR	-	-	-	-	-
GR	-	-	-	-	-
SG	-	-	-	-	-
SZ	-	-	-	-	-
NE	-	-	-	-	-
VS	150%	nein	38%	unverändert	-
GL	-	-	-	-	-
BE	150%	-	80%	-	Erhöhung des Abzugs für Drittbetreuungskosten für Kinder auf das Niveau des Bundes von CHF 10'100.
TI	-	-	-	-	-
ZH	150%	ja	80%	von 50% auf	-
AG	-	-	-	-	-
JU	-	-	-	-	-

Quelle: BAKBASEL

BAKBASEL steht als unabhängiges Wirtschaftsforschungsinstitut seit 1980 für die Kombination von wissenschaftlich fundierter empirischer Analyse und deren praxisnaher Umsetzung.

www.bakbasel.com