

Müssen die Unternehmenssteuern generell gesenkt werden?

Gemäss der Einschätzung vieler Kommentatoren und Entscheidungsträger wird der Wegfall der kantonalen Steuerprivilegien für Statusgesellschaften generelle Unternehmenssteuererleichterungen notwendig machen. Aufgrund der vorliegenden wissenschaftlichen Studien ist jedoch kein Anlass zu landesweiten Unternehmenssteuersenkungen ersichtlich.

Kantonale Privilegien für Statusgesellschaften sind die Antwort auf ein klassisches ökonomisches Problem: Wie setzt man den optimalen Preis fest für Kunden, deren Zahlungsbereitschaft unterschiedlich ist? Kann man diese abschätzen, wird man von Kunden mit einer hohen Zahlungsbereitschaft einen höheren Preis verlangen als von Kunden mit einer niedrigen. Die Schweizer Kantone tun genau dies: Sie «verkaufen» ihren Standort billiger an hochmobile Statusgesellschaften und teurer an Unternehmen, denen sich weniger Ausweichmöglichkeiten bieten.

Gegenwärtig liegt der durchschnittliche effektive Unternehmenssteuersatz für Statusgesellschaften je nach Kanton und Gesellschaftstyp zwischen 8% und 12% und derjenige für ordentlich besteuerte Unternehmen zwischen 12% und 24%.¹ In diesen Sätzen ist die direkte Bundessteuer (DBST) von knapp 8% mitgerechnet.

Auf der Suche nach dem optimalen Steuersatz

Die EU und die OECD haben es darauf abgesehen, diese Verschiedenbehandlung zu unterbinden. Die zentrale Herausforderung der Unternehmenssteuerreform III liegt somit darin, den optimalen Steuersatz zu finden, wenn eine Sonderbehandlung von Statusgesellschaften nicht mehr möglich ist.

Doch was heisst «optimal»? In den vorliegenden Studien zur Reform wird das Steueraufkommen aus Unternehmensgewinnen zumeist als zentrale Zielgrösse in Betracht gezogen. Dabei wird ausgeblendet, dass Unternehmen auch Arbeitsplätze und Privateinkommen schaffen und damit verbundene Steuereinnahmen generieren. Eine Fokussierung auf die direkten Steuereinnahmen ist jedoch insofern legitim, als viele Statusgesellschaften eher als lukrative Steuerzahler ins Gewicht fallen denn als grosse Arbeitgeber. Ausserdem sind die indirekten Auswirkungen von Steuerreformen auf nachgelagerte Steuern viel schwerer abschätzbar als die direkt betroffenen Steuereinnahmen.

Nach dem Wegfall der privilegierten Besteuerung von Statusgesellschaften sind zwei grundsätzliche Szenarien denkbar:

- Erstens könnte ein für alle Gesellschaftstypen geltender Steuersatz festgesetzt werden.

- Zweitens könnte versucht werden, auch weiterhin gewisse hochmobile Unternehmensgewinne mit einem tieferen Steuersatz zu belasten.

Die gegenwärtig diskutierte Lizenzbox-Lösung zielt auf das zweite Szenario ab. Die tiefere Besteuerung von auslandorientierten Statusgesellschaften würde durch eine tiefere Besteuerung von forschungsintensiven Unternehmen ersetzt. Im Gegensatz zur gegenwärtigen privilegierten Besteuerung von Statusgesellschaften scheint diese Form der Differenzierung von EU und OECD vorderhand akzeptiert zu werden.

Optimale Anpassung über einen Einheitssteuersatz

Abstrahieren wir vorerst von der Option Lizenzbox. Im ersten Szenario stellt sich folgende Frage: Welcher ordentliche, für alle gültige Steuersatz beschert uns die geringsten Einnahmeausfälle? *Salvi und Zobrist (2013)* haben als Erste eine klare Antwort geliefert. Wenn ein schweizweit gleicher Einheitsatz erhoben werden würde, wären die Verluste bei einem Steuersatz von 15% am geringsten; sie würden sich aber immer noch auf 4,2 Mrd. Franken belaufen. Die Kantone können jedoch auch bei Gleichbehandlung verschiedener Unternehmenstypen ihre Steuersätze frei auf das Niveau setzen, welches aus ihrer Sicht optimal ist. Gemäss der Studie wäre die optimale kantonale Steuerbelastung nach Wegfall der Statusprivilegien in sieben Kantonen deutlich tiefer als der aktuelle ordentliche Satz.² Dies sind Kantone mit einem überdurchschnittlich grossen Anteil an Statusgesellschaften. In diesen Kantonen dürften die Steuerausfälle durch eine Abwanderung eines Teils der Statusgesellschaften stärker als die Steuerausfälle durch die Senkung des Steuersatzes für



Prof. Dr. Marius Brühlhart
Faculté des Hautes Etudes
Commerciales (HEC), Uni-
versität Lausanne



Prof. Dr. Kurt Schmidheiny
Wirtschaftswissen-
schaftliche Fakultät der
Universität Basel

1 Vgl. BSS (2014).

2 Genf, Waadt, Zug, Basel-Stadt, Neuenburg, Schwyz und Schaffhausen.

3 Dies lässt sich abstützen auf internationale Studien zu den Ursachen grenzüberschreitender Gewinnverschiebungen multinationaler Unternehmen (z. B. Huizinga und Laeven, 2008).

4 Leider werden Simulationsresultate mit intra- und internationaler Mobilität der Statusgesellschaften und kantonal differenzierten Steuersatzanpassungen in der Studie nicht aufgeführt.

5 Vgl. ESTV (2014).

6 Z. B. die Zinsbereinigung des steuerbaren Gewinns, die Abschaffung der Emissionsabgabe, unbefristete Verlustvorträge und die direkte Steuerbefreiung aller Beteiligungserträge.

Kasten 1

Pessimistische Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Die Schätzungen von *Salvi und Zobrist* (2013), *B,S,S.* (2014) und *Chatagny et al.* (2014) legen nahe, dass keine generellen Tarifsenkungen vonnöten wären. Anders lautet das Verdikt der Bundesverwaltung. Gemäss *ESTV* (2014) wäre es aus Sicht der gesamten Unternehmenssteuereinnahmen sogar mit einer Lizenzbox optimal, wenn vier Fünftel der Kantone ihren Steuersatz auf 13% senken und ein Fünftel der Kantone den Satz bei 22% belassen würde. Dabei würde ein geschätzter Einnahmeausfall von 2,2 Mrd. Franken entstehen.

Woher diese um einiges pessimistischere Prognose? Zum einen berücksichtigt die *ESTV* nicht, dass Statusgesellschaften auch innerhalb der Schweiz umziehen können – Abwanderung geschieht per Hypothese immer ins Ausland, und das Steuersubstrat geht damit auch dem Bund verloren. Zum anderen wird in diesen Schätzungen angenommen, dass bei einem Steuersatz von 20% keine einzige Statusgesellschaft mehr in der Schweiz verbleibt. Dies unterstellt dort eine unendlich hohe Steuerelastizität. Die Schätzergebnisse der Bundesverwaltung beruhen daher auf einer sehr hohen angenommenen Steuerempfindlichkeit, welche unseres Wissens einer wissenschaftlichen Grundlage entbehrt.

Kasten 2

Literatur

- B,S,S. (2014): Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime: Schlussbericht. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel.
- Chatagny, Florian; Marko Köthenbürger und Michael Stimmelmayer (2014): Unternehmenssteuerreform III: Wirtschaftliche Effekte der Lizenzboxlösung. KOF Analysen, Nr. 3/2014, ETH Zürich.
- *ESTV* (2014): Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- Huizinga, Harry, und Luc Laeven (2008): International Profit Shifting Within Multinationals: A Multi-Country Perspective. In: *Journal of Public Economics*, 92, S. 1164–1182.
- Salvi, Marco, und Luc Zobrist (2013): Zwischen Last und Leistung: Ein Steuerkompass für die Schweiz. *Avenir Suisse* und Verlag Neue Zürcher Zeitung, Zürich.

ordentlich besteuerte Unternehmen ins Gewicht fallen. Die übrigen Kantone täten am besten daran, ihren aktuellen ordentlichen Satz beizubehalten. Die Abwanderung eines Teils der Statusgesellschaften fällt in diesen Kantonen zu wenig ins Gewicht, als dass sich eine Absenkung der allgemeinen Unternehmenssteuerbelastung in fiskalischer Hinsicht lohnen könnte. Solch kantonal differenzierte Anpassungen der Steuersätze würden die Steuerausfälle auf geschätzte 2,3 Mrd. Franken beschränken.

Aus diesen Modellrechnungen wird klar, dass es doppelt suboptimal wäre, die Unternehmenssteuern sowohl zwischen Kantonen als auch zwischen Unternehmenstypen zu vereinheitlichen. Die unterschiedlichen Anpassungen der Kantone würden die helvetische Steuerlandschaft allerdings grundlegend verändern. So hat der Kanton Basel-Stadt zurzeit um 4 Prozentpunkte höhere ordentliche Sätze als der Kanton Zürich. Nach den «optimalen» Anpassungen gemäss Salvi und Zobrist wären die Sätze in Basel-Stadt um 8 Prozentpunkte tiefer als in Zürich. Es ist wahrscheinlich, dass dies zu weiteren Anpassungen im Wettbewerb um bisher ordentlich besteuerte Unternehmen führen würde.

Solche Schätzungen hängen massgeblich davon ab, wie stark Statusgesellschaften auf Steuererhöhungen reagieren würden. Niemand zweifelt an der Steuerempfindlichkeit der betroffenen Gewinne; doch diese Empfindlichkeit ist empirisch sehr schwer zu erfassen. Die meisten Autoren gehen davon aus, dass ein Anstieg der Steuerbelastung von einem Prozentpunkt eine Abwanderung im Bereich von 10% bis 20% solcher Firmen nach sich zieht.³ Es ist unklar, wie gut die internationale Evidenz auf die Statusgesellschaften der Schweiz zutrifft, aber die Grössenordnung scheint plausibel.

Auch die Studie von *B,S,S.* (2014) sucht nach dem optimalen kantonalen Einheitssatz. Sie berücksichtigt allerdings zusätzlich die Mobilität der Statusgesellschaften innerhalb der Schweiz. Die gegenwärtig tiefsten ordentlichen Gewinnsteuern (12% inklusive DBST) liegen etwa im Bereich der gegenwärtig gültigen Steuersätze für die Mehrzahl der Statusgesellschaften. Somit könnten Statusgesellschaften in Hochsteuerkantonen nach Abschaffung der steuerlichen Privilegien ihre Steuerrechnung auch moderat halten, indem sie innerhalb der Schweiz umziehen würden. Unter der Annahme, dass die Statusgesellschaften je hälftig ins Ausland und in Tiefsteuerkantone ausweichen würden, errechnen *B,S,S.* einen Ertragsausfall für Bund und Kantone von 0,7 Mrd. Franken bei einer ersatzlosen Streichung der Statusprivilegien. Diese Ausfälle könnten gemäss *B,S,S.* weiter begrenzt werden,

indem einzelne Kantone ihre Tarife senken.⁴ Schweizweite Senkungen des Steuersatzes auf einheitliche 16% oder gar 13% würden gemäss *B,S,S.* hingegen Ausfälle um die 3 Mrd. Franken erzeugen.

Optimale Anpassung mit Lizenzbox

Im zweiten Szenario wird versucht, auch weiterhin einen Teil der mutmasslich besonders mobilen Unternehmen mit tieferen Steuersätzen zu belangen. Das Instrument der «engen Lizenzbox» würde erlauben, für schätzungsweise einen Drittel der gegenwärtig tiefer besteuerten Statusgewinne auch in Zukunft eine vergleichbar niedrige Steuerbelastung beizubehalten.⁵ *Chatagny, Köthenbürger und Stimmelmayer* (2014) haben die Wirkung der engen Lizenzbox in die Modellrechnungen einbezogen. Dabei kommen sie auf das erstaunliche Resultat, dass die Einführung einer Lizenzbox ohne jegliche Veränderung der Unternehmenssteuersätze bloss 0,9 Mrd. Franken an Steuereinnahmen nach sich ziehen würde, während eine Lizenzbox plus eine Senkung aller kantonalen Gewinnsteuersätze um 4 Prozentpunkte Ausfälle von 2 Mrd. Franken generieren dürfte. In dieser Studie wird zwar nicht gezeigt, wie sich kleinere oder nach Kantonen differenzierte Steuersenkungen auswirken würden. Aber sie deutet dennoch darauf hin, dass die Einführung einer Lizenzbox ausreichen könnte, um Änderungen am Steuertarif aus der Sicht der gesamten Steuereinnahmen weitgehend hinfällig zu machen.

Fazit: Kein Anlass für landesweite Steuersenkungen

Zusammenfassend sehen wir aufgrund der vorliegenden Schätzergebnisse keinen Anlass zu landesweiten Unternehmenssteuersenkungen nach dem Wegfall der Statusprivilegien. Dies gilt insbesondere, wenn sich eine Lizenzbox für Patenteinnahmen als haltbare Option erweist. Aus dieser Sicht sind auch andere in der Vernehmlassung vorgeschlagene, generelle Steuererleichterungen skeptisch zu hinterfragen.⁶ Für einzelne Kantone wird die optimale Reaktion allerdings trotzdem in einer allgemeinen Steuererleichterung liegen. Dies ist insbesondere der Fall für die Kantone Genf und Waadt, in denen ein überdurchschnittlich hoher Anteil von Statusgesellschaften nicht von einer Lizenzbox betroffen wäre. Für die meisten übrigen Kantone zeigen die vorliegenden Studien keinen offensichtlichen Handlungsbedarf: Steuerausfälle durch den Wegfall der Statusprivilegien könnten durch Steuersenkungen eher noch vergrößert werden. ■