

Unternehmenssteuerreform III

Ziel: Steuergelder erhalten

dossierpolitik

16. Juni 2014

Nummer 3

Steuerpolitik Die Schweiz hat ein attraktives und zugleich finanziell ergiebiges Unternehmenssteuersystem. Die finanzpolitische Bedeutung der Gewinnsteuern ist seit 1990 stark gestiegen. Einen wichtigen Beitrag leisten international tätige Gesellschaften. Veränderungen im internationalen Steuerrecht erfordern von der Schweiz eine Weiterentwicklung des Steuersystems. Die geplante steuerpolitische Stossrichtung sieht international akzeptierte Ersatzlösungen für die kantonalen Steuerregimes vor. Der Ersatz bestehender Regelungen führt lediglich zu geringen Mindereinnahmen. Je nach Ausgangslage werden gewisse Kantone ergänzend Gewinnsteuersenkungen vornehmen, um die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen. Der Bund wird sich an diesen Bemühungen finanziell beteiligen. Dieser Massnahmenmix ist bester Garant dafür, dass die Schweiz auch in Zukunft ein weltweit führender Unternehmensstandort bleibt und die Einnahmen aus Unternehmenssteuern in ihrer heutigen Höhe erhalten werden können.

Position economiessuisse

- ▶ Steuerreformen zum Erhalt bzw. zur Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität zahlen sich mittel- bis langfristig nicht nur für die Beschäftigung und die allgemeine Wohlfahrt, sondern auch für den Fiskus aus.
- ▶ Realistische Alternativszenarien ohne eine Weiterentwicklung des Unternehmenssteuersystems führen zu substantiellen Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden.
- ▶ Die geplante Unternehmenssteuerreform III ist ein staatspolitisch prioritäres Projekt. Es lässt sich auf Bundesebene durch eine vorausschauende Finanzpolitik ohne Sparprogramme oder Steuererhöhungen finanzieren.
- ▶ economiessuisse lehnt eine Beteiligungsgewinnsteuer ab. Sie ist im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III weder sachgerecht noch finanzpolitisch nötig.

Finanzielle Ergiebigkeit der Unternehmenssteuer

► Die finanzpolitische Bedeutung der Gewinnsteuern hat seit 1990 deutlich zugenommen.

► Ein attraktiver Steuerstandort wirkt sich nicht nur positiv auf die Beschäftigung und den allgemeinen Wohlstand aus, sondern lohnt sich auch für den Fiskus.

Gewinnsteuern tragen immer mehr zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte der Schweiz bei. Beim Bund haben sich die Gewinnsteuereinnahmen seit 1990 nominal vervierfacht. Die Einnahmen aus der Einkommenssteuer sind demgegenüber lediglich etwa um den Faktor 2 gewachsen (Grafik 1). Auch auf Ebene der Kantone und Gemeinden sind die Gewinnsteuereinnahmen klar stärker gestiegen als die Einkommenssteuern natürlicher Personen (Grafik 2, Seite 2). Das deutlich überproportionale Gewinnsteuerwachstum ist massgeblich auf den Steuerbeitrag von international tätigen Unternehmen mit Sitz in der Schweiz zurückzuführen. Auch wenn die Erträge dieser Unternehmen teilweise privilegiert besteuert werden, sind sie für den Staat eine wichtige Einnahmequelle.

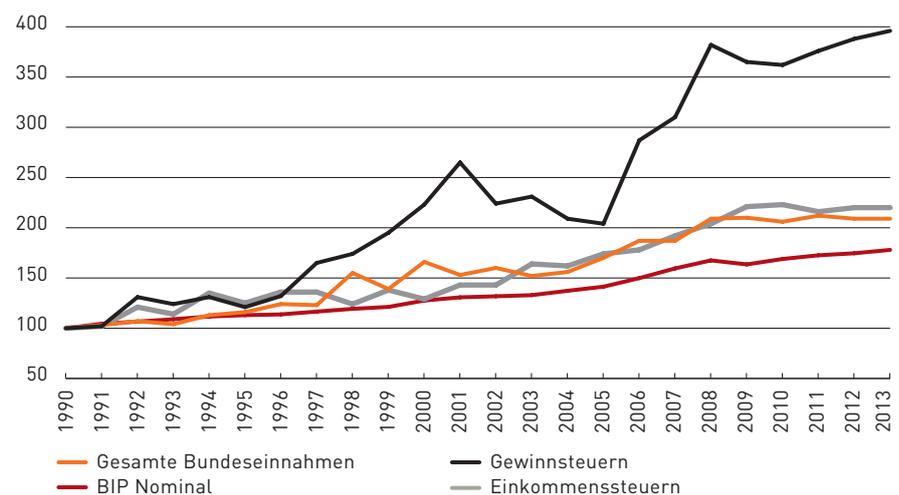
Vergangene Reformen der Unternehmensbesteuerung haben die Attraktivität der Schweiz als internationaler Unternehmensstandort stark gefördert. So zog die Unternehmenssteuerreform I (1997) durch die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Holdings, die Optimierung des Beteiligungsabzugs und mit der Abschaffung der Kapitalsteuer eine namhafte Zahl von internationalen Gesellschaften an. Trotz Abschaffung der Kapitalsteuer auf Bundesebene sind die gesamten Unternehmenssteuereinnahmen nicht etwa gesunken, sondern im Gegenteil gestiegen. Mit der nachfolgenden Unternehmenssteuerreform II (2007) wurden verschiedene Steuernachteile für die rund 300 000 kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) beseitigt. Zudem hat die Reform auch zur Ansiedlung grosser, global bedeutender Konzerne geführt. Neue Unternehmen bringen auch neues Steuersubstrat. Die Entwicklung zeigt, dass sich ein attraktiver Steuerstandort nicht nur im Hinblick auf die Beschäftigung und den generellen Wohlstand, sondern auch für den Fiskus langfristig lohnt (Grafik 3, Seite 2).

Grafik 1

► Die Steuereinnahmen des Bundes von juristischen Personen sind seit 1990 sowohl im Vergleich zum BIP als auch zu den anderen Steuereinnahmen überproportional gestiegen. Während sich die gesamten Einnahmen verdoppelt haben, vervierfachten sich die Einnahmen aus der Gewinnsteuer von juristischen Personen. Gewinnsteuern tragen immer mehr zur Finanzierung des Bundeshaushalts bei.

Entwicklung der Bundeseinnahmen und des BIP seit 1990

Indexiert auf 1990 = 100



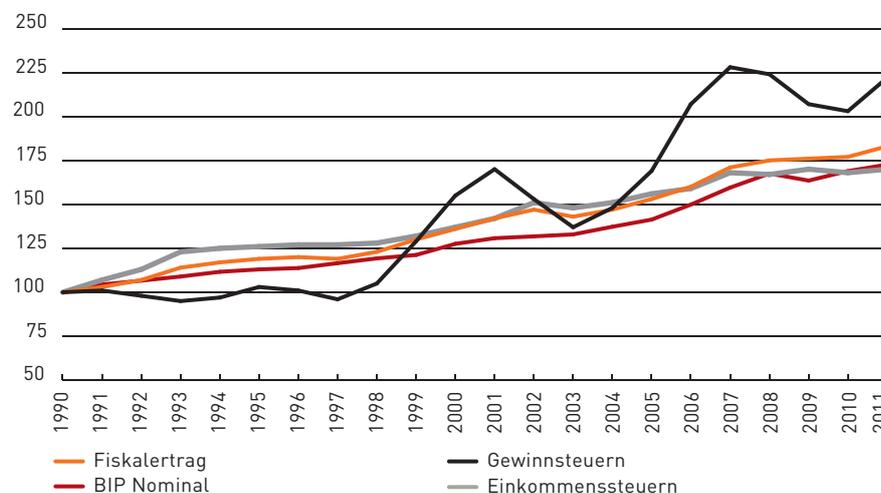
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung [2014].

Grafik 2

▶ Die Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden zeigen eine ähnliche Entwicklung wie beim Bund. Auch hier haben sich die Gewinnsteuereinnahmen seit 1990 klar stärker entwickelt als die Einkommenssteuern natürlicher Personen.

Entwicklung der Kantons- und Gemeindeeinnahmen seit 1990

Indiziert auf 1990 = 100



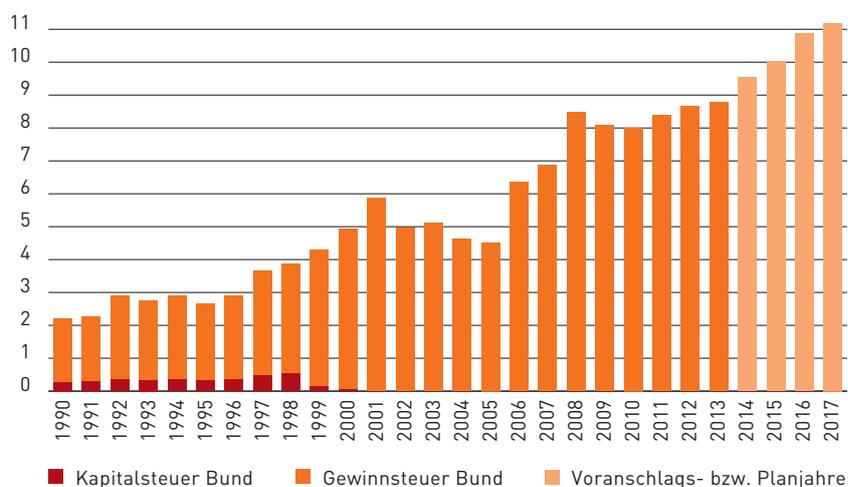
Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2014).

Grafik 3

▶ Die Einnahmen aus Unternehmenssteuern sind stetig gewachsen. Nicht zuletzt dank erfolgreichen Unternehmenssteuerreformen ist die Schweiz ein attraktiver Standort für international tätige Unternehmen. Davon profitiert der Fiskus langfristig. So rechnet der Bund auch in den Voranschlags- bzw. Finanzplanjahren 2014 bis 2017 mit steigenden Einnahmen aus Gewinnsteuern.

Rück- und Ausblick bei den Unternehmenssteuern des Bundes

Steuereinnahmen von Unternehmen in Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013).

Finanzpolitische Bedeutung international tätiger Unternehmen

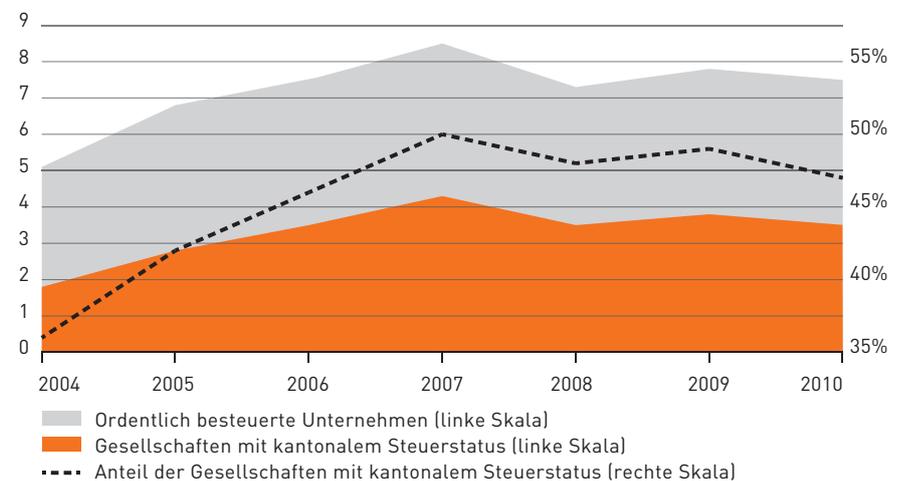
Die schätzungsweise 24 000 kantonalen Statusgesellschaften (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaft) sind heute beim Bund mit knapp 4 Milliarden Franken für beinahe 50 Prozent der Gewinnsteuereinnahmen verantwortlich (Grafik 4, Seite 3). 17 Prozent davon verbleiben bei den Kantonen. Zusätzlich zahlen die Statusgesellschaften über eine Milliarde Franken Kantons- und Gemeindesteuern. Hinzu kommen substantielle Einkommenssteuereinnahmen der geschätzten 150 000 Angestellten dieser Unternehmen. Neben dem Bund und den Wirtschaftszentren profitieren von den international tätigen Unternehmen auch ressourcenschwächere Kantone mit wenigen internationalen Firmen. Sie erhalten Finanzausgleichszahlungen vom Bund und den wirtschaftlich stärker international ausgerichteten Kantonen.

Grafik 4

► Die kantonalen Statusgesellschaften alleine sind 2010 mit knapp 4 Milliarden Franken für beinahe die Hälfte der gesamten Gewinnsteuereinnahmen des Bundes verantwortlich. Seit 2004 haben sich die Steuerzahlungen dieser Unternehmen beinahe verdoppelt, da international tätige Gesellschaften vermehrt mobile Aktivitäten und Funktionen in der Schweiz angesiedelt haben.

Einnahmen der direkten Bundessteuer auf Gewinne

In Milliarden Franken



Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung (2013).

Ziele der Unternehmenssteuerreform III

Die geplante Reform des Unternehmenssteuersystems verfolgt drei Ziele:

- Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts;
- Sicherstellung der internationalen Akzeptanz des Steuersystems;
- Erhalt der finanziellen Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern.

► Grundlegende Veränderungen im internationalen Steuerrecht erfordern eine Weiterentwicklung des erfolgreichen schweizerischen Unternehmenssteuersystems.

Eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform muss alle drei Ziele erreichen. Mit den kantonalen Statusgesellschaften (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaft) sowie speziellen Regeln auf Bundesebene (Finance Branch und Prinzipalgesellschaft) war die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb lange Zeit erfolgreich und konnte alle drei Zielvorgaben erfüllen. Aufgrund der Kritik vonseiten der EU (unzulässiges «Ring-fencing» von Inland- versus Auslandserträgen bzw. verbotene staatliche Beihilfe, geforderte Übernahme des Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung) sowie grundlegenden Veränderungen im internationalen Steuerrecht im Rahmen der OECD (Aktionsplan zur Eindämmung von «base erosion and profit shifting» – Projekt BEPS) ist die internationale Akzeptanz der schweizerischen Steuerregeln jedoch nicht mehr länger gegeben. Internationale Auseinandersetzungen schaden der Attraktivität des Standorts, da die Rechts- und Planungssicherheit für international tätige Unternehmen in der Schweiz nicht garantiert werden kann. Damit wird nicht zuletzt auch die finanzielle Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern gefährdet. Eine Weiterentwicklung des Unternehmenssteuersystems hin zu einem international akzeptierten System ist unabdingbar.

Grafik 5

► Ein massgebliches Ziel der Unternehmenssteuerreform ist es, den Ertrag aus Unternehmenssteuern zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Schweiz jedoch ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit für international tätige Unternehmen erhalten und gleichzeitig die internationale Akzeptanz des Steuersystems wiederherstellen. Ansonsten droht eine Abwanderung von Unternehmen und damit ein Verlust von Steuererträgen.

► Weder eine ersatzlose Abschaffung der Statusgesellschaften noch eine radikale Gewinnsteuersenkung als Kompensation dafür wird den Reformzielen gerecht. Deshalb haben sich Bund und Kantone für einen ausgewogenen Massnahmenmix ausgesprochen.

Ziele der Unternehmenssteuerreform III

Spannungsfeld der Zielvorgaben



Quelle: Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit: Bericht des Steuerorgans zuhanden des EFD (2013).

Die Ziele der Unternehmenssteuerreform III (USTR III) stehen in einem komplexen, teilweise auch widersprüchlichen Verhältnis zueinander. Einfache Lösungen gibt es nicht. Durch die ersatzlose Abschaffung der Statusgesellschaften könnte die internationale Akzeptanz zwar sichergestellt werden, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit ginge aber verloren, denn damit wäre eine massive Erhöhung der Steuerbelastung für mobile Erträge auf ein nicht mehr wettbewerbsfähiges Niveau verbunden (die entsprechende Steuer mehrbelastung würde theoretisch knapp 5 Milliarden Franken betragen¹). Generelle Gewinnsteuersenkungen alleine (als Kompensation für diese Steuererhöhung) sind in der kurzen Frist kein Ersatz für die Statusgesellschaften, da unklar ist, ob die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit damit wiedererlangt werden kann. Zudem wäre eine rasche und starke Gewinnsteuersenkung eine grosse finanzpolitische Herausforderung.

Deshalb haben sich Bund und Kantone in einer gemeinsamen Projektorganisation auf eine ausgewogene steuerpolitische Stossrichtung geeinigt:

- Ersatz der Statusgesellschaften durch international akzeptierte Regelungen (z. B. Lizenzbox und Zinsabzug auf Sicherheitseigenkapital);
- Kantonale Steuersenkungen gemäss individueller Ausgangslage mit finanzieller Unterstützung des Bundes;
- Abbau standortschwächender Steuerlasten.

Die Wirtschaft unterstützt diese Stossrichtung, da sie dem komplexen Spannungsfeld der Reform gerecht wird. Ein differenzierter Ansatz, wie er vorgeschlagen wird, hat die besten Chancen, eine auch in Zukunft attraktive und ergiebige Unternehmensbesteuerung sicherzustellen.

¹ B,S,S. und Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion.

Schätzung der finanziellen Auswirkungen

► Missverständnis 1: «Die Unternehmenssteuerreform III kostet 3 Milliarden Franken.»

Obwohl sich gezielte steuerliche Standortreformen mittel- bis langfristig für den Fiskus lohnen, stellt sich die Frage nach den Kosten einer solchen Investition in die Zukunft. In den Medien werden die Mindereinnahmen durch die Unternehmenssteuerreform häufig mit 3 Milliarden Franken beziffert. Diese Zahl findet sich im Bericht der Projektorganisation von Bund und Kantonen.² Bei der Beurteilung sind die zugrunde liegenden Annahmen sowie die anderen Szenarien, die im Bericht simuliert werden, zu beachten. Der Betrag resultiert bei einem Szenario, in dem es nicht gelingt, die steuerliche Attraktivität der Schweiz durch spezielle Lösungen für mobile Erträge sicherzustellen. Stattdessen wird simuliert, dass die Kantone ihre Gewinnsteuerbelastung im Durchschnitt von aktuell 22 auf 14 Prozent senken. Dieses Niveau liegt tiefer als der aktuelle Steuersatz im Kanton Zug. Nur in diesem theoretischen Extremszenario resultieren Mindereinnahmen in Kantonen und Gemeinden von 3 Milliarden Franken.

► Ziel der Reform ist es, das Negativszenario von radikalen Gewinnsteuersenkungen in allen Kantonen durch gezielte Ersatzmassnahmen möglichst zu vermeiden.

Im Bericht der Projektorganisation werden auch andere Szenarien durchgespielt. Würden beispielsweise geeignete Ersatzmassnahmen für die kantonalen Statusgesellschaften gefunden, könnte die Attraktivität der Schweiz sogar ohne Steuersenkungen gestärkt werden. Für diesen Fall werden Mehreinnahmen von 600 Millionen Franken prognostiziert. Die Spannweite der geschätzten finanziellen Auswirkungen reicht also von minus 3 Milliarden bis plus 600 Millionen Franken. Das negative Extremszenario ist nicht das wahrscheinlichste. Es ist gerade das Ziel der Reform, eine rasche und starke Gewinnsteuersenkung in allen Kantonen durch einen ausgewogenen steuerpolitischen Massnahmenmix zu verhindern und dadurch die finanzielle Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern zu sichern.

Finanzielle Auswirkungen der geplanten steuerlichen Massnahmen

Die genauen finanziellen Auswirkungen der Reform sind kaum abschätzbar, solange die Massnahmen im Einzelnen nicht bekannt sind. Die grosse Spannweite der Kostenschätzung macht das deutlich. Sinnvoller scheint, die geschätzten Kosten einzelner Massnahmen zu diskutieren.

Die Lizenzbox als Ersatzlösung

Das Ziel der Lizenzbox (bzw. Innovationsbox) ist, mobile Einkünfte aus Immaterialgütern wie z. B. Patenten (die aktuell nur in den kantonalen Statusgesellschaften tiefer besteuert werden) neu für alle Unternehmen generell gesondert zu besteuern. Diese Massnahme hat keine Mindereinnahmen zur Folge, soweit sie lediglich bestehende Lösungen ersetzt.

► Missverständnis 2: «Die Unternehmenssteuerreform III bringt neue Steuergeschenke für Grosskonzerne.»

Mindereinnahmen können auftreten, falls Unternehmen, die bisher normal besteuert wurden, neu von der Lizenzbox profitieren. Dieser Eintritt in die Box findet jedoch nicht sofort statt, sondern über einen längeren Zeitraum. Bevor Immaterialgüter wie z.B. Patente Erträge abwerfen, müssen sie zunächst entwickelt werden. Das verursacht in der Regel beträchtliche Kosten. Die Entwicklungskosten fallen genau wie die Erträge aus Immaterialgütern in der Box an und sind damit nur reduziert steuerlich abzugsfähig. Unternehmen, die bereits entwickelte Immaterialgüter in der Box besteuern wollen, müssen entsprechend eine steuerliche Abrechnung vornehmen. Während einer ersten Phase hält sich die steuerliche Entlastung deshalb in Grenzen. Mit substanziellen Mindereinnahmen ist bis auf Weiteres kaum zu rechnen.

Diese Überlegungen gelten für die Kantone. Beim Bund wird eine Innovationsbox gegenwärtig weniger in Betracht gezogen. Eine entsprechende Prüfung

² EFD (11. Dezember 2013) Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III): Bericht des Steuerungsorgans zuhanden des EFD.

steht noch aus. Im Fall einer Bundesbox wäre aus den gleichen Gründen wie bei den Kantonen ebenfalls kaum mit substanziellen Mindereinnahmen zu rechnen. Auch beim Bund würde der Eintritt in die Box erst über einen längeren Zeitraum erfolgen.

► Soweit Ersatzlösungen lediglich die bestehenden Steuerregeln ersetzen, haben sie keine Mindereinnahmen zur Folge.

Zinsabzug auf Sicherheitseigenkapital

Als Ersatz für die in Holdinggesellschaften getätigten Finanzierungsaktivitäten sowie für die ebenfalls kritisierte bundessteuerliche Regelung der Swiss Finance Branch eignet sich ein sinnvoll eingeschränkter Zinsabzug auf Eigenkapital («notional interest deduction», NID). Mit der Einschränkung auf sogenanntes Sicherheitseigenkapital hätte der Zinsabzug Mindereinnahmen von schätzungsweise 300 Millionen Franken für den Bund und etwa 330 Millionen Franken auf Kantons- und Gemeindeebene zur Folge.³

Bei Konzernfinanzierungsaktivitäten handelt es sich um hochmobile Funktionen, die leicht international verlagert werden können. Erhebungen der grossen Wirtschaftsberatungsunternehmen sowie der Eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen, dass solche Aktivitäten beim Bund 280 Millionen Franken Gewinnsteuern einbringen (100 Millionen Franken von Finanzierungsaktivitäten in Holdinggesellschaften und 180 Millionen Franken von Swiss Finance Branches bzw. Finance Companies). Ohne Ersatz der bestehenden Sonderregeln würde sich die Steuerlast für Konzernfinanzierungsaktivitäten massiv erhöhen, und entsprechende Funktionen würden, da hochmobil, kaum noch in der Schweiz ausgeübt. Zieht man den damit verbundenen Verlust an Steuereinnahmen in Betracht, so ergeben sich beim Bund Nettosteuer ausfälle durch einen eingeschränkten Zinsabzug auf Eigenkapital (NID) von lediglich 20 Millionen Franken. Auch bei den Kantonen fallen Gewinnsteuern von etwa 50 Millionen Franken an, womit sich die Nettosteuer ausfälle auf 280 Millionen Franken reduzieren. Die Steuer ausfälle im Zusammenhang mit einem fokussierten NID sind also begrenzt und insbesondere in Anbetracht der damit geschaffenen Potenziale absolut tragbar.

► Ein Zinsabzug auf Eigenkapital ist zusammen mit der Reform der Verrechnungssteuer ein zentrales Element zur Stärkung des schweizerischen Kapitalmarktes.

Den direkten steuerlichen Kosten des NID sind nämlich seine positiven indirekten Effekte gegenüberzustellen. Werden Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz ausgeführt, so bedeutet dies Arbeitsplätze sowie Aufträge für Banken und andere Finanzdienstleistungsunternehmen. Zusammen mit einer Reform der Verrechnungssteuer können die steuerlichen Rahmenbedingungen so verbessert werden, dass zukünftig auch Schweizer Grossunternehmen ihre konzerninternen Finanzierungen, die heute in der Regel im Ausland durchgeführt werden, zurück in die Schweiz verlegen. Das in der Schweiz angesiedelte Steuer substrat würde deutlich erhöht.

Aufgrund der Entwicklungen im internationalen Steuerrecht gewinnt die Zentralisierung von Konzernfunktionen an einem einzigen Standort für multinationale Unternehmen zudem stark an Bedeutung. Mit der Konzentration von Funktionen können die künftig wichtiger werdenden Substanzanforderungen (etwa im Rahmen von BEPS) leichter erfüllt werden. Die Schweiz sollte dies bei der Weiterentwicklung ihres Steuerrechts berücksichtigen und nicht nur für die Immaterialgüterverwaltung, sondern auch für Finanzierungsaktivitäten attraktive Rahmenbedingungen bieten. Auch dieser Effekt würde das Wachstum des schweizerischen Steuer substrats fördern.

³ Als Sicherheitseigenkapital wird Eigenkapital verstanden, das über dem betriebsnotwendigen Kapital liegt (wobei eine Sicherheitsmarge von 25 Prozent auf die Kernkapitalquoten im ESTV-Kreisschreiben Nr. 6 aufgeschlagen wird).

► Ein steuerlich attraktives Gesamtpaket (für Immaterialgüterverwaltung und Konzernfinanzierung) erlaubt es multinationalen Unternehmen, Konzernfunktionen in der Schweiz zu zentralisieren und Anforderungen an die wirtschaftliche Substanz im Rahmen von BEPS zu erfüllen.

► Je nach individueller Ausgangslage werden gewisse Kantone eine Senkung des Gewinnsteuersatzes vornehmen, um die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen.

► Durch eine Anpassung der Einnahmenteilung von Bundessteuern wird der Bund den finanziellen Handlungsspielraum der Kantone vergrössern.

Übrige steuerpolitische Massnahmen

Zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist ferner die Beseitigung verschiedener Steuerlasten vorgesehen. Bei der *Emissionsabgabe auf Eigenkapital* handelt sich um eine schädliche Substanzsteuer, die Unternehmensfinanzierungen belastet. Die Abschaffung der Emissionsabgabe würde dem Bund Mindereinnahmen von 240 Millionen Franken bringen, jedoch den Kapitalmarkt befördern und eine lang bestehende Benachteiligung, vor allem von mittelgrossen Schweizer Betrieben, beseitigen.

Zudem ist das heutige System der *pauschalen Steueranrechnung* überholt. Die veralteten Regeln führen dazu, dass Schweizer Unternehmen regelmässig nur einen geringen Anteil ihrer ausländischen Quellensteuern zur Anrechnung bringen können und Doppelbesteuerungen erleiden. Mit einer gezielten Modernisierung des heutigen Systems sollten auf finanzpolitisch verantwortungsvolle Weise Doppelbesteuerungen reduziert werden.

Ein Wechsel des Systems des *Beteiligungsabzugs* wird von der Wirtschaft sowie von der Mehrheit der Kantone (inkl. FDK und KdK) abgelehnt.

Bei einem Wegfall der kantonalen Steuerstatus verlieren die betroffenen Unternehmen automatisch auch den reduzierten Steuersatz bei der *Kapitalsteuer*, was substantielle Mehrbelastungen zur Folge hätte. Um dies zu verhindern, sollten Ersatzlösungen gefunden werden. Durch möglichst gezielte Ersatzlösungen lassen sich allfällige Mindereinnahmen niedrig halten.

Kantonale Gewinnsteuersenkungen

Aufgrund von Differenzen in der Wirtschaftsstruktur sind die Kantone von der Unternehmenssteuerreform und der zugrunde liegenden Problematik sehr unterschiedlich betroffen. Manche Kantone haben kaum international tätige Unternehmen, einige Kantone haben bereits heute tiefe allgemeine Gewinnsteuersätze, in anderen Kantonen genügen die geplanten Ersatzmassnahmen, um die kritisierten kantonalen Steuerregimes zu ersetzen. Einige Kantone werden jedoch ergänzende Gewinnsteuersatzsenkungen in Betracht ziehen, um die steuerliche Standortattraktivität zu erhalten. Insbesondere die Kantone Genf und Waadt haben entsprechende Projekte angekündigt.

Der Bund wird in Form eines vertikalen Ausgleichs einen finanziellen Beitrag leisten. Ein Beitrag ist gerechtfertigt, weil der Bund massgeblich von einem starken Unternehmensstandort und den hierzulande ansässigen internationalen Unternehmen profitiert. Die Unterstützung des Bundes wird es den Kantonen erleichtern, jene Massnahmen umzusetzen, die nach ihrer jeweils spezifischen Ausgangslage sinnvoll sind. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen Steuersenkungen und den geplanten Ersatzmassnahmen für mobile Erträge. Je enger die neuen Regelungen gefasst werden, desto stärker wird der Druck sein, Steuersenkungen vorzunehmen, um international auch für mobile Unternehmen weiterhin steuerlich wettbewerbsfähige Bedingungen bieten zu können.

Die Wirtschaft sowie alle Kantone (inkl. FDK und KdK) befürworten als vertikale Ausgleichsmassnahme eine Anpassung der Einnahmenteilung zwischen Bund und Kantonen. Heute können die Kantone 17 Prozent der von ihnen erhobenen Mittel für die direkte Bundessteuer einbehalten. Von einer Erhöhung dieses Anteils würden grundsätzlich alle, insbesondere aber Kantone mit hohem Ressourcenpotenzial und damit mit hohen Gewinnsteuereinnahmen profitieren.

Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen beim Bund

- ▶ Die Abschaffung heutiger Steuerprivilegien (Prinzipalgesellschaft, Finance Branch) hat dort, wo keine Ersatzlösungen möglich sind, eine steuerliche Mehrbelastung der Unternehmen zur Folge.
- ▶ Eine Lizenzbox auf Bundesebene wird geprüft, ist bis jetzt jedoch nicht vorgesehen (keine Mindereinnahmen).
- ▶ Die Mindereinnahmen durch einen Zinsabzug auf übermässiges Eigenkapital von schätzungsweise 300 Millionen Franken sind vergleichbar mit den Mindereinnahmen im Falle des Verlustes der mobilen Finanzierungsaktivitäten.
- ▶ Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital hätte 240 Millionen Franken Mindereinnahmen zur Folge.
- ▶ Finanzpolitisch relevant ist die geplante Änderung der Einnahmenteilung bei der direkten Bundessteuer zugunsten der Kantone.

Finanzielle Auswirkungen bei den Kantonen

- ▶ Die Abschaffung heutiger Steuerprivilegien (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaft) hat dort, wo keine Ersatzlösungen möglich sind, eine steuerliche Mehrbelastung der Unternehmen zur Folge.
- ▶ Eine Lizenzbox ersetzt die bisherige privilegierte Besteuerung von Lizenzeinnahmen in kantonalen Steuerregimes. Durch die längere Eintrittsphase werden die Mindereinnahmen deutlich eingeschränkt.
- ▶ Ein Zinsabzug auf übermässiges Eigenkapital hätte im Moment Mindereinnahmen von 330 Millionen Franken zur Folge (die Mindereinnahmen im Falle des Verlustes der mobilen Finanzierungsaktivitäten betragen 50 Millionen Franken).
- ▶ Massnahmen bei der Kapitalsteuer sollen den reduzierten Satz für Statusgesellschaften ersetzen.
- ▶ Je nach individueller Ausgangslage werden gewisse Kantone Gewinnsatzsenkungen vornehmen.
- ▶ Alle Kantone – und insbesondere die von der Reform stark betroffenen – werden von der veränderten Einnahmenteilung der Bundessteuer profitieren.
- ▶ Durch geeignete Massnahmen im neuen Finanzausgleich können die Auswirkungen der USTR III klein gehalten werden. Die Ausgleichszahlungen sollen annähernd auf dem heutigen Niveau erhalten bleiben.⁴

⁴ Sehen Sie hierzu auch: economiesuisse (2014). NFA-Wirksamkeitsbericht: Ziel erfüllt, trotzdem Diskussionsbedarf. dossierpolitik.
http://www.economiesuisse.ch/de/PDF%20Download%20Files/dp_NFA_20140505.pdf

Alternative zur Unternehmenssteuerreform III

► **«Ohne Reform gibt es nur Verlierer.»** Serge Gaillard (Direktor Eidgenössische Finanzverwaltung)⁵

► **«Nichtstun ist keine realistische Option und käme teurer zu stehen.»** Peter Hegglin (Präsident Finanzdirektorenkonferenz)⁶

► **«Insgesamt ist bei diesem Referenzszenario (ohne Reform) mit substantiellen Mindereinnahmen bei den Gewinnsteuern für Bund, Kantone und Gemeinden zu rechnen.»** Bericht der Projektorganisation USTR III von Bund und Kantonen⁷

Die Problemstellung der USTR III ist zweifellos herausfordernd. Die drei Ziele steuerliche Wettbewerbsfähigkeit, internationale Akzeptanz und finanzielle Ergebenigkeit stehen in einem komplexen Verhältnis, teilweise bestehen Zielkonflikte. Die Ansprüche einer Vielzahl von Akteuren müssen berücksichtigt werden: Bund, Kantone, Städte und Gemeinden, internationale sowie lokal tätige Unternehmen, die EU sowie die OECD. Einfache Lösungen gibt es keine. Sicher ist jedoch: Eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform ist für die Schweiz nicht nur standort- und aussenpolitisch, sondern insbesondere auch finanziell vorteilhaft. Dies wird deutlich, wenn die Alternativszenarien vor Augen geführt werden.

Bei einem Festhalten an den heutigen Lösungen drohen international Gegenmassnahmen. Italien hat die Schweiz bereits auf eine «schwarze Liste» gesetzt und erschwert die Abzugsfähigkeit von Zahlungen an Schweizer Gesellschaften sowie die Anwendung des Doppelbesteuerungsabkommens. Im Dezember 2012 hat die EU ihren Mitgliedstaaten in einem Aktionsplan ähnliche Massnahmen empfohlen, um Drittstaaten wie die Schweiz «zur Anwendung von Mindeststandards zu veranlassen». Die Gefahr solcher Gegenmassnahmen gefährdet die Rechts- und Planungssicherheit von hier angesiedelten international tätigen Unternehmen entscheidend und verschlechtert die Standortbedingungen in der Schweiz. Eine Verlagerung von mobilen Aktivitäten und Funktionen an Konkurrenzstandorte wäre die Folge. Die gefährdeten Gewinnsteuereinnahmen alleine betragen bei Bund und Kantonen insgesamt 5 Milliarden Franken. Hinzu kämen die indirekten Effekte durch den Verlust von Arbeitsplätzen sowie Aufträgen an einheimische Dienstleistungs- und Zulieferunternehmen.

Eine ersatzlose Abschaffung der kantonalen Steuerregimes sowie auch eine rasche und starke Gewinnsteuersenkung wären finanzpolitisch eine grosse Herausforderung. Dies bestätigt eine Studie zuhanden der SP (sehen Sie hierzu den nachfolgenden Kasten).

Mobilität der Unternehmen: Auswirkung einer Änderung des Gewinnsteuersatzes auf die Steuereinnahmen (Gutachten z. Hd. der SP)

Ein zentrales Element, das es bei der Lösungssuche zu beachten gilt, ist die Mobilität von Unternehmen. Dies bestätigt eine Studie, die im Auftrag der SP die finanziellen Auswirkungen verschiedener Szenarien simuliert.⁸

Zunächst würde man durch eine Gewinnsteuererhöhung Mehreinnahmen erwarten. Entscheidend für die finanziellen Auswirkungen ist jedoch, wie die Unternehmen auf eine Zusatzbelastung reagieren. So können Unternehmen bestimmte Aktivitäten oder Funktionen ins Ausland verlagern oder auch ganz abwandern. Solche Reaktionen werden in einer sogenannten Elastizität gemessen, die besagt, um wie viel Prozent sich die Steuerbasis reduziert, falls sich die Steuerbelastung um einen Prozentpunkt erhöht. Typische Elastizitäten bei Unternehmensgewinnen liegen international bei einem bis fünf Prozent,

⁵ «Bilanz», das Schweizer Wirtschaftsmagazin vom 2. Mai 2014.

⁶ Ausführungen von RR Peter Hegglin, Präsident FDK, anlässlich der Medienkonferenz vom 19. Dezember 2013, Bundesmedienzentrum, Bern.

⁷ EFD (11. Dezember 2013), Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III): Bericht des Steuerorgans zuhanden des EFD.

⁸ B,S,S. und Mundi Consulting (2014). Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Schlussbericht zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion.

► Die Mobilität der kantonalen Statusgesellschaften ist aufgrund der internationalen Ausrichtung und der Art der Aktivitäten (Immaterialgüterverwaltung, Konzernfinanzierung und Konzernsteuerung) sehr gross.

► Eine radikale Gewinnsteuersenkung wäre gegenüber einem Szenario mit starken Abwanderungsbewegungen mobiler Gesellschaften vorteilhaft. Optimal erscheint jedoch ein Massnahmenmix aus international akzeptierten Sonderlösungen und gezielten kantonalen Gewinnsteuersenkungen.

das heisst, ein bis fünf Prozent der Gewinne wandern ab, falls der Steuersatz um einen Prozentpunkt steigt.

Die Abwanderungsreaktionen sind stark abhängig von der Art des Unternehmens und den Rahmenbedingungen. Elastizitäten sind umso grösser, je kleiner das Land (die Grenze ist nah und es gibt viele mögliche Alternativstandorte), je mobiler die betrachteten Unternehmen (Aktivitäten wie Immaterialgüterverwaltung, Konzernfinanzierung und Konzernsteuerung lassen sich relativ einfach verlagern) und je länger der betrachtete Zeitraum (kurzfristig reagieren nur die am meisten betroffenen, mittelfristig nimmt jedes international tätige Unternehmen eine Standortbeurteilung vor). In Bezug auf die kantonalen Statusgesellschaften in der Schweiz dürften die Elastizitäten deshalb insbesondere mittelfristig deutlich höher liegen. Die besagte Studie simuliert daher auch Elastizitäten von zehn und 20 Prozent.

Unbestritten ist, dass die kantonalen Steuerstatus aufgehoben werden müssen. Ohne weitere Massnahmen bedeutet dies zunächst eine massive Erhöhung der Steuerbelastung für die betroffenen Gesellschaften von heute acht bis zwölf Prozent auf neu zwölf bis 24 Prozent je nach Kanton. Die Studie zeigt die Folgen dieses Referenzszenarios eindrücklich auf. Trotz Steuererhöhung drohen Mindereinnahmen von bis zu 3 Milliarden Franken für Bund und Kantone aufgrund von Abwanderungen. Der Verlust der Einkommenssteuern der Angestellten sowie weitere indirekte Effekte bleiben in der Studie unberücksichtigt. Der tatsächliche Verlust wäre somit noch höher.

Die Studie simuliert auch das Szenario einer radikalen Gewinnsteuersenkung in allen Kantonen auf 13 Prozent. Die gesamten Mindereinnahmen werden auf bis zu 3,1 Milliarden Franken geschätzt. Mindereinnahmen also, die interessanterweise kaum grösser sind als im obigen Referenzszenario. Zu beachten ist jedoch, dass die in der Studie ausgeklammerten Effekte hier nicht negativ, sondern positiv zu Buche schlagen. So könnten Arbeitsplätze erhalten werden, es wäre sogar mit einer Zuwanderung von Unternehmen sowie einer verstärkten Investitionstätigkeit einheimischer Unternehmen aufgrund der geringeren Steuerbelastung zu rechnen. Die Studie zeigt also, dass eine radikale Steuersenkung im Vergleich zu einem Szenario ohne Lösung vorteilhaft wäre.

Aber durch eine radikale Steuersenkung in allen Kantonen lässt sich die Ergiebigkeit des Unternehmenssteuersystems kaum optimal erhalten. Die Studienautoren kommen zum Schluss, dass die Kantone je nach individueller Ausgangslage eine Anpassung der Steuersätze vornehmen sollten. Auch der von der Projektorganisation von Bund und Kantonen vorgeschlagene Massnahmenmix sieht dieses Element vor, wobei der Bund sich bereit zeigt, einen Teil der finanziellen Lasten zu übernehmen. Zudem sieht der Massnahmenmix neue international akzeptierte Sonderlösungen vor, wodurch sich Gewinnsteuersenkungen teilweise erübrigen. Durch diesen Massnahmenmix lässt sich die steuerliche Attraktivität und damit substanzielles Steuersubstrat in der Schweiz erhalten und gleichzeitig auch die finanzielle Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern bestmöglich sicherstellen.

► Missverständnis 3: «Am Ende müssen die Haushalte für die Steuer-senkungen zugunsten der Unternehmen aufkommen.»

► Eine Beteiligungsgewinnsteuer wäre systemfremd, bezüglich der Einnahmen sehr volatil und mit grossem administrativem Aufwand verbunden.

► Im Falle von Gewinnsteuersenkungen ist eine Neubeurteilung der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen gerechtfertigt.

Gegenfinanzierung

Bund: Die steuerpolitischen Ersatzlösungen verursachen auf Bundesebene kaum Mindereinnahmen. Der grösste Posten ist die Neuverteilung der Mittel aus Bundessteuern zugunsten der Kantone (vertikale Ausgleichsmassnahme). Es stellt sich die berechnete Frage, wie der Bund diese Neuverteilung finanziert.

Kantone: Auf kantonaler Ebene werden neue steuerliche Regelungen für mobile Erträge eingeführt. Soweit es sich lediglich um Ersatzmassnahmen handelt, führt dies nicht zu Mindereinnahmen. Gemäss ihrer spezifischen Betroffenheit werden einige Kantone jedoch Gewinnsteuersenkungen vornehmen, um ihre steuerliche Wettbewerbsfähigkeit sicherzustellen bzw. zu steigern. Dabei werden die Kantone ihre finanzielle Lage berücksichtigen. Ausgleichsmassnahmen des Bundes vergrössern die kantonalen Spielräume.

Beteiligungsgewinnsteuer

Als Gegenfinanzierungsmassnahme steht die Einführung einer Beteiligungsgewinnsteuer zur Diskussion. Durch eine neue Steuer auf Veräusserungserlösen von Wertschriften sollen Mehreinnahmen für Bund und Kantone generiert werden.

Im Jahr 1996 schaffte Graubünden als letzter Kanton die Kapitalgewinnsteuer ab. Die Steuer liess sich aufgrund der geringen Ergiebigkeit und des hohen administrativen Aufwands nicht mehr rechtfertigen. Eine Kapitalgewinnsteuer wäre auch heute noch mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden. Bei systematisch korrekter Ausgestaltung müssten Beteiligungsverluste zum Abzug zugelassen werden, was die Ergiebigkeit einer solchen Steuer infrage stellte. Mit Sicherheit wären die Einnahmen äusserst unsicher und volatil. Entsprechend eignet sich die Steuer schlecht als öffentliches Finanzierungsinstrument.

Betroffen von der neuen Steuer wären insbesondere Inhaber von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die den grössten Teil ihres Vermögens in Form von Beteiligungen am eigenen Unternehmen halten. Bei einem Verkauf, einer Geschäftsübergabe oder im Erbschaftsfall müsste der Kapitalgewinn der in der Regel über viele Jahre gehaltenen Beteiligung realisiert und voll versteuert werden.

Beteiligungsgewinne werden in den Kantonen heute indirekt über die in der Regel progressiv ausgestaltete und mit einem Ertrag von über 5 Milliarden Franken sehr ergiebige Vermögenssteuer belastet. Eine Beteiligungsgewinnsteuer zusätzlich zur Vermögensbesteuerung ist steuersystematisch fragwürdig und als Massnahme im Rahmen der thematisch anders gelagerten USTR III sachlich deplatziert.⁹ Die in der Stossrichtung ähnlich gelagerte Vermögenssteuer würde früher oder später infrage gestellt, was nicht im Interesse der Kantone sein kann.¹⁰

Teilbesteuerung der Dividenden

Soweit Anpassungen am Gewinnsteuersatz vorgenommen werden, ist eine Neubeurteilung der Teilbesteuerung von Beteiligungserträgen möglich. Eine tiefere Gewinnbesteuerung senkt die Gesamtsteuerbelastung solcher Erträge für Aktionäre. Im Umfang der sinkenden Gewinnsteuer könnte die Teilbesteuerung korrigiert werden.

⁹ «Die bestehende Vermögenssteuer plus eine zusätzliche Kapitalgewinnsteuer (haben) nicht gleichzeitig Platz.» (EFD, 2001, Volksinitiative für eine Kapitalgewinnsteuer: Dokumentation, S. 1)

¹⁰ «Bei Einführung einer Kapitalgewinnsteuer (würde) die kantonale Vermögenssteuer unter erheblichen Druck auf Abschaffung oder deutliche Reduktion geraten.» (EFD, 2001, S. 4)

► Statt für neue Ausgaben sollten strukturelle Einnahmenüberschüsse für das staatspolitisch prioritäre Projekt der Weiterentwicklung der Unternehmenssteuern verwendet werden.

Strukturelle Überschüsse

Gemäss dem Bericht der Projektorganisation verbleibt dem Bund aufgrund der sich frühestens ab 2018 abzeichnenden Umsetzung der USTR III Zeit, um benötigten finanzpolitischen Spielraum für vertikale Ausgleichsmassnahmen aufzubauen. Der Weg dazu ist ein angepasstes, massvolleres Ausgabenwachstum. Bei der Planung der nächsten Legislatur 2015 bis 2019, bei der Festlegung des Legislaturfinanzplans 2017 bis 2019 und den damit verbundenen mehrjährigen Finanzbeschlüssen und Zielwachstumsraten kann der Bund die finanziellen Eckwerte so setzen, dass die Ausgaben insgesamt etwas weniger stark wachsen, als es gemäss Einnahmenplanung möglich wäre. Strukturelle Überschüsse, die auf diese Weise aufgebaut werden, können für die Finanzierung der staatspolitisch zentralen Weiterentwicklung des Unternehmenssteuersystems genutzt werden. Sparprogramme oder Steuererhöhungen sind in diesem Fall keine erforderlichlich.

Die Nutzung von strukturellen Überschüssen für staatspolitisch prioritäre Projekte ist beim Bund üblich. Beispiele dafür sind die starke Erhöhung der Entwicklungshilfe oder der Ausbau der Bildungsausgaben, die jeweils ohne zusätzliche Steuermittel allein durch die Nutzung von finanziellen Spielräumen finanziert wurden. Gemäss den aktuell erhältlichen Finanzplanzahlen zeichnen sich mittelfristig substantielle finanzielle Überschüsse ab.

Position der Wirtschaft

Das Ziel der Unternehmenssteuerreform III ist die Stärkung der steuerlichen Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz. Der Erhalt bzw. der Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten international tätiger Unternehmen ermöglicht die Sicherung der finanziellen Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern. Die geplante steuerpolitische Stossrichtung sieht international akzeptierte Ersatzlösungen für bestehende steuerliche Sonderregeln sowie gezielte kantonale Gewinsteuerensenkungen mit finanzieller Unterstützung des Bundes vor. Der vorgeschlagene Massnahmenmix ist der beste Garant dafür, dass die Schweiz auch in Zukunft ein weltweit führender Unternehmensstandort bleibt und die Einnahmen aus Unternehmenssteuern in ihrer heutigen Höhe erhalten bleiben. Alternativszenarien mit substantiellen Mindereinnahmen von bis zu 3 Milliarden Franken sind so zu vermeiden. Nichtstun würde in jedem Fall teurer. Die geplante Unternehmenssteuerreform III als staatspolitisch prioritäres Projekt lässt sich auf Bundesebene durch eine vorausschauende Finanzpolitik ohne Sparprogramme oder Steuererhöhungen finanzieren.

Rückfragen:

christian.frey@economiesuisse.ch

Impressum

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