

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1907

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1907



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Analyse

Referendum zum Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF, ehemals Steuervorlage 17)

von Dominik Gross

Bern, Januar 2019

«Wenn wir die Steuervorlage aber mit Blick auf eine mögliche Volksabstimmung beurteilen, dann ist festzuhalten, dass sie eigentlich die gleichen Mängel hat, die die Unternehmenssteuerreform III hatte.»

Bundesrat Ueli Maurer am 7. Juni 2018 im Ständerat zur STAF

1. Übersicht

Das Bundesgesetz über die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) wurde von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 2018 verabschiedet. Die STAF verbindet die ursprünglich geplante Steuervorlage 17 (SV17) – das Nachfolgeprojekt der im Februar 2017 von den Stimmberechtigten deutlich abgelehnten Unternehmenssteuerreform III (USR III) – mit Massnahmen zur vorübergehenden Finanzierung der Altersvorsorge. Früh war bei der Beratung der SV17 in der Wirtschaftskommission des Ständerates früh deutlich geworden, dass weder ein Mitte-Rechts- (FDP/CVP) noch Mitte-Links-Block (CVP/SP) Mehrheiten erreichen konnte. Höchst umstritten waren vor allem die Fragen nach einer steuerpolitischen Gegenfinanzierung der Reform und dem konkreten Umfang mit neuen Steuerprivilegien für multinationale Konzerne. Um die Vorlage in einer allfälligen Volksabstimmung auch ohne Gegenfinanzierung (links) und allzu weitgehende neue Privilegien (rechts) mehrheitsfähig zu machen, verknüpfte sie der Ständerat unter dem Eindruck der abgelehnten Vorlage zur Altersvorsorge AV2020 mit einer sozialen Kompensation in Form einer AHV-Zusatzfinanzierung. Im Nationalrat fand diese Verknüpfung in der Folge ebenfalls eine Mehrheit.

Mitte Januar wurden die nötigen 50'000 Unterschriften für eine Referendumsabstimmung gegen das Gesetzespaket eingereicht. Die Abstimmung wird am 19. Mai 2019 stattfinden. Das Referendum haben verschiedene politische Kräfte ergriffen, von der Grünen Partei Schweiz über die Jungsozialisten, die Online-BürgerInnenbewegung „Wecollect – Nein zum Kuhhandel“, regionalen Linksparteien, Westschweizer Gewerkschaften bis zu den Jungparteien der Grünliberalen und der SVP. Die Motive der verschiedenen Referendumskräfte sind sehr unterschiedlich: Links wird vor allem sozial-, budget- und auch entwicklungspolitische Kritik am Steuerteil geübt, in der politischen Mitte dominiert das Missfallen über die „undemokratische Verknüpfung“ zweier „sachfremder“ Vorlagen (vulgo „Kuhhandel“), und rechts stört man sich in erster Linie an der Zusatzfinanzierung der AHV. Wobei mittlerweile klar ist, dass das linke Komitee genügend Unterschriften gesammelt hat, um das Referendum eigenständig zu bestreiten.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist der Steuerteil der Vorlage nach wie vor völlig ungenügend. Er ersetzt die alten, international nicht mehr akzeptierten Sondersteuerprivilegien durch neue Anreize für

Gewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern in die Schweiz. Hier gibt es ein grundsätzliches Problem im internationalen Steuersystem, das auch durch die neuen Regeln der OECD zur Verhinderung von steuerlich motivierten Unternehmensgewinnverschiebungen (BEPS: Base Erosion and Profit Shifting) nicht behoben wird: 60-80% des Welthandels von Gütern, Dienstleistungen und Kapital findet heute nicht zwischen voneinander unabhängigen Firmen statt, sondern zwischen Firmen, die innerhalb eines Konzerns miteinander verbunden sind. Im Prinzip sollte der Handel zwischen solchen verbundenen Unternehmen zu marktüblichen Preisen erfolgen. Oft gibt es für die gehandelten Güter und (Finanz-) Dienstleistung aber keine offenen Märkte mit genügend freier Preisbildung, um daraus faire Preise für den grenzüberschreitenden Handel innerhalb von Konzernen ableiten zu können. Deshalb können die Manager eines Konzerns die entsprechenden Verrechnungspreise für Güter-, Dienstleistungs- und Finanztransaktionen relativ willkürlich festlegen.

Die neuen Steuerprivilegien, die die Schweiz mit Einführung der STAF anbieten will, stellen für multinationale Konzerne starke Anreize dar, diese Dysfunktion des internationalen Steuersystems auszunutzen. So geht der Bundesrat in seiner Botschaft zur SV17, dem Steuerteil der nun vorliegenden STAF, davon aus, dass die effektive Steuerbelastung etwa für Unternehmen, die bisher vom Holdingprivileg profitierten, dank der geplanten Ersatzmassnahmen für dieses Privileg in den Schweizer Tiefsteuernkantonen von aktuell 7,8% auf nur gerade 9,3% ansteigen würde. Da dieser Wert im internationalen Vergleich weiterhin enorm tief liegt, wären Gewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern in die Schweizer Tiefsteuernkantonen für die betreffenden Unternehmen aus steuerlicher Sicht weiterhin ausgesprochen lohnenswert.

Die Vorlage schreibt die entwicklungspolitisch verheerende Schweizer Steuerdumpingpolitik für multinationale Konzerne der vergangenen Jahrzehnte also fort und steht deshalb klar im Widerspruch zu den steuer- und verteilungspolitischen Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der UNO. Nachdem fast sechzig Prozent der Stimmenden die USR III abgelehnt hatten, bestanden berechtigte Hoffnungen auf den Beginn eines steuerpolitischen Paradigmenwechsels im Konzernsteuerngebiet Schweiz. Mit dem vorliegenden Gesetz bleibt dieser aus: Der Steuerteil der STAF entspricht aus entwicklungspolitischer Sicht in grossen Teilen einer Neuauflage der USR III.

2. Die STAF aus entwicklungspolitischer Sicht

2.1. Die STAF führt das Schweizer Steuerdumpingmodell weiter

Für die entwicklungs- und globalpolitische Beurteilung der STAF ist eines äusserst zentral: Die Schweiz ist keine Trittbrettfahrerin auf dem Zug, der die Unternehmenssteuern seit Jahrzehnten weltweit in den Abgrund zieht. Sie ist vielmehr eine der Lokomotiven. Entsprechend gross ist die globale Verantwortung der Schweizer Politik bei dieser Vorlage. Doch leider ändert sich an der Schweizer Steuerdumpingstrategie für multinationale Konzerne über die ganze Vorlage gesehen praktisch nichts.

Neu am aktuellsten Vorschlag für eine Unternehmenssteuerreform ist vor allem die Verknüpfung mit einer AHV-Zusatzfinanzierung. Betrachtet man den Steuerteil der Vorlage unabhängig vom AHV-Teil, bringt er aus entwicklungspolitischer Sicht im Vergleich mit der USR III keine Verbesserungen. Es wird deutlich, dass auch in der neuen Vorlage zahlreiche neue Sondersteuerregime enthalten sind, die die alten der Holding-, Domizil-, Prinzipal-, Finanzierungs- (Swiss Finance Branch) und gemischten Gesellschaften ersetzen sollen.

Damit weigern sich Bundesrat und Parlament erneut, der globalen Verantwortung der Schweiz als weltweit führender Handels- und Finanzplatz gerecht zu werden und der entwicklungsschädigenden Schweizer Steuerdumpingstrategie für multinationale Konzerne einen Riegel zu schieben. Im Gegenteil: Es ist klar, dass die Gesamtsteuerbelastung (Bund, Kanton und Gemeinde) multinationaler Unternehmen über die ganze Schweiz gesehen auf international enorm tiefem Niveau verharrt. Das ist das erklärte Ziel auch dieser Reform, und darauf lassen auch zahlreiche Äusserungen von RegierungsrätInnen in den Kantonen schliessen, die letztlich für die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform zuständig sind.

Vergünstigungen ausschliesslich für die ausländischen Gewinne, die multinationale Konzerne in der Schweiz versteuern (sogenanntes „ring fencing“), werden gemäss den neuen OECD-Regeln von der EU und der G20 nicht mehr akzeptiert. Deshalb können die Unternehmen mit der Einführung der neuen Steuerprivilegien auch sämtliche im Inland erzielten Gewinne privilegiert versteuern, sofern diese die entsprechenden Bedingungen erfüllen. Die neuen Steuerprivilegien greifen im Unterschied zu den alten also auch für ausschliesslich in der Schweiz erwirtschaftete Gewinne.

Der Bund geht davon aus, dass die ordentlichen kantonalen Gewinnsteuersätze über die ganze Schweiz hinweg gesehen massiv sinken werden.¹ Dazu kommen die neuen Instrumente zur Reduktion der Bemessungsgrundlage des steuerbaren Gewinns, die gemäss der Entlastungsbegrenzung des Bundes letztlich bis zu 70% des gesamten steuerpflichtigen Gewinns – also der Bemessungsgrundlage – betragen können. Das heisst, dass im Extremfall auf kantonaler Ebene nur 30% des tatsächlichen Ertrags einer Gesellschaft auch effektiv steuerbar ist.

In speziellen Fällen, wie bei Finanzierungsgesellschaften, deren gesamter Gewinn aus Beteiligungen an anderen Firmen resultiert, kann der effektive Steuersatz sogar noch tiefer fallen.² Dies gilt auch nach der vom Bundesrat bereits unabhängig von einer Annahme der STAF beschlossenen Abschaffung der Swiss Finance Branch. Auch mit der aktuellen Reform bleiben Beteiligungsgesellschaften, deren Gewinne sich rein aus den Konzerndividenden ebensolcher Beteiligungen ergeben, in bestimmten Kantonen von der Gewinnsteuer befreit.³

Damit gehören viele Schweizer Kantone auch nach der zu befürwortenden Abschaffung der alten Sondersteuerregime zu jenen Tiefsteuergebieten mit den „attraktivsten“ Bedingungen für multinationale Konzerne weltweit. Ihre Steuerbelastung liegt schon heute tiefer als die aktuelle durchschnittliche Steuerbelastung (für Ausland- und Inlandunternehmen) in Steuerparadiesen wie Hongkong, Singapur oder Luxemburg. Gemäss Analysen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes (SGB) vom Frühling 2018 resultieren die kantonalen Reformszenarien in einer Senkung der durchschnittlichen effektiven Gewinnsteuersätze in den Kantonen von 40%: «Gemäss Erhebung des EFD soll der gewichtete Gewinnsteuersatz von 19,58 auf 14,49% sinken. Das entspricht nach dem Abzug der Bundessteuer von effektiv 7,8% einer Steuersenkung um über 40%!»⁴

Wie schon die USR III enthält auch die STAF eine Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 auf 21,2%. Das heisst, dass die Kantone zukünftig über vier Prozent mehr aus den Bundessteuereinnahmen erhalten als bisher. Diese Massnahme ergibt Mindereinnahmen in der Bundeskasse und erlaubt es den Kantonen, ihre Gewinnsteuern zusätzlich zu senken. Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer stellt also eine entwicklungspolitisch kontraproduktive Subventionierung des interkantonalen und damit auch internationalen Steuerwettlaufs gegen unten dar – auch wenn sie auf den ersten Blick gut gemeint ist: Bundesrat und Parlament wollen damit den Kostendruck auf die von der Reform besonders betroffenen Kantone etwas lindern. Bei einer generellen Senkung der Gewinnsteuersätze, durch die neuen Sondersteuerregime oder umgekehrt durch die mögliche Abwanderung von einzelnen Statusgesellschaften in andere Kantone oder ins Ausland drohen in bestimmten Kantonen substantielle Steuerausfälle. Die geplante Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer soll diese Ausfälle kompensieren. Allerdings besteht die Gefahr, dass diese Massnahme nicht nur tatsächlich notwendige kantonale steuerliche Anpassungsleistungen abfedert, sondern die Steuersenkungen der Kantone noch zusätzlich begünstigt.

Die Hoffnung, dass die zusätzlichen Anteile an der direkten Bundessteuer in den Kantonen nicht für Steuersenkungen, sondern für zusätzliche Ausgaben im Sozial- oder Bildungsbereich verwendet werden, dürfte sich vielerorts als unrealistisch erweisen. In all jenen Kantonen, in denen die politischen Mehrheiten einen rigorosen Staatsabbau anstreben, wird sie kaum in Erfüllung gehen. Es ist vielmehr

¹ Vgl. Botschaft des Bundesrates zur Steuervorlage 17, S. 98: „Die Massnahmen der SV17 betreffen mit der Gewinn- und Kapitalsteuer Steuern, die von juristischen Personen bezahlt werden. Als Folge der Reform nimmt die Zahllast über alle Kapitalunternehmen hinweg bei der kantonalen Gewinnsteuer und bei der Kapitalsteuer deutlich ab.“

² Eine detaillierte Analyse zum Beteiligungsabzug hat Alliance Sud in ihrer Studie ["Steuervorlage 17. Vorwärts in die Vergangenheit"](#) im September 2018 vorgelegt.

³ Art. 28 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG), in dem der Beteiligungsabzug verankert ist, bleibt von der STAF unangetastet.

⁴ [SGB Medienkonferenz vom 9. April 2018, Redebeitrag Daniel Lampart, S.4, Fussnote 7. Zuletzt abgefragt am 15.1.2019.](#)

davon auszugehen, dass die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer einige Kantone dazu verleiten wird, ihre internationale Rolle als Steuerdumpinggebiete für multinationale Konzerne weiter auszubauen. Damit werden die betreffenden Kantone auch das „race to the bottom“ in der internationalen Unternehmensbesteuerung weiter anheizen. So oder so ist klar, dass die vorgesehene Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer einen Einnahmeverlust auf Bundesebene von ca. 990 Millionen Franken pro Jahr bedeutet.

2.2. Neue Sondersteuerregime schaden den Entwicklungsländern

Die STAF will bestehende Steuerprivilegien für Holding-, Domizil- und andere Statusgesellschaften durch Massnahmen ersetzen, die Konzernen weiterhin Anreize bieten, Gewinnverschiebungen aus den Ländern des Südens in die Schweiz zu tätigen. Denn die neuen Spezialregime sind weiterhin anfällig für Missbräuche. Die Patentbox wurde im Vergleich mit der USR III zwar angepasst, entscheidende Schlupflöcher wurden aber nicht beseitigt. Auch weitere Abzugsmöglichkeiten für Forschung und Entwicklung sowie die zinsbereinigte Gewinnsteuer bleiben weiterhin anfällig. Steuerschlupflöcher in anderen bestehenden Spezialregimen – bei der Aufdeckung stiller Reserven, dem Kapitaleinlageprinzip oder der Beteiligungsabzug⁵ für Konzerndividenden – werden durch die STAF nicht angetastet, nur bedingt eingeeengt oder gar zusätzlich ausgebaut.

Das sind für arme Länder des globalen Südens schlechte Nachrichten. In den ärmsten Entwicklungsländern belaufen sich die Steuereinnahmen im Durchschnitt auf nur gerade 15% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Das ist viel weniger als in den OECD-Ländern, wo die Steuereinnahmen nach OECD-Angaben rund 34% des BIP ausmachen, und nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds (IWF) zu wenig, um ein funktionierendes Staatswesen zu gewährleisten. Gleichzeitig ist der Fiskus in Entwicklungsländern im Vergleich mit den OECD-Staaten viel abhängiger von einzelnen grossen Steuerzahlern. Ein wichtiger Grund für die klar zu tiefen Steuereinnahmen der Entwicklungsländer liegt denn auch darin, dass dort internationale Grossunternehmen, die durch die Verlagerung von Gewinnen ins Ausland Steuern vermeiden, im Vergleich zum kleinen einheimischen Wirtschaftssektor in der Regel deutlich mehr wirtschaftliches Gewicht haben als in den Industrieländern.

Entwicklungsländer verlieren durch steuerlich motivierte Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne gemäss Schätzungen von Experten des IWF jährlich 200 Milliarden Dollar an potentiellen Steuereinnahmen. Damit übersteigen nicht nur die verschobenen Gewinnsummen, sondern bereits die verlorenen Steuereinnahmen das jährliche Volumen der gesamten Entwicklungsgelder, die vom globalen Norden in den Süden fliessen. Die STAF setzt hier verheerende neue Anreize für weitere solche Gewinnverschiebungen. Damit widerspricht das Gesetz auch klar dem Gebot der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung, einem Kernelement der Agenda 2030 der UNO.

Auf die negativen menschenrechtlichen Folgen der damaligen Steuervorlage 17 (heute STAF) wies in diesem Frühjahr der unabhängige Experte für Menschenrechte und Finanzfragen der UNO, Juan Pablo Bohoslavsky, in einem Länderbericht hin:

«The Independent Expert is concerned about the potential human rights impact of the revised tax reform in foreign countries. Essentially the “tax reform proposal 17” aims to keep taxation of multinational corporations and other businesses in Switzerland at low levels to attract establishing headquarters and businesses in the country. Attracting businesses may bring benefits for Switzerland in form of tax receipts and employment opportunities. However, excessive tax competition between countries is harmful, as it has resulted in a dramatic reduction of corporate tax payments of large corporations worldwide, contributed to the reduction of public revenues for investment, and the increase of unsustainable public debt in many countries, especially in the developing world. [...] Low tax regimes provide incentives for profit shifting and result in reduced tax revenues in those countries where most of the real business takes place, thus shrinking the fiscal space of States to fulfil their human rights obligations.»

⁵ Siehe Fussnote 2.

Die Vorlage schadet also nicht nur den Steuereinnahmen der Entwicklungsländer, sondern schränkt damit auch deren Möglichkeiten ein, die Menschenrechte benachteiligter Gruppen zu gewährleisten. Sie trägt nicht zuletzt dazu bei, dass den betreffenden Staaten weiterhin die Mittel fehlen werden, um in funktionierende Bildungs- und Gesundheitssysteme zu investieren.

In der Folge zeigen wir in einem Überblick, wo die entwicklungspolitischen Probleme einzelner neuer Steuerprivilegien liegen, die im Rahmen der STAF ein- oder in veränderter Form weitergeführt werden sollen.

Patentbox

In einer Patentbox werden Erträge aus Immaterialgüter- und vergleichbaren Rechten von den übrigen Unternehmenserträgen getrennt, was zu einer Reduktion der Bemessungsgrundlage des steuerbaren Gewinns einer Gesellschaft führt und somit zu einer Senkung des effektiven Gewinnsteuersatzes. Unter Anwendung des sogenannten modifizierten Nexus-Ansatzes und beschränkt auf Patente (ohne Lizenzen) entspricht die Patentbox den 2015 von den OECD-Ländern verabschiedeten Anti-BEPS-Regeln. Der Nexus-Ansatz macht die Durchführung von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Land, das die Steuerbegünstigungen gewährt und aus dem die entsprechenden Patentrechte der Firmen entspringen, grundsätzlich zur Bedingung, um von einer privilegierten Besteuerung im Rahmen der Patentbox profitieren zu können. Im Unterschied zur USR III, wo dies noch Gegenstand einer entsprechenden Verordnung gewesen wäre, definiert das Gesetz zur STAF nun klar, welche Erträge für eine Patentbox qualifizieren. Der Nexus-Ansatz soll verhindern, dass Unternehmen Gewinne aus Patenten nicht dort versteuern, wo der Aufwand für Forschung und Entwicklung dieser Patente effektiv geleistet worden ist, sondern dort, wo die Besteuerung für entsprechende Gewinne am tiefsten ist.

Allerdings unterbindet auch die STAF die Steuerdumpingrisiken der Patentbox nicht: Erstens erlauben die OECD-Regeln einen Patentbox-Zuschlag (sog. „Uplift“), der die privilegierte Besteuerung von Patenteinnahmen von ausländischen Konzerngesellschaften in der Schweiz möglich macht und der mit der STAF zur Anwendung kommt. Zweitens besteht das Problem, dass verschiedene Länder unterschiedliche rechtliche Bedingungen für die Anmeldung eines Patentbesitzes kennen. Gemäss Botschaft des Bundesrates zur SV17 (S.22)⁶ werden die Schweizer Steuerbehörden insbesondere im Bereich von Software und sogenannten „computerimplementierten Erfindungen“ (die in der Schweiz dem Urheberrechts-, aber nicht dem Patentschutz unterliegen), nicht beurteilen können, ob gewisse Produkte, die mit im Ausland patentierten Erfindungen im Zusammenhang stehen, auf in der Schweiz stattgefundenen Forschung und Entwicklung zurückzuführen sind. Daraus ergeben sich starke Anreize für die Konzerne, Gewinnverschiebungen aus ihren ausländischen Gesellschaften in die Schweizer Patentbox zu tätigen. Sie werden dies tun, indem sie für ein in der Schweiz abzugsfähiges Patent von ihren Tochterfirmen übermässig hohe Nutzungsgebühren verlangen. Dies reduziert den Gewinn in der Tochterfirma und erhöht jenen in der Schweizer Patentbox, der zu einem tieferen Satz als im Verkaufsland des entsprechenden Produktes versteuert werden kann. Eine solche Steueroptimierung ist insbesondere auch für Schweizer Pharmakonzerne sehr attraktiv, die über ihre Tochterfirmen entsprechende Medikamente in Schwellen- und Entwicklungsländern verkaufen.

Zinsbereinigte Gewinnsteuer

Bei grenzüberschreitenden Zinszahlungen zum Beispiel im Rahmen von konzerninternen Krediten erlaubt die zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID: Notional Interest Deduction) eine Reduktion der Bemessungsgrundlage des steuerbaren Ertrages einer Gesellschaft. Dies ist vor allem für Finanzierungsgesellschaften in der Schweiz interessant, die als konzerninterne Banken nichts anderes tun, als Kredite an andere Tochtergesellschaften ein und desselben Konzerns zu vergeben. Mit den entsprechenden Zinseinnahmen generieren sie dann ihre Gewinne. Bisher profitierten diese Gesellschaften vom Steuerprivileg der Swiss Finance Branch. Dieses funktionierte sehr ähnlich wie die neue zinsbereinigte Gewinnsteuer und betraf bisher vor allem Finanzierungsgesellschaften multinationaler Konzerne, die im

⁶ „Im Unterschied zu den Patenten existiert für den Urheberrechtsschutz kein Register, und die Steuerbehörden verfügt nicht über das nötige Fachwissen, um zu beurteilen, ob eine konkrete Software tatsächlich Urheberrechtsschutz geniesst oder nicht.“

Kanton Zürich ansässig sind. Wenn eine Finanzierungsgesellschaft in der Schweiz einen Teil ihres überschüssigen Eigenkapitals an eine Tochterfirma im Ausland verleiht, richtet sich der Zinssatz auf diesem Darlehen nach den marktüblichen Verrechnungspreisen, die für bestimmte Güter, Dienstleistungen und Kapital zwischen voneinander unabhängigen Firmen erhoben wird (Fremdvergleichsgrundsatz). Mit der zinsbereinigten Gewinnsteuer können Konzerne in der Schweiz nun einen Teil des Zinsertrags, den sie mit einem Darlehen an ihre Tochterfirmen erzielen, in der Schweiz von den Steuern abziehen. Umso höher der Zins und entsprechend der Zinsertrag, desto mehr Gewinnsteuern kann der Konzern in der Schweiz sparen. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer schafft also einen steuerlichen Anreiz, die Verrechnungspreise (Zinsen) für konzerninterne Darlehen so hoch anzusetzen, wie es auf der Grundlage des Fremdvergleichsgrundsatzes, der im internationalen Steuersystem als Massstab für die Berechnung von Verrechnungspreisen gilt, nur geht.

Im Unterschied zur USR III ist die Anwendung der zinsbereinigten Gewinnsteuer mit der STAF nur noch in Kantonen möglich, deren Hauptort über eine Gesamtsteuerbelastung (Gemeinde, Kanton und Bund) von 21,5% verfügt. Gemäss den aktuellen Steuersenkungsszenarien wird das nach Einführung der STAF nur noch im Kanton Zürich der Fall sein. Dies verhindert zwar in anderen Kantonen Steuerverluste durch dieses Instrument. Es minimiert aber die Kapitalzuflüsse aus anderen Ländern, die mit Hilfe der zinsbereinigten Gewinnsteuer reduziert besteuert werden können, nicht zwangsläufig: Anstatt dass diese Gewinnverschiebungen in verschiedene Schweizer Kantone fließen können, landen sie einfach konzentriert bei den entsprechenden Finanzierungsgesellschaften im Kanton Zürich. Für den Fiskus in anderen Ländern bringt diese innerschweizerische Einschränkung der zinsbereinigten Gewinnsteuer in der STAF deshalb keine Verbesserungen im Vergleich mit der USR III. Da einzelne Gemeinden ihre eigenen Gewinnsteuersätze unabhängig von jenem im Kantonshauptort festlegen können, birgt die aktuelle Ausgestaltung der zinsbereinigten Gewinnsteuer zudem die Gefahr, dass sie den Steuerwettbewerb gegen unten unter den Zürcher Gemeinden verschärft.

Die zinsbereinigte Gewinnsteuer soll das bisherige Steuerprivileg der Swiss Finance Branch ersetzen,⁷ zu dessen Abschaffung sich die Schweiz – neben der Abschaffung der anderen Privilegien für Statusgesellschaften – ebenfalls verpflichtet hat. Mitte November 2018 gab der Bundesrat bekannt, dass er die Swiss Finance Branch, gemeinsam mit der Prinzipalgesellschaft, auf Anfang 2020 abschaffen wird. Beide Privilegien liegen in der alleinigen Kompetenz des Bundes. Entsprechend ist in diesen Fällen im Unterschied zur Abschaffung der anderen alten Privilegien keine Gesetzesänderung nötig.

Aufdeckung stiller Reserven

Für Entwicklungsländer äusserst schädlich könnte die im Rahmen der STAF vom Parlament analog zur USR III beschlossene Ausweitung der Steuerbefreiung der sogenannten Aufdeckung stiller Reserven werden. Der neue „Step-Up bei Zuzug“ erlaubt es Firmen, beim Zuzug in die Schweiz auch bisher unbesteuerbare Gewinne aus dem Ausland steuerfrei zu deklarieren und während bis zu zehn Jahren mittels den abschreibbaren aufgedeckten stillen Reserven den steuerbaren Gewinn weiter zu reduzieren. Bei der Aufdeckung stiller Reserven von bisherigen Statusgesellschaften (also beim inländischen Step-up) müssen diese gemäss neuem Recht in der STAF innerhalb von fünf Jahren abgeschrieben werden. Hier schafft die STAF also für Firmen, die neu in die Schweiz ziehen, laschere Bestimmungen, als für jene, die bereits hier ansässig sind. Während der „Step-up“ für bereits in der Schweiz ansässige Gesellschaften einigermassen Sinn macht, um etwa den alten Statusgesellschaften während fünf Jahren den „sanften“ Übertritt in die ordentliche Besteuerung zu ermöglichen, ist seine Ausweitung auf zuziehende Firmen ein reines Steuervermeidungsvehikel für Konzerne und ein neuer Versuch des Tiefsteuergebietes Schweiz, Konzernsteuersubstrat aus anderen Ländern anzulocken. Dies wird aller Voraussicht nach vor allem Entwicklungsländer treffen. Deren Steuerbehörden fehlen oft die technischen und rechtlichen Ressourcen, um bei grenzüberschreitenden Transaktionen die massgeblichen Werte doch noch rechtzeitig zu besteuern oder entsprechende Kapitalverschiebungen in die Schweiz zu verhindern. Daran ändert auch die aktuelle Einführung des automatischen Informationsaustausches

⁷ Vgl. dazu: Alliance Sud: SV17: Vorwärts in die Vergangenheit, zitiert in Fussnote 2, S. 7-9.

für länderbezogene Berichterstattung auf der Ebene der OECD nichts (sog. Country-by-Country-Reporting CbCR). Die bei diesen Gelegenheiten ausgetauschten Buchhaltungsdaten der Konzerne sind zu ungenau und der rechtliche Rahmen des CbCR zu wenig strikt, als dass sie nationalen Steuerbehörden tatsächlich ermöglichen würden, missbräuchliches Transferpricing der Konzerne zu erkennen und entsprechend zu sanktionieren.⁸

Kapitaleinlageprinzip

Das Kapitaleinlageprinzip (KEP) ist ein Kind der 2008 von den Stimmberechtigten sehr knapp angenommenen Unternehmenssteuerreform II. Diese verursachte nach ihrer Umsetzung Steuerausfälle bei Bund und Kantonen, die um ein Vielfaches höher ausfielen, als was der Bundesrat unter der Federführung des damaligen FDP-Finanzministers Hans-Rudolf Merz vorausgesagt hatte. Das KEP war dafür hauptverantwortlich. Es erlaubt Gesellschaften, Reserven aus Kapitaleinlagen (KER) steuerfrei an ihre Anteilseigner zurückzubezahlen. Die Einführung des KEP verursachte gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) seit seinem Inkrafttreten 2011 durch den Wegfall entsprechender Verrechnungs- und der Einkommenssteuereinnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden Steuerausfälle in der Gesamthöhe von zwischen 3,6 und 4,8 Milliarden Franken. Die Gesamtsumme der von den Unternehmen aktuell angehäuften KER beläuft sich mittlerweile auf 1389 Milliarden Franken.

Das Parlament hat mit der STAF eine leichte Einschränkung des KEP beschlossen; die sogenannte Rückzahlungsregel. Sie besagt, dass KER aus in der Schweiz börsenkotierten Firmen nur dann steuerfrei zurückgezahlt werden können, wenn im selben Umfang auch steuerbare Dividenden ausgeschüttet werden. Der Bund rechnet durch diese Regel mit jährlichen Mehreinnahmen im Vergleich zum Status quo von 150 Millionen Franken. Im Vergleich mit den Bedingungen vor 2011 bedeutet dies eine Reduktion der jährlichen Verluste durch das KEP auf 250-450 Millionen (anstatt 400-600 Mio. wie seit 2011).

Rückzahlungen an juristische Personen (zum Beispiel Beteiligungsgesellschaften)⁹ und Rückzahlungen von KER, die in der Schweiz nach dem 24. Februar 2008 entstanden, indem die betreffenden Firmen ihren Sitz in die Schweiz verlegten, werden von dieser Rückzahlungsregel allerdings befreit. Dasselbe gilt auch für KER aus Gesellschaften, die in der Zukunft in die Schweiz einwandern werden. Kapitalanteilseigner (bzw. Aktionärinnen) solcher Gesellschaften können also auch nach Einführung der STAF von steuerfreien Kapitalrückzahlungen profitieren.

Die öffentliche Hand ausländischer Staaten profitiert aus diesen Gründen nur dann von der neuen Rückzahlungsregel, wenn die anteilmässigen Dividenden aus einer in der Schweiz börsenkotierten Gesellschaft zu ausländischen Aktionären fliessen, deren Wohnsitz in einem Staat liegt, der entweder über kein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit der Schweiz verfügt oder über eines, das die Besteuerung von Dividenden im Zielland der Dividendenauszahlung ermöglicht. Ansonsten unterliegen diese Dividenden zwar der schweizerischen Verrechnungssteuer, nicht aber einer Besteuerung im Wohnsitzland des ausländischen Aktionärs. Zurückbezahlte Schweizer KER, die nicht als Dividenden qualifiziert werden können, sind auch im Ausland steuerfrei, sofern die ausländische Aktionärin gegenüber den Behörden in ihrem Wohnsitzland nachweisen kann, dass diese KER nach schweizerischem Recht zurückgezahlt worden sind. Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) ist dieser Nachweis allerdings heute schon schwierig zu bewerkstelligen. Was mit der Besteuerung von Schweizer KER im Ausland passiert, wenn dieser Nachweis des Aktionärs nicht erbracht werden kann, konnte hier nicht eruiert werden.

Unter dem Strich kann konstatiert werden, dass die KEP-Reform im Rahmen der STAF für die öffentliche Hand ausländischer Staaten wohl nur sehr bedingt relevant ist. Wenigen positiven Effekten der Rückzahlungsregel steht das systematische Problem entgegen, dass Gesellschaften, die mit KER im Gepäck ihren Sitz in die Schweiz verlagern, von der Rückzahlungsregel nicht betroffen sind. Dasselbe gilt für Gesellschaften, die zwar über ihre Niederlassungen in der Schweiz hier KER halten, aber an einer ausländischen Börse kotiert sind. Diese Umstände stellen vor allem im Zusammenhang mit dem

⁸ Vgl. dazu die Vernehmlassungsantwort zum Schweizer Country-by-Country-Reporting Gesetz von Alliance Sud von 2016 unter: <http://www.alliancesud.ch/it/file/6007/download?token=aAEgX1nf>

⁹ Vgl. „SV17: Vorwärts in die Vergangenheit“, zit. in Fussnote 2.

Beteiligungsabzug für Beteiligungsgesellschaften, der in der Schweiz die steuerfreie Auszahlung von Konzerndividenden erlaubt, erneute Anreize für bestimmte Gesellschaften dar, Kapital in die Schweiz zu verschieben.

2.3. Die Budgetfolgen

Die budgetpolitischen Auswirkungen der STAF fallen im Vergleich mit der USR III anders, aber nicht unbedingt besser aus. Was in der STAF genauso fehlt wie in der früheren Vorlage zur USR III, ist eine budgetpolitische Gegenfinanzierung der zu erwartenden Steuerausfälle; etwa mit der Einführung einer Kapitalgewinnsteuer. Die AHV-Zusatzfinanzierung kann zwar als eine gewisse soziale Ausgleichsmassnahme zur neuerlichen steuerlichen Begünstigung von Konzernen und ihren AktionärInnen verstanden werden, eine eigentliche Gegenfinanzierung der Steuersenkungen ist sie aber nicht.

Während die USR III gemäss den neusten Aufstellungen der Bundesverwaltung von Mitte September 2018 Mindereinnahmen in der Bundeskasse von gesamthaft einer Milliarde verursacht hätte, steigt dieser Betrag mit der STAF auf 1,432 Milliarden. Dazu kommen Einnahmeeinbussen bei den Kantonen und Gemeinden von 1,415 Milliarden (USR III: ca. 1,6 Mrd.). Gesamthaft kostet die STAF den Schweizer Fiskus also 2,8 Milliarden Franken jährlich, bei der USR III wären es gemäss den Zahlen des Bundes noch 2,5 Milliarden gewesen. Dank einer geringen Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips, dem Wegfall der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf Bundesebene und einer leicht höheren Dividendenbesteuerung auf Bundesebene¹⁰ sind die steuerpolitischen Verluste beim Bund mit der STAF geringer als bei der USR III: 585 statt 976 Millionen jährlich. Dafür schlägt die AHV-Zusatzfinanzierung mit zwei Milliarden zu Buche.

Klar ist allerdings schon heute, dass mit der STAF weitere Steuersenkungen für Unternehmen nicht vom Tisch sind. Bereits im Laufe des Frühlings stellte Finanzminister Ueli Maurer im Bundesrat neben der Abschaffung der „Heiratsstrafe“ (alleine diese kostet den Bund mehr als eine Milliarde Franken) eine mögliche Abschaffung der Stempelsteuer, der Emissionsabgabe und der Verrechnungsteuer für konzerninterne Finanzierungen zur Diskussion. Auch eine Einführung der „Tonnage-Tax“, die Steuererleichterungen für in der Schweiz angesiedelte internationale Logistikunternehmen bezwecken würde, war ein Thema. All das würde den Fiskus wiederum mehrere Milliarden kosten. Auch die mit der STAF beschlossene Einschränkung der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf Hochsteuerkantone scheint in Zukunft nicht in Stein gemeisselt zu sein. Im Nationalrat sagte Maurer während der Debatte zur STAF Mitte September dazu: « [...] es gibt Kantone, die das [die Entkoppelung der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer von einem Mindeststeuersatz] fordern, und ich gehe davon aus, dass wir in Kürze entsprechende Vorstösse aus dem Parlament auf dem Tisch haben.» Die STAF schiebt weiteren Steuererleichterungen für Konzerne also nur einen sehr kurzfristigen Riegel.

Durch die ausgebliebenen Mindereinnahmen aus den gescheiterten Vorlagen der USR III und der AV2020 budgetierte der Bundesrat Ende Juni für 2019 einen Überschuss von 1,3 Milliarden Franken. Erstmals seit Jahren seien für die Einhaltung der Schuldenbremse keine Sparmassnahmen notwendig gewesen. Die STAF führe aber ab 2020 wieder zu einer angespannten Haushaltslage und sei massgeblich für das im Finanzplan vorgesehene Defizit von 400 Millionen im Jahr 2020 mitverantwortlich. Inwiefern die STAF ab 2020 tatsächlich für Spardruck auf das Bundesbudget sorgen wird, bleibt allerdings abzuwarten. Die vom Bundesrat im Frühling publizierte Studie zu den dynamischen Effekten der SV17 (heute STAF) ist hier nicht hilfreich. Sie zeigt zahlreiche, sehr unterschiedliche Szenarien auf, die von chronischen Mindereinnahmen bis zu mittel- bis langfristig erreichbaren Mehreinnahmen durch den Zuzug neuer Firmen aus dem Ausland reichen.

Die Studie kommt letztlich zu einem optimistischen Schluss, weil sie mit dem tatsächlichen Zuzug von Firmen rechnet. Umgekehrt wirft sie die Frage auf, wie hoch die Steuerausfälle des Bundes ohne die

¹⁰ Die Teildividendenbesteuerung bleibt in den Kantonen, wo die meisten Einkommensteuern bezahlt werden, allerdings auf dem bisherigen tiefen Niveau, das auch schon die USR III nicht antastete: 50% bleiben steuerfrei. Angesichts von 47 Milliarden Dividenden, die von Schweizer Firmen 2018 ausbezahlt werden, hätte bereits eine Erhöhung auf 70% substantiellste Mehreinnahmen bedeutet, selbst wenn man davon ausgeht, dass ein Grossteil der AktionärInnen von Schweizer Unternehmen im Ausland leben (dazu hat die ESTV keine Zahlen).

Ersatzmassnahmen der SV17 wären – also wenn die Schweiz die bisherigen Sondersteuerregime für Holding-, Domicil- und andere sogenannte Statusgesellschaften ohne Ersatzmassnahmen abschaffen würde. Die Autoren sind hier sehr pessimistisch und rechnen mit viel grösseren Steuerausfällen als in ihrem favorisierten Szenario mit der Steuerreform. Ein fiskalisches Szenario im Falle von Wirtschaftssanktionen wegen Nicht-Abschaffung der alten Privilegien erläutern sie nicht (darauf gehen wir hier später noch ein). Auch Möglichkeiten von fiskalischen Gegenfinanzierungen der Steuerreform sind nicht Teil der Studie. Solche werden aber nach einer allfälligen Ablehnung der STAF wieder zum Thema werden und sind nicht völlig unrealistisch. So war etwa die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer noch Teil der USR III-Vernehmlassungsvorlage unter der Führung der damaligen BDP-Finanzministerin Evelyne Widmer-Schlumpf.

Grundsätzlich muss zur Studie der dynamischen Effekte zudem festgehalten werden: Die von der Studie berücksichtigte positive „Dynamik“, welche die STAF auslösen könnte, basiert vor allem darauf, dass die Schweiz mit den neuen Sondersteuerregimen in Zukunft neue Gewinne aus dem Ausland anziehen könnte. Falls die Steuerreform also jemals Mehreinnahmen generieren sollte, würde sie das auf Kosten des Fiskus anderer Länder und letztlich auch auf Kosten der Steuersubstrate von Entwicklungsländern tun. Das schreiben die Studienautoren implizit auch in ihrer Zusammenfassung, wenn sie konstatieren, dass die Mehreinnahmen für den Bund umso höher ausfallen, je tiefer das Schweizer Besteuerungsniveau im Vergleich mit jenem im Ausland ist, und umso tiefer, je näher es bei jenem der Konkurrenzstandorte liegt. Im Klartext: Umso aggressiver die Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb weiter agiert, desto steuerpolitisch erfolgreicher wird die STAF werden. Aus entwicklungspolitischer Sicht ist diese Vorlage also unabhängig von ihrer dynamischen Entwicklung her eine äusserst schädliche globale Verlustrechnung.

3. Welche Folgen hätte ein Scheitern der Vorlage?

Die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen eines möglichen Scheiterns der STAF sind nicht einfach abzuschätzen. Klar ist aber, dass die bisherigen Steuerprivilegien für Holdings und andere Statusgesellschaften trotzdem abgeschafft werden müssten. Angesichts des stetig zunehmenden internationalen Drucks und der 2015 im Rahmen des BEPS-Projektes der OECD eingegangenen Verpflichtung, die entsprechenden Standards von EU, OECD und G20 zu erfüllen, hat die Schweiz hier keine andere Wahl. Dies betonte Alliance Sud auch schon in ihrer entwicklungspolitischen Analyse im Vorfeld der Referendumsabstimmung zur USR III. Im Unterschied zu damals steht die Schweiz aber nun auf einer grauen Liste der EU für steuerpolitisch noch nicht kooperative Partnerstaaten. Der Rat der europäischen FinanzministerInnen (ECOFIN) wird voraussichtlich schon im Februar oder März 2019 darüber entscheiden, welche Länder auf die schwarze Liste der unverbesserlichen Steueroasen gesetzt und mit welchen Sanktionen sie belegt werden sollen. Dem Vernehmen nach soll es danach (zumindest für die Industrieländer) keine weitere graue Liste geben. (Für die Entwicklungsländer, die zurzeit auf dieser Liste stehen, dürfte weiterhin gelten, dass sie erst Ende 2019 alle steuerpolitischen Auflagen erfüllt haben müssen.)

Wie der ECOFIN bzw. die EU mit der Schweiz umgehen wird, die dann noch mitten im Abstimmungskampf zur neuen Steuervorlage steht, ist ungewiss. Drei mögliche Szenarien bieten sich an:

- a) Der ECOFIN könnte die Schweiz bereits im Februar/März auf die schwarze Liste setzen und ankündigen, dass erst nach der Abstimmung über die STAF eine Neubeurteilung erfolgt.
- b) Er könnte mit der definitiven Entscheidung zuwarten, aber in Aussicht stellen, dass die Schweiz bei einer Ablehnung der Vorlage sofort auf die schwarze Liste käme.
- c) Er könnte entscheiden, die Schweiz weiterhin auf der grauen Liste stehen zu lassen und sie frühestens in einem Jahr wieder zu beurteilen – trotz der ursprünglichen Absicht, diese graue Liste Anfang 2019 aus der Welt zu schaffen.

Szenario c) ist insofern am realistischsten, als sich der ECOFIN durchaus bewusst sein dürfte, dass die erneute Drohung mit der schwarzen Liste nationalkonservative Kreise in der Schweiz massiv ärgern und sie erst recht gegen die STAF aufbringen könnte. Zudem zeigten sich unter der Bedingung, dass

sie den Nachvollzug neuer internationaler Standards im Steuer- und Finanzbereich grundsätzlich zugesagt, sowohl die OECD wie auch die EU in der jüngeren Vergangenheit sehr geduldig mit der Schweiz. Dies galt sowohl bei der Einführung des automatischen Informationsaustausches in Steuerfragen für natürliche Personen, wie auch beim Austausch der länderbezogenen Berichterstattung multinationaler Unternehmen. In beiden Fällen führte die Schweiz die neuen Praxen ein bis zwei Jahre später ein als andere OECD-Mitgliedsstaaten. Darüber hinaus dürfte es die EU-FinanzministerInnen milde stimmen, dass der Bundesrat Mitte November wie bereits erwähnt die Abschaffung der alten Privilegien auf Bundesebene (Swiss Finance Branch und Prinzipalgesellschaft) beschlossen hat. Denkbar ist deshalb auch, dass der ECOFIN der Schweiz zuliebe die graue Liste erst im Februar/März 2020 auflöst und erst dann entscheidet, welche Länder in die schwarze Liste „aufsteigen“ werden.

Bundesrat und Parlament hätten im Szenario c) im Falle einer Ablehnung der STAF etwa zehn Monate Zeit, um die alten Sondersteuerprivilegien abzuschaffen, ohne aber einen nochmaligen grossen politischen Aufwand für die Durchsetzung neuer Sonderregime betreiben zu können. Das heisst: Die entwicklungspolitisch wünschenswerte Abschaffung von bestehenden Anreizen für Gewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern in die Schweiz wäre nicht gefährdet. Hingegen wären die entwicklungspolitisch schädlichen Ersatzanreize erneut zur Disposition gestellt und die Chancen auf Grund der neuen politischen Konstellation grösser, dass die alten Privilegien in viel beschränkterem Ausmass als in der STAF durch neue ersetzt würden.

In diese Richtung äusserste sich vor einiger Zeit denn auch die NZZ: «Was nach einem Volks-Nein zu diesem Paket als Alternative käme, ist die grosse Frage. Bei den Firmensteuern müsste angesichts des internationalen Drucks möglichst rasch eine neue Vorlage kommen. Nach derzeit verbreiteter Ansicht wäre in kurzer Zeit bestenfalls die Einigung auf eine Miniversion realistisch – mit Abschaffung der verpönten Steuerprivilegien, Übergangsregeln und Anpassungen beim Finanzausgleich. Neue Steuerbegünstigungen wären unwahrscheinlich. Der grösste Streitpunkt könnte der Kantonsanteil der direkten Bundessteuer sein.»¹¹

Umgekehrt kann es bei einem Eintreten der Szenarien a) und b) für die Schweiz tatsächlich ungemütlich werden: So wäre es auch aus der Sicht von Alliance Sud alles andere als wünschenswert, wenn die Schweiz auf Grund von Wirtschaftssanktionen der EU volkswirtschaftliche Nachteile in Kauf nehmen müsste. Die daraus entstehenden volkswirtschaftlichen Probleme wären allerdings hausgemacht: Denn der Bundesrat und eine Mehrheit des Parlamentes haben es in der jüngeren Vergangenheit schlicht verpasst, eine Unternehmenssteuerpolitik zu entwickeln, die nicht nur den neuen internationalen Standards genügt, sondern auch im Inland sozial verträglich ist und den Entwicklungsländern nicht mehr schadet. Die verfahrenere Situation heute ist eine Folge dieser schlechten Politik der Schweiz in den letzten zehn Jahren.

4. Ein Paradigmenwechsel im Schweizer Unternehmenssteuerregime bleibt dringlich

Unabhängig vom Resultat der Abstimmung über die STAF im kommenden Mai bleibt ein entwicklungsfreundlicher *und* sozial abgefederter Paradigmenwechsel in der Schweizer Steuerpolitik dringlich. Ein Umbau der Schweizer Unternehmenssteuerpolitik ist für die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung durch die Schweiz schlicht unabdingbar. Es muss also in jedem Fall ein neuer Vorschlag für eine weitere bzw. eine neue Reform erarbeitet werden, die es der Schweiz erlaubt, aus ihrem Steuerdumpingmodell für multinationale Konzerne auszusteigen und Steuerausfälle durch die wegfallenden Gewinnverschiebungen aus dem Ausland sinnvoll zu kompensieren. Gefordert ist letztlich die Abschaffung jeglicher Steuerprivilegien, die Anreize für Gewinnverschiebungen aus Entwicklungs- und anderen Ländern schaffen, und zwar gepaart mit einer griffigen steuerpolitischen Gegenfinanzierung zum Beispiel in Form einer Kapitalgewinnsteuer, wie sie zu Beginn der Debatte zur USR III bereits einmal von der damaligen Finanzministerin Evelyn Widmer-Schlumpf vorgeschlagen wurde.

¹¹ [NZZ vom 14.11.18.](#)

Gegen eine solche ersatzlose Streichung aller Steuerprivilegien wird zuweilen angeführt, dass sie zwar der Schweiz wirtschaftlich schaden, aber den Entwicklungsländern nichts bringen würde. Beide Argumente stehen aber auf tönernen Füßen. Es lohnt sich darum, einen genaueren Blick auf die möglichen Folgen zu werfen.

Kleines Risiko starker Firmenabwanderungen

Bei einer zukünftigen Abschaffung sämtlicher Gewinnverschiebungsmöglichkeiten für Konzerne mit entsprechender fiskalischer Kompensation bei den Steuereinnahmen wäre keine unmittelbare und massive Abwanderung von hochmobilen Gesellschaften aus der Schweiz zu erwarten. So sprechen nicht nur die weiter oben dargelegten rechtlichen Zusammenhänge gegen dieses Extremszenario, sondern auch die allgemein hervorragende Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz, bei der das Steuersystem nur einer von vielen Faktoren ist. Wichtige Erfolgsfaktoren eines Standortes sind neben der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und den funktionierenden Finanzmärkten vor allem die Qualität der Hochschulen, die gute Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor etwa im Forschungsbereich sowie die gut ausgebaute Infrastruktur. Bei diesen Standortfaktoren ist die Schweiz Weltspitze.

Der Bundesrat hielt bereits in der Botschaft zur USR III fest, dass die Gewinnsteuereinnahmen des Bundes, die von bisher privilegiert besteuerten Statusgesellschaften stammen, «selbst im schlechtesten Fall nicht vollständig wegbrechen» würden. In der Botschaft zur Steuervorlage 17 vom März 2018 schreibt er zudem: «Die Schweiz zählt zu den erfolgreichsten Wirtschaftsstandorten weltweit. In internationalen Rankings nimmt sie regelmässig Spitzenplätze ein. Die Gründe dafür sind mannigfaltig. Dazu zählen namentlich die geografische Lage, die politische Stabilität, die hochqualifizierten Arbeitskräfte und nicht zuletzt die hohe Innovationskraft sowie die wettbewerbsfähigen steuerlichen Rahmenbedingungen.» Auch der Bundesrat sieht also in der Schweizer Tiefsteuerpolitik für Konzerne nur einen von vielen positiven Standortfaktoren der Schweiz.

Hinzu kommt, dass Unternehmen und Unternehmensteile, die zur Hauptsache aus steuerlichen Gründen in der Schweiz angesiedelt sind, in der Regel kaum Arbeitsplätze schaffen (siehe unten). Das bedeutet, dass auch die bekannte Angst vieler Stimmberechtigten, ein Nein zur STAF könnte zu einem massiven Arbeitsplatzverlust führen, stark relativiert werden muss.

Der Konnex von Statusgesellschaften und wirtschaftlicher Substanz ist die Ausnahme

Die Kantone Basel-Stadt und Genf müssten bei einer zukünftigen Abschaffung sämtlicher bisheriger und neuer Gewinnverschiebungsvehikel vermutlich massive Gewinnsteuersenkungen vollziehen, um ihre bisherigen Statusgesellschaften bei der Stange zu halten. Hier würden sonst nicht nur Abwanderungen, sondern tatsächlich auch Arbeitsplatzverluste drohen. Die beiden Kantone sind aber eine schweizweite Ausnahme: Sie beheimaten in ganz anderem Ausmass als andere Kantone zum Beispiel Pharma- oder Nahrungsmittelkonzerne, die ihre Statusgesellschaften (vor allem Prinzipal- und gemischte Gesellschaften) nicht nur nutzen, um Gewinne aus dem Ausland der dortigen Besteuerung zu entziehen, sondern in der Schweiz auch Wertschöpfung betreiben und Beschäftigung generieren.

Für die meisten anderen Statusgesellschaften in der Schweiz scheint dieser Konnex zwischen dem Verbuchen von ausländischen Gewinnen und lokaler Wertschöpfung jedoch nicht zu gelten. So zeigen der kalifornische Ökonom Gabriel Zucman und seine Mitautoren in einer jüngst veröffentlichten Studie („The Missing Profits of Nations“) auf, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Anziehungskraft eines Standortes für mobiles Kapital (also zum Beispiel Buchhaltungsgewinne in Schweizer Statusgesellschaften) und seinen Arbeitsplätzen gibt. Sie weisen nach, dass Gesellschaften in der Schweiz, die zu ausländischen Konzernen gehören, im Vergleich zu ihren exorbitant hohen Gewinnen in der Regel eine erstaunlich tiefe Lohnsumme ihrer Mitarbeitenden ausweisen, also bei sehr hohen Gewinnen sehr wenige Menschen beschäftigen.

Konkret betragen in der Schweiz die Gewinne von mit ausländischen Konzernen verbundenen Gesellschaften im Schnitt 300% der Lohnsummen dieser Gesellschaften. Nur in Puerto Rico, Irland und Luxemburg ist diese Quote noch höher. In den meisten anderen Ländern liegt sie bei weit unter 50%.

Damit liegt der Verdacht nahe, dass die hohen Gewinne nicht in der Schweiz erarbeitet, sondern als Buchhaltungsgewinne in die Schweiz verschoben werden. Entsprechend gering dürfte denn auch die Bedeutung solcher Firmen für den Arbeitsmarkt sein. Dafür schaden sie entwicklungspolitischen Bemühungen für globale Steuergerechtigkeit.

Zunehmende interkantonale Steuerkonkurrenz?

Um die interkantonale Steuerkonkurrenz zu stoppen, reicht eine allfällige Umsetzung der STAF nicht aus. Hält man sich an die Empirie, zeigt sich, dass neue Sondersteuerregime den Druck auf die regulären Steuersätze in den Kantonen nicht reduzieren. So haben zahlreiche Kantone angekündigt, dass sie im Rahmen der STAF zwar sämtliche verfügbaren neuen Sondersteuerregime anbieten, aber gleichzeitig ihre regulären Unternehmenssteuersätze trotzdem massiv senken werden. Mitverantwortlich für die angekündigten Unternehmenssteuersenkungen ist indes auch die bereits erwähnte Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, die den Kantonen zusätzlichen fiskalischen Spielraum öffnet.

Dass die neuen Sondersteuerregime keinen Druck von den regulären Steuersätzen nehmen, lässt sich mit Gabriel Zucman so erklären, dass tiefe reguläre Gewinnsteuern nicht für dieselben Firmen interessant sind wie die Sondersteuerregime. Tiefe reguläre Steuersätze sind vor allem für in den Schweizer Kantonen produzierende Firmen relevant, die aus steuerlichen Gründen eher den Kanton als ins Ausland wechseln. Sondersteuerregime hingegen stellen Anreize für Finanzierungs- und Verwaltungseinheiten multinationaler Konzerne vornehmlich aus dem Ausland dar, die in der Schweiz selbst kaum Wertschöpfung generieren. Mit der STAF sollen letztere weiterhin in den Schweizer Kantonen gehalten werden.

Die Schweizer Kantone und im Speziellen der Bund setzen damit weiter auf Steuereinnahmen aus Gewinnen, die Arbeitskräfte anderswo auf der Welt erarbeitet haben. Die Frage aber, wie relevant die bisherigen Statusgesellschaften für die Sicherung von Arbeitsplätzen in den Kantonen und von Steuereinnahmen (vor allem beim Bund) überhaupt sind, ist nicht eindeutig zu beantworten. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zur SV17 bzw. der STAF zwar in allgemeiner Art festgehalten, dass die Vorlage einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Schweizer Standortattraktivität leiste, äussert sich aber im Gegensatz zur Botschaft zur USR III nicht mehr spezifisch zu den mit den Statusgesellschaften in Verbindung stehenden Arbeitsplätzen.

Gemäss dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) könnte die Schweiz auf die Statusgesellschaften aber getrost auch im eigenen Interesse verzichten. In der bereits erwähnten Stellungnahme vom April 2018 hielt er fest, dass unter den Kantonen mit einem hohen Anteil von Statusgesellschaften (also Basel-Stadt, Genf, Waadt und Zug) nur BS und GE gleichzeitig hohe ordentliche Steuersätze haben. Daraus folgt: «Wenn hochmobile Firmen in diesen beiden Kantonen neu ordentlich besteuert werden, könnte ein Teil davon abwandern. Manche werden aber einfach den Kanton wechseln und nicht ins Ausland gehen. Wobei sie vor allem versuchen, die Gewinne und nicht die Arbeitsplätze zu verschieben. [...] Weil die Statusgesellschaften heute in den Kantonen nur wenig Steuern zahlen, kann eine Abschaffung der Status[regeln] in allen Kantonen zusammen zu Mehreinnahmen führen.» Aus diesen Gründen kommt der SGB zum Schluss, dass «die Privilegien daher weitgehend ersatzlos abgeschafft werden [könnten].» Mit der Einführung der STAF würde sich die verheerende Abwärtsspirale bei den regulären Gewinnsteuersätzen im Inland hingegen fortsetzen, da sie keine Massnahmen zu einer besseren Steuerharmonisierung in der Schweiz vorsieht und die neuen Sondersteuerregime diese Abwärtsspirale kaum bremsen können.

Die globale Verantwortung des Schweizer Konzernzentrums

Oft wird argumentiert, dass eine Abkehr der Schweiz von ihrer Dumpingpolitik in Sachen Unternehmenssteuern entwicklungspolitisch kaum Vorteile bringen würde: Steuersubstrat aus Entwicklungsländern, das dank dieser Politik bisher in die Schweiz floss, würde in Zukunft einfach in andere Tiefsteuergelände für multinationale Konzerne fließen. Leider ist dieses Argument nicht völlig von der

Hand zu weisen. Es greift jedoch klar zu kurz. Denn: Die Schweiz spielt in der internationalen Steuerkonkurrenz aktuell eine führende Rolle. Solange sie sich nicht bewegt, bewegen sich auch andere Tiefsteuergelände nicht. Im Sinne der Politikkohärenz für nachhaltige Entwicklung ist es deshalb unabdingbar, dass die Schweiz ihre besondere Verantwortung wahrnimmt und ein System der Unternehmensbesteuerung ausarbeitet, das auf fiskalische Anreize für Gewinnverschiebungen aus dem Ausland verzichtet.

Richtig ist, dass es sich bei den neuen Steuerprivilegien, die in der STAF vorgesehenen sind, um Massnahmen handelt, die im Rahmen des BEPS-Projekts der OECD (noch) akzeptiert sind. Ob Regime wie die Patentbox, die zinsbereinigte Gewinnsteuer und andere Reduktionen der steuerlichen Bemessungsgrundlage in den nächsten Jahren in einer Art „BEPS 2.0“ doch noch auf einen Index kommen und damit auch das Tiefsteuergelände Schweiz zu neuen steuerpolitischen Anpassungen gezwungen sein wird, ist ungewiss.¹² Das heisst allerdings nicht, dass die aktuell vorgesehenen Massnahmen entwicklungspolitisch nicht schädlich sind. Denn das BEPS-Projekt selbst war nie ein Projekt für mehr globale Steuergerechtigkeit und entstand ohne genügende Mitbestimmungsrechte der spezifischen steuerpolitischen Interessen ärmerer Länder.

Wenn man Zu- und Abflüsse von Gewinnverschiebungen zwischen verschiedenen Weltregionen vergleicht, schreiben die Entwicklungsländer unter dem Strich die grössten Verluste.¹³ Diese Abflüsse können letztlich nur nachhaltig eingeschränkt werden, wenn die Schliessung entsprechender Schlupflöcher und die Unterbindung von Gewinnverschiebungsanreizen multilateral geregelt und umgesetzt werden. Solange aber prominente Konzernzentren wie die Schweiz keine Schritte in diese Richtung unternehmen, werden solche griffigen globalen Regeln für mehr Steuergerechtigkeit utopisch bleiben. Es ist deshalb aus entwicklungspolitischer Sicht entscheidend, dass Staaten, die solche Konzernzentren betreiben, in Richtung Steuergerechtigkeit vorgehen. Wenn sich die gegenwärtigen Tiefsteuergelände weiterhin allesamt weigern, den ersten Schritt zum Ausstieg aus dem „race to the bottom“ zu machen, wird dieses nicht gestoppt werden können. Kaum ein anderes Land ist für diesen ersten Schritt prädestinierter als die Schweiz: Denn sie verfügt auch ohne dezidierte Tiefsteuerpolitik über hervorragende Standortfaktoren und erfreut sich eines grossen volkswirtschaftlichen Spielraumes. Den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, würde es ihr dieser Spielraum erlauben, ihre aktuellen Steuerregime sozial und ökologisch nachhaltig umzubauen. Richtig angepackt, wäre dies sowohl im Interesse der benachteiligten Bevölkerungsschichten in den Ländern des Südens als auch zum Wohle der Allgemeinheit in der Schweiz.

5. Zusammenfassung

Letztlich gipfelt die seit Jahren andauernde Kontroverse um die Unternehmenssteuerpolitik in der Schweiz in der Frage: Will die Schweiz auch in Zukunft ihren Wohlstand auf Kosten der Welt finanzieren, was auch im Inland mit erheblichen fiskalischen Risiken verbunden ist, oder findet sie Wege, diesen Wohlstand unter besserer Ausschöpfung der inländischen Ressourcen zu gewährleisten? Die obigen Ausführungen zeigen, dass eine Überwindung des Schweizer Konzernsteuerdumpings einerseits ent-

¹² Es kann unter den – aktuell zugebenermassen schwer kalkulierbaren – derzeitigen Verhältnissen in der internationalen Politik nicht davon ausgegangen werden, dass das BEPS-Projekt der OECD in absehbarer Zeit in Richtung globaler Steuergerechtigkeit weiterentwickelt wird. Zwar hat die OECD jüngst durchblicken lassen, dass im Sommer 2019 eine neue steuerpolitische Offensive zur Digitalisierung gestartet werden soll, die international eine angemessene Besteuerung vor allem der grossen Tech-Konzerne sicherstellen soll. Umgekehrt sind die politischen Kräfteverhältnisse innerhalb der G20, der OECD und der EU heute andere als unmittelbar nach der Finanzkrise von 2008. In vielen EU-Staaten wurden seither Regierungen mit sozialdemokratischer Beteiligung von rechtsliberalen oder gar rechtsnationalistischen Kräften abgelöst. Beide politischen Richtungen sind ausgesprochen konzern- und/oder steueroasenfreundlich. Unter Trump setzt die USA auf eine nationalistische Tiefsteuerstrategie für Konzerne, ähnliches entwickelt sich in Grossbritannien seit dem Brexit-Entscheid. Deutschland setzt sich unter dem Finanzminister Olaf Scholz (SPD) nicht entschiedener für den Kampf gegen Steuerdumping ein, als das schon unter Wolfgang Schäuble (CDU) der Fall war und der aktuelle französische Präsident Macron agiert ebenfalls konzernfreundlicher als sein sozialdemokratischer Vorgänger Hollande. Auch in Schwellenländern wie Brasilien oder Indien fanden ähnliche politische Richtungswechsel statt. Kürzlich hat der OECD-Steuerchef Pascal Saint-Amans Erwartungen von NGOs in einem Hearing deutlich relativiert, dass die Einbindung von Entwicklungsländern ins BEPS-Projekt auch zu einer besseren Berücksichtigung von deren steuerpolitischen Interessen führe.

¹³ Vgl. Zucman et al. Presentation slides, [S.30](#).

wicklungspolitisch wichtig wäre und andererseits der Schweiz keine wesentlichen wirtschaftlichen Nachteile beschere muss. Was den Steuerteil der STAF betrifft, fällt die entwicklungspolitische Bilanz praktisch gleich schlecht aus wie damals bei der USR III. Ihre Annahme würde deshalb trotz der immer dringlicheren Abschaffung der alten Sondersteuerregime keine nennenswerten entwicklungspolitischen Fortschritte bringen. Bestehende Anreize für steuerlich motivierte Gewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern würden letztlich durch international akzeptierte Massnahmen mit derselben Wirkung ersetzt.

Es ist deshalb auch aus entwicklungspolitischer Sicht wichtig, darauf hinzuweisen, dass über die vorliegende Reform hinaus seit Jahren Gegenfinanzierungsmodelle im Gespräch sind, die bei einem Wegfall des Gewinnverschiebungsdumpings dem hiesigen Fiskus eine weiche Landung jenseits der Steueroase ermöglichen könnten. Sie reichen von der Erhöhung der Dividendenbesteuerung in den Kantonen über die Einführung einer Kapitalgewinn- oder einer Finanztransaktionssteuer bis zu einer griffigen Erbschaftssteuerreform oder der Abschaffung des inländischen Bankgeheimnisses (also der besseren steuerlichen Mobilisierung von Vermögen natürlicher Personen im Inland). Auch wird im rot-grünen Lager über eine Volksinitiative zur Einführung einer Untergrenze für die Gewinnsteuersätze in den Kantonen in Kombination mit Massnahmen zur Abwehr von Gewinnverschiebungen aus dem Ausland und ins Ausland diskutiert. Je nach ihrer Ausgestaltung könnten diese Reformvorschläge auch entwicklungspolitische Fortschritte bringen.

Das primäre entwicklungspolitische Ziel in der Schweizer Unternehmenssteuerpolitik der kommenden Jahre sollte also nicht der Erhalt des alten Steuerdumpingmodells unter neuen Vorzeichen sein. Es geht vielmehr darum, eine Politik zu entwickeln, die einen Ausweg aus diesem extrem entwicklungsschädigenden Modell aufzeigt, ohne dabei einen fiskalischen Schaden für die Schweiz in Kauf nehmen zu müssen: Für eine gemeinschaftliche Rettung eines Planeten im Klimawandel, für eine offensive Gestaltung des demokratischen Zusammenlebens in den Migrationsgesellschaften, für demokratische Staatswesen, die die Freiheit und Gleichheit ihrer BürgerInnen hochhalten, indem sie umverteilen.