

Raus aus der Hängematte

Von Beat Gygi — Die Unternehmenssteuerreform SV17 soll die Schweiz als Standort für Unternehmen stärken, aber sie verleitet die schwachen Kantone zur Passivität. Der Finanzprofessor Christoph Schaltegger kennt einen Ausweg aus dem Teufelskreis.

Was passiert, wenn ein Auto zügig auf eine Mauer zufährt? Korrigiert man nichts, nimmt die Fahrt kein gutes Ende. Reisst man das Steuer rechtzeitig herum, kann man wieder auf die richtige Spur kommen. Bundesrat und Parlament sind mit der Reform der Firmenbesteuerung bereits einmal in die Wand gekracht, als das Volk im Februar 2017 die Unternehmenssteuerreform III ablehnte. Nun hat der Bundesrat mit der Steuervorlage 17 (SV17) erneut einen Anlauf genommen, die Fahrtrichtung aber nicht gross geändert. Das Vehikel ist bereits in schneller Fahrt, aber noch wäre Zeit zum Reagieren. Christoph Schaltegger, Professor für Politische Ökonomie an der Universität Luzern, hält es für dringlich, der Bundespolitik nun ins Steuerrad zu greifen. Er zählt zu den profiliertesten Finanzwissenschaftlern, kennt aber auch die Praxis.

Man horcht also auf, wenn Schaltegger Alarm schlägt und sagt, die aktuelle SV17 werde zu einem gewaltigen Misserfolg führen. Ist das, was der Bundesrat als grossen Reformschritt anpreist, untauglich? «Den Handlungsbedarf bei der Unternehmensbesteuerung bestreite ich nicht», stellt er zunächst klar. Tatsächlich ist die Schweiz im Steuerstreit in eine missliche Lage geraten. Die internationale Jagd auf Steuerpflichtige und die Gleichschaltung der Besteuerung werden von OECD, USA, G-7, G-20 und EU seit zwanzig Jahren vorangetrieben.

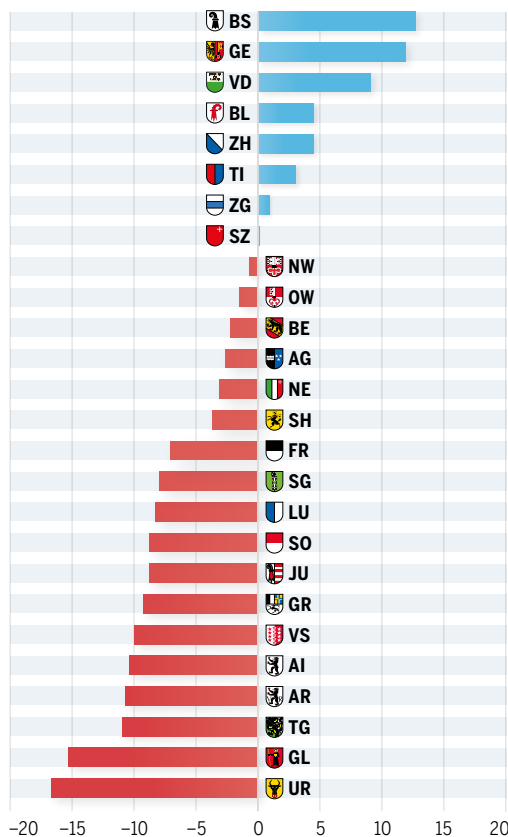
Angst vor der schwarzen Liste

Aus Angst, auf eine schwarze Liste zu kommen und die Doppelbesteuerungsabkommen nicht mehr durchsetzen zu können, hat die Schweizer Regierung der Koalition der Hochsteuerländer zum Teil nachgegeben. Etwa der Forderung, in der Schweiz endlich den grossen Magneten auszuschalten, der viele Firmen aus aller Welt anzieht: die Regelung, dass sogenannte ausländische Statusgesellschaften zu geringen Sätzen besteuert werden. Mit der im Februar 2017 gescheiterten Unternehmenssteuerreform III hatte man versucht, die Magnetabschaltung umzusetzen und gleichzeitig mit neuen Steuererleichterungen für Unternehmen zu verhindern, dass allzu viele Firmen abwandern.

Die Stossrichtung findet Schaltegger zwar richtig, er fügt aber an, die SV17 sei eigentlich eine Neuauflage der Unternehmenssteuerreform III mit lediglich kosmetischen Veränderungen und weniger Freiheitsgraden als vorher. Die SV17 trage dem negativen Abstimmungs-

Zweiklassengesellschaft

Margen für den Fiskus bei zusätzlichen Unternehmensgewinnen im jeweiligen Kanton für 2018, in Prozent



QUELLE: UNIVERSITÄT LUZERN, C. SCHALTEGGER UND P. LEISIBACH

Negative Auswirkungen auf Empfängerkantone.

ergebnis zur Unternehmenssteuerreform zu wenig Rechnung, und er kritisiert: «Ein grundsätzlicher Fehler liegt darin, dass sich der Bund zu stark in alles einmischt.» Das zeige sich erstens darin, dass die Kantone vom Bund massiv mit Geld unterstützt würden, sie würden also quasi von der oberen Ebene gekauft. Zweitens schreibe der Bund in der SV17 zu stark vor, welche neuen Instrumente zur Steuererleichterung die Kantone übernehmen müssten, welche sie übernehmen dürften und welche nicht, etwa mit Blick auf Patentboxen, die Dividendenbesteuerung oder die völlig abwegigen neu vorgeschlagenen Kinderzulagen. Kurz: «Das läuft auf eine Bevormundung, eine Entmündigung der Kantone hinaus, auf eine weitere Schwächung der föderalistischen Ordnung, die ja eigentlich der Grund für die international gute Positionierung in der Steuerpolitik ist.»

Verschärft die SV17 also einfach das grundsätzliche Problem, dass in der Schweiz fast mit jedem

neuen Gesetz die Zentralisierung zunimmt, weil sich dabei Bundes- und Kantonsverantwortlichkeiten vermischen? Klar, Schaltegger findet es bedauerlich, dass die Vorlage ähnlich wie eine zentral gesteuerte Hydraulikanlage angelegt ist, aber seine Kritik ist viel härter: «Es kann nicht funktionieren», sagt er. Die Anlage habe einen Konstruktionsfehler. So findet er es gänzlich unverständlich, dass finanzschwache Kantone im Rahmen der SV17 Steuersenkungen kommunizieren, die - sollten sie erfolgreich sein - die Verringerung von Finanzausgleichszahlungen nicht zu kompensieren vermögen. Konkret: «Die Ansiedlung von Unternehmen, die Gewinn machen, ist ein Verlustgeschäft für viele finanzschwächere Kantone. Das ist mittelfristig ruinös. Es besteht die reale Gefahr einer Zweiklassengesellschaft mit finanzstarken Kantonen, die sich international attraktiv positionieren können, und finanzschwachen Kantonen, die rationalerweise nur noch auf das Geld aus Bern warten. Das ist brisant, weil damit der Umverteilungsbedarf im Finanzausgleich ansteigt.»

Warum bei der SV17 mit derart ruinösen Folgen zu rechnen ist, wird in der Grafik (links) für die aktuelle Situation veranschaulicht. Wenn man annimmt, dass die bisherige Statusbesteuerung wegfällt und deshalb Statusfirmen abwandern, dann dürften sich die Kantone bemühen, durch Reduktion der allgemeinen Steuersätze oder durch neue Erleichterungen für patentstarke, forschungsintensive und eigenkapitalstarke Unternehmen – wenn erlaubt – Neuansiedlungen zu fördern. Lohnt sich das? Für die Kantone in der oberen Hälfte der Grafik lautet die Antwort ja, für viele Kantone im unteren Teil lohnt es sich weiterhin nicht.

Praktisch heisst das: Wenn im Kanton Zürich 100 Franken mehr Unternehmenssteuern anfallen, erzielt der Finanzdirektor netto rund 4 Franken mehr Steuereinnahmen. Inklusive der Stadt Zürich sind es 12 Franken. Wenn im Kanton Luzern dagegen 100 Franken mehr Unternehmensgewinn erzielt wird, dann hat der Kanton am Schluss 8 Franken weniger in der Kasse. Warum? Weil der Finanzausgleich dazwischenfunkt. Luzern erhält als Empfängerkanton im Finanzausgleich bei verbesserter Gewinnlage plötzlich weniger Zuwendungen aus dem Finanzausgleichstopf – und zwar so viel weniger, dass das Ganze zum Negativgeschäft wird. Ein Finanzdirektor eines solchen Kantons wird sich hüten, neue Firmen anzuziehen. Das betrifft primär Empfängerkantone des Finanzausgleichs wie Uri, Glarus, Luzern, beide Appen-

zell, Jura, Thurgau, Graubünden, St. Gallen, Freiburg, Solothurn und Wallis. Mit der SV17 wird laut Schaltegger mindestens die Hälfte der finanzschwachen Kantone bei neuem Steueraufkommen auch künftig Verluste machen.

Wenn diese Kantone kühl rechnen, werden sie die Instrumente zum Anlocken von Firmen nicht einsetzen. Schaltegger fasst es so zusammen: «Der Witz dieser Steuerreform ist, dass das Problem nicht bei den Geberkantonen liegt, nein, es liegt bei den Nehmern. Diese werden quasi zur Untätigkeit angehalten. Klar, in jedem Sozialsystem werden die Anreize zu eigener Aktivität verringert, aber wenn jemand sogar derart geschädigt wird, wenn er sich anstrengt, dann ist das irrwitzig.»

Was müsste man am heutigen Vorschlag zur SV17 ändern? Schalteggers Rezept tönt nicht kompliziert: «Man muss darauf achten, welche Gewinnmarge ein Kanton erzielt, wenn er die Instrumente zur Steuererleichterung tatsächlich einsetzt. Das Problem liegt im Finanzausgleich. Ändert man diesen, könnte man der SV17 zum Erfolg verhelfen.» Er sieht mehrere Wege, dies zu erreichen. Für ihn läge es nahe, die Unternehmensgewinne anders zu betrachten als bisher. Wenn heute ein Kanton mehr ge-



Ökonom Schaltegger.

winnbringende Unternehmen anzieht, gilt das als Verbesserung seiner wirtschaftlichen Lage. Ist er Geber, muss er mehr in den Finanzausgleich einzahlen; ist er Nehmer, reduzieren sich seine Bezüge. Schaltegger schlägt nun als Möglichkeit vor, die Unternehmensgewinne nicht mehr fürs Geben und Nehmen im Finanzausgleich zu berücksichtigen.

So würden alle Kantone gleich behandelt: Ob der Gewinn eines Firmenzuzugs in Uri oder in Zug anfällt, wäre dann für den Finanzausgleich egal. «Halt», wird da der Einwand kommen, «warum wird dann für Einkommens- und Vermögenssteuern ein Finanzausgleich zwischen den Kantonen organisiert, für Firmensteuern aber nicht? Ist das nicht eine Ungleichbehandlung nach Steuerart?» Schaltegger sieht es von der praktischen Seite: «Wenn man das Ziel hat, den Unternehmens- und Steuerstandort Schweiz zu stärken, aber die Kantone bei den geltenden Steuergesetzen die Lust verlieren, in diese Richtung zu wirken, dann muss man einen Entscheid treffen. Wenn man die Reform will, dann muss man Anreize dafür schaffen, die Steuern auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau zu bringen. Wenn man dazu nicht bereit ist, soll

man von Anfang an ehrlich sein und sagen, dass man keine Reform will.»

Entmündigung der Kantone

Seinen Vorschlag könnte Schaltegger mit wenigen Änderungen in der SV17 einbauen. Aus seiner Sicht würde das die Vorlage zwar noch nicht zur vorbildlichen Reform machen, da ja die Entmündigung der Kantone nicht vom Tisch sei, aber wenigstens wäre die Stärkung des Steuerstandortes erreichbar. Er sieht auch die Möglichkeit der Etappierung in dem Sinne, dass zuerst einmal die Statusgesellschaften abgeschafft werden und der Finanzausgleich angepasst wird. Damit wäre die Schweiz aus dem Schussfeld der EU, Doppelbesteuerungsabkommen wären nicht bedroht. Weiteres käme später.

In grellem Kontrast dazu sieht er die Etappierung, die heute dem Bundesrat vorzuschweben scheint, nach dem Muster: jetzt die SV17 wie vorgeschlagen durchziehen und den Finanzausgleich später korrigieren. Schaltegger hält das für gefährlich: «Wenn man jetzt den Mut nicht hat, das Problem zu lösen – warum sollte der Mut später grösser sein?» Mit der Zeit würden die Kantone zunehmend auseinanderdriften, die einen würden sich deutlich verbessern, die andern passiv bleiben. Wenn der Finanzausgleich am Schluss sogar zu einem Katalysator für Spannungen werde, statt ausgleichend zu wirken, sei das politischer Sprengstoff.

DIE WELTWOCH
on the road



Roger Köppel im Gespräch mit Chantal Galladé über die brisanten Themen des Monats

Die andere Sicht

Mittwoch, 2. Mai 2018

Ort: Casinotheater Winterthur, Stadthausstrasse 119, Winterthur

Beginn: 19.00 Uhr, Türöffnung: 18.00 Uhr

Anmeldung bis 30. April erforderlich an:
ontheroad.gallade@weltwoche.ch

Sie erhalten als Einlass-Ticket eine Bestätigung per E-Mail (beschränkte Teilnehmerzahl).

Weitere Veranstaltungen:

17. Mai: Anita Fetz, Basel; ontheroad.fetz@weltwoche.ch

Genauere Informationen folgen.

DIE WELTWOCH