

Unternehmenssteuerreform III

Analyse und Vorschläge nach der B,S,S.-Studie

Roger Nordmann, 20.2.2014

Dieses Dokument enthält unsere Analyse der B,S,S.-Studie und die Vorschläge, die wir auf dieser Grundlage machen. Die B,S,S. ist dabei, ausser dem Autor selbst, nicht involviert.

Version ohne Grafiken – die Grafiken finden sich im französischsprachigen Originaltext

Inhalt

1. Ausgangslage.....	2
2. Die Studie des B,S,S.-Büros	3
3. Die einfache Anpassung des Sonderstatus ohne sonstige Änderung.....	4
4. Die Senkung der kantonalen Steuern (Genfer Strategie)	4
5. Ein eklatanter Gegensatz.....	5
6. Ist die horizontale Solidarität zwischen den Kantonen erreichbar?	5
7. Die Forderungen der SP-Fraktion an den Bundesrat	6
8. Das Szenario der Initiative " <i>Für eine gerechte Unternehmensbesteuerung in der ganzen Schweiz</i> "	6

1. Ausgangslage

Die Unternehmensgewinnsteuer bringt dem Bund 6,5 Milliarden netto ein. **Die Unternehmen mit Sonderstatus generieren 49% des Unternehmensgewinns und bringen 49% der Erträge des Bundes auf dieser Steuer ein.**

Auf kantonaler und kommunaler Ebene ist die Situation ganz anders. Dort tragen die Unternehmen mit Sonderstatus nur 20% zum Gewinnsteuerertrag bei. Die grosse Differenz ist genau auf den Sonderstatus zurückzuführen, den das Bundesrecht explizit erlaubt. Für die Sondergesellschaften sehen die Kantone enorme Rabatte bei der Berechnung der Veranlagung vor, weshalb die Kantone und ihre Gemeinden nur relativ wenige Gewinnsteuern dieser Firmen einnehmen.

In der Schweiz haben sich zahlreiche Unternehmen angesiedelt, um vom Sonderstatus zu profitieren, den ihnen die Kantone bieten. Der Bund, der im Gegensatz zu den Kantonen bei der direkten Bundessteuer keinen Rabatt gewährt, hat die Erträge auf dem Gewinn der Unternehmen in 20 Jahren um das Vierfache erhöhen können. Gleichzeitig ist das nominelle BIP nur um 70% gewachsen. Hier zeigt sich, wie stark der Bund von diesem Manna abhängig geworden ist. Die Entwicklung ist nicht zufällig. Sie widerspiegelt vielmehr eine sorgfältig aufgebaute Strategie der Steuerwilderei. Naiverweise glaubte der Bund, er könne sich gegenüber der ausländischen Kritik aus der Affäre ziehen, indem er selber keinen Rabatt gewährt und die Verantwortung auf die Kantone abschiebt.

Nach der Abstimmung vom 9. Februar erscheint diese Strategie in doppelter Hinsicht als kontraproduktiv. Einerseits hat sie künstlich und sinnlos die Einwanderung angeheizt, was anscheinend einem Teil der Bevölkerung missfällt. De facto bedrohen diese Exzesse das Überleben der bilateralen Verträge.

Andererseits handelt es sich um ein grosses Konflikthema mit Europa. Dessen Lösung ist eine der Grundvoraussetzungen für den Neubeginn des Dialogs mit Europa.

Mit der Finanzkrise von 2008 und der Eurokrise von 2010 hat diese Strategie einen Scherbenhaufen verursacht. Die Dumping-Praktiken werden international nicht mehr akzeptiert. Im Rahmen der OECD und der G20 hat sich eine Gegenbewegung entwickelt. Nach und nach wird ein verbindliches internationales Instrumentarium aufgebaut, um gegen das zu kämpfen, was gemeinhin als "Base Erosion and Profit Shifting" bezeichnet wird. Für die wichtigsten entwickelten Länder wird es immer offensichtlicher, dass es nicht möglich ist, aus der Schuldenspirale nach der Krise und der Bankenrettung auszubrechen, ohne die Steuerlücken zu stopfen.

Während die Abhängigkeit des Bundes vom Sonderstatus riesig ist, sieht es bei den Kantonen sehr unterschiedlich aus. Den durchschnittlich 20% der Erträge aus der Unternehmenssteuer der Sondergesellschaften liegen vielfältige Situationen zugrunde. In einigen Kantonen sind praktisch keine solchen Firmen angesiedelt. Umgekehrt sind zwei Kantone noch stärker als der Bund abhängig: In Baselstadt und Zug macht der Sonderstatus mehr als die Hälfte der Erträge aus dem Unternehmensgewinn aus. Fünf weitere Kantone weisen eine Abhängigkeit über dem interkantonalen Durchschnitt von 20% aus: SH 43%, SZ 34%, VD 29%, GE und NE 28%.

Wenn alle Unternehmen mit Sonderstatus wegziehen würden, würden der Bund, Basel und Zug den grössten Schaden erleiden. Bei den übrigen Kantonen wäre der Schaden mässig oder klein. Das bedeutet, dass vor allem der Bundeshaushalt anfällig ist.

2. Die Studie des B,S,S.-Büros

Wir haben das B,S,S.-Büro beauftragt, die finanziellen Auswirkungen verschiedener politischer Szenarien zu prüfen. Die drei wichtigsten sind:

1) Aufhebung des Sonderstatus ohne Änderung der ordentlichen kantonalen Steuersätze. Diese Sätze würden also neu vollumfänglich auf die früheren Nutzniesser des Sonderstatus angewandt.

2) Das Szenario einer Senkung auf 13% (effektiver Satz) Unternehmenssteuer, gemäss der Hypothese des früheren Genfer Staatsrats David Hiler.

3) Das Initiativprojekt der SP für 16% effektiven Steuersatz in der ganzen Schweiz (Bundessockel) mit Verteilung der Erträge an die Kantone und ihre Gemeinden im Verhältnis zu Arbeitsplätzen, Bevölkerung und Zentrumslasten.

Die Reaktion der Unternehmen mit Sonderstatus auf eine Erhöhung der Steuerbelastung beeinflusst die Entwicklung der Erträge auf drastische Art und Weise. Wir haben für jedes Szenario verschiedene Elastizitätsstufen bei einer Steuererhöhung durchrechnen lassen, was sich in unterschiedlicher Abwanderungsneigung äussert. Das geht von einer sehr schwachen Elastizität (1) bis hin zu einer sehr starken Elastizität (4).

Das Modell ist folgendes: Bei den ersten zwei Prozentpunkten Steuererhöhung wandert wegen der Transaktionskosten kein Unternehmen ab. Ab dem dritten Prozentpunkt Erhöhung bewegt jeder zusätzliche Punkt 1%, 5%, 10% oder 20% der Unternehmen zur Abwanderung (Elastizität 1 bis 4).

Beispiel: Ein Kanton, der die Unternehmen mit Sonderstatus bisher zu 12% besteuerte, belastet ihnen neu den ordentlichen Steuersatz von 22%. Die Differenz beträgt 10%. Da die ersten zwei Punkte keine Rolle spielen, geht es um 8 Prozentpunkte Unterschied.

- Auf der Stufe 1, mit einer Abwanderungsneigung von 1% pro Prozentpunkt Steuererhöhung bleiben 92% der Unternehmen $[(100\%-1\%)^8]$. Der Substanzverlust beträgt mit anderen Worten 8% .
- Auf der Stufe 2, mit einer Abwanderungsneigung von 5% pro Prozentpunkt Steuererhöhung bleiben 66% der Unternehmen $[(100\%-5\%)^8]$. Der Substanzverlust beträgt mit anderen Worten 34%.
- Auf der Stufe 3, mit einer Abwanderungsneigung von 10% pro Prozentpunkt Steuererhöhung bleiben 43% der Unternehmen $[(100\%-10\%)^8]$. Der Substanzverlust beträgt mit anderen Worten 57% .
- Auf der Stufe 4 mit einer Abwanderungsneigung von 20% pro Prozentpunkt Steuererhöhung bleiben 17% der Unternehmen $[(100\%-20\%)^8]$. Der Substanzverlust beträgt mit anderen Worten 83%. **Diese Stufe wird als "Worst Case" bezeichnet.**

Die Stufe 4 ist ein "Worst Case". Aufgrund des internationalen Vergleichs und der wissenschaftlichen Literatur in der B,S,S.-Studie (Kapitel 5) ist es unwahrscheinlich, dass dieses Szenario eintritt. Ein Umzug ist mit hohen Transaktionskosten verbunden, insbesondere wenn das Unternehmen Personal in der Schweiz beschäftigt (und damit Steuereinnahmen von natürlichen Personen generiert). Dennoch haben wir angesichts der hohen Mobilität gewisser Firmen aus Gründen der Stichhaltigkeit auch diese Elastizitätsstufe 4 in die Berechnungen mit einbezogen.

3. Die einfache Anpassung des Sonderstatus ohne sonstige Änderung

Wenn man ganz einfach den Sonderstatus aufhebt und alle Unternehmen nach dem ordentlichen Satz besteuert, ohne die Kantonssteuern zu ändern, werden einige Unternehmen, die heute vom Sonderstatus profitieren, entweder in Kantone mit tieferem Steuersatz oder ins Ausland abwandern. Eine Aufteilung 50:50 von Abwanderungen in andere Kantone bzw. ins Ausland scheint das realistischste Szenario zu sein, denn die Kantone mit tiefem Steuersatz bleiben im internationalen Vergleich extrem attraktiv.

Das Ergebnis (Tabellen 10 und 11 B,S,S., Szenarien 1c bis 4c) ist sehr interessant. In diesem Worst Case steigern einige Kantone der Innerschweiz ihre Einnahmen enorm, weil sie einen Grossteil der Unternehmen aufnehmen, die aus Kantonen mit hohen Steuern wegziehen. Andere Kantone, eben jene mit den hohen Steuersätzen, verlieren demgegenüber kräftig. Dies gilt vor allem für BS, VD und GE. **Insgesamt gewinnen jedoch die Kantone selbst in diesem Worst Case eine halbe Milliarde.** Sogar im schlechtesten Fall wird also der Substanzverlust mehr als kompensiert durch die Tatsache, dass man auf die Spezialbehandlung mit dem Sonderstatus verzichtet und alle Gewinne ohne Rabatt besteuert. Bei den drei neben dem Worst Case übrigen Elastizitätsstufen gewinnen die Kantone alle, jeder einzelne in unterschiedlichem Ausmass.

Umgekehrt jedoch verliert der Bund in jedem Fall, und zwar bis zu 1,2 Milliarden. Weshalb? Weil er die ins Ausland abgewanderte Substanz nicht mehr besteuern kann (im Worst Case verlagert sich 39% der nationalen Substanz des Sonderstatus ins Ausland). Hingegen besteuert der Bund weiterhin die in die Innerschweiz verlagerte Substanz.

Dieses Ergebnis ist absolut bemerkenswert und politisch explosiv: Wenn die Kantone sich weigern, ihre Steuersätze zu senken, können sie insgesamt ihre Einnahmen bei einer Aufhebung des Sonderstatus erhalten, selbst bei Hyperelastizität der Unternehmen. Damit alle auf ihre Rechnung kommen, muss natürlich der Finanzausgleich gestärkt und modifiziert werden. **Durch eine freiwillige horizontale Solidarität gewinnen die Kantone finanziell bei der Aufhebung des Sonderstatus, der mit Recht von der Europäischen Union in Frage gestellt wird.**

Wenn die Kantone dank der horizontalen Solidarität der Versuchung widerstehen, ihre Steuersätze zu senken, ist es der Bund, der den Verlust erleidet. Genau aus diesem Grund versucht der Bund mit allen Mitteln, die Kantone unter dem Vorwand der internationalen "Wettbewerbsfähigkeit" dazu zu bringen, ihre Steuersätze zu senken. Deshalb versucht er, ihnen "Kompensationen" anzubieten, deren Umriss noch äusserst vage sind. **Wenn die Kantone mit vielen Sondergesellschaften ihren ordentlichen Steuersatz bei der Abschaffung des Sonderstatus stark senken, werden nur wenige Unternehmen ins Ausland abwandern. Indirekt wird so der Bund seine Verluste minimieren. Die Kantone jedoch werden ruiniert, weil ihre Einnahmen auf den ordentlichen Firmen einbrechen.** Das ist die "Genfer" Strategie, die im nächsten Abschnitt erläutert wird.

4. Die Senkung der kantonalen Steuern (Genfer Strategie)

Unter der Ägide des früheren Vorstehers des Finanzdepartements hatte der Kanton Genf eine drastische Senkung der Gewinnsteuer mit einem effektiven Steuersatz von 13% für alle Unternehmen befürwortet (während die ordentlichen Firmen in Genf heute 24% bezahlen). 7,8% würden dabei an den Bund gehen, für den Kanton und die Gemeinden blieben nur gerade ca. 5% übrig. Die Idee dahin-

ter war, möglichst viel wirtschaftliche Substanz in Genf zu erhalten. Das Szenario hat jedoch einen entscheidenden Nachteil: Es führt zu enormen Verlusten in der Grössenordnung von 400 Millionen für Genf, egal wie gross die Abwanderungsneigung der Unternehmen ist. Genf wollte diese Verluste beim Bund einfordern, um das Loch zu stopfen, das sich in den Kantonsfinanzen öffnen würde.

Wenn die grossen Kantone wie VD und GE diese Strategie anwenden sollten, würde eine Angleichung gegen unten unausweichlich: Die ordentlichen Firmen würden zahlreich in die Kantone mit 13% ziehen, was zu unhaltbaren Situationen in den Kantonen führen würde, welche die Bewegung gegen unten nicht mitmachen wollen.

Wir haben dieses Szenario ausrechnen lassen (Tabellen 14 und 15 B,S,S., Szenarien 1e bis 4). **Das Ergebnis ist ein absolutes Desaster für die Kantone, verlieren sie doch insgesamt zwischen 2,5 und 2,8 Milliarden**, diesmal wegen der Steuersatzsenkung und nicht wegen der Abwanderung der Unternehmen. Keine Überraschung hingegen **beim Bund, der – bei fast gleichbleibender Substanz – praktisch vernachlässigbare Verluste (20 bis 300 Millionen) hinnehmen müsste.**

5. Ein eklatanter Gegensatz

Der Gegensatz ist eklatant:

- Wenn die Kantone dem Bund widerstehen und sich weigern, die Steuersätze zu senken, kommen sie bei der Aufhebung des Sonderstatus gut weg. Insgesamt beträgt der Verlust im Worst Case für die Behörden auf allen drei Ebenen 740 Millionen bei einem Total von 15,3 Milliarden. Aber es kann sogar ein Gewinn herauschauen, falls die Unternehmen eine weniger starke Abwanderungsneigung zeigen.
- Wenn die Kantone die Genfer Strategie verfolgen, wird der Gesamtverlust für die Behörden auf den drei Ebenen zwischen 2,5 und 3,1 Milliarden betragen.

Die Situation erinnert an das Dilemma des Gefangenen: Wenn die Kantone (= Gefangene) untereinander solidarisch sind und sich weigern, beim Plan des Bundes (= Wächter) mitzumachen, kommen sie gut weg. Aber es reicht, dass ein Gefangener beginnt, die andern zu verraten, und das Konstrukt stürzt ein; dann wird es der Bund sein, der die Kastanien aus dem Feuer holen muss.

Das erklärt, warum der Bund den Kantonen, die kooperieren [= ihre Steuersätze senken], Finanzausgleiche in Aussicht stellt und so ihre horizontale Solidarität untergräbt. Wenn man das finanzielle Gesamtergebnis anschaut, ist das eine sehr kurzsichtige Haltung, und aus Sicht der kumulierten öffentlichen Finanzen ein absolut suboptimales Ergebnis.

Gegen aussen wird die Verallgemeinerung eines effektiven Steuersatzes von 13% die Position des Steuerdumpings in der Schweiz noch verstärken, was zu massivem Druck führen wird.

6. Ist die horizontale Solidarität zwischen den Kantonen erreichbar?

Das ist die grosse Frage. Der ungebremste Run auf den Sonderstatus hat die strukturellen Ungleichgewichte zwischen den Kantonen und die Abhängigkeit gewisser Behörden, darunter jene des Bundes, von diesem zweifelhaften Manna verstärkt. Die Spannungen zwischen Kantonen im Rahmen des Finanzausgleichs sind enorm. Die Schaffung der "*Konferenz der NFA-Geberkantone*" ist ein Ausdruck

davon. Sie zeigt, wie diese Politik des Bundes, der die Kantone dazu bringen will, Steuerdumping zu betreiben, das Land in eine verzwickte Lage gebracht hat.

Wenn man den Sonderstatus abschafft ohne die Steuersätze zu verändern (Szenario der freiwilligen Solidarität), werden sich die wirtschaftsstrukturellen Ungleichgewichte zwischen den Kantonen verstärken (Tabellen 10 und 11). In gewissen Kantonen mit tiefem Steuersatz (LU, AR) wird sich die Anzahl Firmen bis zu verfünffachen. In anderen werden 90% der bis anhin vom Sonderstatus profitierenden Firmen wegziehen; dazu gehören namentlich VD, ZH, BS und GE. Die interkantonalen Reibungen werden riesig sein. Es bräuchte einen sehr grossen Geist der Solidarität, um zum Beispiel ZG dazu zu bringen, GE mehr zu bezahlen. Dies umso mehr, als diese interkantonalen Bewegungen Auswirkungen auf die Erträge von natürlichen Personen haben.

Politisch dürfte es nicht sehr schwer sein, einen Keil zwischen die Kantone zu treiben. Zu diesem Zweck ist es kaum nötig, den ganzen Verlust der Kantone nach "Genfer" Szenario zu kompensieren. Deshalb dürfte sich das Szenario der freiwilligen horizontalen Solidarität langfristig kaum halten können und rasch zu einem Szenario nach Genfer Art werden.

7. Die Forderungen der SP-Fraktion an den Bundesrat

Die SP-Fraktion verteidigt folgende Ziele in diesem Dossier:

- 1) Den Sonderstatus aufheben ohne gleichzeitig neue Dumpinganreize einzuführen, die auf internationaler Ebene unweigerlich bekämpft würden. Es braucht eine nachhaltige und zuverlässige Lösung für die Unternehmen.
- 2) Die Gesamtverluste für die Behörden, insbesondere für die Kantone und Gemeinden minimieren.
- 3) Eine Verlagerung der Steuerbelastung hin zu den natürlichen Personen vermeiden. Die möglichen Ertragsausfälle müssen bei der Besteuerung der Unternehmen selbst (oder eventuell der Aktionäre) kompensiert werden.

Insgesamt ist deshalb in einer ersten Phase das Szenario der interkantonalen Solidarität und der Erhaltung der Erträge anzustreben. Wenn – wie aus Gründen der strukturellen Ungleichgewichte zwischen den Kantonen zu befürchten – die Kantone der Versuchung der „Spirale gegen unten“ erliegen, kommt es bei den öffentlichen Finanzen unweigerlich zur Katastrophe. In diesem Fall könnte nur die Volksinitiative *"Für eine gerechte Unternehmensbesteuerung in der ganzen Schweiz"* ein wirksames Gegenmittel sein. Dazu mehr im nächsten Abschnitt.

8. Das Szenario der Initiative *"Für eine gerechte Unternehmensbesteuerung in der ganzen Schweiz"*

Das Initiativprojekt sieht eine Bundessteuer von 16% (effektiver Satz) vor¹, mit der Möglichkeit, auf lokaler Ebene einige Prozente mehr zu besteuern (Möglichkeit, die in einer ersten Phase in den Kantonen mit Angst vor Verlust der Steuersubstanz nicht angewandt wird). Das zusätzliche Manna, das

¹ Ursprünglich wurde die Zahl von nominal 16% bzw. effektiv 13,7% ins Auge gefasst. Die von B,S,S. gemachten Berechnungen zeigen jedoch, dass man den Steuersatz bei effektiv 16% festlegen muss (nominal 19%), um eine gewisse Stabilität der Erträge zu erhalten.

aus der Erhöhung der effektiven Besteuerung von 7,8% auf 16% resultiert, kommt nicht dem Bund zugute. Es wird unter den Kantonen und ihren Gemeinden im Verhältnis zu Arbeitsplätzen, Zentrumslasten und Bevölkerung aufgeteilt.

Im Worst Case mit einer sehr starken Abwanderungsneigung der Unternehmen verlieren die Kantone und ihre Gemeinden insgesamt 1,5 Milliarden (bei einer aktuellen Gesamtsumme von 10,5 Milliarden inklusive Anteil der Kantone an der DBST). Der Bund verliert schlimmstenfalls 1,4 Milliarden. Alles in allem fallen die Verluste im Worst Case deutlich tiefer aus als bei der "Genfer" Lösung.

Aber der Verlust kann auch kleiner sein: Auf der Stufe "3", mit einer Abwanderungsneigung von 10% pro Prozentpunkt Steuererhöhung beträgt der Verlust nur 60 Millionen für die Kantone und 800 Millionen für den Bund.

Auf gesamtschweizerischer Ebene bedeutet der extreme Worst Case die Abwanderung von 45% der Sondergesellschaften (ihre Steuerbelastung erhöht sich von 12% auf 16%). Doch bei einer geringeren Elastizität (Stufe "3") beträgt der Substanzverlust nur 26%.

Weiterer Vorteil: Die Errichtung eines nationalen Sockels bei 16% führt zu einer Dezentralisierung der Steuersubstanz und zu einer gerechteren Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität unter den Kantonen. Dies wird das Dispositiv des Finanzausgleichs vereinfachen und erleichtern, was klar einer der Vorteile der Initiative im Vergleich zum Szenario der interkantonalen Solidarität ist, selbst wenn im Worst Case der Substanzverlust mit der Initiative etwas höher ausfällt. In zahlreichen Kantonen mit hoher Steuerbelastung führt die Initiative zu einer Steuersenkung für die ordentlichen Firmen.

Die Lancierung der Initiative ist keine beschlossene Sache. Sie wurde der SP erst vorgeschlagen. Mehr als für eine unmittelbare Lancierung eignet sich die Initiative als Pfand in der Hinterhand, sollte sich das Genfer Szenario durchsetzen.