

GASTKOMMENTAR

Unternehmenssteuerreform III nicht mit Kantonsanteil finanzieren

Die Schaffung einer Haftungsgemeinschaft zwischen Bund und Kantonen bei der Unternehmenssteuerreform III verwischt die Verantwortlichkeiten und ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. NFA-Prinzipien sind ohne neue Verbundfinanzierung zu wahren. Von Christoph A. Schaltegger

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) ist ein für den Standort Schweiz wichtiges Reformvorhaben. Sie begegnet der von OECD und EU seit Jahren geäusserten Kritik an der privilegierten Besteuerung von mobilen Erträgen. Die Abschaffung der Steuerstatus hat allerdings finanzielle Auswirkungen auf den Bund und auf die Kantone. Dies, obwohl die Steuerstatus einzig den Kantonen vorbehalten sind. Der Grund liegt darin, dass Unternehmensgewinne sowohl vom Bund als auch von den Kantonen besteuert werden. In einem solchen Verbundsystem haben alle Änderungen von Steuergesetzen auf einer Staatsebene auch Auswirkungen auf die andere Staatsebene. Es stellt sich die Frage, wie Bund und Kantone reagieren sollten, um die steuerliche Standortattraktivität so zu beeinflussen, dass sich die Steuerausfälle durch Wegfall der Steuerstatus mit anderen Massnahmen kompensieren lassen.

Die USR III sieht die Lösung in einer Haftungsgemeinschaft: Die Hälfte der Kompensationskosten soll von der Bundes-, die andere Hälfte von der Kantonsebene getragen werden. Um dieser Logik gerecht zu werden, ist ein Kompensationsinstrument nötig. Erstens schlägt die USR III eine Erhöhung des Kantonsanteils der direkten Bundessteuer vor, damit die Kantone diese zusätzlichen Einnahmen zur Senkung der eigenen Gewinnsteuer einsetzen können. Der Kantonsanteil ist in seiner Wirkung ein permanenter Transfer, eine Subvention für die Kantone und damit ein materiell harmonisierter Teil der kantonalen Einnahmen. Die Schaffung einer Haftungsgemeinschaft zwischen Bund und Kantonen verwischt die Verantwortlichkeiten und ist daher mehrfach problematisch: Erstens erhöht die Kompensationslogik die Komplexität im Steuer- und Transfersystem. Zweitens rückt man vom NFA-Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ab – Haftung, Risiko sowie Kontrolle über die Steuerstrategie werden unter den Kantonen und mit dem Bund «vergemeinschaftet». Drittens begründen die neuen Subventionen Anschlussbegehren, weil jede Steuerreform im Bereich der Gewinnsteuer alle Staatsebenen betrifft und damit künftig grundsätzlich kompensationswürdig erschiene. Mit der Kompensation besteht die Gefahr eines «moral hazard»: In der Erwartung künftiger Kompensationsleistungen bei Steuerreformen werden die Kantone aufgrund des gesetzten Präjudizes ihre Steuerstrategie weniger verantwortungsvoll gestalten müssen. Es entsteht auch ein Gerechtigkeitsproblem: In der Vergangenheit wurden bei Steuerreformen keine Kom-

pensationsleistungen gesprochen. Ferner nimmt die Finanzautonomie der Kantone Schaden. Wo individuelle Verantwortung ausgehebelt wird und Subventionen gesprochen werden, lässt eine Erhöhung der Staatsquote selten auf sich warten.

Zusätzlich sieht die USR III Anpassungen beim Ressourcenausgleich vor. Zum einen werden Unternehmensgewinne in der Berechnung des Ressourcenindex neu gewichtet, zum anderen wird eine nominelle Mindestausstattung eingeführt. Zur Finanzierung der nominellen Mindestausstattung sollen die frei werdenden Bundesmittel aus dem Härteausgleich verwendet werden. Dies stellt ein zusätzliches Kompensationsinstrument für die Kantone dar und ist als abermalige Abkehr von der NFA-Logik des relativen Ressourcenausgleichs und der Mindestausstattung von 85 Prozent der mittleren Ressourcenstärke zu sehen. Kann die nominelle Mindestausstattung aus den regulären Mitteln im Ressourcenausgleich finanziert werden, fliessen die Gelder aus dem Härteausgleich an die ressourcenschwächsten Kantone, um sie über die nominelle Mindestausstattung anzuheben. Die Anpassungen beim Ressourcenausgleich sind bedenklich: Eine nominelle Mindestausstattung widerspricht dem relativen Ausgleichsziel gemäss NFA, und es entsteht erneut ein «moral hazard»: Auch bei künftigen Reformen werden Kompensationen erwartet. Mittel aus dem Härteausgleich weiterzuverwenden, ist ebenfalls fragwürdig: Der Härteausgleich ist ein systemfremdes Element der NFA, das nach einer Übergangsphase abgeschafft werden sollte.

Die Mängel der USR III könnten einfach behoben werden. Falls bei der Abschaffung der Steuerstatus tatsächlich mit Steuerausfällen zu rechnen ist und der Bund sich in der Verantwortung zur Stärkung der schweizerischen Steuerattraktivität sieht, kann und sollte der Bund seine Verantwortung eigenständig wahrnehmen und seine Gewinnsteuer senken. Haftung, Kontrolle und Risiko bleiben so weitgehend beim Bund. Gleichzeitig würde der Bund den Kantonen Spielraum verschaffen, den diese nach eigener steuerlicher Situation nutzen könnten. So vergrösserte sich die gemeinschaftliche Haftung nicht, und eigenverantwortliches Handeln würde auch bei den Kantonen gestärkt. Das NFA-Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wäre beibehalten, die Komplexität im Steuersystem würde reduziert, und die demokratische Legitimierung der USR III wäre gestärkt.

Das Gegenargument, eine Gewinnsteueranpassung des Bundes würde den kantonalen Steuerwettbewerb intensivieren, ist nicht nachvollzieh-

bar. Erstens schafft auch das vorgeschlagene Kompensationsinstrument Spielraum für kantonale Steuersenkungen – dies ist ja das explizite Ziel der USR III. Zweitens setzt der Ressourcenausgleich in der NFA sowieso Anreize, die mittelfristig zu einer Angleichung der Steuerbelastungen zwischen den Kantonen führen. Möchte man die Steuerdisparitäten unter den Kantonen im Bereich der Gewinnsteuer weiter reduzieren, sollte dies über die Instrumente der NFA geschehen – sie wurde dafür geschaffen – und nicht über eine Erhöhung des Kantonsanteils. Für die Gegenfinanzierung schlagen wir vor, die Abzugsfähigkeit der Staats- und Gemeindesteuern bei der direkten Bundessteuer juristischer Personen abzuschaffen. Dieser Abzug hat eine Fehlwirkung für steuerpolitische Entscheidungen auf Kantonsebene, da er hohe Steuersätze subventioniert. Mit der Abschaffung könnte gleichzeitig finanzpolitischer Spielraum geschaffen werden, so dass die strukturellen Überschüsse im Bundeshaushalt nicht mehr notwendig wären.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und Direktor am Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht (IFF) der Universität St. Gallen.