

Steuerstandort Schweiz: Herausforderungen und Lösungen

dossierpolitik

3. Juni 2013

Nummer 9

Unternehmensbesteuerung Die Schweiz ist im Steuerbereich stark gefordert. Der internationale Standortwettbewerb ist ungebrochen. Die Konkurrenzstandorte setzen gezielt auf Sonderlösungen für mobile Erträge. Die Schweiz verfügt zurzeit noch über attraktive steuerliche Lösungen. Sie ist jedoch längst nicht mehr in allen Bereichen führend. Gleichzeitig geraten Teile unseres Steuersystems zunehmend politisch unter Druck. Eskalierende Auseinandersetzungen wären für die international stark vernetzte Schweizer Wirtschaft riskant und könnten dem Standort schweren Schaden zufügen.

Um die Standortattraktivität der Schweiz zu erhalten und die internationale Akzeptanz des Steuersystems sicherzustellen, muss die Unternehmensbesteuerung reformiert werden. Die Publikation «Steuerstandort Schweiz: Herausforderungen und Lösungen», die hier zusammengefasst wird, stellt Trends im Bereich der Unternehmensbesteuerung dar, skizziert die Herausforderungen, denen die Schweiz gegenübersteht und zeigt einen Erfolg versprechenden Lösungsweg.

Position economiessuisse

▶ Kurzfristig ist ein pragmatischer Massnahmenmix, bestehend aus Gewinnsteuersatzsenkungen und international akzeptierten Ersatzlösungen für die bestehenden Regimes, nötig. Damit kann die steuerliche Attraktivität für Lizenz-, Zins- und Handelserträge sichergestellt werden.

▶ Der Bund muss einen substanziellen Beitrag zur Reform leisten. Durch eine Senkung der direkten Bundessteuer auf Gewinne sowie eine Erhöhung des Kantonsanteils gewinnen die Kantone Handlungsspielraum.

▶ Anpassungen am Nationalen Finanzausgleich (NFA) sind nötig. Die Auswirkungen der Reform auf den horizontalen Finanzausgleich zwischen den Kantonen müssen jedoch möglichst gering gehalten werden.

▶ Langfristig wird wohl nur der Wettbewerb über die Gewinnsteuersätze international akzeptiert. Die steuerpolitischen Weichen müssen frühzeitig richtig gestellt werden.

Steuerwettbewerb im Schatten der Machtpolitik

Der Unternehmensstandort Schweiz ist im Steuerbereich stark gefordert. Dem Wettbewerb um international tätige Unternehmen hat die Finanz- und Wirtschaftskrise keinen Abbruch getan. Im Gegenteil, der Konkurrenzkampf setzt sich ungebrochen fort. Die Schweiz verfügt zurzeit noch über attraktive steuerliche Lösungen. Sie ist jedoch längst nicht mehr in allen Bereichen führend. Auch stehen Teile des Steuersystems zunehmend – teilweise ungerechtfertigt – international in der Kritik.

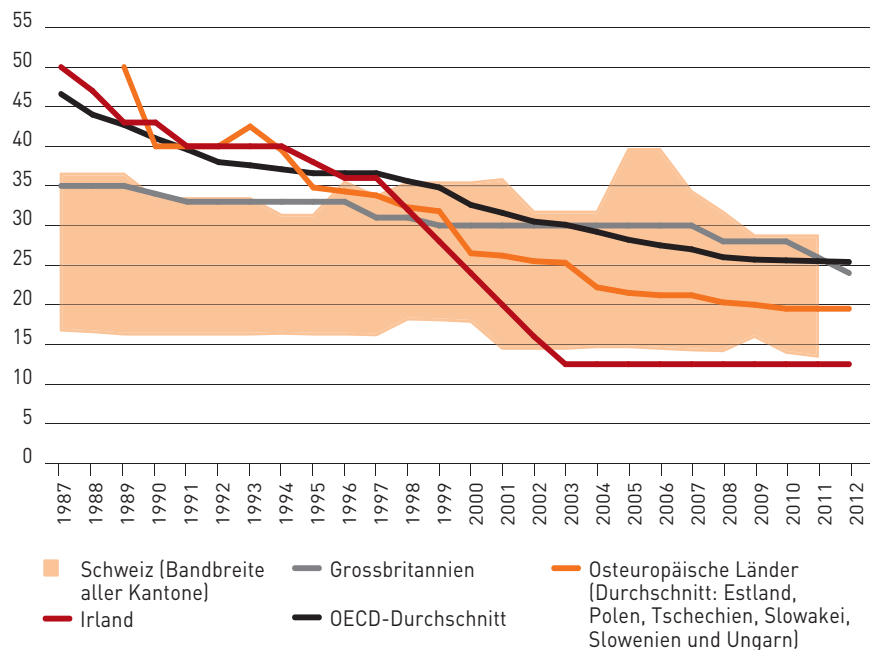
► Eskalierende Auseinandersetzungen wären für die international stark vernetzte Schweizer Wirtschaft sehr schädlich.

Die Vorhaltungen, namentlich der EU, an der Schweizer Unternehmensbesteuerung stehen rechtlich auf einem schwachen Fundament. Der EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung kann für die Schweiz keine Geltung beanspruchen. Haltlose Kritik und unbegründete Forderungen müssen denn auch zurückgewiesen werden. Andererseits kann das internationale politische Umfeld nicht ausgeblendet werden. Leere Staatskassen und der immer freiere Rückgriff auf Instrumente der Machtpolitik prägen die aktuelle Entwicklung im Steuerbereich. So hat unter Führung der grossen Staaten in letzter Zeit auch die OECD ihre Kritik an steuerlichen Lösungen vorab kleinerer Länder verstärkt. Eskalierende Auseinandersetzungen wären für die international stark vernetzte Schweizer Wirtschaft riskant. Andauernde Rechtsunsicherheit und einseitige Massnahmen würden dem Standort und unseren Unternehmen schaden.

Grafik 1

► Der Trend zu immer tieferen Gewinnsteuersätzen in den Industrieländern hält seit Jahrzehnten an.

Entwicklung der Gewinnsteuersätze in der OECD
1987–2012, in Prozent



Quellen: OECD Tax Database, Schweiz: ESTV, Steuerbelastung in der Schweiz, 1987–2011, Aktiengesellschaften mit Kapital von 100'000 Franken und vier Prozent Rendite.

► Neben tiefen Gewinnsteuersätzen setzen die Konkurrenzstandorte gezielt auf Sonderlösungen für international mobile Gesellschaften. Die Schweiz muss aktiv bleiben, um die steuerliche Attraktivität für diese wichtigen Gesellschaften auch in Zukunft zu erhalten.

Steuervorteile der Schweiz erodieren

Während der politische Druck nicht abflauen dürfte, hält der internationale Wettbewerb um Unternehmen, Kapital, Arbeitsplätze und Steuersubstrat trotz globaler Finanzkrise und multinationaler Harmonisierungsbemühungen an. Die einst ausgeprägten Vorteile der Schweiz im Steuerbereich haben sich verringert. Namentlich die Gewinnsteuersätze sinken in vielen Ländern seit längerer Zeit (siehe Grafik 1, Seite 1) – ein Trend, der ungeachtet der Finanzkrise weitergeht.

Für die besonders im Wettbewerb stehenden mobilen Erträge gibt es zudem in verschiedenen europäischen Staaten Speziallösungen, die zu einer sehr niedrigen Steuerbelastung führen. So hat Grossbritannien derzeit eine neue Regelung für Immaterialgüter in Umsetzung («*Patent Box*»), die das Land zu einem der attraktivsten Innovationsstandorte machen soll.

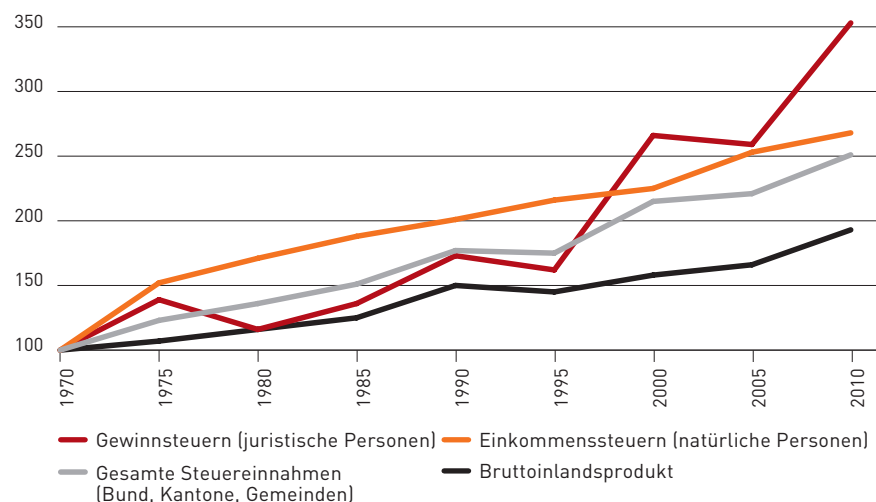
Damit die Schweiz auch in Zukunft zu den weltweit führenden Unternehmensstandorten gehört, muss rasch und entschlossen gehandelt werden. Hohe Löhne und Kosten sind Nachteile, die an einem anderen Ort – namentlich im Steuerbereich – kompensiert werden müssen. Internationale Unternehmen tragen massgeblich zum Wohlstand der Schweiz bei und finanzieren substantielle Teile unseres Staates. Allein die Statusgesellschaften liefern über fünf Milliarden Franken an jährlichen Steuereinnahmen, die Bundessteuer juristischer Personen finanzieren sie zur Hälfte. Die «*Total Tax Contribution*» der Statusgesellschaften (d. h. der gesamte Beitrag zur Staatsfinanzierung inklusive sämtlicher Steuern und Abgaben) dürfte ein Mehrfaches dieses Betrags ausmachen. Als Kleinstaat ohne Bodenschätze kann es sich die Schweiz nicht leisten, als Konzernstandort nicht mehr erstklassig zu sein. Zielgerichtete, weitsichtige Reformen müssen die Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz erhalten und dabei gleichzeitig seine politische Angreifbarkeit reduzieren.

Grafik 2

► Ein attraktiver Steuerstandort zahlt sich auch für den Fiskus aus. Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern steigen seit Ende der 1990er-Jahre deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt.

Entwicklung der Steuereinnahmen im Vergleich zum BIP

1970–2010, inflationsbereinigte und indizierte Werte, 1970 = 100



Quellen: Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

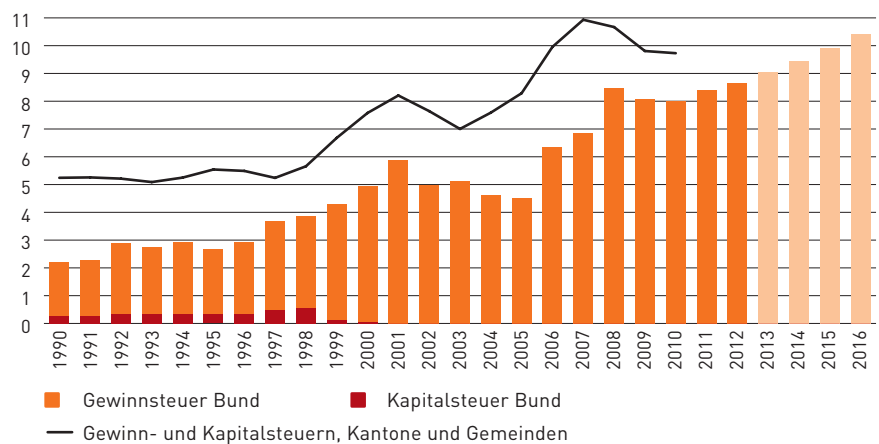
Reformen zahlen sich für Bund und Kantone aus

Als Investitionen in den Standort lohnen sich Reformen der Unternehmensbesteuerung nicht nur im Hinblick auf die Beschäftigung und den generellen Wohlstand, sondern auch für den Fiskus. Standortstärkende Steuerreformen in den Kantonen haben die kantonalen Einnahmen aus der Gewinnsteuer ansteigen lassen. Beim Bund, der von diesen Bemühungen besonders profitiert hat, haben sich die Gewinnsteuereinnahmen seit 1998 mehr als verdoppelt. Auf Bundesebene zog die Unternehmenssteuerreform I (1997) eine namhafte Zahl von internationalen Gesellschaften an. Auch die nachfolgende Unternehmenssteuerreform II (2007) hat zur Ansiedlung grosser, global bedeutender Konzerne geführt. Neue Unternehmen bringen neues Steuersubstrat – von einem attraktiven Steuerumfeld profitiert der Fiskus nachhaltig (siehe Grafiken 2 und 3).

Grafik 3

► Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern von Bund und Kantonen weisen einen deutlich steigenden Trend auf. Die Wirtschaftskrisen nach 2001 und 2008 bremsten den Anstieg lediglich vorübergehend.

Rück- und Ausblick bei den Unternehmenssteuereinnahmen
1990–2016, in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2012).

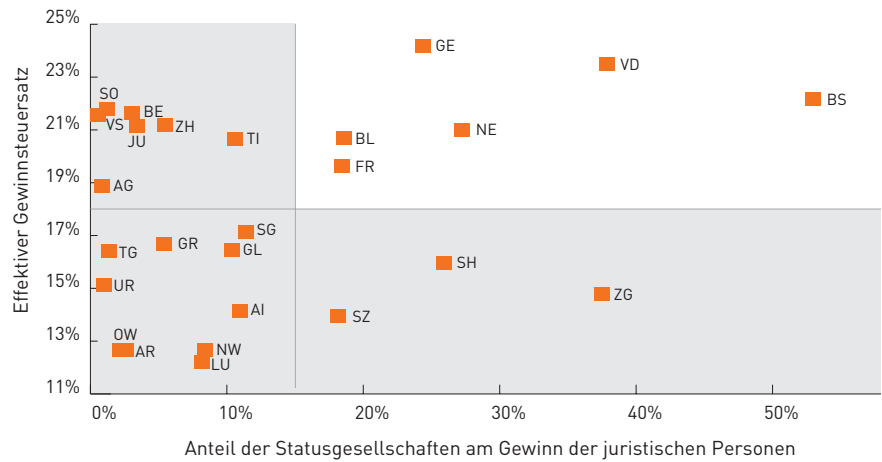
► Nötig ist ein Massnahmenmix aus Ersatzmassnahmen und Gewinnsteuersenkungen. So können die steuerliche Attraktivität und die internationale Akzeptanz sichergestellt werden.

Die aktuellen Herausforderungen im Steuerbereich verlangen nach verschiedenen Massnahmen. Gefordert sind sowohl der Bund wie die Kantone. Kurz- und mittelfristig geht es darum, innovative, international weniger angreifbare Steuermodelle zu implementieren, die den Erhalt von Unternehmen – namentlich mit mobilen Erträgen – in der Schweiz sicherstellen und den Zuzug neuer Firmen in diesem wichtigen Segment auch in Zukunft ermöglichen. Weil der internationale Steuerwettbewerb langfristig mehr und mehr auf dem Gebiet der Gewinnsteuersätze stattfinden wird, gilt es zudem, auch diesbezüglich die Weichen frühzeitig richtig zu stellen und die Voraussetzungen für die erforderlichen Massnahmen zu schaffen.

Grafik 4

▶ Kantone mit einem grossen Anteil an Statusgesellschaften und hohen Normalsteuersätzen auf Gewinne (Quadrant oben rechts) haben bei einer Aufgabe der kantonalen Steuerregimes einen besonders grossen Handlungsbedarf.

Bedeutung der Statusgesellschaften und Handlungsbedarf



Quellen: Hiny (2013). Steuerrecht; EFV (2012), NFA-Ressourcenausgleich.

▶ Durch eine Senkung der direkten Bundessteuer sowie eine Erhöhung des Kantonsanteils kann der Bund den Kantonen Handlungsspielraum verschaffen.

Die Ausgangslage in den Kantonen ist sehr unterschiedlich (siehe Grafik 4). Entsprechend liegt es an den Kantonen, bedürfnisgerechte Lösungen zu finden. Weil der Bund von den heutigen kantonalen Steuerregimes besonders profitiert, ist von seiner Seite ein angemessener Beitrag zum Erhalt der steuerlichen Standortattraktivität zu erwarten. Mit Bezug auf den Bund stellen für economistes insbesondere die Senkung der direkten Bundessteuer für juristische Personen sowie EU-kompatible Regimes Schritte im Rahmen eines breiteren Massnahmenpakets dar. Bundeslösungen dürfen die Kantone allerdings nicht durch eine Rückkopplung finanziell belasten. Weil die Kantone anteilmässig an der direkten Bundessteuer beteiligt sind, wäre bei der Senkung der Gewinnsteuer eine entsprechende Erhöhung des Kantonsanteils vorzunehmen, um Steuerausfälle für die Kantone zu vermeiden. Um gewisse Kantone gezielt zu entlasten, sind ferner Massnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs (NFA) zu prüfen. Damit die interkantonalen Finanzflüsse im NFA möglichst keine Änderung erfahren, müssen technische Anpassungen beim Ressourcenausgleich vorgenommen werden. Der interkantonale Steuerwettbewerb und der NFA fördern auf Kantons-ebene eine attraktive Steuer- und eine nachhaltige Finanzpolitik. Beschränkungen des Steuerwettbewerbs sind weder nötig noch wünschenswert.

Was steht auf dem Spiel? Ein Gedankenexperiment:

► Um die finanzpolitischen Auswirkungen beurteilen zu können, müssen diese mit einem realistischen Status-quo-Szenario verglichen werden.

Szenario Status quo und Aufgabe der Steuerregimes:

- Aufgabe der kantonalen Steuerregimes unter internationalem Druck
- Hypothese:
Abwanderung von drei Viertel der Statusgesellschaften an Konkurrenzstandorte (insbesondere Benelux, Grossbritannien, Irland, Osteuropa, Singapur), kein Zuzug von Unternehmen
- Direkte finanzpolitische Auswirkungen:
(nicht berücksichtigt sind schädliche volkswirtschaftliche Effekte)

Verlustpotenzial an Steuereinnahmen (direkt)	Mindereinnahmen
– Bund: Gewinnsteuereinnahmen von 4 Mrd. Franken pro Jahr	3 Mrd. Franken
– Kantone: Gewinnsteuereinnahmen von 1,3 Mrd. Franken pro Jahr ¹ (einige Kantone wären besonders stark betroffen)	1 Mrd. Franken
Total: 5,3 Mrd. Franken	4 Mrd. Franken

Entlastende Auswirkungen	Mehreinnahmen
– Kantone: Ordentliche Besteuerung der verbleibenden Statusgesellschaften ²	0,3 Mrd. Franken

1 Eigene Berechnung basierend auf Zahlen der EFV zur Berechnung des Ressourcenindex der NFA.

2 Annahmen: doppelt so hohe Besteuerung des verbleibenden Viertels der Statusgesellschaften auf Kantonsebene (0,6 anstatt 0,3 Milliarden Franken Steuereinnahmen).

Szenario Steuerreform:

- Ersatz der kantonalen Steuerregimes durch EU-kompatible Lösungen (Ziel: finanzpolitische Neutralität)
- Folge:
Statusgesellschaften können grossmehrheitlich erhalten werden
- Mittel- bis langfristige Auswirkungen:
Individuelle Gewinnsteuersenkungen bei den Kantonen,
Senkung der Gewinnsteuern beim Bund um ein bis zwei Prozentpunkte
- Direkte finanzpolitische Auswirkungen:

Belastende Auswirkungen

Mindereinnahmen

– Ersatz der bisherigen Regimes durch EU-kompatible Lösungen:	} +/- 0 (Mehr- und Mindereinnahmen)
• <i>Verzicht auf Mehreinnahmen durch ordentliche Besteuerung ohnehin verbleibender Gesellschaften (vgl. Szenario Status quo)</i>	
• <i>Einzelne Abwanderungen</i>	
– Kantone: Mindereinnahmen durch Senkung der Gewinnsteuersätze (GE: 450 Mio., ZH: 850 Mio., BS: 350 Mio. Franken) ³	2 Mrd. Franken
– Bund: Mindereinnahmen von 1 Mrd. Franken pro Prozentpunkt der Senkung der Gewinnsteuer	1–2 Mrd. Franken
– Bund: technische Anpassungen der NFA ⁴	(im Streubereich)
Total Belastung	3–4 Mrd. Franken

Entlastende Auswirkungen

Mehreinnahmen

– Ersatz der bisherigen Regimes durch EU-kompatible Lösungen:	} +/- 0 (Mehr- und Mindereinnahmen)
• <i>Grossmehrheitlicher Erhalt der Statusgesellschaften</i>	
• <i>Teilweise höhere Besteuerung der privilegierten Erträge</i>	
– Volkswirtschaftliche Impulse ⁵ sowie Zuzüge von Unternehmen aufgrund der steuerlichen Attraktivität ⁶	1–3 Mrd. Franken
Total Entlastung:	1–3 Mrd. Franken

3 Tages-Anzeiger (17. Oktober 2012). «Steuerausfälle mit Konfliktpotential».

4 Im Streubereich der anderen Massnahmen.

5 Siehe dazu Keuschnigg (2004). Eine Steuerreform für mehr Wachstum in der Schweiz. Studie zuhanden von avenir suisse. – Prof. Keuschnigg schlägt ein duales Einkommenssteuersystem sowie eine zinsbereinigte Gewinnsteuer vor, womit nur noch übernormale Gewinne versteuert würden. Je nach Ausgestaltung könnte das BIP gemäss der Studie langfristig 2,3 bis 3,4 Prozent höher liegen. Nachdem die Doppelbelastung von Dividenden mit der Unternehmenssteuerreform II bereits abgeschwächt wurde, sind nun Verbesserungen bei der Gewinnsteuer vorgesehen. Gemäss der Studie von Prof. Keuschnigg stärken solche Reformen das BIP mittel- bis langfristig. Damit sind auch höhere Steuereinnahmen verbunden.

6 So kann zum Beispiel aufgrund der Unternehmenssteuerreform II alleine aufgrund des Zuzugs von 15 grossen Konzernen mittel- bis langfristig mit Mehreinnahmen von 400 Millionen Franken gerechnet werden. Siehe dazu NZZ (7. März 2013). «Steuerreform hat Auslandsfirmen angelockt: Neue Schätzungen zur Unternehmenssteuerreform II».

Vergleich der Szenarien (mittel- bis langfristige Auswirkungen):

	Szenario Status quo	Szenario Steuerreform
Mindereinnahmen:	-4 Mrd. Franken	-3 bis -4 Mrd. Franken
Mehreinnahmen:	+ 0,3 Mrd. Franken	+ 1 bis + 3 Mrd. Franken
Auswirkungen total	-3,7 Mrd. Franken	-3 bis 0 Mrd. Franken
Vorteil Szenario Steuerreform		0,7 bis 3,7 Mrd. Franken

Eine Reform ist finanzpolitisch vorteilhaft

Unter dem Strich steht die Schweiz mit einer proaktiven Unternehmenssteuerreform finanziell besser da als mit einer Status-quo-Position, die zu einer ersatzlosen Streichung der kantonalen Steuerregimes führt.

Jetzt ist ein rasches Signal gefordert

► Um die Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen wiederherzustellen, soll nun rasch eine Konkretisierung der Reform unter Einbezug der Wirtschaft vorgenommen werden.

Eine nachhaltige Reform der Unternehmensbesteuerung, die die steuerliche Standortattraktivität der Schweiz sowohl unmittelbar als auch mit Blick in die Zukunft sicherstellt, muss über einen längeren Zeitraum erfolgen. Politische Weichenstellungen mit einem verbindlichen Fahrplan sind jedoch rasch erforderlich. Die Schweiz muss unmissverständlich signalisieren, dass sie sich auch künftig zu steuerlich attraktiven Rahmenbedingungen verpflichtet und die dazu nötigen Massnahmen trifft. Der Verbleib der hier ansässigen Unternehmen, aber auch der Zuzug neuer Unternehmen hängen entscheidend von diesem Signal ab. Der Reform der Unternehmensbesteuerung muss deshalb steuerpolitisch die höchste Priorität eingeräumt werden.

Die zeitliche Staffelung in gezielte kurz- und mittelfristige Massnahmen und längerfristige Lösungen mit strategischem Fokus erleichtert die Finanzierbarkeit der Reform massgeblich. Bund und Kantone können vorsorgen und eine verbindliche langfristige, finanzpolitische Planung vornehmen. Die schrittweise Umsetzung minimiert den Finanzbedarf. Der grundsätzliche Erhalt des Steuersubstrats erleichtert den Reformpfad und bietet langfristig die Grundlage für die Absicherung der steuerlichen Attraktivität der Schweiz. Der Verbleib der heute in der Schweiz ansässigen Unternehmen verhindert einen fiskalischen Schock, zuziehende Unternehmen schaffen neues Steuersubstrat. Positive Impulse für die Beschäftigung und das Wachstum resultieren. Die Wirtschaft ist der Auffassung, dass die Reform deshalb selbsttragend ist und steuerliche Kompensationen nicht erforderlich sind. Dies gilt namentlich im Vergleich zu einem Status-quo-Szenario ohne Reformen, bei dem die Schweiz dem internationalen Druck einseitig nachgibt und mit einer bedeutenden Abwanderung von Steuersubstrat konfrontiert würde.

Forderungen der Wirtschaft

Forderungen der Wirtschaft mit Blick auf die Reform der Unternehmensbesteuerung für einen attraktiven Standort Schweiz:

Massnahmen auf kantonaler Ebene

Spezifische Lösungsansätze, je nach kantonaler Ausgangslage:

- ▶ Senkung des Gewinnsteuersatzes
- ▶ Sonderregeln für mobile Erträge (Lizenz-, Zins- und Handelserträge)
- ▶ Kombination der oben genannten Massnahmen
- ▶ Keine Einschränkungen des interkantonalen Steuerwettbewerbs

Massnahmen beim Bund

Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Attraktivität:

- ▶ Senkung des Gewinnsteuersatzes
- ▶ Sonderregeln für mobile Erträge

Finanzielle Massnahmen zur Unterstützung der kantonalen Reformen:

- ▶ Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer
- ▶ Anpassungen im NFA

Übrige Massnahmen

- ▶ In der Steuerpolitik: Flankierende Massnahmen zur Verbesserung der allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen
- ▶ In der Finanzpolitik: Weiterführung einer nachhaltigen Finanzpolitik

Rückfragen:

Dr. Frank Marty: frank.marty@economiesuisse.ch

Christian Frey: christian.frey@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch