



Die STAF aus entwicklungspolitischer Sicht

Beat Jans, Nationalrat SP

Die Steuer-AHV-Vorlage (STAF) wird von rechts und links bekämpft. Es werden unterschiedliche, zum Teil sich widersprechende Argumente dagegen vorgebracht. Aus entwicklungspolitischer Sicht bringt die Vorlage aber klare Verbesserungen. Dieser Bericht will in verständlicher Sprache aufzeigen, warum. Auf den AHV-Teil der Vorlage und interkantonale Aspekte ohne entwicklungspolitische Bedeutung geht er nicht ein.

1. Ausgangslage

Die Schweiz ist ein Steuerparasit. Das geltende Recht kennt verschiedene Vehikel, um Gewinne und Kapital aus andern Ländern anzuziehen. Die mächtigsten Vehikel wurden 1998 mit der ersten Unternehmenssteuerreform (USR I) eingeführt. 2006 kamen mit der USR II weitere dazu. Die Tatsache, dass die Schweiz dadurch ungebührlich von Gewinnverschiebungen profitierte, löste in der OECD und der EU Unmut aus. Die OECD kündigte an, die Schweiz auf eine schwarze Liste zu setzen. 2014 versprach der Bundesrat: «Diese Steuerpraxis ist schädlich. Wir werden sie eliminieren.» Die OECD gab der Schweiz bis 2019 Zeit, dies zu tun.

Mit der USR III sollte dieses Versprechen eingelöst werden. Das Parlament wollte das mächtigste Vehikel – das 1998 eingeführte Statusprivileg – abschaffen. Gleichzeitig führte es aber neue, international schädliche Sondertricks ein. Die Stimmbevölkerung lehnte die USR III mit 59,1% schliesslich deutlich ab. Mit der STAF machen Bundesrat und Parlament nun einen neuen Anlauf. Aus entwicklungspolitischer Sicht stellt dieser eine Wende dar. Die Schweiz korrigiert die schädlichsten Schlupflöcher und verabschiedet sich aus dem Alleingang.

2. Die Veränderungen im Detail

a. Die Statusprivilegien werden abgeschafft.

Dieses von der OECD geächtete Vehikel ist aus Sicht der Südländer das wohl verheerendste Schlupfloch. Es erlaubt den Kantonen, international tätige Firmen teilweise oder vollständig von den Kantonssteuern zu befreien. Holdinggesellschaften, welche den Zweck haben, Beteiligungen zu verwalten, bezahlen in der ganzen Schweiz keine kantonalen Steuern auf dem Reingewinn. Ihr effektiver Steuersatz beschränkt sich mit 7.8% auf die Bundessteuer. Gemischte Gesellschaften, die viele Multis anwenden, dürfen Einkünfte aus dem Ausland tiefer besteuern. Sie bezahlen stark reduzierte kantonale Steuern, sodass ihre effektive Gewinnsteuerlast in allen Kantonen seit Jahren bei nur 10-11% liegt. Am tiefsten wurden die Prinzipalgesellschaften oder Swiss Finance Branches besteuert. Sie kamen mit Steuersätzen von gesamthaft 2 bis 3% davon.

Weil die Multis und Holdings im Gegenzug enorm viele Gewinne in die Schweiz verschoben, profitierten die Kantone trotz tiefer Steuersätze. Die Gewinne, welche in der Schweiz versteuert wurden, haben sich seither mehr als verfünffacht, während sich das Wirtschaftswachstum der Schweiz (BIP) nicht einmal verdoppelte.

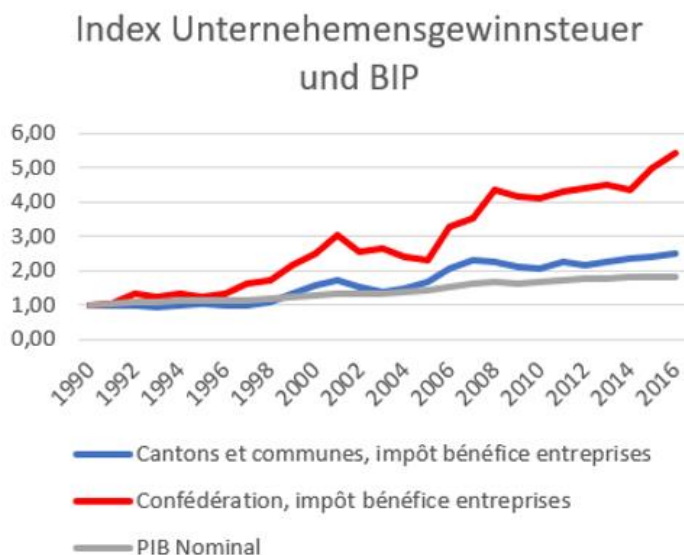


Abb. 1. Die versteuerten Gewinne sind viel schneller gewachsen als das Bruttoinlandprodukt (grau). Der Bund (rot) hat markant stärker profitiert als die Kantone, welche die zusätzlichen Steuern entsprechend dem Statusprivileg nur zum Teil besteuert haben.

Beispiel Novartis:

Der Multi mit Sitz in Basel wurde nach Angaben von Novartis statt mit dem ordentlichen Gewinnsatz von 22% mit einem Satz von 10-11% besteuert. In der Folge nahmen die in der Schweiz versteuerten Gewinne stark zu. Novartis versteuert heute rund 500 Mio. (ca. 25%) ihrer etwa zwei Milliarden weltweiten Steuerfranken in der Schweiz. Dies obwohl der Pharmakonzern in der Schweiz nur rund zwei Prozent seines Umsatzes generiert.

Bei Annahme der STAF dürfen im Ausland erwirtschaftete Gewinne nicht mehr tiefer besteuert werden. **Die Privilegien der Statusgesellschaften werden vollständig abgeschafft** und die betroffenen Konzerne werden mit der Steuervorlage erstmals seit 1998 wieder mehr Steuern zahlen.

b. Das Kapitaleinlageprinzip (KEP) wird korrigiert

Ein ebenfalls mächtiges Vehikel ist das sogenannte Kapitaleinlageprinzip. Es wurde mit der USR II eingeführt und soll Geldgebern erlauben, Kapital, das sie als Eigenkapital in eine Firma einbezahlt haben, wieder steuerfrei aus der Firma zurückzufordern. Die Rückzahlungsregel wurde in der Schweiz aber so weit gefasst, dass auch Gewinne steuerfrei ausbezahlt werden können, wenn sie als sogenannt überschüssiges Kapital verbucht wurden. Diese Möglichkeit, Gewinne völlig steuerfrei auszuschütten, führte dazu, dass in der Schweiz die Kapitalreserven enorm zunahmen. Seit dessen Einführung wurden gegen 2000 Mrd. Franken von der Steuerverwaltung bewilligt. In den letzten Jahren kamen jährlich über 200 Mrd. Franken neues Kapital hinzu. Wie sich die Herkunft dieses

Kapitals zusammensetzt, weiss niemand. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich darunter auch Kapital aus Südländern findet. **Mit der STAF wird dieses Geschäftsmodell nun geschwächt.** Konzerne dürfen künftig nur noch Kapitalreserven freigeben, wenn sie mindestens gleichviel steuerbare Dividenden ausschütten. Die bereits gemeldeten Reserven sind davon kaum betroffen. Es ist anzunehmen, dass die Kapitalflucht in die Schweiz damit gebremst wird. Wirtschaftskreise bekämpfen diese Korrektur der USR II jedenfalls heftig.

c. Eine Entlastungsbegrenzung wird eingeführt

Die STAF schreibt den Kantonen vor, dass sie mindestens 30% ihrer Gewinne voll besteuern müssen. Die Gesamtheit der Steuerabzüge darf nicht mehr als 70% des Gewinnes betragen. **Die kantonale Nullbesteuerung**, die seit der USR I für Holdings und Prinzipalgesellschaften und Finance Branches galt, **ist damit vom Tisch.** Die Kantone können diese Entlastungsbegrenzung auch anheben. Der Kanton Basel-Stadt will sie beispielsweise auf 40% erhöhen.

d. Der Step-up wird korrigiert

Wer stille Reserven aufdeckt, darf diese nach geltendem Recht über 10 Jahre von den Steuern abziehen. Dieser Mechanismus, auch Step-up genannt, ist entwicklungspolitisch ebenfalls von grosser Bedeutung. Und zwar dann, wenn die Kantone damit Firmen anlocken und ihnen erlauben, nach dem Zuzug stille Reserven aufzudecken und von den Steuern abzuziehen. Stille Reserven können auch versteckte, in der Vergangenheit nicht versteuerte Gewinne sein. Das geltende Recht äussert sich nicht explizit zu diesem Step-up bei Zuzug. Tatsächlich war es aber eine gängige Praxis unter den Kantonen, Firmen so anzulocken.

Die STAF regelt nun diesen Step-up bei Zuzug. **Sie verlangt von den Kantonen eine Mindestbesteuerung (Art. 78 g STHG) bei Zuzug und unterstellt die Aufdeckung der stillen Reserven der Entlastungsbegrenzung. Die Nullbesteuerung ist nicht mehr legal.** Der Teilabzug wird auf maximal 5 Jahre verkürzt. **Das Zuziehen, um Steuern zu vermeiden, wird somit weniger attraktiv.** Was hier unterstützend dazukommt: Die Schweiz hat sich verpflichtet, im Rahmen des Automatischen Informationsaustausches (AIA) über die Besteuerung aller Multis sogenannte Länderberichte zu erstellen und mit anderen Ländern auszutauschen. Wenn trotz des entschärften Step-up Firmen von offshore Steuerparadiesen in die Schweiz kommen sollten, dann werden sie erstens schlechter fahren als in einem Offshore- Steuerparadies. Zweitens werden sie bei Wegzug gemäss STAF neu voll besteuert und drittens werden sie «regularisiert»: Sie werden wegen der Länderberichte Transparenz schaffen müssen.

e. Die Dividendenbesteuerung wird angehoben

Der Bund besteuert Einkommen aus Dividenden von Grossaktionären neu mit 70% und schreibt den Kantonen vor, sie zu 50% zu besteuern. Aktuell besteuert der Bund Dividenden von Grossaktionären

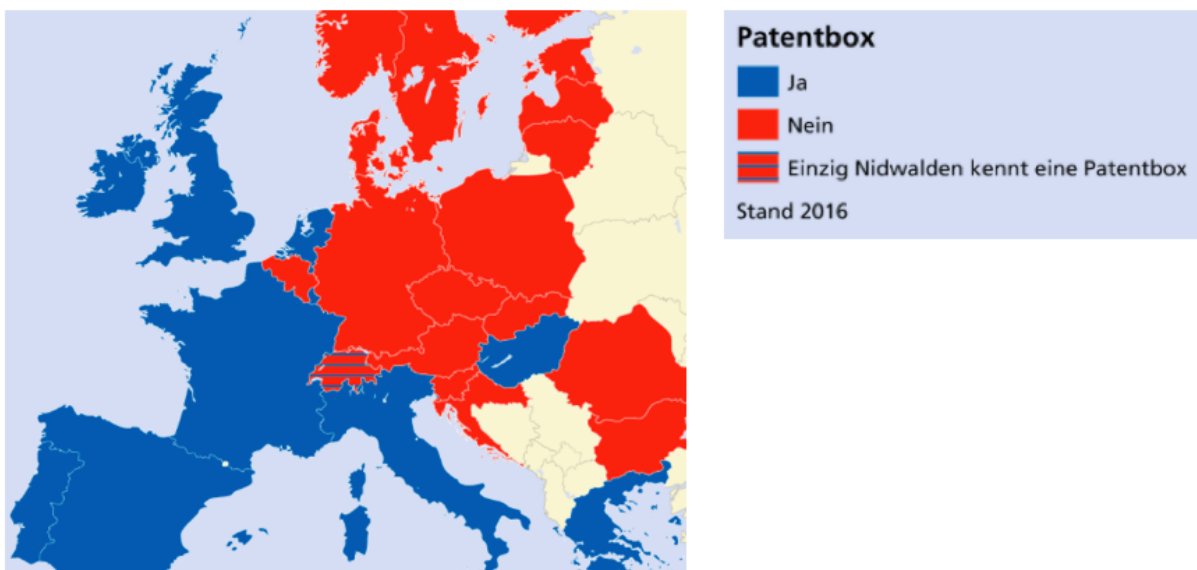
mit 50 resp. 60% und schreibt den Kantonen keine Mindestbesteuerung vor. Vier Kantone müssen deshalb ihre Dividendenbesteuerung anheben. Einige Kantone werden sie in Folge der STAF freiwillig anheben. Basel-Stadt zum Beispiel hebt sie auf 80% an. Diese Massnahme bringt eine Erhöhung der Einnahmen bei Bund und einigen Kantonen.

f. Transponierung

Eine Transponierung liegt vor, wenn eine Privatperson Beteiligungsrechte an eine Unternehmung verkauft, an der diese Person zu mindestens 50 Prozent beteiligt ist («Verkauf an sich selbst»). Die geltende gesetzliche Regelung sieht eine «Bagatellgrenze» vor, die sich in der Praxis als Steuerschlupfloch erwiesen hat. Deshalb soll diese «Bagatellgrenze» mit der STAF aufgehoben werden, so dass bei einem «Verkauf an sich selbst» immer eine Besteuerung erfolgt. Auch die Effekte dieser Massnahme sind schwer einzuschätzen, gehen aber in eine positive Richtung.

g. Die Patentbox wird eingeführt

Die Kantone befürchten, dass die bisher privilegiert besteuerten Unternehmen ihre Gewinne nach Aufhebung der Statusprivilegien in andere steuergünstige Länder oder Kantone verschieben. Sie wollen diesem Gewinnwegzug vorbeugen. Das können sie durch eine Senkung der Steuersätze tun. Diese hat aber hohe Mitnahmeeffekte. Denn sie kommt allen Firmen zu Gute, nicht nur den bisher privilegiert Besteuerten. Als Alternative forderten sie deshalb neue Abzugsinstrumente, die in die STAF eingeflossen sind. Am umstrittensten ist die Patentbox. Sie erlaubt es den Firmen, Gewinne aus Patenten zu bis zu 90% von den Steuern abzuziehen. Diese Abzüge unterliegen allerdings der Entlastungsbegrenzung von 70% (siehe Kap 2.d.). Das heisst, mindestens 30% aller Gewinne müssen zum Normalsteuersatz besteuert werden. Die Patentbox ist im Gegensatz zum Statusprivileg und zum KEP keine Erfindung der Schweiz. 17 Länder haben sie bereits eingeführt und legen sie zuweilen breiter aus als die Schweiz in der STAF.



Die zusätzlichen Abzüge für Forschung und Entwicklung sind für die Kantone fakultativ und auf Bundesebene nicht abziehbar. Wichtige Forschungskantone wie BS oder SH haben bereits angekündigt, dass sie nicht davon Gebrauch machen wollen.

i. Kantone mit «hohen» Gewinnsteuern dürfen fiktive Zinsen für Eigenfinanzierung abziehen (Zinsbereinigte Gewinnsteuer)

Die sogenannte zinsbereinigte Gewinnsteuer, auch NID genannt, war ein zentraler Kritikpunkt an der USR III. Sie will Unternehmen mit hohem Eigenfinanzierungsgrad begünstigen, indem sie ihnen erlaubt, fiktive Zinsen vom Steuersubstrat abzuziehen. Damit sollen sie gleiche Rechte erhalten wie Firmen, welche ihre Investitionen fremd finanziert haben. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer ist ein Instrument, welches in anderen Ländern angewandt von der EU gar propagiert wird.

Die STAF führt dieses Instrument im Gegensatz zur USR III auf Bundesebene nicht ein. Das bedeutet, dass der Bundessteuersatz von 8,5% nicht tangiert wird. Hingegen dürfen Kantone, in deren Hauptort die effektive Gewinnsteuerbelastung mindestens 18,03% beträgt, den Unternehmen einen Abzug für Eigenfinanzierung auf einem Teil des Eigenkapitals, dem so genannten überschüssigen Eigenkapital, gewähren. Diese Bedingung erfüllt aktuell nur Zürich. Wollen andere Kantone davon profitieren müssen sie die Steuersätze erhöhen.

Diese Zürcher Sonderregelung wird nicht dazu führen, dass Zürich für Finanzierungsgesellschaften attraktiver wird als heute. **Im Gegenteil, da diese Firmen den Steuerstatus verlieren und der NID der Entlastungsbegrenzung untersteht, werden sie mit der STAF trotz des Abzugs für überschüssige Eigenfinanzierung mehr Steuern bezahlen als heute.** Dabei handelt es sich gemäss Zürcher Finanzverwaltung um 40 Firmen, die bisher nur mit 2 bis 3% besteuert wurden. Der Kanton Zürich rechnet, dass sie fast 180 Millionen Franken jährlich mehr an Kanton und Gemeinden bezahlen müssen. Dazu trägt bei, dass der Bundesrat am 15. November 2018 beschlossen hat, im Zuge der STAF auf Praxisstufe die Regelungen für Prinzipalgesellschaften und Swiss Finance Branches (Bundespraxen) abzuschaffen¹. Das ist ein klarer Fortschritt, weil es die ultratiefen Steuersätze von 2 bis 3% für die Swiss Finance Branches nicht mehr zulässt.

3. Was mit der STAF nicht geändert werden konnte

a. Keine Steuerharmonisierung

Alle Anträge zur Harmonisierung der Kantonssteuersätze sind im Parlament deutlich gescheitert. Das ist bedauerlich, denn einige Kantone wollen die Bundesvorlage umsetzen, indem sie ihre Steuersätze überrissen und ohne Not senken. Das Scheitern hat zwei Gründe. Erstens waren alle bürgerlichen National- und Ständeräte inklusive GLP geschlossen dagegen. Zweitens braucht ein Eingriff in die kantonale Steuerhoheit eine Verfassungsänderung. An diesen zwei Punkten wird sich auch nichts ändern, sollte die STAF an der Urne abgelehnt werden. **Zur Harmonisierung und Erhöhung der**

¹ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72938.html>

kantonale Steuersätze braucht es eine Volksinitiative. Das Referendum gegen die STAF-Bundesvorlage führt nicht dorthin. Hingegen können unausgewogene Steuerpakete auf kantonaler Ebene mit Referenden erfolgreich bekämpft werden. Die Bevölkerung des Kantons Bern hat es gezeigt. Sie lehnte die Senkung der Unternehmenssteuer am 25. November 2018 mit 53% ab.

b. Beteiligungsabzug bleibt

Alliance sud hat im September eine Studie präsentiert, welche die Problematik des Beteiligungsabzugs aufzeigt. Wenn eine Firma oder eine Investorin sich an einer anderen Firma im Ausland beteiligt, dann hat sie Anrecht auf ihren Anteil am Gewinn. Der Beteiligungsabzug sagt nun, dass sie diese Gewinnbeteiligung nicht besteuern muss. Den Beteiligungsabzug kennen viele Länder. Er gilt als internationaler Standard, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. Die Länder haben sich darauf geeinigt, dass die Besteuerung im Ursprungsland stattfinden soll. Wenn ein Entwicklungsland diesen Gewinn allerdings nicht besteuert, findet eine doppelte Nullbesteuerung statt.

Mit der STAF wird der Beteiligungsabzug nicht abgeschafft. Er war in der ganzen Debatte nie ein Thema. Und selbst, wenn die Schweiz dies im Alleingang tun würde, wäre den Südländern solange nicht gedient, als sie selber diese Gewinne nicht besteuern. **Eine Ablehnung der STAF bringt deshalb nichts. Der Weg führt über die Doppelbesteuerungsabkommen**, die sicherstellen müssen, dass die Gewinne an der Quelle besteuert werden.

Hinzu kommt, dass mit den neuen OECD-Regeln auch der internationale Informationsaustausch eingeführt wurde. Das heisst: Die anderen Staaten erhalten automatisch Informationen über Steuerrulings und über die Besteuerung der grossen Unternehmen. Sie haben dann endlich die relevanten Informationen und können handeln. Das sind wahrscheinlich die wichtigsten Hebel, um das von alliance sud beschriebene Problem zu lösen: Internationale Standardisierung und Transparenz durch Austausch von Informationen. Schliesslich muss Capacity Building im Bereich Steuern ein Teil der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit sein.

4. Fazit

Aus entwicklungspolitischer Sicht fällt die Bilanz positiv aus. Multinationale Konzerne werden in der Schweiz mehr Steuern bezahlen müssen. Die Verwaltung hat der Kommission (WAK) eine Studie unterbreitet, die zum Schluss kommt, dass die bisher privilegiert besteuerten Statusgesellschaften (Holdings, gemischte, Prinzipalgesellschaften) nach dieser Reform trotz der Boxen für Patente, Forschung und Entwicklung rund 2 Milliarden mehr Steuern bezahlen werden. Von den Senkungen des Steuersatzes, welche die Kantone angekündigt haben, werden andere profitieren, nicht die Firmen, die in den letzten Jahren viel Gewinne und Kapital in die Schweiz verlagert haben.

Die Steuerstati, das Kapitalanlageprinzip und die heutige Praxis des Step-up sind schädlicher als die Abzüge für Patente, Forschung und Entwicklung. Sie führen zu schwerwiegenderen

Profitverschiebungen und somit zu grösseren Ausfällen beim Fiskus in der Schweiz und im Ausland. Zudem sind sie international einzigartig und geächtet, während die neuen Boxen internationalen Standards oder Gepflogenheiten entsprechen.

Die Schweiz wird mit der STAF nicht zum steuerpolitischen Vorzeigeland. Sie bleibt wegen tiefer Steuersätze ein Magnet für ausländische Gewinne. Sie macht aber einen wichtigen Schritt in Richtung internationaler Akzeptanz, indem sie sich den gängigen Regeln unterzieht.

Da das Referendum von rechts und links geführt wird und es im Parlament mehr rechte als linke Ablehnungen gab, ist unwahrscheinlich, dass die in Kapitel 2 aufgeführten entwicklungspolitischen Verbesserungen in einer Neuauflage wieder einfließen werden. Ein erfolgreiches Referendum wird auch den Steuerwettbewerb unter den Kantonen nicht bremsen, denn die Kantone werden «nicht nur versuchen, die Steuersätze stark zu senken, sondern im Widerspruch zur Steuerharmonisierung auch eigene Steuerprivilegien einzuführen, wie das gewisse neoliberale Ultraföderalisten schon länger fordern. Damit kämen die Steuern in allen Kantonen ins Rutschen.» (Zitat Daniel Lampart, Chefökonom Schweizerischer Gewerkschaftsbund).