



Projekt für die Lancierung einer Volksinitiative durch die SP Schweiz

Roger Nordmann, 17. April 2013

Die Zahlen und Grafiken stellen erste Schätzungen dar, welche auf den wenigen verfügbaren Daten beruhen. Die Datenbasis muss deshalb verbreitert werden.

Inhaltsverzeichnis

1	Die Steuerwilderei der Schweiz nimmt unhaltbare Ausmasse an.....	2
2	Der Mechanismus der schweizerischen Unternehmensbesteuerung	2
2.1	Der Bund.....	2
2.2	Die Kantone (und ihre Gemeinden).....	3
2.3	Schätzung der versteuerten Gewinne.....	3
3	Die Lage in den Kantonen.....	3
3.1	Drei verschiedene Strategien der Kantone	4
3.2	Allgemeine Auswirkungen der Steuerkonkurrenz zwischen den Kantonen.....	5
3.3	Einfluss der verschiedenen Strategien auf das Steuersubstrat der Kantone.....	6
4	Bisher vorgeschlagene Lösungsansätze.....	7
5	Ziele und Handlungsspielraum	9
6	Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Lösung	10
7	Vollständige Vereinheitlichung auf Bundesebene oder höherer Bundessockel	11
7.1	Variante 1: Vollständige Vereinheitlichung auf Bundesebene.....	11
7.2	Variante 2: Höherer Bundessockel.....	11
8	Inhalt einer möglichen Volksinitiative ("USR-ONE").....	12
9	Zeitrahmen	13
10	Initiativtext	14

1 Die Steuerwilderei der Schweiz nimmt unhaltbare Ausmasse an

Die Schweiz lockt im grossen Stil Unternehmensgewinne ins Land, die im Ausland erzielt wurden. Diese werden in der Schweiz zu stark reduzierten Sätzen versteuert, ohne dass der Fiskus in den Heimatländern etwas davon zu sehen bekommt. In den grossen Schweizer Kantonen werden diese dem Ausland entzogenen Gewinne¹ zu einem Steuersatz verrechnet, der um mehr als die Hälfte unter jenem für die in der Schweiz erzielten Gewinne liegt. Es handelt sich um einen typischen Fall von "Base Erosion & Profit Shifting" (BEPS), zu Deutsch "Aushöhlung der Besteuerungsgrundlage und Gewinnverlagerung". Die OECD bekämpft solche Missbräuche, bei denen Unternehmen ihre Steuerbemessungsgrundlage verkleinern, indem sie Gewinne ins Ausland verschieben und so am einheimischen Fiskus vorbeischmuggeln.

Die Europäische Union (EU) betrachtet die schweizerische Unterscheidung zwischen inländischen und ausländischen Gewinnen als Dumping. Das Ausmass dieses Phänomens erklärt, weshalb die EU derart verärgert ist: Mehr als die Hälfte der Gewinne, welche in der Schweiz versteuert werden, sind ausländischer Herkunft und unterliegen reduzierten Steuersätzen. Den Herkunftsländern – es handelt sich vor allem um EU-Staaten und die USA – entgeht deshalb ein Steuersubstrat in der Höhe von rund 70 Milliarden Franken an Unternehmensgewinnen. Im Laufe der Zeit hat dieser Missbrauch deutlich zugenommen: Während nämlich das BIP der Schweiz zwischen 1990 und 2010 nominal um 70 Prozent anstieg, vervierfachten sich die Einnahmen aus der direkten Gewinnsteuer des Bundes (s. Grafik unter 3.2). Unter diesen Umständen erstaunt es nicht, wenn der internationale Druck steigt. Die übrigen Länder drohen der Schweiz, sie würden die Doppelbesteuerungsabkommen nicht mehr anwenden und die Unternehmensgewinne künftig in den Herkunftsländern versteuern.

Zahlreiche Länder gewähren den Unternehmen unterschiedliche Formen von Steuererleichterungen, die mehr oder weniger rechtmässig sind. Keine grösseren Probleme bieten massvolle und zeitlich begrenzte Erleichterungen, die dazu dienen, in benachteiligten Regionen Arbeitsplätze zu schaffen. Inakzeptabel ist jedoch die Steuerwilderei, wie sie die Schweiz und einige andere Länder im grossen Stil betreiben. Von diesen Ländern steht die Schweiz besonders unter Druck, weil sie politisch isoliert ist.

2 Der Mechanismus der schweizerischen Unternehmensbesteuerung

Bevor eine Lösung gefunden werden kann, ist es notwendig zu verstehen, wie der schweizerische Mechanismus funktioniert, welcher diese differenzierte Unternehmensbesteuerung ermöglicht. Das Ganze beruht auf einem subtilen Zusammenspiel von Bund und Kantonen.

2.1 Der Bund

Der Bund selber macht bei der Gewinnbesteuerung keine Unterschiede in Bezug auf die Herkunft der Gewinne. Er erlaubt den Kantonen jedoch explizit, dies zu tun². **Von diesen Praktiken der Kantone profitiert der Bund selber wiederum in höchstem Masse.** Der Bund besteuert alle Gewinne zu einem Einheitssatz von 8,5 Prozent – unabhängig davon, ob diese in der Schweiz oder im Ausland erzielt wurden, wie dies mehrheitlich der Fall ist: Mehr als die Hälfte der Bundeseinnahmen aus der Gewinnbesteuerung stammt aus im Ausland erarbeiteten, aber nach der Schweiz transferierten Gewinnen. Es liegt auf der Hand, dass der Anteil ausländischer Gewinne nur deshalb so hoch ist, weil die Kantone den ausländischen Unternehmen dafür gezielt Steuervorteile einräumen.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu wissen, dass die Kantone an dieser direkten Bundessteuer teilhaben und davon profitieren. Von den Bundeseinnahmen in einem Kanton fliessen nämlich 17 Prozent wieder an den betreffenden Kanton zurück.

¹ Arten der Repatriierung: z.B. Lizenzrechte, Fakturierung interner Leistungen durch die Schweizer Filiale etc.

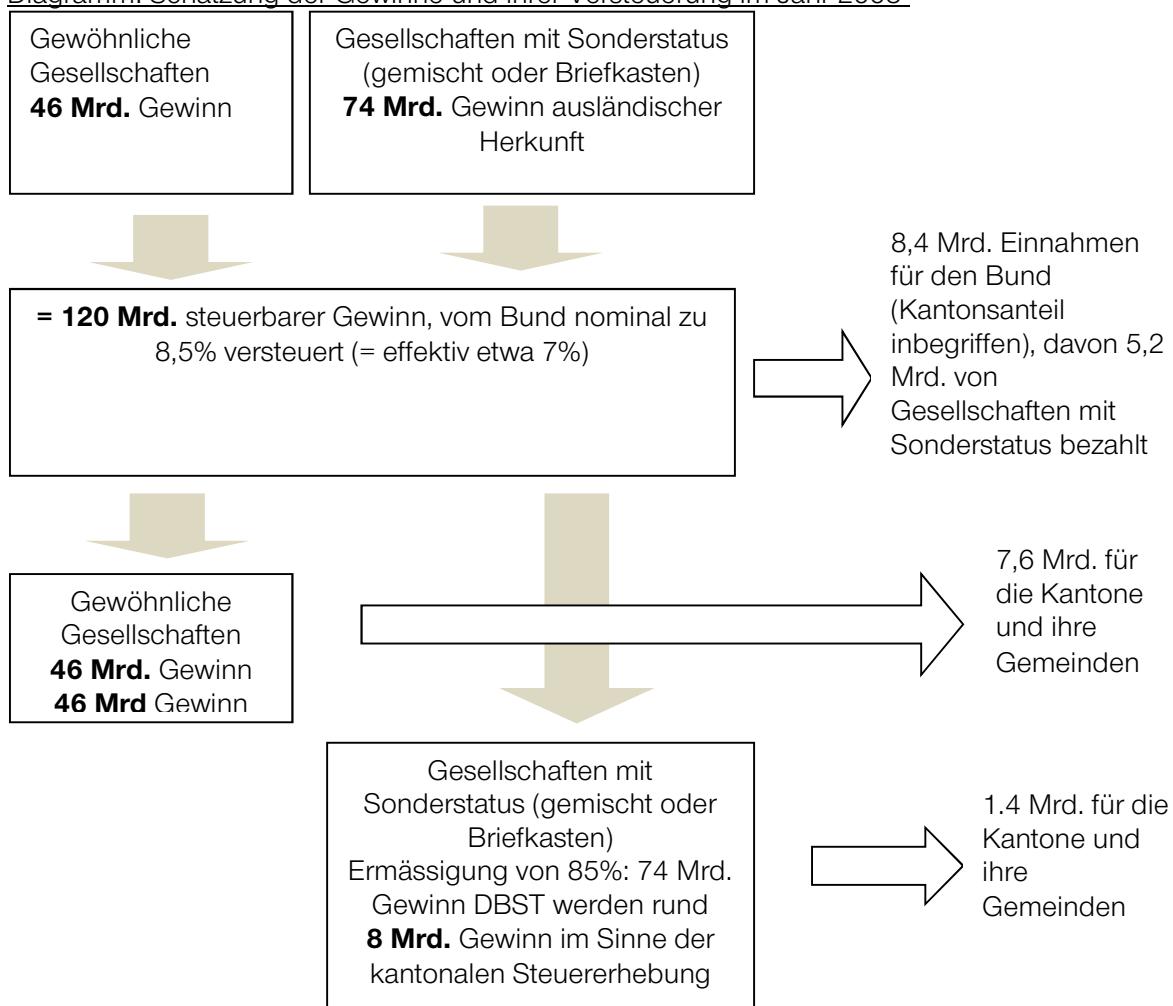
² Art 28 Abs 2–4 Steuerharmonisierungsgesetz (StHG)

2.2 Die Kantone (und ihre Gemeinden)

Die Kantone machen im Gegensatz zum Bund je nach Herkunft der Gewinne Unterschiede bei deren Besteuerung. Sie stützen sich dabei auf die Möglichkeiten, welche Artikel 28, Absatz 2 bis 4 des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) bieten. Die Kantone gewähren gemischten Gesellschaften Freibeträge auf dem steuerbaren Gewinn. "Briefkastenfirmen" müssen überhaupt keine Gewinnsteuern entrichten. Für Kantone, welche zusätzlich auch die gewöhnlichen Gesellschaften sehr tief besteuern, ist die erwähnte Rückerstattung von 17 Prozent der direkten Gewinnsteuer des Bundes sehr wichtig. Diese Einkommensquelle ermöglicht es ihnen, die Kantonsfinanzen trotz tiefer Unternehmenssteuern im Lot zu halten.

2.3 Schätzung der versteuerten Gewinne

Diagramm: Schätzung der Gewinne und ihrer Versteuerung im Jahr 2008³



3 Die Lage in den Kantonen

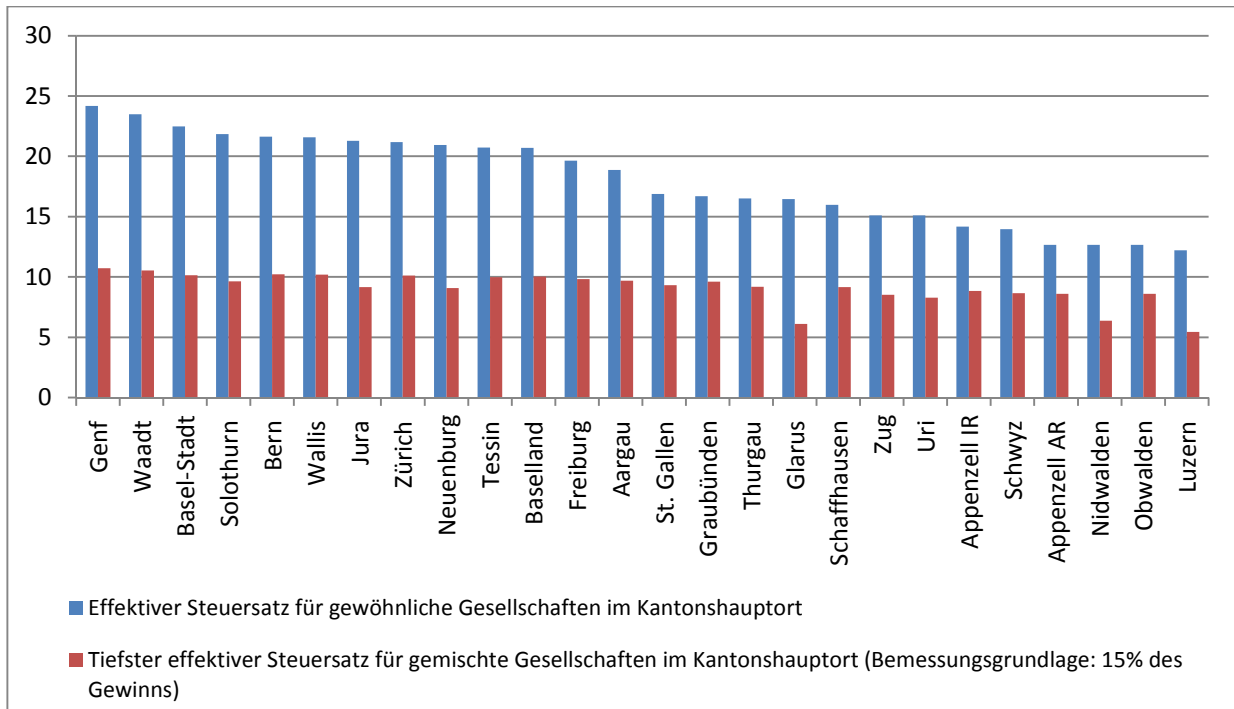
Gewisse Unternehmen sind mehr oder weniger flexibel in der Wahl ihres Standorts. Um ihre Gunst buhlen die Kantone in einem Steuerwettbewerb untereinander, aber auch mit dem Ausland.

³ Schätzungen des Autors auf der Basis von Zahlen der Finanzstatistik, des Finanzausgleichs und Angaben des Bundesamtes für Statistik. Diese Schätzung gibt nur Grössenordnungen an.

Aufgrund ihrer strukturellen Eigenheiten und ihrem politischen Kurs verfolgen sie in diesem Konkurrenzkampf unterschiedliche Strategien.

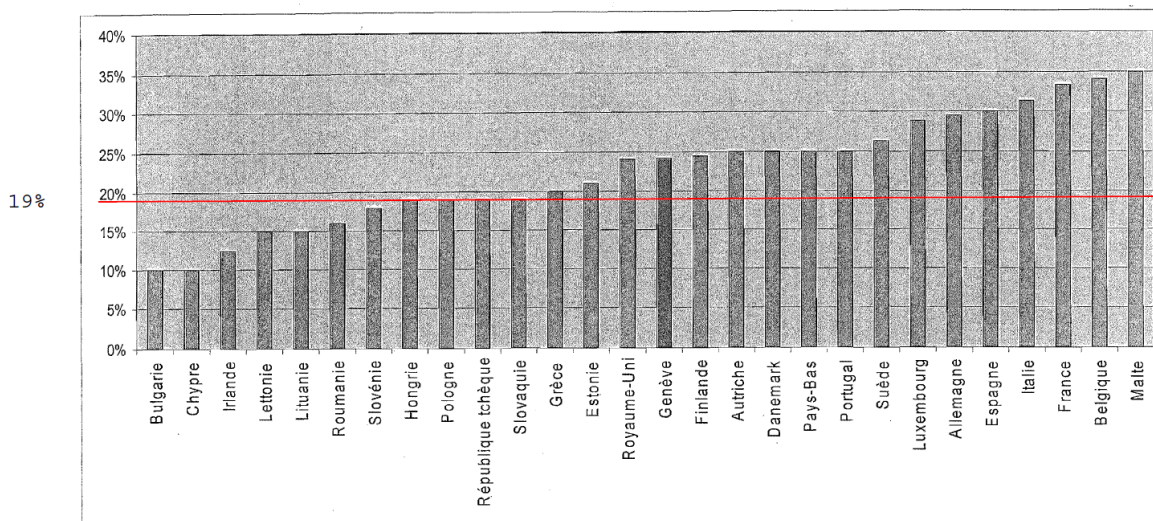
3.1 Drei verschiedene Strategien der Kantone

Die untenstehende Grafik illustriert die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen bei der Besteuerung gewöhnlicher Gesellschaften. Sie zeigt zudem, dass bei der Besteuerung gemischter Gesellschaften kaum Differenzen bestehen.



Die untenstehende Grafik widerspiegelt die Situation in Europa

Taux d'imposition effectif sur le bénéfice, situation 2012 (source : PWC)



Titel der Grafik: Effektiver Gewinnsteuersatz im Jahr 2012 (Quelle: PWC)

Legende: Bulgarien, Zypern, Irland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowenien, Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Griechenland, Estland, Grossbritannien, Genf, Finnland, Österreich, Dänemark, Niederlande, Portugal, Schweden, Luxemburg, Deutschland, Spanien, Italien, Frankreich, Belgien, Malta

Grundsätzlich können in den Kantonen drei verschiedene Strategien unterschieden werden:

Strategie A: Die Wirtschaftszentren

Die Wirtschaftszentren haben grosse Ausgaben zu tragen und müssen deshalb höhere Steuersätze festlegen. Andere Vorteile nicht steuerlicher Art (Universitäten, Infrastrukturen, Spitäler etc.) machen sie trotzdem attraktiv als Schweizer Hauptsitz ausländischer Firmen sowie für gewöhnliche Gesellschaften und Grossunternehmen. Diese Kantone halten an den üblichen höheren Steuersätzen für gewöhnliche Gesellschaften fest. Hingegen gewähren sie den gemischten Gesellschaften grosse Freibeträge auf jenen Gewinnen, welche sie in der Schweiz versteuern. Diese gemischten Gesellschaften weisen eine gewisse Geschäftstätigkeit in der Schweiz auf, beschäftigen Leute in unserem Land, repatriieren aber auch grosse Teile ihres Gewinns. Die Wirtschaftszentren erschliessen sich auf diesem Weg drei wichtige zusätzliche Steuerquellen: bescheidene Steuersätze auf den repatriierten Gewinnen, welche dafür astronomisch hoch sind, der Anteil von 17 Prozent an der Gewinnsteuer des Bundes und die Steuern, welche die gut bezahlten Mitarbeitenden der ansässigen Firmen entrichten.

Strategie B: Die Steuerparadiese

Diese Strategie hat ihren Ursprung in der Innerschweiz. Sie wird von Kantonen verfolgt, welche tiefe Ausgaben aufweisen und nur wenige öffentliche Dienstleistungen anbieten. Unternehmen können sie wenig bieten. Aus diesem Grund konzentrieren sich diese Kantone auf ihren vermeintlich einzigen Trumpf, nämlich das Steuersystem:

- Briefkastenfirmen, welche nur administrative Arbeiten für ihre ausländischen Filialen erledigen und keiner Geschäftstätigkeit in der Schweiz nachgehen, müssen keine Gemeinde- und Kantonssteuern zahlen.
- Gewöhnliche Gesellschaften profitieren ebenfalls von sehr niedrigen Steuersätzen. Von Interesse ist dies einzig für Firmen, welche nicht auf hochwertige öffentliche Dienstleistungen angewiesen sind.

Entsprechend verzeichnen jene Kantone, welche diese Strategie verfolgen, nur wenige Einnahmen aus der Gemeinde- und Kantonssteuer. Der Anteil von 17 Prozent an der Gewinnsteuer des Bundes bringt ihnen jedoch beachtliche Einnahmen, welche ihnen helfen, ihre bescheidenen Ausgaben zu decken.

Strategie C: Die übrigen eher strukturschwachen Kantone

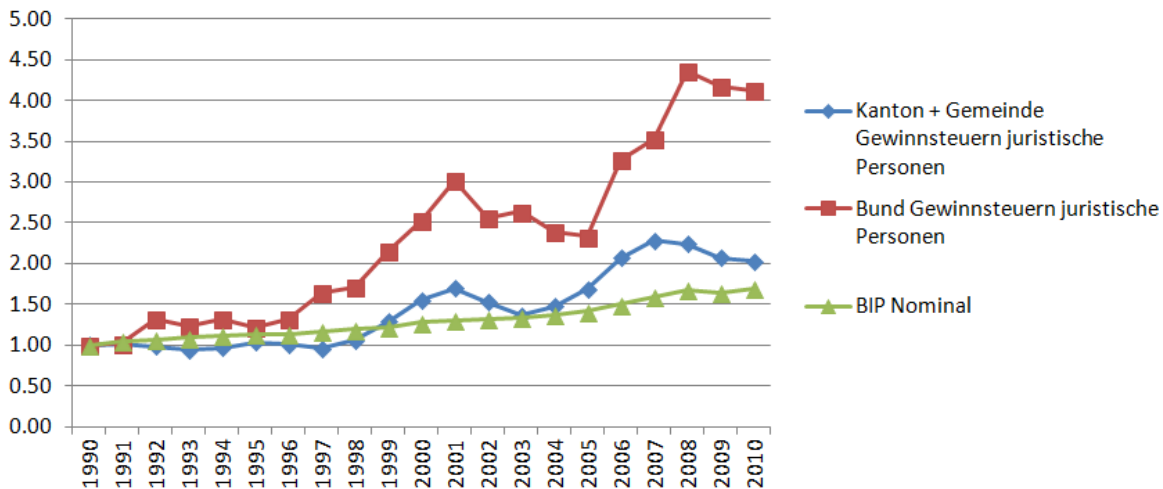
Die übrigen Kantone, welche nicht aktiv die Strategie A oder B verfolgen, stehen verständlicherweise unter Druck. Einige von ihnen zogen Unternehmen an, indem sie neu niedergelassenen Firmen, welche Arbeitsplätze schufen, eine zeitlich begrenzte Steuerbefreiung gewährten. Der Erfolg hielt sich jedoch insbesondere deshalb in Grenzen, weil diese Kantone in Randregionen liegen (z.B. Neuenburg). Immer mehr dieser Kantone überdenken ihre Steuerpolitik und tendieren zur Strategie B. Für sie wird es mit der Konkurrenz der A- und B-Kantone immer schwieriger, ihre wirtschaftlichen Strukturen aufrecht zu erhalten. Sie weisen zudem nicht die notwendigen Stärken auf, um in der Kategorie A mitzuspielen.

3.2 Auswirkungen des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen

Es liegt auf der Hand, dass sich die Unternehmensbesteuerung in den Kantonen und Gemeinden mit dem Aufkommen der Strategien A und B grundlegend geändert hat. 1990 nahmen die Gemeinden und Kantone noch doppelt so viel aus der Gewinnbesteuerung ein wie der Bund. 2010 dagegen lagen sie mit dem Bund gleichauf. Der durchschnittliche Anteil der Gemeinden und Kantone an der Gewinnbesteuerung ging also um die Hälfte zurück.

Die zunehmende Anlockung von im Ausland erarbeiteten Gewinnen ermöglichte es den Kantonen jedoch, die gesunkenen Steuersätze und die geschrumpfte Bemessungsgrundlage auszugleichen, ja sogar zu überkompensieren. Nominal nahmen die Kantone 2010 doppelt so viele Steuern ein wie 1990, obwohl das BIP in derselben Zeit bloss um 70 Prozent wuchs. Der Bund konnte, wie die untenstehende Grafik zeigt, seine Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung in dieser Zeit sogar vervierfachen, obwohl er die Steuersätze unverändert liess. Mit anderen Worten profitierte also der Bund in hohem Masse von der Steuerpraxis der Kantone.

Vergleich der Entwicklung der Einnahmen aus der Gewinnsteuer und des BIP (Index 1990 = 1)

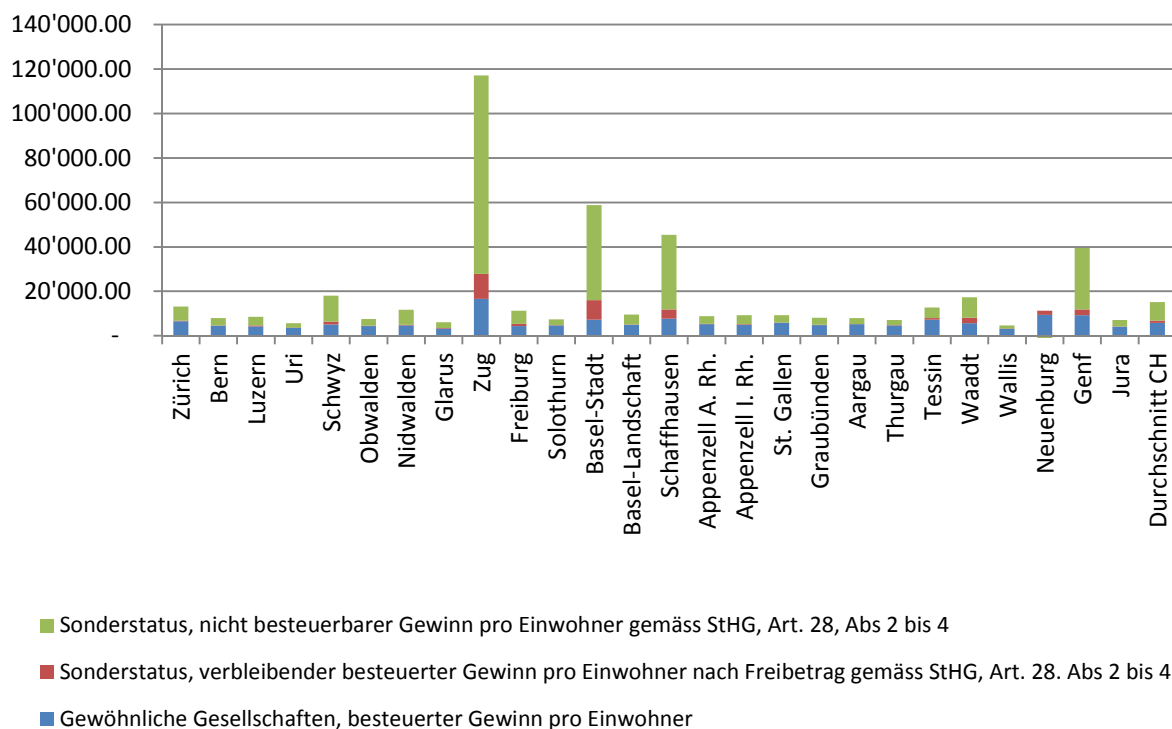


Die Gewinnrepatriierung im grossen Stil wurde selbstverständlich nicht alleine durch die wirtschaftliche Globalisierung und die Liberalisierung der Kapitalflüsse möglich. In einem relativ kleinen Land wie der Schweiz konnten diese Praktiken auch einfacher vertuscht werden. Natürlich konnten solche Strategien vor allem deshalb verfolgt werden, weil die Schweiz keine autarke Insel ist. Paradoxerweise ist es genau diese internationale Verflechtung, welche es der Schweiz nun verunmöglicht, an der Gewinnrepatriierung festzuhalten – vor allem im heutigen Ausmass. Die Wirtschaftskrise und deren Auswirkungen auf die Staatshaushalte unserer wichtigsten Wirtschaftspartner haben den Druck stark erhöht. Ändert die Schweiz ihre Praxis nicht grundlegend, muss sie sich auf Sanktionen gefasst machen. Diese können etwa in der Besteuerung der Gewinne vor ihrer Repatriierung, einem Blacklisting oder anderen Massnahmen bestehen.

3.3 Einfluss der verschiedenen Strategien auf das Steuersubstrat der Kantone

Im Verlauf der Jahre wirkten sich die verschiedenen Strategien bei der Gewinnbesteuerung stark auf die Niederlassungspraxis der Unternehmen aus – so sehr, dass heute enorme strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen. Die untenstehende Grafik macht erste Schätzungen für das Jahr 2008. Sie unterscheidet normal besteuerte Gewinne (blau), Gewinne, welche aufgrund des Sonderstatus als Freibeträge gelten (grün) und Gewinne, welche nach Anrechnung eines Freibetrags noch versteuert werden müssen (rot).

Unternehmensgewinne in Fr. pro Einwohner, 2008



Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind also erheblich. Dies wird grössere Probleme mit sich bringen, wenn Reformen nötig werden.

4 Bisher vorgeschlagene Lösungsansätze

Derzeit kommt der stärkste Druck aus Europa. Die EU bekämpft die von der Schweiz praktizierte selektive Besteuerung entschieden. Sie argumentiert, die Schweiz habe am europäischen Binnenmarkt teil und "schummle", wenn sie den Unternehmen der Nachbarländer tiefere Steuersätze anbiete als den einheimischen Betrieben. In den Augen der Europäischen Union zerstört die Schweiz damit den grundlegenden Regulationsmechanismus der Steuerkonkurrenz: Das Verbot der Selektivität, also das Verbot von Steuerprivilegien allein aufgrund bestimmter Firmenkonstrukte. Und dass man sich mit dem Steuerertrag begnügt, der aus dieser vereinheitlichten Firmenbesteuerung resultiert. Der Standpunkt der EU leuchtet umso mehr ein, wenn man sich vor Augen hält, wie absurd das Vorgehen der Schweiz eigentlich ist: Unser Land bringt seine Partner um beträchtliche Steuereinnahmen. Gingen aber alle Länder auf diese Weise vor, wäre es unmöglich, die Unternehmen zu besteuern.

In der liberalen Logik der EU ist der absolute Steuersatz nicht von Bedeutung, solange niemand diskriminiert wird. Manche EU-Länder wie Bulgarien oder Zypern weisen denn auch eine Gewinnsteuer auf, welche auf dem Niveau der tiefsten Schweizer Steuersätze für gemischte Gesellschaften liegt. Indes ist es nicht ausgeschlossen, dass sich die USA dereinst auch einmal für den absoluten Steuersatz interessieren könnten.

Bis heute wurden drei Lösungsansätze vorgeschlagen, um den Steuerstreit mit der EU beizulegen:

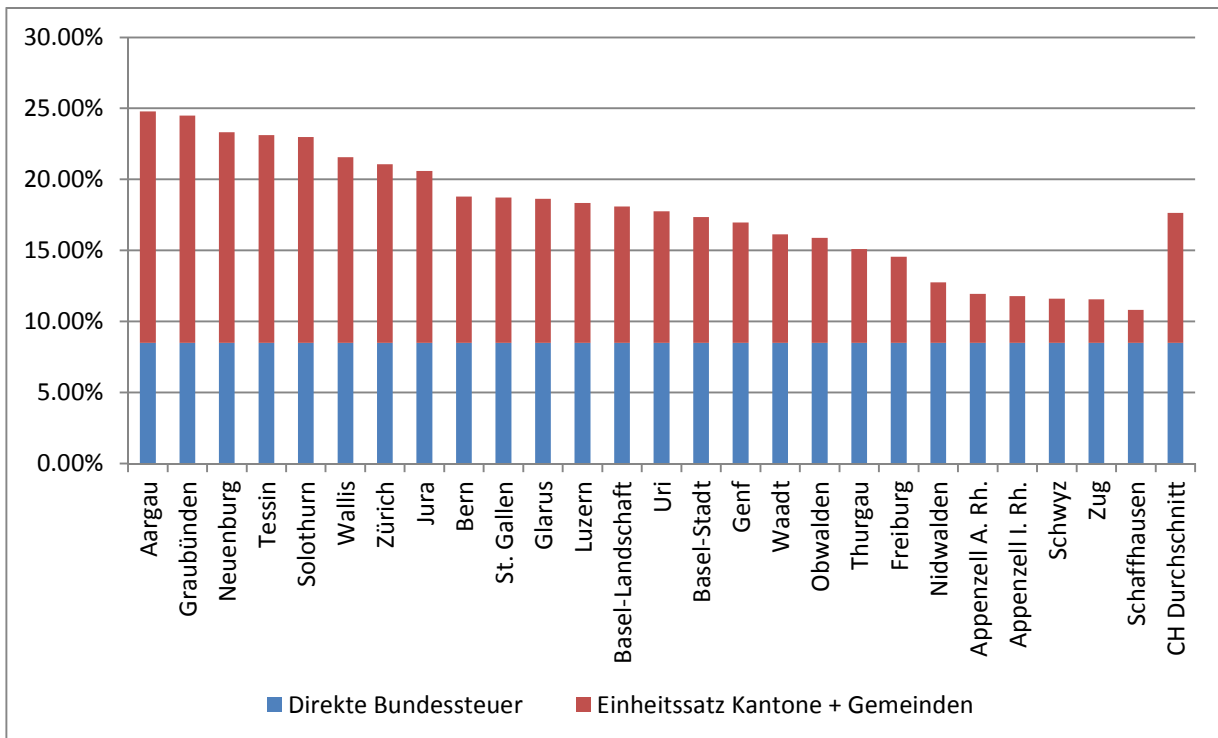
- **Einführung eines sehr tiefen, einheitlichen kantonalen Steuersatzes auf dem heutigen Niveau der gemischten Gesellschaften, der neu für alle Arten von Unternehmen gilt.** Dieser Vorschlag stammt aus dem liberal-bürgerlichen Lager. Es möchte vom Steuerstreit profitieren,

um die Unternehmenssteuern auf Gemeinde- und Kantonsebene drastisch zu senken. Rein technisch wäre diese Lösung für die EU akzeptabel. Auf diese Weise würden jedoch die Kassen der Kantone und Gemeinden der oben genannten Kategorien A und C geleert, weil die Einnahmen aus der Besteuerung gewöhnlicher Gesellschaften drastisch zurück gingen. Die Schweiz würde zudem noch attraktiver, um im Ausland erarbeitete Gewinne anzulocken, was mit Sicherheit zu Konflikten im Inland, aber auch mit dem Ausland führen würde.

- **Lizenzbox.** Hierbei werden die Gewinne nicht nach ihrer geographischen Herkunft, sondern nach ihrer Art unterschieden. Auf diese Weise will man die EU-Argumentation umgehen, welche der Schweiz Selektivität nach der Herkunft der Gewinne vorwirft. Sämtliche Gesellschaften würden von grossen Ermässigungen bei der Besteuerung der Gewinne aus Lizenzrechten aus dem In- und Ausland profitieren. Manche EU-Mitgliedstaaten wenden dieses System unter dem Vorwand an, Forschung und Innovation zu fördern, deren Früchte Lizenzrechte seien. Diese Länder stehen jedoch bereits heute unter Druck, weil diese Praxis schwer zu rechtfertigen ist und jener der Schweiz ähnelt. Es überrascht nicht, dass dieser Vorschlag aus Basel kommt, welches massenweise Gewinne aus geistigem Eigentum repatriiert. Dieses Modell würde die Einnahmen von Basel-Stadt schützen, aber das Steuersubstrat vieler anderer Kantone aushöhlen. Zudem bekämpft die EU dieses Modell bereits heute auf ihrem eigenen Gebiet. Es ist deshalb nicht anzunehmen, dass sie dies der Schweiz dauerhaft durchgehen lässt.
- **Festlegen der kantonalen Steuersätze auf einem Niveau zwischen jenem der gemischten und der gewöhnlichen Gesellschaften,** ohne Unterscheidung der Herkunft oder der Art der Gewinne. Rein technisch würden die Absätze 2 bis 4 von Art. 28 StHG abgeschafft. Aufgrund der strukturellen Unterschiede, welche sich im Verlauf der Zeit zwischen den Kantonen herausgebildet haben, hätte diese Lösung enorme Ungleichgewichte zwischen den Einnahmen der Kantone zur Folge. Gewisse Kantone, welche heute bereits viele Unternehmen bei sich angesiedelt haben und bescheidene finanzielle Ausgaben aufweisen, könnten den effektiven Steuersatz auf Gemeinde- und Kantonsebene sehr tief bei 2 oder 3 Prozent ansetzen. Andere Kantone dagegen müssten über 15 Prozent veranlagern. Derartige Unterschiede würden den internen Steuerwettbewerb weiter anheizen und die Kantone zwingen, sich auch künftig nach unten zu orientieren. Andernfalls würden sich die Unternehmen noch weiter in den Kantonen mit tiefen Steuersätzen konzentrieren, was zur Folge hätte, dass sich die Gräben weiter vertiefen. Eine solche Situation wäre instabil. Die Abwärtsspirale bei den Steuern würde zahlreiche Kantone um wichtige Einnahmen bringen.

Grafik : Schätzung des Einheits-Gewinnsteuersatzes pro Kanton in einem solchen Modell (unter der Annahme, dass die übrigen Rahmenbedingungen gleich bleiben)

Es wird angenommen, dass die Unternehmen ihren Standort nicht verlegen, gleich hohe Gewinne verzeichnen und das Gesamteinkommen aus der Gewinnbesteuerung für jeden Kanton und seine Gemeinden identisch bleibt. Diese Hypothese ist auf die Dauer unrealistisch.



Die strukturellen Unterschiede, welche sich nach und nach herausgebildet haben, stellen eine fast unlösbare Knacknuss dar. Zahlreiche Kantone befinden sich in einer strukturellen Abhängigkeit von ihren zweifelhaften Steuerpraktiken – ganz zu schweigen vom Bund selber. Eine akzeptable Lösung dieses Dilemmas können die Kantone nicht in Alleinregie finden. Dazu ist vielmehr ein Bundesgesetz oder wahrscheinlicher noch ein neuer Verfassungsartikel notwendig.

5 Ziele und Handlungsspielraum

Das Hauptziel besteht darin, die Einnahmen der öffentlichen Hand zumindest auf demselben Niveau wie heute zu halten. Konstant bleiben muss nicht nur die Gesamtsumme der Einnahmen, sondern auch die Einnahmen der einzelnen Beteiligten. Es darf nicht geschehen, dass gewisse Kantone finanziell ruiniert werden, während andere im Geld schwimmen. Dieses Ziel muss so gut als irgend möglich erreicht werden.

Neben den oben genannten Problemen im Zusammenhang mit der internen Steuerkonkurrenz müssen folgende Schwierigkeiten beachtet werden:

- Legt ein Kanton einen Einheitssatz für die Besteuerung aller Unternehmen fest, der im Vergleich zum geltenden Satz für gewöhnliche Gesellschaften zu tief angesetzt ist, erleidet er empfindliche Mindereinnahmen. In genau diese Sackgasse steuert der grüne Finanzdirektor David Hiler momentan den Kanton Genf.
- Kantone, welche dagegen einen zu hohen Einheitssatz festlegen, laufen Gefahr, dass die Gesellschaften mit Sonderstatus ins Ausland abwandern, weniger Gewinne in die Schweiz repatriieren oder in einen anderen Kanton wechseln. Wie gross solche Rückgänge des Steuersubstrats ausfallen, hängt von verschiedensten Faktoren ab. Das Steuerniveau in den Konkurrenzländern spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Abhängigkeit von einem guten Infrastrukturanangebot im weitesten Sinn, die rechtliche Sicherheit, das Ausmass der getätigten Investitionen oder das Ausmass der tatsächlichen Aktivität in der Schweiz. Unterschiedliche Gesellschaften reagieren deshalb verschieden auf ein verändertes Steuerniveau.

Die Unternehmen sind jedoch bis zu einem gewissen Grad träge. Der Grund dafür sind die Kosten für die Verlegung des Firmensitzes. Um ein Unternehmen allein aufgrund der Steuersituation in unser Land zu locken, muss der Steuersatz sehr tief angesetzt werden. Dieser Schwellenwert darf verhältnismässig stark steigen, bevor das gleiche Unternehmen überhaupt in Betracht ziehen würde, unser Land wieder zu verlassen. Zudem wird auf internationaler Ebene immer härter gegen Steueroptimierung vorgegangen. Der Fortbestand anderer Steuerparadiese ist deshalb in Frage gestellt. Aus diesem Grund besteht ein gewisser Spielraum gegenüber dem Ausland. Es ist vor allem der interne Steuerwettbewerb, der eine Abwärtsspirale bei der Gewinnbesteuerung zu verursachen droht.

Aus diesen Feststellungen lassen sich die potenziellen Möglichkeiten für eine Lösung des Problems ableiten: Indem nämlich faktisch oder juristisch die Möglichkeiten zu tiefer Besteuerung eingeschränkt werden, verhindert man einerseits eine Abwärtsspirale und generiert andererseits ansehnliche Einnahmen, welche an die Kantone weiter verteilt werden können.

Theoretisch könnte dies mit einem drastischen Ausbau des Finanzausgleichs erreicht werden. Jene Kantone, welche nur geringe Gewinnsteuern erheben, werden dazu gezwungen, indem bei ihnen ein hoher Ausgleichsbetrag abgeschöpft wird. Gleichzeitig würde der Sonderstatus abgeschafft. Auf diese Weise stiege das Einnahmepotenzial jener Kantone wieder, welche bisher stark auf den Sonderstatus gesetzt haben. So wäre die Basis für eine korrigierende Ausgleichszahlung gegeben. Der Ausgleichsbetrag, welcher abgeschöpft wird, müsste in Kantonen mit geringen Zentrumslasten wie Zug höher sein als in Wirtschaftszentren wie Genf. Damit würde den höheren finanziellen Bedürfnissen jener Kantone Rechnung getragen, welche Zentrumsleistungen wie Infrastrukturen, Bildung und Forschung oder Sicherheit erbringen. Angesichts des grossen Ungleichgewichts zwischen den Kantonen ist jedoch nicht sicher, ob die angestrebten Ziele auf diesem Weg erreicht werden können. Zudem ist es denkbar, dass die betroffenen Kantone wie etwa Zug mit einer Erhöhung der Steuern der natürlichen und nicht der juristischen Personen auf eine solche Änderung reagieren.

Abschliessend sei festgehalten, dass ein Minimalsatz für die Unternehmensbesteuerung ohne Umverteilung der Einnahmen absurde Folgen zeitigen würde: Die Folge wäre ein Einnahmeüberschuss in jenen Kantonen, die ohnehin schon sehr reich sind.

6 Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Lösung

Rein juristisch gesehen wird der Handlungsspielraum durch die Verfassung begrenzt: Der Bund hat nicht das Recht, die Steuern zu harmonisieren. Der Betrag, den er von den Einnahmen der Gewinnsteuer abschöpft, ist zudem auf 8,5 Prozent begrenzt.

Davon ausgehend sind drei verschiedene Lösungsansätze denkbar:

- Eine Konkordanzlösung zwischen den Kantonen: Die Kantone einigen sich freiwillig, untereinander kein Steuerdumping zu betreiben und vereinbaren einen Mindeststeuersatz für Unternehmen. Die reichen Kantone würden einen gewissen Teil ihrer Einnahmen an die ärmeren Kantone verteilen, um beispielsweise gemeinsame Aufgaben zu finanzieren. Politisch ist diese Lösung jedoch unrealistisch, weil sie die einstimmige Zustimmung aller Kantone benötigt. Man kann sich indes schwerlich vorstellen, dass die Kantonsparlamente von Zug, den beiden Appenzell oder Obwalden einem solchen Konkordat zustimmen.
- Die zweite Option besteht darin, die Absätze 2 bis 4 von Art. 28 StHG zu streichen und gleichzeitig den Finanzausgleich derart drastisch auszubauen, dass ein Steuerdumping finanztechnisch unmöglich wird. Diese Variante hat den Vorteil, dass im Falle eines Referendums bloss eine einfache Mehrheit notwendig wäre. Trotzdem ist sie politisch nur schwer umzusetzen: Zug beispielsweise könnte in die Lage kommen, von den Einnahmen aus der Gewinnsteuer fünf bis acht Mal mehr an den Finanzausgleich zu zahlen, als der

Kanton für sich behalten darf. Eine solche Lösung in den eidgenössischen Räten durchzubringen, dürfte schwierig sein.

- Der dritte Lösungsansatz besteht in einer Verfassungsänderung: Der Satz für die Gewinnbesteuerung durch den Bund könnte erhöht und die daraus resultierenden Mehreinnahmen wieder an die Kantone verteilt werden. Für eine solche Verfassungsänderung wären sowohl das Volks- wie auch das Ständemehr notwendig. Der Weg einer Volksinitiative und damit einer Verfassungsänderung ist gangbar.

7 Vereinheitlichung auf Bundesebene oder höherer Bundessockel

Unter der Voraussetzung, dass die verschiedenen Formen des Sonderstatus abgeschafft werden, sind zwei Alternativen für die Unternehmensbesteuerung auf Verfassungsstufe denkbar:

7.1 Variante 1: Vollständige Vereinheitlichung auf Bundesebene

- Die Besteuerung der Unternehmensgewinne wird vollumfänglich Sache des Bundes. Es gibt auf Gemeinde- und Kantonsebene keine Gewinnsteuern mehr (auch nicht auf dem Unternehmenskapital).
- Der nominale Steuersatz des Bundes wird von 8,5 auf 18 Prozent erhöht. (Andere Sätze sind denkbar, aber mit 18 Prozent ist in etwa die Einnameneutralität gewährleistet. Dies **entspricht einem effektiven Steuersatz von 15,25 Prozent**).
- Die gesamten Einnahmen aus den zusätzlichen 9,5 Prozent gehen nach einem definierten Verteilschlüssel an die Kantone und deren Gemeinden.
- Die Einnahmen aus den zusätzlichen 9,5 Prozent werden den Kantonen unabhängig davon verteilt, wo diese Steuern erhoben wurden. (Dies im Gegensatz zur geltenden Regelung für die Wiederverteilung von 17 Prozent der Bundeseinnahmen aus der Gewinnsteuer zum Satz von 8,5 Prozent.)
- Die Verteilung unter den Kantonen könnte beispielsweise nach folgendem Schlüssel erfolgen: ein Drittel entsprechend der Bevölkerungszahl, ein Drittel entsprechend den Arbeitsplätzen in den Kantonen und ein Drittel entsprechend den Nettoausgaben für soziodemographische Lasten im Rahmen des NFA. Selbstverständlich sind auch andere Verteilschlüssel denkbar.

7.2 Variante 2: Höherer Bundessockel

- Der Bundessatz für die Unternehmensbesteuerung wird von nominal 8,5 auf beispielsweise 16 Prozent erhöht.
- Die Einnahmen aus den zusätzlichen 7,5 Prozent werden den Kantonen unabhängig davon wiederverteilt, wo diese Steuern erhoben wurden (wie in der Variante für eine vollständige Vereinheitlichung auf Bundesebene).
- Ansonsten bleiben die Kantone vollständig frei, wie sie die Unternehmensbesteuerung regeln wollen.

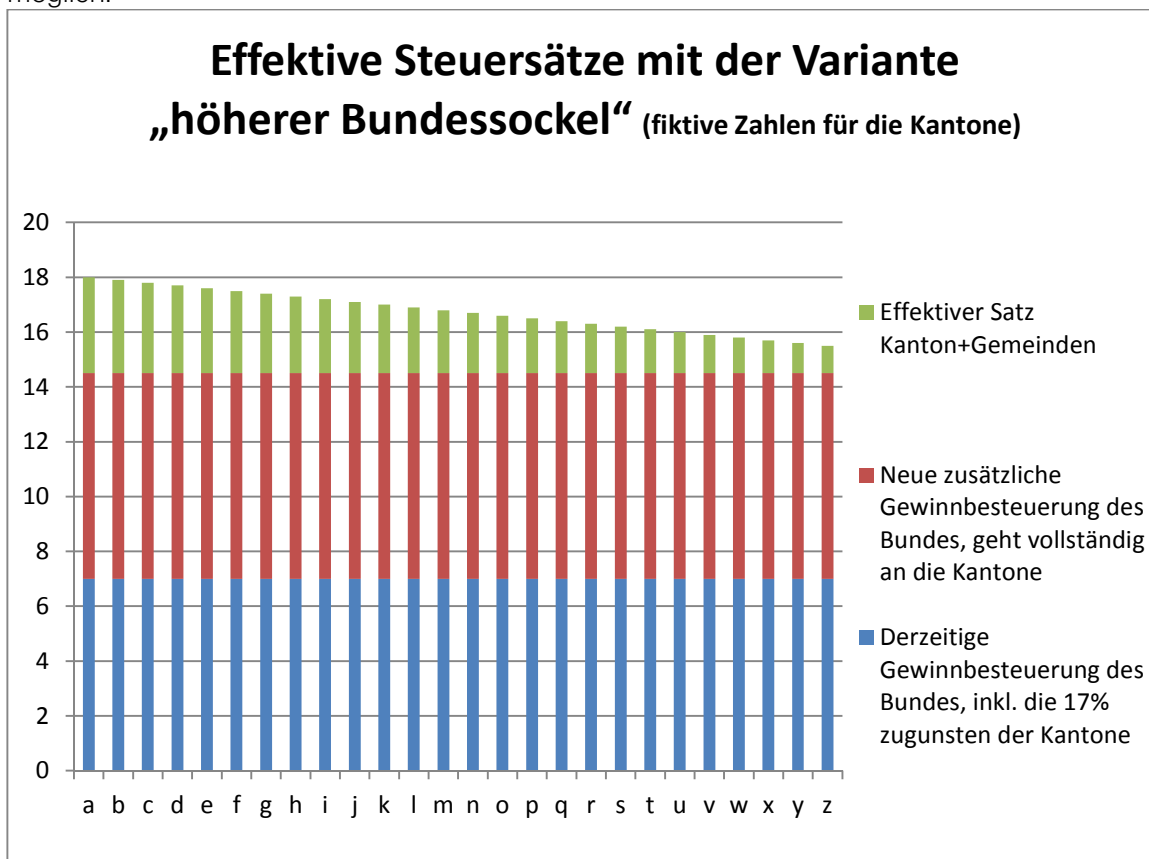
Im Falle von Variante 2 werden die Kantone ihre eigenen Unternehmenssteuern senken, weil der Bundessockel wächst und sie mehr Gelder aus den Bundeseinnahmen bekommen. Doch auch wenn ein Kanton seine eigene Gewinnsteuer bei null festsetzt, wird er den nominalen Bundessockel

von 16 Prozent nicht unterlaufen können. Der Steuerwettbewerb ist nach unten hin begrenzt; ein exzessives Steuerdumping wird verhindert.

Jeder Kanton legt in Variante 2 seinen Steuersatz aufgrund seiner Bedürfnisse und seiner Steuerstruktur fest. Nimmt man einmal an, dass die Kantone sich für nominale Steuersätze zwischen 0 und 5 Prozent entscheiden (um keine Einnahmeverluste zu erleiden), wird die Gesamtbesteuerung zwischen 16 und 21 Prozent schwanken. Das entspricht etwa einem effektiven Steuersatz zwischen 14,5 und 18 Prozent, was international sehr konkurrenzfähig ist. Weil der Steuerwettbewerb nach unten hin begrenzt ist, können die Kantone die Gesamtbesteuerung etwas über dem Bundessockel festlegen. Auch dem Umzug von Unternehmen in andere Kantone sind Grenzen gesetzt: Wenige Unternehmen wechseln ihren Sitz bloss aufgrund eines Unterschieds von 3,5 Prozent beim Steuersatz.

Die Grafik zeigt, welche Struktur mit dem Modell "höherer Bundessockel" resultieren könnte.

Voraussetzung ist natürlich, dass die Gesamteinnahmen aus der Unternehmensbesteuerung gleich bleiben. Durch die Abschaffung des Sonderstatus wird die Bemessungsgrundlage deutlich erweitert. Dies macht eine gemässigte Gesamtbesteuerung ohne "race to the bottom" zwischen den Kantonen möglich.



8 Inhalt einer möglichen Volksinitiative ("USR-ONE")

Lanciert die SP eine Volksinitiative zur Unternehmensbesteuerung, kann sie eines der beiden oben genannten Modelle aufgreifen. Zudem muss die Initiative die Grundsätze des Ausgleichsschlüssels präzisieren (oder zumindest festschreiben, dass die geographische Herkunft dabei keine Rolle spielen darf).

Der politischen Verständlichkeit halber müssen folgende Punkte präzisiert werden:

- Die Abschaffung des Sonderstatus

- **Übergangsbestimmungen:** Mit dem Systemwechsel werden die Kantone verpflichtet, den Gemeinden künftig denselben Anteil am gesamten Steuerertrag weiter zu leiten, den diese zuvor erhalten haben.

Die Variante der vollständigen Vereinheitlichung auf Bundesebene kann kommunikativ und didaktisch einfacher vermittelt werden: *"Ein Wirtschaftsraum, ein Steuersatz – Stopp dem zerstörerischen Steuerwettbewerb"*.

Punkto Glaubwürdigkeit überzeugt die Variante mit dem höheren Bundessockel jedoch mehr – dies aus vier Gründen:

- Der tiefste Steuersatz bleibt moderat.
- Die Kantone behalten einen Handlungsspielraum.
- Die Stadtkantone können höhere Steuersätze als die Kantone in Randregionen festsetzen – ihre attraktiven Infrastrukturen und ihr hervorragender Service public erlauben ihnen dies.
- Die Erfolgchancen dieser Variante sind grösser.

Damit der Inhalt der zu diskutierenden Initiative festgelegt werden kann, müssen in allererster Linie die Antworten auf die folgenden Fragen analysiert werden (abgesehen von der allgemeinen politischen Lage und dem Makrokontext):

- Haben die übrigen politischen Kräfte eine Chance, dieses Problem auf akzeptable Weise zu lösen, ohne die Verfassung zu ändern?
- Oder steuern wir im Gegenteil sowieso auf eine Verfassungsänderung zu, was einen direkten Gegenvorschlag möglich machen würde?
- Ist es notwendig, dass die Drohung, eine Initiative zu lancieren, auch in die Tat umgesetzt wird?
- Soll die Initiative den Prozess direkt beeinflussen (im Sinne eines indirekten Gegenvorschlags?) oder soll sie als Damoklesschwert dienen, um im Verlauf des Prozesses gegen eine unbefriedigende Lösung auf Bundesebene oder bei Inkrafttreten auf Kantonsebene vorzugehen?

9 Zeiträumen

Die Lösung des Streits um die Unternehmensbesteuerung wird ein langer Prozess. Daran ändert auch nichts, dass der erste Schritt – eine Grundsatzeinigung mit der EU – unvermutet rasch Tatsache werden könnte. Nach der Revision des Bundesrechts und einer eventuellen Abstimmung müsste das kantonale Recht angepasst werden. Letzteres wird voraussichtlich Fristen für die Inkraftsetzung vorsehen. Es muss also langfristig geplant werden. Die unten stehende Tabelle zeigt die wichtigsten Stationen auf der Zeitachse.

Semester	Bundesagenda (minimale Fristen)	Kantone	Initiative USR-ONE (maximale Fristen)
I. 2013	Juni 2013 Deadline EU		Erarbeitung des Konzepts
II. 2013	Politische Einigung zwischen Schweiz und EU		Diskussion und Entscheid über Lancierung
I. 2014	Botschaft zur Revision StHG, evtl. zum Finanzausgleich, evtl. zu formalem Abkommen mit EU		Unterschriftensammlung
II. 2014	Schlussabstimmung Parlament		Unterschriftensammlung
I. 2015	Inkrafttreten mit 4 Jahren Frist für Kantone zur Umsetzung	Botschaften der Kantone für Gesetzesanpassung	Einreichung
II. 2015			Einreichung
I. 2016	Inkrafttreten, falls Referendum ergriffen wurde	Beratung Kantonsparlamente	
II. 2016			Botschaft ohne Gegenvorschlag
I. 2017		eventuelle Referenden	Botschaft falls Gegenvorschlag (direkt / ind.)
II. 2017		Inkrafttreten	

I. 2018			
II. 2018			
I. 2019			Schlussabstimmung Parlament ohne Gegenvorschlag
II. 2019			
I. 2020			Volksabstimmung ohne Gegenvorschlag
II. 2020			
I. 2021			Schlussabstimmung Parlament mit Gegenvorschlag
II. 2021			
I. 2022			Volksabstimmung mit Gegenvorschlag

10 Initiativtext

Unten stehend ein erster Entwurf für den Initiativtext:

Art. 128 Direkte Steuern der natürlichen Personen

1 Der Bund kann eine direkte Steuer erheben:

~~b. von höchstens 8,5 Prozent auf dem Reinertrag der juristischen Personen~~

Variante 1: Vollständige Vereinheitlichung auf Bundesebene

Art. 128a Direkte Steuern der juristischen Personen

1 Der Bund erhebt eine direkte Steuer:

a. von 19% auf dem Reinertrag der juristischen Personen.

b. von x% auf dem Kapital der juristischen Personen.

2 55% [noch genauer abzuklären] vom Rohertrag der Steuern fallen den Kantonen zu, die davon einen angemessenen Teil ihren Gemeinden zuweisen.

3 Die Zuweisung des Steuerertrags an die Kantone erfolgt hauptsächlich unter Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Zahl an Arbeitsstellen und ihrer Zentrumslasten.

4 Alle Erträge juristischer Personen werden gleich besteuert. Vorbehalten sind zeitlich begrenzte Steuerbefreiungen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Der in einer Filiale erzielte Reinertrag muss nicht versteuert werden, wenn das Unternehmen nachweisen kann, dass er bereits auf Ebene der Filiale versteuert worden ist.

5 Die Kantone und Gemeinden sind nicht ermächtigt, Steuern auf dem Reinertrag oder dem Kapital von Unternehmen zu erheben.

Variante 2: Höherer Bundessockel

Art. 128a Direkte Steuern der juristischen Personen

1 Der Bund erhebt eine direkte Steuer von 16% auf dem Reinertrag der juristischen Personen.

2 50% [noch genauer abzuklären] vom Rohertrag der Steuern fallen den Kantonen zu, die davon einen angemessenen Teil den Kantonen zuweisen.

3 Die Zuweisung des Steuerertrags an die Kantone erfolgt hauptsächlich unter Berücksichtigung ihrer Bevölkerungszahl, ihrer Zahl an Arbeitsstellen und ihrer Zentrumslasten.

4 Alle Erträge juristischer Personen werden gleich besteuert. Vorbehalten sind zeitlich begrenzte Steuerbefreiungen, um die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Der in einer Filiale erzielte Reinertrag muss nicht versteuert werden, wenn das Unternehmen nachweisen kann, dass er bereits auf der Ebene der Filiale versteuert worden ist.

5 Die Kantone und ihre Gemeinden können zusätzliche Steuerprozente auf der direkten Bundessteuer der juristischen Personen sowie eine Steuer auf dem Kapital der juristischen Personen erheben.

Programmatische Ergänzung zur internationalen Zusammenarbeit in Steuerfragen