

«Etwas Kosmetik reicht nicht»

Steuerwettbewerb Nach dem Nein zur Unternehmenssteuerreform brauche es einen Neuanfang, sagt der Luzerner Wirtschaftsprofessor Christoph Schaltegger. Der Bund solle den Kantonen bei den Steuern mehr Freiheiten lassen.

Interview: Balz Bruppacher und Fabian Fellmann

Christoph Schaltegger, nach der Abfuhr für die Unternehmenssteuerreform rufen Sieger und Verlierer nach einer raschen Neuauflage. Muss es nun schnell gehen?
Ich glaube nicht, dass es reicht, jetzt mit der heissen Nadel etwas zu stricken und dabei nur ein wenig nachzubessern. Dafür war das Nein zu klar. Deshalb ist es nicht schlecht, dass Bundesrat Ueli Maurer etwas Tempo herausgenommen hat.

Was halten Sie vom Vorschlag, die Reform aufzuteilen und vorerst nur die Sonderregimes abzuschaffen?
Das kann ich gar nicht nachvollziehen. Da wird sich doch bei diesem klaren Nein kaum ein Kanton bewegen. Das wäre überhaupt keine Unternehmenssteuerreform mehr.

Was schlagen Sie vor?
Bei einem derart klaren Verdikt reicht es nicht, etwas Kosmetik zu machen. Ich sehe drei Schritte: Erstens soll der Bund darauf verzichten, Geld in die Hand zu nehmen und über eine Milliarde Franken mit der Spritzkanne über die Kantone zu giessen. Spielraum für eine Senkung könnte der Bund anders schaffen. Heute können Unternehmen die Kantons- und die Gemeindesteuer bei der direkten Bundessteuer abziehen. Würde der Bund das aufheben, könnte er die Gewinnsteuer von 8,5 auf 7 Prozent senken. Zweitens sollte das Steuerharmonisierungsgesetz entschlackt und geöffnet werden.

Was heisst das?
Die Kantone sollen die Gewinnsteuern senken oder andere Möglichkeiten ausschöpfen können wie zum Beispiel die Einführung einer Lizenzbox, wie sie Nidwalden schon kennt. In einem Land, in dem offenbar Dichtestress herrscht, könnte man sich auch vorstellen, dass ein Kanton eine Bodensteuer einführt und dafür die Gewinnsteuer senkt.

Und der dritte Schritt?
Da geht es um die Beseitigung der Fehlansätze im nationalen Finanzausgleich. Die gescheiterte Unternehmenssteuerreform hätte hier eine Verbesserung gebracht. Jetzt bleibt es dabei, dass die Mehrheit der finanzschwachen Kantone im Fall von zusätzlichen Unternehmensgewinnen drauflegt. Steigern sie ihre Finanzkraft, erhalten sie weniger Zuschüsse aus dem Finanzausgleich. Luzern, eigentlich ein Musterschüler, hat heute eine negative Marge auf zusätzlichen Unternehmensgewinnen. Zieht er zusätzliche Unternehmen an, hat die Staatskasse weniger Geld zur Verfügung.

Mehr Steuerwettbewerb ist nach der Abstimmung schwer zu verkaufen.
Sie hätten Recht, wenn man das Votum vom vergangenen Sonntag dahingehend interpretieren würde, dass das Volk keinen Steuerwettbewerb will. Das bezweifle ich stark. Es waren ja die Kantone, die sich mit ihren Steuerregimes für ausländische Firmen so positioniert haben, dass wir heute so attraktiv sind. Jetzt zu sagen, der Bund soll alles regeln und noch mehr Einschränkungen erlassen, wäre der grösste Hüftschuss, den ich mir vorstellen kann. Es wäre besser, das Gegenteil zu machen. Das braucht ein bisschen Mut vom Bundesgesetzgeber.

Was sagen Sie denjenigen, die ruinösen Steuerwettbewerb befürchten?
Erstens ist ein kantonales Steuergesetz direktdemokratisch besser abgestützt als ein Bundesgesetz. Und zweitens ist es im Unterschied zum Bundesgesetz auch der Verfassungsgerichtsbarkeit unterworfen. Das heisst, das Bundesgericht kann kantonale Steuergesetze überprüfen.



«Wir müssen uns auf einen sehr rauen Wind gefasst machen»: Christoph Schaltegger. Bild: Boris Bürgisser (Luzern, 14. Februar 2017)

Meine Hoffnung wäre, dass es nicht irgendwelche Fantasieabzüge zulässt und so einem allfälligen ruinösen Steuerwettbewerb Einhalt gebieten würde.

Wie wollen Sie Ihr Modell den Kantonen beliebt machen?
Das ist die Tragik der schleichenden Zentralisierung im Föderalismus. Die

«Die Kantone sind bereit, für ein bisschen Geld ihre Seele zu verkaufen.»

Christoph Schaltegger
Professor für politische Ökonomie

Kantone sind bereit, für ein bisschen Geld – in diesem Fall Ausgleichszahlungen des Bundes – ihre Seele zu verkaufen. Die Kantone sollten ihre Autonomie besser wahrnehmen und selbstbewusst schützen. Hinzu kommt die Problematik des Einnahmenverbunds: Die Kantone haben die Steuerregimes zwar angewendet, diese stehen aber in einem Bundesgesetz. Deshalb erpressen die Kantone jetzt den Bund. Und der sagt, er gebe den Kantonen mal eine Milliarde, die er selber nicht hat, statt dass sie das selbst eingebrochte Problem auch selbst lösen müssen. Langfristig müssen Bund und Kantone ihre Einnahmen entflechten: Der Bund beschränkt sich auf indirekte Steuern wie die Mehrwertsteuer, die Kantone erheben direkte Steuern wie Einkommens- und Gewinnsteuern. Das stärkt die Verantwortlichkeiten.

Hat die Schweiz trotz des internationalen Drucks noch Zeit, solch grundsätzliche Probleme zu wälzen?
Ich würde mich nicht unter Druck setzen lassen. Die OECD akzeptiert das System der USA mit etwa 8000 Steuerregimes auf Ebene der Teilstaaten ohne Vorgaben

des Bundes. Wenn wir auf Bundesebene nichts ändern, das Steuerharmonisierungsgesetz entschlacken und den Kantonen Möglichkeiten eröffnen, müssen wir von der OECD eigentlich nichts befürchten, weil das der Situation der USA entspricht. Gegenüber der EU sieht das natürlich etwas anders aus. Aber ich glaube, unsere Diplomaten könnten auf dieser Klaviatur etwas herausholen.

Der Weg zur neuen Steuerreform könnte lang werden. Welcher Kanton hat das grösste Problem?
Gewisse Länder wie Italien haben bereits begonnen, bestehende Doppelbesteuerungsabkommen nicht mehr vollständig einzuhalten. Japanische Firmen zum Beispiel fordern einen Mindeststeuersatz in der Schweiz, weil der japanische Fiskus das sonst nicht mehr berücksichtigt. Wenn solche Länder die Schweiz unter Druck setzen wollen, dann werden sie nicht Verlautbarungen von offiziellen Stellen abgeben, sondern bei einzelnen Unternehmen die Schweizer Besteuerung nicht mehr akzeptieren. Machen solche Beispiele Schule, haben Kantone mit vielen Statusgesellschaften

ein Problem: die Waadt, Basel, aber auch Zentralschweizer Kantone wie Zug.

Könnten die Kantone einzelne Elemente der verworfenen Reform auf eigene Faust umsetzen wie Nidwalden mit der Lizenzbox?
Nein. Nidwalden dürfte mit der Lizenzbox netto selbst keine Steuereinnahmen erzielen, sondern sogar verlieren. Leisten können sich das nur Kantone, die zusammen mit reichen natürlichen Personen positive Margen erzielen. Paradox ist, dass ein Kanton sogar bei diesen Spitzensteuersätzen negative Margen hat: Uri. Der Kanton darf eigentlich keine Reichen oder Firmen mit Gewinnen anziehen, weil er sonst nach dem Finanzausgleich weniger Geld zur Verfügung hat. Solche Fehlansätze muss der Bund verhindern. Sonst droht eine Segregation: In den einen Kantonen wird der Steuerwettbewerb immer härter, der Finanzhaushalt explodiert wegen der NFA-Zahlungen. In den anderen Kantonen herrscht Stillstand, weil für sie das Dämmste ist, sich zu bewegen.

Zurück zur Steuerreform: Die Linke will die Ausfälle mit höheren Steuern auf Dividenden kompensieren. Was wäre die Folge?
Grundsätzlich ist die Forderung absolut richtig. Wenn die Steuerlast auf Unternehmensgewinnen sinkt, muss die Dividendensteuer im Gegenzug angehoben werden. Die Idee hinter der Entlastung von Dividenden ist, dass Fremdkapital gegenüber Eigenkapital nicht bevorzugt wird und die Ausschüttung von Dividenden gleich behandelt wird wie die Einbehaltung der Gewinne in Unternehmen. Wenn die Dividendensteuer zu tief sinkt, lassen Unternehmer weniger Reserven in den Firmen. Mit einer Besteuerung von 60 bis 70 Prozent wäre man nicht schlecht aufgestellt.

Dagegen wehrt sich das Gewerbe.
Gewinne weisen Firmen oft nur dann aus, wenn sie international exponiert und auf den Kapitalmarkt angewiesen sind, weil dort die Gewinnhöhe und die Dividendenausschüttung eine Signalwirkung haben. Wer Steuereinnahmen von diesen internationalen Firmen will, muss etwas für sie tun. So ehrlich müssen wir auch in der Schweiz sein: Eine Unternehmenssteuerreform kann keine KMU-Reform sein. Man muss darum aufpassen mit der Absicht, jede Reform unter dem Label der kleinen und mittleren Unternehmen, der KMU, zu verkaufen.

Wie wird sich das Nein vom Sonntag auf den Wohlstand auswirken?
Das ist Kaffeesatzlesen. Wir müssen abwarten, wie gut die Schweiz bei der OECD und der EU über eine Fristerstreckung zur Abschaffung der Statusgesellschaften verhandeln kann. Dazu kommt es auf das internationale Umfeld an. US-Präsident Donald Trump könnte zum Beispiel von amerikanischen Firmen verlangen, dass sie ihre Steuern nicht mehr ausserhalb der USA zahlen. Gleichzeitig arbeiten die Briten an noch attraktiveren Steuerregimes, weil sie aus der EU austreten. Und schliesslich arbeitet die OECD im Projekt «Beps» an einem neuen Regelwerk, das die Gewinnverschiebungen einschränken soll. Das ist für die Schweiz gefährlich, weil sie stark von den Gewinnverschiebungen profitiert. Wir müssen uns auf einen sehr rauen Wind gefasst machen.

Hinweis
Christoph Schaltegger (44) ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern und lehrt an der Universität St. Gallen. Davor war er beim Wirtschaftsverband Economiesuisse und beim Eidgenössischen Finanzdepartement tätig.