

# Unternehmenssteuerreform III: Die Austreibung des Teufels mit dem Belzebug

Ende 2013 hat der Bundesrat seine Vorstellungen zur Unternehmenssteuerreform III (USR III) präsentiert (Eidg. Finanzdepartement 2013). Sie sind eine Reaktion auf die Bestrebungen der OECD, der G20 und der EU, die Verschiebung des mobilen Kapitals in Steueroasen, die Unternehmen nicht oder sehr tief besteuern, zu vermeiden. In der Schweiz kommt insbesondere das Regime der sogenannten Sondergesellschaften (Domizil-, Holdinggesellschaften, gemischte Gesellschaften, Prinzipalbesteuerung und Finanzbetriebsstätten) unter Druck. Die EU verlangt, dass die Schweiz den Status der Sondergesellschaften abschafft, das heisst die Steuersätze für ordentliche Unternehmen und Sondergesellschaften angleicht und die aktuellen OECD-Regeln einhält. Die Schweiz hat sich dazu bereit erklärt, im Gegenzug soll die EU darauf verzichten, Gegenmassnahmen zu ergreifen. Ein entsprechendes Memorandum of Understanding mit der EU wurde inzwischen verabschiedet.<sup>1</sup>

Der Bundesrat schlägt im Bericht der eidgenössischen Steuerverwaltung im Wesentlichen vor, das Statut für Sondergesellschaften aufzuheben und sog. Lizenzboxen sowie eine zinsbereinigte Gewinnsteuer einzuführen.<sup>2</sup> Letzteres bedeutet, dass von Teilen des Eigenkapitals ein fiktiver Zins ermittelt wird und von den Gewinnen abgezogen werden kann. Das würde für alle Unternehmen gelten und auch für ordentliche Unternehmen eine Steuersenkung bedeuten. Hinzu käme eine deutliche Senkung der kantonalen Gewinnsteuersätze, weil viele Kantone versuchen würden, die Sondergesellschaften mit tieferen Regelsteuersätzen von einem Wegzug abzuhalten.

## Unternehmenssteuern sinken weiter

Eine solche Entwicklung ist aus verteilungspolitischen und finanzpolitischen Gründen höchst unerwünscht. Die Unternehmenssteuern sind in den letzten Jahren ohnehin schon in allen Kantonen gesenkt worden, und zwar nicht nur bei der Bundessteuer und für Sondergesellschaften im Zuge der

---

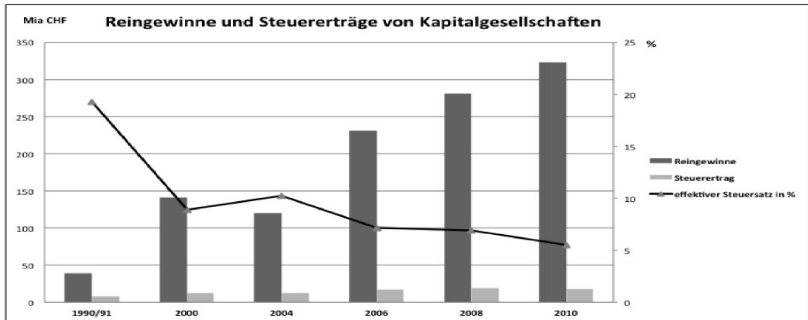
### Hans Baumann

1948, ist Ökonom und Mitglied der Denknetz-Kerngruppe. Als Berater, Dozent und Autor ist er für verschiedene Projekte tätig und sitzt für die SP im Gemeinderat von Dübendorf.

### Vorgesehener Zeitplan USR III

Vorlage Bundesrat:	Nach den Sommerferien 2014
Botschaft Bundesrat an Parlament:	Frühling 2015
Inkrafttreten:	Frühestens 2018

Unternehmenssteuerreform I (USR I) von 1998, sondern in fast allen Kantonen auch für die ordentlich besteuerten Unternehmen. In den letzten 20 Jahren sind die Reingewinne der Unternehmen um mehr als das Achtfache gestiegen. Im Steuerjahr 1990/91 haben die Kapitalgesellschaften rund 39 Milliarden Franken Gewinne versteuert, 2010 ist diese Summe auf über 322 Milliarden gestiegen. Dazu beigetragen haben Gewinnsteigerungen bei den Unternehmen im Allgemeinen, aber zu einem grossen Teil auch der Zuzug steuerbefreiter Sondergesellschaften. In der gleichen Zeit hat sich der Ertrag von Bund, Kantonen und Gemeinden aus der Unternehmenssteuer nur etwa verdoppelt. Die tatsächliche durchschnittliche Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften ist dadurch von 19.3 Prozent des Reingewinns im Steuerjahr 1990/91 auf 5.5 Prozent im Jahr 2010 gesunken.<sup>3</sup> Von 2008 bis 2010, dem letzten in der Steuerstatistik verfügbaren Jahr, sind die Steuereinnahmen trotz steigender Gewinne sogar absolut gesunken.



Quellen: Eidgenössische Steuerverwaltung, Direkte Bundessteuer und EFD, Finanzstatistik der Schweiz 2011, eigene Berechnungen.

Am 24.3.2014 hat die Finanzdirektorenkonferenz der Kantone letztmals eine Stellungnahme abgegeben. Darin befürwortet sie die Lizenzboxen, lehnt aber die zinsbereinigte Gewinnsteuer ab. Eine Mehrheit der Kantone geht davon aus, dass die kantonalen Steuersätze gesenkt werden müssen. In verschiedenen Kantonen wurde eine Reduktion des Gewinnsteuersatzes auf 13 Prozent vorgeschlagen. Im Kanton Zürich spricht die Finanzdirektion von einer Senkung auf 14 bis 16 Prozent.<sup>4</sup>

Heute beträgt der Steuersatz zwischen 12 (Kanton Luzern) und 24 Prozent (Kanton Genf). Hinzu kämen die neuen Steueroptimierungsmöglichkeiten durch die Lizenzbox und die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Die geplante Reform würde vielen Kantonen beträchtliche Steuerausfälle bescheren. Diese fordern deshalb vom Bund einen Ausgleich von mindestens 50 Prozent des verursachten Steuerausfalls (Konferenz der kantonalen FinanzdirektorInnen 2014).

Leidtragende der erneuten Senkung der Unternehmenssteuern wären die natürlichen Personen, deren Steuerabgaben ansteigen würden, wie dies im Kanton Luzern bereits geschehen ist. Zu befürchten sind auch ein erhöhter Spardruck bei den öffentlichen Ausgaben und weniger Mittel für den Service Public. Die geplante Lösung mit den Lizenzboxen ist zudem kaum eine nachhaltige: Die OECD kritisiert gemäss ihrem BEPS-Bericht (Base Erosion and Profit Shifting) Lizenzboxen als Steuerermeidungspraxis und möchte diese eliminieren oder einschränken (OECD 2013). Die EU hat kürzlich gegen die Mitgliedstaaten Irland, Niederlande und Luxemburg eine Untersuchung eröffnet mit dem Ziel, die Vereinbarkeit der dort angewendeten Lizenzboxen mit dem EU-Recht zu überprüfen.<sup>5</sup> Davon ist die Schweiz indirekt betroffen. Die EU wird auch von Drittländern keine Lösungen akzeptieren, die innerhalb der EU als nicht rechtmässig beurteilt werden.

Die SP Schweiz denkt seit rund einem Jahr über eine neue Volksinitiative im Bereich der Unternehmensbesteuerung nach (Nordmann 2013). In diesem Zusammenhang hat sie eine Studie veröffentlicht (B,S,S./Mundi Consulting 2013). Diese zeigt auf, dass die geplante USR III eine Art Loose-loose-Situation schaffen würde. Von einer Abschaffung des Sonderstatuts und einer Senkung der kantonalen Unternehmenssteuern würden nur einige wenige Steueroasen wie Zug oder Luzern profitieren, die anderen Kantone würden mit teilweise riesigen Steuerausfällen zu den Verlierern gehören. Als Alternative wird diskutiert, die Bundessteuer für alle Unternehmen von 7.8 (effektiv) auf 16 Prozent zu erhöhen und die Mehreinnahmen auf die Kantone zu verteilen. Die Kantone könnten, wie bisher, auch noch eigene Steuern erheben. In einer weiteren Variante wird über eine Bundes-Einheitssteuer von 19 Prozent nachgedacht, ohne die Möglichkeit zusätzlicher kantonalen Steuerprozente.

### **Abschaffung des Sonderstatuts ohne Steuersenkung ist verkräftbar**

Wie sehr die Kantone von der geplanten USR III betroffen sein werden, hängt wesentlich davon ab, welche Bedeutung die Sondergesell-

schaften heute für ihre Steuereinnahmen haben. Auch in grossen Kantonen wie Zürich, Bern, Basel und Genf hat die Bedeutung der Sondergesellschaften in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen ist aber sehr verschieden. Die folgende Tabelle zeigt die Gewinnsumme und die Steuererträge von Sondergesellschaften und ordentlich besteuerten Unternehmen in verschiedenen Kantonen und beim Bund.

**Steuerrelevante Gewinne und Steuererträge (Durchschnitt 2007–2009) in Millionen Franken.<sup>6</sup>**

	Gewinne Sonderge- sellschaften	Erträge Sonderge- sellschaften	Total Gewinne alle Gesellsch.	Total Erträge alle Gesellsch.	Erträge Son- dergesell- schaften in %
Zürich	4'244	174	14'914	1'737	10.0
Bern	822	29	4'926	650	4.5
Basel	12'506	559	14'644	894	62.5
Genf	8'674	374	13'177	796	47.0
Zug	6'167	277	8'346	459	60.3
Alle Kantone	48'334	2'115	99'168	8'862	23.9
Bund	48'330	3'141	99'168	6'445	48.7

Quelle: B,S,S./Mundi Consulting 2013.

Es wird sofort ersichtlich, wie verschieden die Kantone von einem Wegfall des Sonderstatuts betroffen wären. In Zug weisen Sondergesellschaften rund 70 Prozent aller Gewinne aus, und bei den Sondergesellschaften kommt über die Hälfte aller Einnahmen von juristischen Personen. Ähnlich präsentiert sich die Lage in Schwyz und Schaffhausen sowie in Basel-Stadt mit dem Spezialfall der Pharmafirmen. Der Kanton Waadt wäre in einem ähnlichen Mass betroffen wie der Kanton Genf. Auch in Zürich machen die Gewinne von Sondergesellschaften mittlerweile rund einen Drittel aller Gewinne aus. Da aber Sondergesellschaften nur minimal besteuert werden, liefern sie nur 174 Millionen oder 10 Prozent aller Unternehmenssteuern ab. In Bern ist es noch weniger. Eine Abschaffung des Sonderstatuts wäre also für diese beiden grossen Kantone aus Sicht der Steuereinnahmen verkraftbar, selbst wenn *alle* Sondergesellschaften aus dem Kanton wegziehen würden. Diese Schlussfolgerung gilt abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen für alle Kantone. Eine grosse Bedeutung haben die Erträge der Sondergesellschaften hingegen für den Bund, da sie die reguläre Bundessteuer bezahlen.

Die Schlussfolgerungen gelten allerdings nur steuertechnisch. Die möglichen Auswirkungen auf die Arbeitsplätze in einzelnen Kantonen wurden bisher nicht untersucht. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass Domizilgesellschaften (Briefkastenfirmen) kaum Arbeitsplätze und Holdinggesellschaften nur wenige Arbeitsplätze in der Schweiz haben. Bei gemischten Gesellschaften, die bis zu 20 Prozent des Umsatzes im Inland erwirtschaften, könnten mehr Arbeitsplätze betroffen sein.

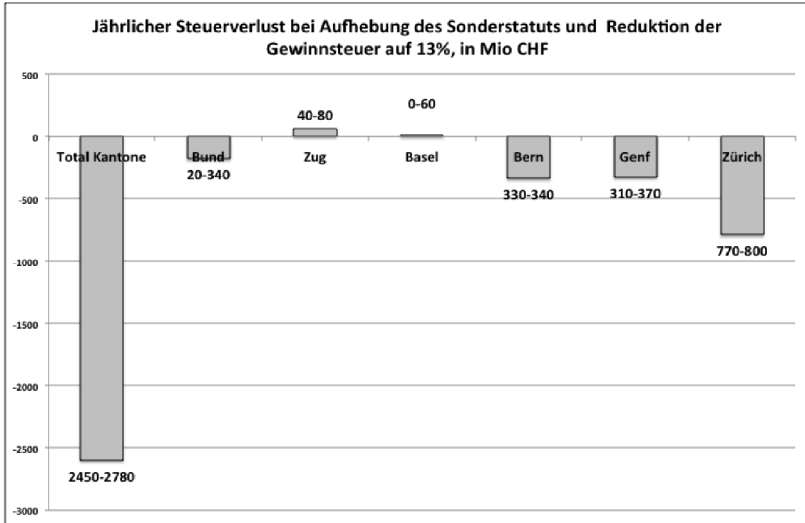
Die B,S,S./Mundi-Studie rechnet mit verschiedenen Annahmen bezüglich der Steuerelastizität<sup>7</sup> der Sondergesellschaften. Mit dem Wegzug der Sondergesellschaften bei einer ordentlichen Besteuerung würden etwa im Kanton Zürich je nach Steuerelastizität zwischen geringfügigen 8 und massgebenden 84 Prozent des Steuersubstrats dieser Firmen wegfallen. Zusätzlich errechnet die Studie aber auch die Mehreinnahmen durch die höhere Besteuerung der verbleibenden Sondergesellschaften. Erstaunlicherweise ergeben sich in den meisten Szenarien für alle Kantone Mehreinnahmen. Nur im Worst-case-Szenarium müssten einige Kantone mit Mindereinnahmen rechnen. Aber nur für die Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt wären diese beträchtlich, in Zürich oder Bern mit einem Minus von 74 beziehungsweise 13 Millionen Franken jedoch unerheblich. Für den Bund ergäben sich grosse Unterschiede je nach dem, ob die abwandernde Sondergesellschaften ins Ausland oder in andere, steuergünstige Kantone wechseln würden.<sup>8</sup> Im Worst-case-Szenarium wäre das im ersten Fall ein Steuerverlust von 2335 Millionen, im anderen Fall von 734 Millionen Franken.

### **Durch die USR III würden fast alle Kantone verlieren**

Würde das Sonderstatut ohne Begleitmassnahmen abgeschafft, täte dies also nur ganz wenigen Kantonen wirklich weh. Der Wegzug von Firmen mit Sonderstatus würde durch die Mehreinnahmen aus den verbliebenen Firmen wettgemacht. Die Ausfälle der wenigen Kantone könnte der Bund mit vertretbarem Aufwand kompensieren. Der Bund selbst hätte aber je nach Szenario grössere Steuerausfälle.

Riesige Steuerverluste würden jedoch für die meisten Kantone anfallen, wenn die kantonalen Steuersätze für Unternehmen auf breiter Front gesenkt würden, so wie das einige Kantone und der Bundesrat vorsehen. In der B,S,S./Mundi-Studie wird beispielhaft mit einer Senkung auf 13 Prozent gerechnet. Damit ergäben sich etwa für Zürich Steuerausfälle von rund 800 Millionen in allen Elastizitätsszenarien. Das ist mehr als ein Drittel aller Steuereinnahmen von juristischen Personen. Aber auch insgesamt hätten die Kantone Steuerausfälle von 2,4 bis 2,8 Milliarden Franken zu verkraften, je nach Szenario der Steuerelastizität. Nur der

Bund käme deutlich besser weg als bei der Abschaffung des Sonderstatus ohne begleitende Massnahmen. Die Steuerausfälle durch die neuen Instrumente der Lizenzbox und der gewinnbereinigten Gewinnsteuer sind bei diesen Zahlen noch nicht berücksichtigt.



Quelle: B,S,S./Mundi Consulting 2013, Variante »Wegzug je 50 Prozent ins Ausland und andere Kantone«.

### Linke Vorschläge für Auswege aus dem Dilemma

Der Vorschlag des Bundesrates zur Senkung der Unternehmenssteuersätze und die weiteren Massnahmen wie Lizenzbox und zinsbereinigte Gewinnsteuer wären aus verteilungspolitischen Gründen äusserst fragwürdig. Die USR I hat den Unternehmen damals erhebliche Steuerersparnisse gebracht und die neuen Steuervermeidungspraktiken eingeführt. Von der USR II haben vor allem die DividendenbezügerInnen und Grossaktionäre profitiert. Beide Revisionen bedeuteten für Bund und Kantone grosse Steuerausfälle, bei der USR II zehn Mal grössere, als sie der Bundesrat vor der Volksabstimmung 2008 publiziert hatte (Kiener Nellen 2011). Mit der USR III droht jetzt ein drittes Umverteilungspaket zugunsten von Unternehmen und Reichen. Das zu einem Zeitpunkt, in dem eigentlich eine steuerpolitische Rückverteilung des Reichtums angesagt wäre. Die rasant gestiegenen Unternehmensgewinne müssen endlich wieder stärker und nicht noch schwächer besteuert werden, der Anteil der Unternehmenssteuern an den Gesamtsteuereinnahmen muss wieder ansteigen, nicht sinken.

Sich allein auf ein Referendum gegen die geplante USR III zu konzentrieren, wäre gefährlich. Denn der Kern der USR III, nämlich die

Abschaffung der Steuerprivilegien für Sondergesellschaften, wird auch von der Linken befürwortet. Es könnten also nur die zusätzlichen Bedingungen dieser Revision wie die Lizenzboxen oder die Einführung der Zinsbereinigung bekämpft werden. Die Senkung der Unternehmenssteuern in den Kantonen wiederum lässt sich nur auf kantonaler Ebene mit Referenden bekämpfen. Es ist also eine relativ komplizierte Ausgangsposition.

NGOs, Gewerkschaften und Linksparteien scheinen diesmal besser vorbereitet zu sein als bei den letzten Revisionen, und es gibt von dieser Seite verschiedene Vorschläge. Ende 2013 hat sich aus Kreisen der SP, der Grünen, der attac, der Erklärung von Bern und des Denknetzes die Arbeitsgemeinschaft für eine gerechte Unternehmensbesteuerung (AGFU) gebildet, um den Widerstand gegen die geplante USR III zu koordinieren und Gegenstrategien weiterzudenken. Der bereits erwähnte Vorschlag mit einer Erhöhung des Bundessteuersatzes von 8.5 (oder effektiv 7.8) auf 16 Prozent und mit der Rückverteilung der Mehreinnahmen an die Kantone wäre eine Lösungsmöglichkeit, die dem Steuersenkungswettbewerb zwischen den Kantonen entgegenwirken würde. Viele Kantone müssten dabei allerdings ebenfalls mit Mindereinnahmen rechnen, sofern sie die 16 Prozent nicht mit kantonalen Steuerprozenten aufstocken. Gemäss B,B,S./Mundi-Studie ergäben sich für alle Kantone zusammen im Worst-case-Szenario Ausfälle von rund 1,5 Milliarden Franken. Der Vorschlag wäre eine Art Kompromiss, und einzelne Kantone mit guter Standortqualität wie Zürich könnten über die 16 Prozent hinaus noch einige Prozente zusätzliche Unternehmenssteuern erheben. Ob es allerdings möglich ist, auf diese Weise wenigstens gleich viel Unternehmenssteuern einzunehmen wie heute, ist fraglich.

Alternativ könnte den Kantonen ein Mindeststeuersatz vorgeschrieben werden. Die Berechnungsgrundlage müsste schweizweit einheitlich, Sonderkonstrukte generell verboten werden. Beteiligungsabzüge für Gewinne, die aus dem Ausland anfallen, wären nur statthaft, wenn die Gewinne dort nachgewiesenermassen versteuert worden sind. Zudem müssten die Unternehmen Boni und Lohnbestandteile über 500'000 Franken als Gewinne zu versteuern, der Verlustvortrag auf die kommenden Steuerjahre würde beschränkt und der Abzug der Vorjahressteuern vom steuerbaren Gewinn abgeschafft.

Wichtig für eine linke Strategie ist auch die europäische und die globale Dimension. Das Denknetz setzt sich deshalb mit anderen europäischen Partnern für einen europäischen Steuerpakt ein, der einheitliche Mindeststeuersätze für Unternehmen, einheitliche Berechnungsgrundlagen und vollständige Transparenz der Besteuerung multinationaler



Anhang

Unternehmen fordert, um die gängigen Steuervermeidungspraktiken zu stoppen. Alle noch bestehenden europäischen und aussereuropäischen Steuerparadiese sollen internationale Mindeststandards bei der Besteuerung einhalten, um die Steurdumpingpraxis von Staaten und die Steuervermeidungsstrategien der Unternehmen unter Kontrolle zu bringen.



## Anmerkungen

- 1 NZZ vom 7. 6. 2014
- 2 Mit einer Lizenzbox müssten gewisse Einnahmen aus Lizenzen und Patenten nicht mehr als Gewinn versteuert werden. Zinsbereinigte Gewinnsteuer bedeutet, dass auch die (fiktive) Verzinsung des Eigenkapitals teilweise als Aufwand vom Gewinn abgezogen werden kann (damit wird sozusagen der Gewinn als Aufwand vom Gewinn abgezogen!).
- 3 Daten Eidgenössische Steuerverwaltung, Direkte Bundessteuer und EFD, Finanzstatistik der Schweiz, 2011, eigene Berechnungen. Siehe dazu auch Ringger 2011.
- 4 In einer ersten Stellungnahme vom 31.8.2013 begrüsst der Regierungsrat des Kantons Zürich die Massnahmen der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer. Sollte es zu einer deutlichen Reduktion der Unternehmenssteuersätze kommen, fordert er aber vom Bund eine Kompensation der Steuerausfälle.
- 5 NZZ vom 7.6.2014
- 6 Die B.B.S./Mundi-Studie weist die steuerrelevanten Gewinne aus. Davon sind die Gewinne von ausländischen Tochtergesellschaften, die Beteiligungsabzüge (Gewinne aus Dividenden und Beteiligungen), anrechenbare Verluste der Vorjahre etc. schon abgezogen. Deshalb ergibt sich ein beträchtlicher Unterschied zu den von der ESTV ausgewiesenen Reingewinnen im vorangegangenen Diagramm, welche die Beteiligungsgewinne noch enthalten. Diese Reingewinne betragen in den entsprechenden Jahren das Zweieinhalb- bis Drei-Fache der steuerrelevanten Gewinne.
- 7 Die Steuerelastizität drückt aus, in welchem Mass die Unternehmen in ihrer Unternehmenspolitik (z.B. Standortwahl) auf die Besteuerung reagieren.
- 8 Die Studie rechnet in zwei Varianten: Einmal mit der Annahme, dass alle Sondergesellschaften ins Ausland abwandern. Die andere Variante rechnet mit einer je hälftigen Abwanderung ins Ausland und in andere Kantone. Angesichts der tiefen Steuersätze für ordentliche Gesellschaften in einigen Kantonen erscheint die zweite Variante realistischer.

## Literatur

- Baumann, Hans; Ringger, Beat (2012): Die Schweiz raubt anderen Ländern jährlich 29.2 bis 36.5 Milliarden Steuereinnahmen. Denknetz-working-paper. [www.denknetz-.ch/IMG/pdf/Working\\_Paper\\_Unternehmenssteuern\\_Sept\\_12.pdf](http://www.denknetz-.ch/IMG/pdf/Working_Paper_Unternehmenssteuern_Sept_12.pdf).
- B.S.S., Mundi Consulting (2014): Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregimes. Schlussbericht. Basel.
- Eidgenössisches Finanzdepartement: Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Bericht des Steuerungsorgans zuhanden EFD. Bern, Dezember 2013.
- Eidgenössische Finanzverwaltung: Finanzstatistik der Schweiz 2011. Jahresbericht. Neuchâtel, 2013.
- Finanz- und Wirtschaftskommission der SP Kanton Zürich: Die geplante USR III und die Stellung des Kantons Zürich. Bericht zuhanden der Geschäftsleitung. Zürich, Mai 2014.
- Kiener Nellen, Margrit (2011): Unternehmenssteuerreform II. Betrug an den StimmbürgerInnen. In: Baumann, Hans; Ringger, Beat: Richtig Steuern. Zürich.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren: Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Stellungnahme zum Bericht des Steuerungsorgans vom 11.12.2013. Februar 2014.
- KPMG: KPMG's Swiss Tax Report 2013.
- Nordmann, Roger: Projekt für die Lancierung einer Volksinitiative durch die SP Schweiz. Bern, April 2013.
- OECD: Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris, 2013.
- PWC: Paying Taxes 2014. The global Picture. London, 2014.
- Ringger, Beat: Unternehmenssteuerreform III. Fataler Nationalkonsens. Denknetz-Diskussionspapier 20.12.2013. [www.denknetz.ch/IMG/pdf/USR\\_III\\_Fataler\\_Nationalkonsens\\_Diskussionspapier.pdf](http://www.denknetz.ch/IMG/pdf/USR_III_Fataler_Nationalkonsens_Diskussionspapier.pdf)
- Ringger, Beat (2011): Unternehmenssteuern: Grosser Spielraum für höhere Erträge. In: Baumann, Hans; Ringger, Beat (Hg.): Richtig Steuern. Zürich.