

Wie beeinflusst die Unternehmenssteuerreform III den Steuerwettbewerb in der Schweiz?

Christian KEUSCHNIGG¹

Universität St. Gallen, Wirtschaftspolitisches Zentrum FGN-HSG

Christian.Keuschnigg@unisg.ch

Die Unternehmenssteuerreform III schafft die kantonale Begünstigung von Spezialgesellschaften ab und bietet einen international akzeptierten Ersatz, der nicht zwischen verschiedenen Unternehmen diskriminiert. Die begünstigte Besteuerung von Innovationserträgen in Patentboxen und die neuen Steuerabzüge für F&E-Ausgaben über 100% und für Zinsen auf überdurchschnittliches Eigenkapital stehen allen Unternehmen offen. Faktisch nutzen sie jedoch mehrheitlich den besonders F&E-intensiven und international mobilen Unternehmen. Daher können sie die bisher privilegierten Gesellschaften zwar nicht vollständig, aber zu einem grossen Teil kompensieren, um eine grössere Abwanderung zu verhindern. Die Reform ermöglicht den Kantonen, die Ersatzmassnahmen auf ihre speziellen und sehr unterschiedlichen Bedürfnisse zuzuschneiden. Sie überlässt die Finanzpolitik nicht dem unkoordinierten Steuerwettbewerb der Kantone, sondern gibt unter Einbezug des Bundes eine koordinierte Antwort auf die Herausforderungen für den Standort Schweiz. Die Unternehmenssteuerreform III nutzt den Unternehmen wie den Arbeitenden, indem sie die Wahrung der Standortattraktivität für besonders mobile Unternehmen mit einer Stärkung von Krisenrobustheit, Innovation und Wachstum in der Schweiz verbindet.

Inhalt

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Braucht es eine Unternehmenssteuerreform? | 1 |
| 2 | Das Projekt USR III | 2 |
| 3 | Ökonomische Begründung | 4 |
| 4 | Folgen für den Steuerwettbewerb in der Schweiz | 8 |
| 4.1 | Fiskalischer Wettbewerb und Finanzausgleich | 8 |
| 4.2 | Wie wirkt die USR III auf den Steuerwettbewerb? | 10 |
| 4.3 | Wie wirkt eine Ablehnung auf den Steuerwettbewerb? | 11 |
| 5 | Fazit | 12 |
| | Literatur | 13 |

¹ Professor für Nationalökonomie an der Universität St. Gallen und Leiter des Wirtschaftspolitischen Zentrums WPZ (FGN-HSG). Dieser Beitrag ist eine ausgearbeitete und aktualisierte Fassung meines Vortrags vom 10. 11. 2016 in Winterthur im Rahmen der Top Speakers Lounge der Handelskammer Schweiz, Österreich und Liechtenstein.

1 Braucht es eine Unternehmenssteuerreform?

Die Probleme für den Standort Schweiz häufen sich. Zu den Herausforderungen der Globalisierung und einer zunehmenden Konkurrenz aus China und anderen aufstrebenden Ländern kommen spezielle Probleme dazu. Die Frankenaufwertung stärkt die Kaufkraft der Bevölkerung und wirkt wie eine breit gestreute Realloohnerhöhung, ohne dass auf der anderen Seite ein ähnlich hoher, schlagartiger Anstieg der Produktivität stattgefunden hätte. Diesen Wohlstandsgewinn müssen die Unternehmen auf der Exportseite erst noch verdienen. Die in der Schweiz produzierten Güter und Dienstleistungen haben sich auf den Weltmärkten stark verteuert. Löhne in der Schweiz zu zahlen und im Ausland trotz hoher Qualität noch mit akzeptablen Preisen zu überzeugen, ist für die Unternehmen schwerer geworden. Die Unsicherheiten über die bilateralen Verträge und die Personenfreizügigkeit mit der EU sowie die Probleme der Banken mit dem Marktzugang im Ausland fordern den Standort Schweiz ebenfalls heraus. Für die innovativen und hoch spezialisierten Wachstumsunternehmen ist der Binnenmarkt viel zu klein. Sie brauchen ungehinderten Zugang zu den Absatzmärkten in der EU und auf der ganzen Welt, um weiter wachsen und neue Jobs schaffen zu können. Dazu kommt der Trend, dass viele andere Länder mit einer reduzierten Besteuerung von Innovationserträgen im Rahmen von Patentboxen und mit Steuerabzügen für F&E-Ausgaben von weit über 100% die Innovationskraft ihrer Unternehmen steigern wollen, um im internationalen Wettbewerb aufzurüsten. Die EU empfiehlt ihren Mitgliedsländern nicht nur erhöhte Abzüge für F&E-Ausgaben, sondern seit neuestens sogar einen steuerlichen Abzug von Eigenkapitalzinsen.² Zudem sind in der EU und ähnlich in der ganzen OECD seit 2000 die Gewinnsteuersätze um mehr als zehn Prozentpunkte gefallen. Es braucht eine neue Investition in den Standort Schweiz mit langfristiger Wirkung.

Das Ende der Steuerprivilegien für gemischte Gesellschaften ist bei weitem nicht der einzige Grund für eine Unternehmenssteuerreform. Ziel sollte es sein, die unvermeidliche Abschaffung der Steuerprivilegien mit einer volkswirtschaftlich sinnvollen Reform zu verbinden, welche dort entlastet, wo die Standortattraktivität am dringendsten eine Verstärkung braucht. Das sind die F&E-intensiven und weltweit tätigen Exportfirmen und multinationalen Unternehmen, bei denen sich die Standortentscheidung am unmittelbarsten stellt. Diese Unternehmen können sich im weltweiten Wettbewerb behaupten, weil sie innovativ und F&E-intensiv sind. Sie können mehr als andere von Steueranreizen für F&E profitieren. Sie sind im weltweiten Wettbewerb auch dem höchsten Risiko ausgesetzt. Deshalb brauchen sie mehr risikotragendes Eigenkapital und können tendenziell mehr von einer steuerlichen Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen profitieren. Eine Beseitigung der existierenden steuerlichen Diskriminierung von Eigenkapital fördert die Finanzierung mit Eigenkapital anstatt Verschuldung. Eine bessere Ausstattung mit Eigenkapital festigt die Krisenrobustheit der schweizerischen Wirtschaft und macht Beschäftigung und Einkommen sicherer. Von der Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen und der Begünstigung von F&E können alle Unternehmen profitieren und keines wird diskriminiert. Faktisch schlagen diese Entlastungen aber bei innovativen und international mobilen Firmen besonders stark zu Buche. Mit diesen Ersatzmassnahmen gelingt es, ähnlich wie mit den Steuerprivilegien für gemischte Gesellschaften die besonders mobilen Unternehmen überdurchschnittlich zu entlasten, ohne dass eine offene Diskriminierung zwischen verschiedenen Unternehmen stattfindet. Alternativ könnte der Satz der Gewinnsteuer abgesenkt werden. Das wäre zwar einfach, aber sehr teuer und mit grossen Mitnahmeeffekten verbunden und würde weder zur Innovation noch zur Krisenrobustheit Wesentliches beitragen.

Eine besondere Herausforderung für die Politik ist, dass die Kantone sehr unterschiedlich von der unvermeidlichen Beseitigung der Steuerprivilegien betroffen sind. In manchen Kantonen steuern die gemischten Gesellschaften den Löwenanteil des Gewinnsteueraufkommens bei, in anderen

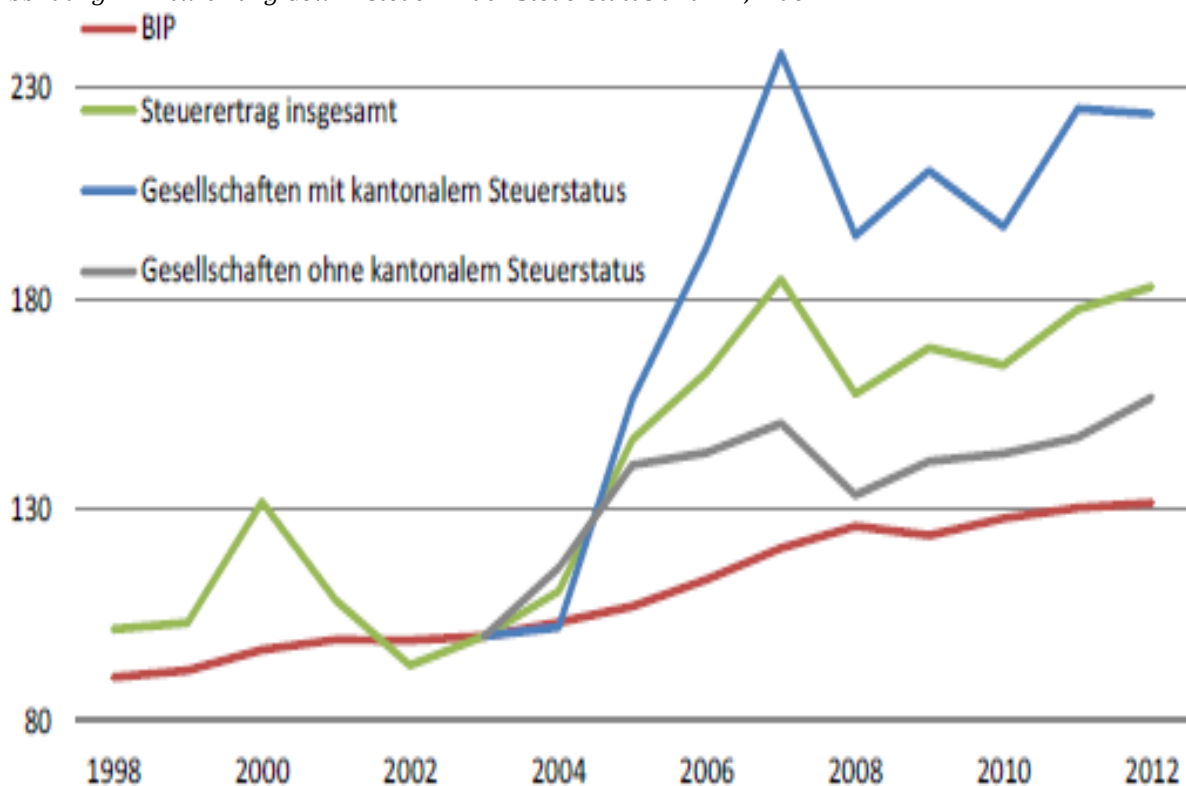
² Vgl. European Commission (2016, S. 9-10). Konkret sollen von den ersten 20 Mio. Euro F&E-Ausgaben 150% und von den weiteren Ausgaben 125% abzugsfähig sein. Ein Unternehmen mit F&E-Ausgaben von 30 Mio. Euro könnte also 42,5 Mio. an Steuerabzügen geltend machen. Kleine Start-ups sollen bei F&E-Ausgaben von bis zu 20 Mio. Euro sogar 200% abziehen können. Alle Finanzierungskosten von Investitionen sollen abzugsfähig sein, also Zinsen auf Eigenkapital und Fremdkapital gleichermaßen (Allowance for Growth and Investment).

nur sehr wenig. Es braucht daher einen Instrumentenkasten, den die Kantone flexibel nutzen können, damit sie die erforderlichen Entlastungsmassnahmen je nach lokaler Notwendigkeit auf ihre spezifische Situation zuschneiden können. Die folgenden Abschnitte stellen das Projekt Unternehmenssteuerreform III (USR III) vor, erörtern die volkswirtschaftliche Begründung und gehen schliesslich auf die zu erwartenden Folgen für den Steuerwettbewerb in der Schweiz ein.

2 Das Projekt USR III

Mit der steuerlichen Privilegierung ausländischer Erträge von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften haben eine Reihe von Kantonen finanzkräftige Unternehmen ins Land geholt, die kräftig Steuern zahlen. Mit rund 4,1 Mrd. Franken steuern sie etwa die Hälfte der Gewinnsteuereinnahmen des Bundes bei, in den Kantonen sind es mit 2,1 Mrd. etwa ein Fünftel. Die begünstigte Besteuerung privilegierter Gesellschaften hat sich für die öffentlichen Einnahmen ausgezahlt, wie Abbildung 1 deutlich veranschaulicht.

Abbildung 1: Entwicklung Gewinnsteuern nach Steuerstatus und BIP, Index 1990=100

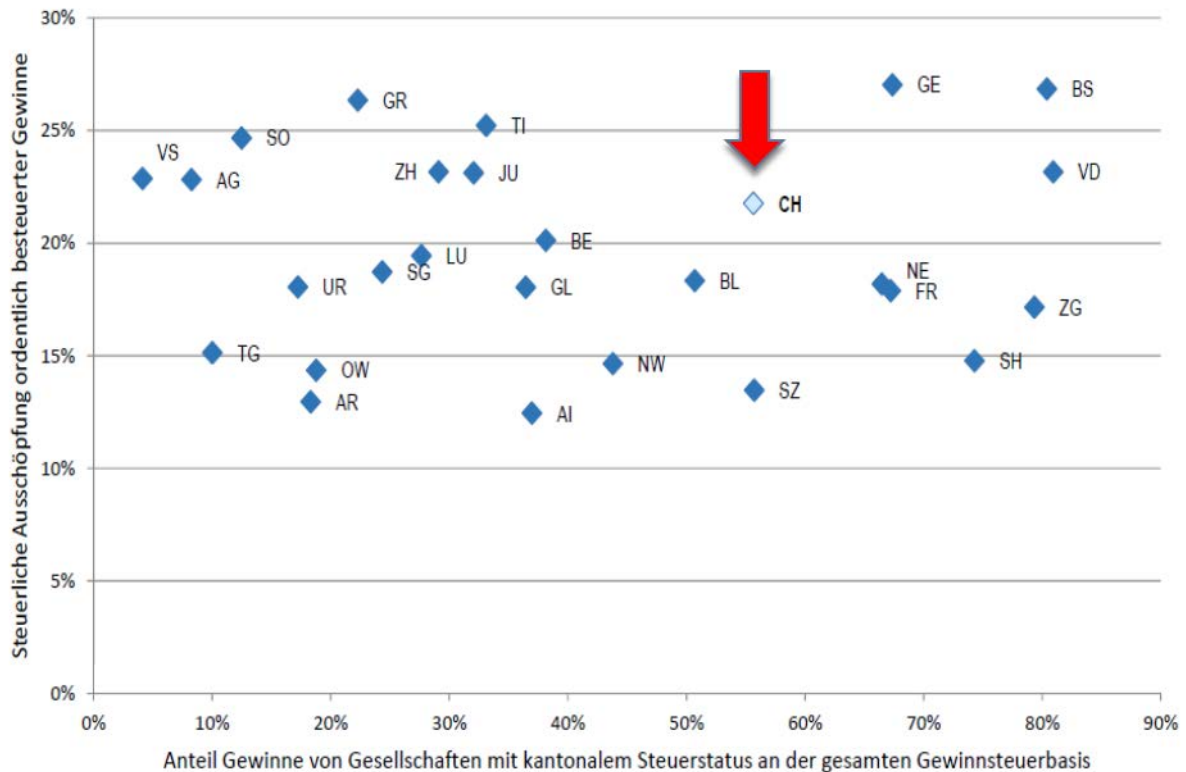


Quelle: Adrian Hug, Serge Gaillard und Fabian Baumer (2016)

Nach Statistiken der ESTV ist das Gewinnsteueraufkommen deutlich rascher gewachsen als das BIP. Trotz reduzierter Sätze haben vor allem die ausserordentlich hohen Steuerzahlungen der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus dazu beigetragen. Dagegen hat der Steuerertrag der übrigen Unternehmen zwar schneller als das BIP zugenommen, ist aber hinter dem Wachstum des gesamten Gewinnsteueraufkommens zurückgeblieben. Diese Steuerstrategie war also offensichtlich sehr erfolgreich, hat aber Streit mit der EU und der OECD ausgelöst und ist nicht mehr länger akzeptiert. Die Gewinnbesteuerung darf nicht offen zwischen verschiedenen Unternehmen diskriminieren. Eine Begünstigung muss allen Unternehmen offenstehen. Die Schweiz muss also die privilegierten Gesellschaften so besteuern wie alle anderen Unternehmen auch. Die Abschaffung des Steuerprivilegs führt zu einer kräftigen Steuererhöhung für die betroffenen Unternehmen, wenn die Folgen nicht mit entsprechenden Ersatzmassnahmen abgedeckt werden. Was vorher mit einem Steuerprivileg hereingeholt wurde, droht nun mit dessen Abschaffung wieder verloren zu gehen.

Mit der USR III will die Schweiz den Steuerstreit beilegen, Investitionssicherheit schaffen und ihre Standortattraktivität neu behaupten. In einigen Kantonen zahlten die Statusgesellschaften über 80% der Gewinnsteuer, in anderen weniger als 10%, wie Abbildung 2 aufzeigt. Mit dem Wegfall des Privilegs könnten einige Kantone kräftige Steuerzahler verlieren. Die Betroffenheit der Kantone ist also sehr unterschiedlich und dementsprechend stark schwankt die Notwendigkeit für Ersatzmassnahmen. Wenn man die Steuerpolitik auf die kantonale Problemlage zuschneiden will, braucht es einen flexiblen Instrumentenkasten, der von den Kantonen unterschiedlich stark genutzt werden kann.

Abbildung 2: Unterschiedliche Verteilung von Begünstigungen zwischen den Kantonen



Quelle: Adrian Hug, Serge Gaillard und Fabian Baumer (2016)

Um die Standortattraktivität nicht nur für privilegierte Gesellschaften, sondern auch für andere, international mobile Unternehmen zu erhalten, sieht die Reform mehrere Instrumente zur Entlastung vor. Die Kantone können diese je nach Ausgangssituation und Notwendigkeit unterschiedlich grosszügig handhaben. Konkret sind als wichtigste Elemente vorgesehen:³

- Eine um maximal 90% reduzierte Besteuerung von **Patenterträgen** und ähnlichen Immaterialgüterrechten im Rahmen einer Patentbox, die aus F&E-Aufwand im Inland stammen. Die Höhe der Entlastung liegt in der Kompetenz der Kantone.
- Steuerlicher Abzug von im Inland getätigten **F&E-Ausgaben** von bis zu 150%. Die Höhe der Entlastung liegt in der Kompetenz der Kantone.
- Steuerlicher Abzug kalkulatorischer **Eigenkapitalzinsen** (gleich der Rendite 10-jähriger Bundesanleihen) für überdurchschnittliches Eigenkapital, sofern Dividenden mit mindestens 60% besteuert werden. Die Entlastung ist obligatorisch für den Bund und optional für die Kantone.
- Ermässigung **Kapitalsteuer**: Kantone können fakultativ das Eigenkapital in Zusammenhang mit Beteiligungen, Patenten und vergleichbaren Rechten reduziert in die Bemessungsgrundlage der Kapitalsteuer einfließen lassen.

³ Im Wesentlichen nach Hug, Gaillard und Baumer (2016) und EFD (2016).

- **Entlastungsbegrenzung** bei Kantonen: Die Reduktion des steuerbaren Gewinns durch Patentboxen, zusätzliche Abzüge für F&E und Abzugs von Eigenkapitalzinsen darf maximal 80% des steuerbaren Gewinns vor Verlustverrechnung betragen.
- **Kostenbeteiligung Bund:** Erhöhung des Kantonsanteils der direkten Bundessteuer um 4,2 Prozentpunkte von 17 auf 21,2% mit Kosten von ca. 920 Mio. Franken, und Ergänzungsbeitrag für 7 Jahre von 180 Mio. für die ressourcenschwächsten Kantone.

Die Kantone können die Instrumente flexibel nutzen oder auch nicht, und können alternativ und je nach Situation auch den Gewinnsteuersatz senken. Innovative Kantone können damit vorangehen und unterschiedliche Politikansätze wählen. Was sich bewährt, kann anderswo Nachahmung finden. Der Bund rechnet mit Kosten von etwa 1,3 Mrd. Franken, wovon 920 Mio. auf die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer entfallen, 140 Mio. auf den Steuerausfall aus dem Abzug von Eigenkapitalzinsen (bei einer unterstellten, längerfristigen Rendite von 2,5% auf zehnjährige Staatsanleihen) und 180 Mio. auf einen Ergänzungsbeitrag während 7 Jahren für die ressourcenschwächsten Kantone. Schätzungen für die Kantone gehen von einem Steuerausfall von ca. 2 Mrd. Franken aus (vgl. Frey, Marty und Simon, 2016). Je nach zu erwartenden Steuerausfällen wird es also eine Gegenfinanzierung brauchen, und diese wird eine Mischung aus Ausgabeneinsparungen und höheren direkten und anderen Steuern sein. Die Grössenordnung beläuft sich grob gerechnet auf etwa 1,5 Budgetprozent, sowohl beim Bund als auch den Kantonen. Die öffentlichen Haushalte der Schweiz sind in solider Verfassung und können das gut verkraften. Ist es nicht Aufgabe des Staates, in die Standortattraktivität, Innovationsfähigkeit und Krisenrobustheit der Wirtschaft zu investieren, indem er für richtige Rahmenbedingungen sorgt? Das nicht zu tun, könnte längerfristig wesentlich teurer kommen. Wenn die Wirtschaft lahmt, die Arbeitslosigkeit steigt und die Rezessionsanfälligkeit zunimmt, wird es auch für die öffentlichen Finanzen kostspielig.

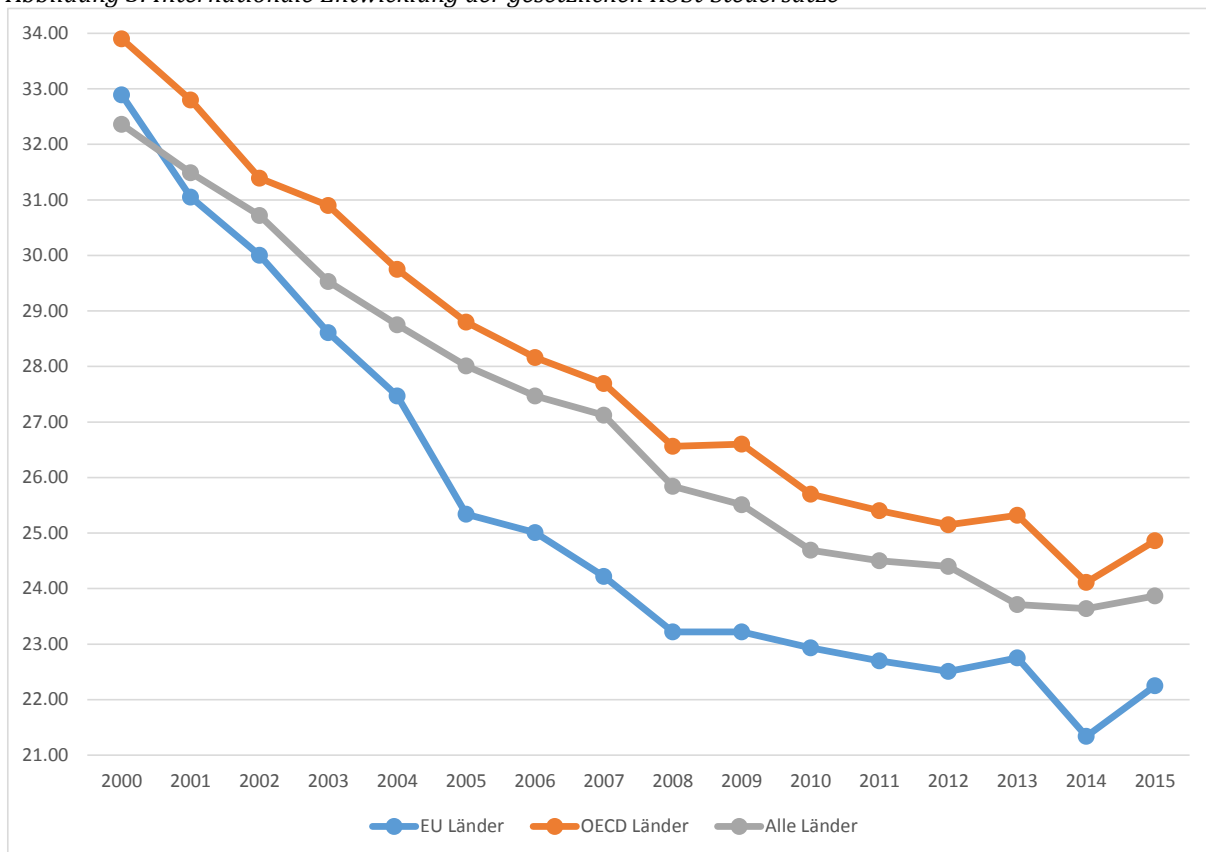
Allerdings sind die Schätzungen zu den Steuerausfällen naturgemäss unsicher und spekulativ, weil die Reform ja nicht konkrete Massnahmen beschliesst, sondern den Kantonen vorwiegend neue Optionen anbietet, die sie vorher noch nicht hatten. Es muss sich erst noch weisen, wie und in welchem Umfang die Kantone von den neuen Optionen Gebrauch machen und zu welchen Steuerausfällen sie tatsächlich bereit sind. Aus demselben Grund sind auch Folgeabschätzungen schwierig. Wie können die Auswirkungen auf Steueraufkommen, Beschäftigung, Wachstum und Abwanderung von Unternehmen eingeschätzt werden, wenn noch gar nicht bekannt ist, welche Massnahmen die Kantone tatsächlich beschliessen? Folgeabschätzungen müssen daher von mehr oder weniger plausiblen Szenarien ausgehen und Annahmen über die Gegenfinanzierung machen (vgl. z.B. Chatagny u.a., 2016, und BAK Basel, 2016). Zweifelsohne sind solche Berechnungen dennoch wertvoll, um die Bandbreite von möglichen Ergebnissen aufzuzeigen.

3 Ökonomische Begründung

Das Reformwerk kann mit mehreren Argumenten volkswirtschaftlich gerechtfertigt werden. Erstens soll die F&E-Förderung richtige Rahmenbedingungen für private Innovationen setzen. Die gesamtwirtschaftliche Rendite von F&E-Investitionen ist wesentlich höher als die private Rendite. Damit F&E im richtigen Umfang stattfindet, müssen nach dem Verursacherprinzip die externen Erträge dem investierenden Unternehmen vergütet werden. Zweitens soll die Besteuerung nicht länger die Verschuldung begünstigen. Die letzte Finanz- und Wirtschaftskrise hat allzu deutlich werden lassen, dass Überschuldung die Krisenanfälligkeit steigert und damit Rezessionen wesentlich schwerer ausfallen lässt. Die Berücksichtigung des Steuerabzugs für eine Eigenkapitalverzinsung soll daher die existierende Diskriminierung des Eigenkapitals aufheben. Drittens scheint es notwendig, den Trend zu stark fallenden Gewinnsteuersätzen im Ausland (vgl. Abbildung 3), den die Schweiz alleine nicht aufhalten kann, zu kompensieren. Kleine Länder müssen darauf viel stärker reagieren, weil sie mit einem geringeren Gewinnsteuersatz andere natürliche Standortnachteile wie z.B. die Kleinheit des heimischen Absatzmarktes kompensieren müssen. Viertens soll die Gewinnsteuer Flexibilität aufweisen, damit Entlastung ohne Diskriminierung gezielt und ohne teure Streuverluste dort erfolgen kann, wo die Standortattraktivität am dringendsten eine Verstärkung braucht.

F&E hat hohe Erträge, viel höher als die private Rendite.⁴ Erfahrungsaustausch, Personalwechsel und Markteinführung neuer Produkte verbreiten das Wissen und zeigen anderen Firmen neue Möglichkeiten. In einer Marktwirtschaft ist es richtig, den Firmen solche externen Erträge zu vergüten. Die Forschung zeigt, dass Steueranreize private F&E anregen, und stärker in kleinen Firmen wirken, die es schwerer haben, F&E zu finanzieren. Eine neue Arbeit von Dechezlepretre u.a. (2016) zeigt z.B. für Großbritannien (GB), dass steuerliche F&E-Förderung sehr wirksam sein kann. Seit 2000 können KMUs in GB 150% der F&E-Ausgaben steuerlich absetzen, und große Unternehmen 125%. Mit der Reform von 2008 weitete die Regierung den Kreis der begünstigten KMUs aus und hob die F&E-Steuerabzüge für KMUs von 150 auf 175% und für große Unternehmen von 125 auf 130% an. Die Reform hat in den neu unterstützten Unternehmen zu einer Verdoppelung der F&E-Ausgaben geführt! Dabei gab es kaum Anzeichen für Mitnahmeeffekte, und die Innovationsqualität ist eher gestiegen. Steuervergünstigungen senken die privaten F&E-Kosten. Die Forscher schätzen eine Steuerpreiselastizität von 2,6. Demnach steigen die F&E-Investitionen um 2,6%, wenn die Kosten nach Einrechnung des Steuervorteils um 1% sinken. Andere Studien kommen typischerweise auf Werte zwischen eins und zwei.

Abbildung 3: Internationale Entwicklung der gesetzlichen KÖSt-Steuersätze



Quelle: KPMG (2016), Tax Rates Online; KPMG (2009), Corporate and Indirect Tax Survey 2009.

F&E ist die wichtigste Investition überhaupt, die viele Folgeinvestitionen und damit mehr Beschäftigung erst möglich macht. Innovation sichert den Qualitätsvorsprung, mit dem die Firmen sich im globalen Wettbewerb durchsetzen, und treibt das Unternehmenswachstum durch Expansion in ausländische Absatzmärkte. Weil innovative Firmen das Ausland gut kennen, sind sie die mobilsten. Die Schweiz sollte die Standortattraktivität dort verstärken, wo sie am meisten in Gefahr ist. Sie sollte daher die steuerliche Entlastung gezielt auf diese Firmen richten. Das kann mit einer ermässigten Besteuerung von Innovationserträgen in Patentboxen und mit F&E-

⁴ Die Ergebnisse von Jones und Williams (1998) sind auch heute noch gültig. Sie schätzen die private Rendite von F&E auf 7 bis 14% und die soziale Ertragsrate auf etwa 30%. Demnach läge die optimale Innovationsrate um zwei- bis viermal höher als die tatsächlichen F&E-Ausgaben.

Steuerabzügen über 100% geschehen. Die F&E-intensivsten Firmen sind im Durchschnitt auch die mobilsten und können am meisten von den F&E-Anreizen profitieren. Diese Unternehmen gezielt zu erreichen ist umso wichtiger, als im Ausland viele Länder dazu übergegangen sind, Patentboxen einzurichten (Tabelle 1) und hohe F&E-Steuerabzüge zu gewähren (Abbildung 4).

Tabelle 1: Patentboxen in Europa, Stand 2014

| Land | Steuersatz IP-Box, % | KÖSt-Satz, normal, % | IP-Formen | Ein- führung |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|---|-----------------|
| Belgien | 6,8 | 33,99 | u.a. Patente und SPC | 2007 |
| Zypern | 2,5 | 12,5 | u.a. Patente, Designs, Muster, Markennamen und Kundenlisten | 2012 |
| Frankreich | 16,76 | 35,41 | u.a. Patente, SPC und Produktions- prozesse auf Basis von Patenten | 2000 |
| Ungarn | 9,5 | 19 | u.a. Patente, Designs, Muster, Markennamen und Kundenlisten | 2003 |
| Liechtenstein | 2,5 | 12,5 | u.a. Patente, Copyrights (inkl. Software), Designs und Muster | 2011 |
| Luxemburg | 5,84 | 29,22 | u.a. Patente, SPC, Designs, Muster und Markennamen | 2008 |
| Malta | 0 | 35 | Patente, Markenrechte, Urheberrechte | 2010 |
| Niederlande | 5 | 25 | Patente und IP, für die F&E-Zertifikate ausgestellt sind | 2007 |
| Portugal | 15 | 30 | Patente, Lizenzen, Designs und Modelle | 2014 |
| Spanien | 12 | 30 | Patente, Pläne, Muster, Geheimformeln und Prozeduren | 2008 |
| UK | 10 | 21 | Patente, SPC und mit Patenten vergleichbare Schutzrechte | 2013 |
| Kanton Nidwalden | 8,8 | 12,66 | u.a. Patente, Geheimformeln, Prozesse, Know-how, Markenrechte | 2011 |

Quelle: Evers u.a. (2015).

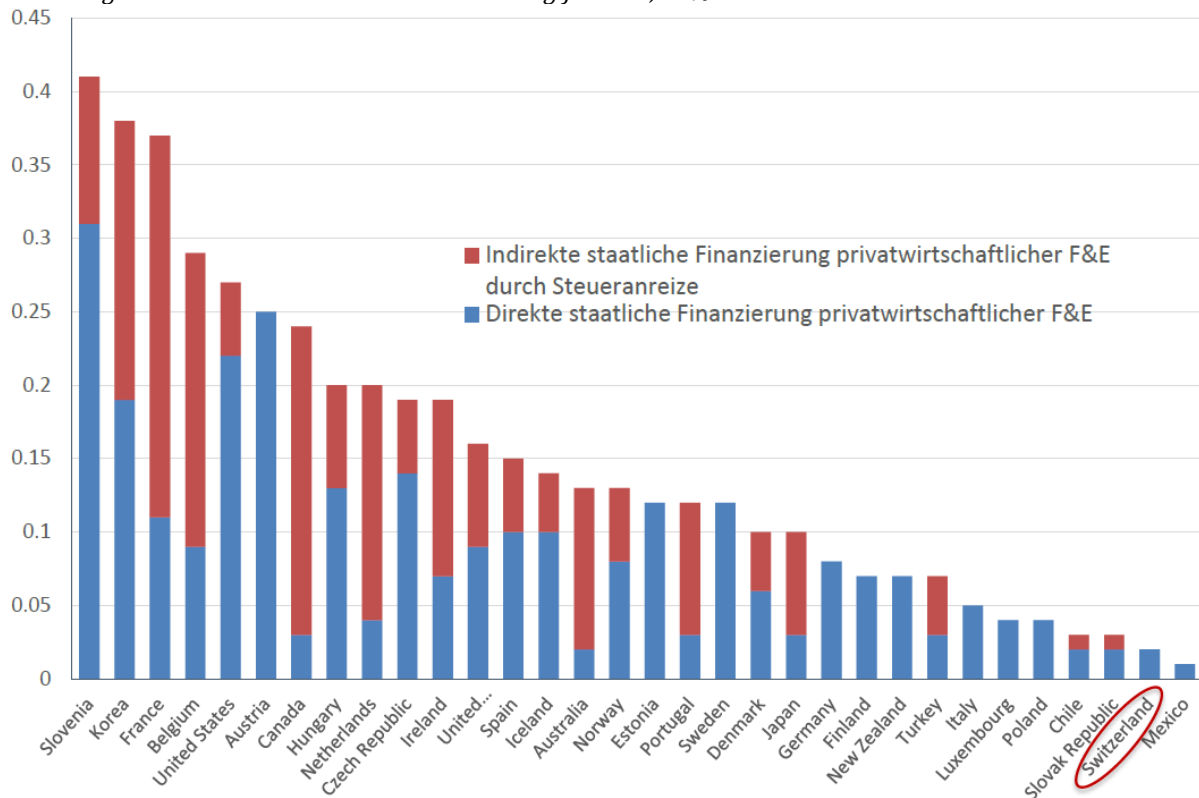
Ein steuerlicher Abzug von Eigenkapitalzinsen ist keine Begünstigung, sondern beseitigt eine bestehende Diskriminierung. Wenn Investitionen keine Finanzierung finden, liegt es am Mangel an Eigenkapital. Einem überschuldeten Unternehmen kann eine Bank keinen Kredit geben. Eigenkapital macht die Unternehmen erst kreditwürdig und ermöglicht damit zusätzliches Fremdkapital. Mit dem steuerlichen Zinsabzug wird Eigenkapital billiger und dem Fremdkapital gleichgestellt, und nicht gefördert. Der Anreiz der Unternehmen steigt, sich mit Eigenkapital anstatt Fremdkapital zu finanzieren. Kritisch anzumerken ist allerdings ein technisches Detail: die Reform lässt den Abzug nur auf überschüssiges Eigenkapital über einem betriebsnotwendigen Niveau zu. Das soll die Steuerausfälle begrenzen, ist aber nicht nur kompliziert und kostspielig in der Administration, sondern mindert auch die positiven Auswirkungen. Gerade bei überschuldeten Firmen mit einer zu geringen Eigenkapitalquote ist es besonders dringlich, die Finanzierung mit mehr Eigenkapital steuerlich zu unterstützen. Ökonomisch besser wäre es daher, den Zinsabzug zu 100% zu berücksichtigen, aber auf *neu gebildetes Eigenkapital* zu beschränken. Ein in der Vergangenheit bereits gebildetes Eigenkapital braucht man nicht im Nachhinein zu fördern. Die Folgen für das Steueraufkommen wären vermutlich dieselben.

Die empirische Forschung zeigt, dass die Gewinnsteuer einen steuerlichen Anreiz zur Verschuldung setzt. Gordon und Lee (2001) schätzen, dass eine Absenkung der Gewinnsteuer um 10 Prozentpunkte die Verschuldungsquote der Unternehmen um etwa 3,6 Prozentpunkte senken würde. Der Abzug von Eigenkapitalzinsen wirkt in dieselbe Richtung.⁵ Die Massnahme würde die Verschuldungsquote senken und die Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital stärken. Wegen ihrer hohen Verschuldung verfehlen jedoch z.B. Banken genauso wie die überschuldeten

⁵ Der Steuervorteil des Fremdkapitals ist gleich der Höhe des Gewinnsteuersatzes. Würde man bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 22% den Steuervorteil ganz beseitigen, dann würde die Verschuldungsquote um 7.2 Prozentpunkte (=0.22*0.36) fallen. Die Reform sieht jedoch nur einen Abzug auf überschüssiges Eigenkapital vor, so dass der Effekt weniger als die Hälfte betragen dürfte, und nur dann, wenn die Kantone diese Option voll nutzen.

Unternehmen in der Realwirtschaft die Schwelle für überschüssiges Eigenkapital und bleiben klar ausgeschlossen. Dort, wo es für die finanzielle Stabilität dringend notwendig wäre, kann die Reform keinen Beitrag leisten. Schepes (2016) hat die Auswirkungen eines Steuerabzugs auf Eigenkapitalzinsen für Belgien empirisch untersucht. Er schätzt, dass die Massnahme die Eigenkapitalquote der Banken um 0,94 Prozentpunkte erhöht hat, das ist ein Anstieg um 13%. Dabei handelt es sich um den freiwilligen Kapitalpuffer, denn eine Bank kann die regulatorische Untergrenze ohne drastische Auflagen des Regulators nicht unterschreiten. Zudem zeigt sich, dass die Banken ihre Eigenkapitalquote mit neuem Eigenkapital und nicht durch Abbau der Verschuldung verbunden mit geringerer Kreditvergabe (Deleveraging) gesteigert haben. Gerade die gering kapitalisierten Banken haben in der Folge eine vorsichtigeren Geschäftspolitik eingeschlagen. Die Reform ändert nichts daran, dass der Staat bei den Banken mit der Gewinnsteuer zuerst einen kräftigen Anreiz zur Verschuldung setzt, um nachher mit Eigenkapitalvorschriften wieder genau das Gegenteil zu tun. Besser wäre es, den Steuerabzug auf *neu gebildetes Eigenkapital* zu beschränken, aber dafür zu 100% zuzulassen. Diese technische Änderung würde die Stossrichtung der Reform beibehalten, aber den Beitrag zur Krisenrobustheit wesentlich verstärken. Die Budgetkosten wären in etwa dieselben.

Abbildung 4: Steueranreize und direkte Förderung für F&E, in % des BIP



Quelle: OECD (2016), "Main Science and Technology Indicators", *OECD Science, Technology and R&D Statistics* (database).

Der Zinsabzug auf Eigenkapital stärkt nicht nur die Finanzierung mit Eigenkapital (dort, wo er nach den Regeln der USR III greift), sondern hat eine Reihe von weiteren Vorteilen. Er reduziert die Finanzierungskosten für Investitionen und gibt damit dem Unternehmenswachstum einen kräftigen Schub. Weil die Massnahme die Steuerschuld bei Ansiedlung des Betriebs in der Schweiz relativ zum Ausland senkt, fördert sie die Standortattraktivität. Sie stärkt die Krisenrobustheit der Unternehmen und die Finanzstabilität. Damit Unternehmen besser durch eine Krise kommen und ihre Arbeitnehmer weiter finanzieren können, brauchen sie genug Eigenkapital. Insolvenzen und Entlassungen sind eine Folge von mangelndem Eigenkapital. Schliesslich unterstützt die Massnahme Innovation. Innovative Firmen haben ein höheres Risiko, brauchen mehr Eigenkapital und profitieren daher mehr vom Steuerabzug.

Wenn im Ausland (vgl. Abbildung 3) die Gewinnsteuersätze fallen, kann die Schweiz wenig anderes tun als diese Entwicklung selbst nachzuvollziehen, um nicht schleichend an steuerlicher Standortattraktivität zu verlieren. Die Gewinnsteuerbelastung ist ein wichtiger, wenn auch nicht der einzige Standortfaktor. Der Konsens der empirischen Forschung ist, dass Direktinvestitionen stärker auf Steueränderungen reagieren als rein nationale Investitionen. De Mooij und Ederveen (2008) berücksichtigen eine Vielzahl von Untersuchungen und kommen zum Ergebnis, dass eine Erhöhung des Gewinnsteuersatzes um 1 Prozentpunkt im Durchschnitt zu einer Verringerung ausländischer Direktinvestitionen um 3.3 Prozent führt. Im Vergleich dazu reagieren rein national motivierte Investitionen deutlich weniger stark. Umso stärker sollte die Steuerpolitik auf die Standortattraktivität fokussieren. Dabei kommt es für die Standortentscheidungen zwar stark, aber nicht nur auf die Höhe des Gewinnsteuersatzes an. Letztlich zählt die gesamte Steuerbelastung am Standort Schweiz im Vergleich zu alternativen Standorten im Ausland. Diese Gesamtsteuerbelastung kann eben auch durch F&E-Abzüge über 100%, Patentboxen und einem Zinsabzug für Eigenkapital reduziert werden. Mit diesen Massnahmen gelingt es, die Entlastung gezielt und sparsam auf besonders innovative, F&E-intensive und auch riskante Unternehmen zu fokussieren. Das sind auch die mobilsten Firmen, die am sensibelsten auf Standortvorteile reagieren. Die Standortattraktivität für Firmen soll nicht querbeet, sondern dort verbessert werden, wo sie am dringendsten Verstärkung braucht. Genau diese Strategie ermöglicht der Instrumentenkasten, den die Unternehmenssteuerreform III den Kantonen zur Verfügung stellt.

Welchen Vorteil hat die breite Mehrheit der Arbeitenden? Erstens macht die Frankenaufwertung alle Konsumenten reich. Da müssen auch alle investieren und die Steuerkosten mittragen, damit der Beschäftigungsstandort Schweiz attraktiv bleibt und die Wirtschaft mit mehr Innovation und Wachstum weiterhin deutlich höhere Löhne zahlen kann als anderswo. Zweitens werden Gewinnsteuern überwältigt und letzten Endes erheblich von den Arbeitnehmern getragen. In der Tat schätzen Arulampalan u.a. (2012) für europäische Staaten, dass 1 Euro an höherer Gewinnsteuer die Lohnsumme um 49 Cent reduziert. Das passiert schleichend über geringeres Lohnwachstum, weniger Beschäftigung und schlechtere Aufstiegschancen, weil die Gewinnsteuer Innovation und Investition hemmt. Diesen Prozess mit einer Steuerreform umzukehren ist im Interesse der Arbeitnehmer. Drittens sollten allen voran die Arbeitnehmer an einer höheren Krisenrobustheit der Wirtschaft interessiert sein. Arbeitslosigkeit entsteht nicht im Boom, sondern in der Rezession und trifft die am wenigsten Qualifizierten zuallererst. Wenn die nächste Rezession kommt, sollen hierzulande weniger Jobs verloren gehen als anderswo. Viertens ist die Reform die sparsamste Variante, die Wirtschaft zu entlasten und die Standortattraktivität zu behaupten. Sie gibt die Entlastung nicht querbeet, sondern gezielt jenen Firmen, die am innovativsten und mobilsten sind, und die mit viel Eigenkapital am meisten zur Krisenrobustheit beitragen. Da wird kein Steuergeld verschwendet, sondern gezielt dorthin gelenkt, wo die Standortattraktivität am dringendsten Verstärkung braucht. Zwar wird das Gewerbe von der steuerlichen F&E-Förderung tendenziell weniger profitieren. Aber die innovativen Leitbetriebe sind international tätig und holen Kaufkraft ins Land, von der alle profitieren. Die Gewerbebetriebe können nichts verdienen, wenn die Kaufkraft der Kunden gering ist.

4 Folgen für den Steuerwettbewerb in der Schweiz

4.1 Fiskalischer Wettbewerb und Finanzausgleich

Eines der wichtigsten Argumente für einen föderalen, dezentralen Staatsaufbau ist die Unterschiedlichkeit der Regionen. Was unterschiedlich ist, soll man nicht über einen Kamm scheren. In Zürich herrschen eben ganz andere Verhältnisse als im Wallis. Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur und geographische Verhältnisse unterscheiden sich. Daher haben die Bürger und Unternehmen ganz andere Bedürfnisse und Ansprüche an den Staat. Der dezentrale Staatsaufbau mit lokaler Finanzautonomie soll helfen, die Politik auf die lokalen Verhältnisse zuzuschneiden. Was für die Finanzpolitik ganz allgemein gilt, hat auch für die USR III seine Gültigkeit. Die Problemlage, d.h., die Folgen für die Steuereinnahmen und die Herausforderungen für die Standortpolitik, könnte unterschiedlicher nicht sein, wie Abbildung 2 deutlich illustriert.

Daher braucht es Flexibilität, um die wirtschaftspolitische Reaktion auf die besonderen lokalen Verhältnisse zuzuschneiden.

Dass die Steuersätze für natürliche und juristische Personen von Ort zu Ort so unterschiedlich sind, ist nicht Ausdruck eines fehlgeleiteten Steuerwettbewerbs. Sie sind die natürliche Konsequenz dessen, dass die Regionen der Schweiz nicht gleich sind und die Bürger daher eine auf sie zugeschnittene Finanzpolitik mit unterschiedlichen Ausgaben und Einnahmen wünschen. Es gibt kein ungebremstes Wettrennen der Steuerbelastung nach unten. Die Kantone und Gemeinden brauchen die Steuereinnahmen, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Der Steuerwettbewerb nach unten gleicht zu einem grossen Teil den Ausgabenwettbewerb nach oben aus. Am Ende steht jede Region nicht nur mit einer attraktiven Steuerbelastung, sondern auch mit attraktiven Ausgaben im Wettbewerb und muss sich bei den eigenen Bürgern und Unternehmen mit einem attraktiven PreisLeistungsverhältnis rechtfertigen.

Der fiskalische Wettbewerb braucht Leitplanken, damit er zu guten Ergebnissen führt. Dazu zählt der Finanzausgleich. Die horizontalen und vertikalen Ausgleichszahlungen haben zwei ganz wesentliche Aufgaben. Erstens sollen sie ein Auseinanderdriften der Regionen verhindern und in Richtung Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse hinwirken. Die ärmeren Regionen sind Empfänger des horizontalen Finanzausgleichs und können den budgetären Spielraum nützen, um Steuern zu senken und dringende Ausgaben zu erhöhen. So können sie ihre Chance steigern, zum schweizerischen Durchschnitt aufzuholen. Die reicheren Regionen müssen einzahlen und diese Belastungen mit Steuererhöhungen und Ausgabenverzicht finanzieren. Diese Sonderbelastung mindert ihre Standortattraktivität und bremst das Wachstum, so dass sie wieder etwas von ihrem Vorsprung verlieren. So wird von beiden Seiten der Abstand zum schweizerischen Durchschnitt etwas verringert und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und der Zusammenhalt in der Schweiz unterstützt. Zweitens sollen Ausgleichszahlungen die Folgewirkungen der regionalen Politik auf andere Regionen quasi nach dem Verursacherprinzip ausgleichen. Wenn z.B. ein Kanton Leistungen erbringt, die auch von anderen Kantonen genutzt werden, soll es Ausgleichszahlungen geben. Gerade auch die Unternehmenssteuerreform liefert ein Anschauungsbeispiel. Die begünstigte Besteuerung der privilegierten Gesellschaften in den Kantonen hat einen starken Anstieg der Gewinnsteuerbasis ausgelöst und die Steuereinnahmen überdurchschnittlich stark ansteigen lassen. Davon hat der Bund stark profitiert. Es ist daher angebracht, dass der Bund nun auch die Steuerausfälle des Reformwerkes mitträgt und sich an den Kosten der Ersatzmassnahmen beteiligt.

Steuerwettbewerb zwischen unabhängigen Regionen und Staaten entsteht, wenn Steuererhöhungen zu einer Abwanderung von Unternehmen und Haushalten führen, und wenn es umgekehrt gelingt, mit einer Tiefsteuerstrategie den Standort besonders attraktiv zu machen und kräftige Steuerzahler anzulocken. Je mobiler die Unternehmen sind und je sensibler sie auf Steuerunterschiede reagieren, desto grösser ist der strategische Handlungsbedarf eines Staates oder Kantons. Wenn andere Kantone die Steuersätze senken und die Belastung reduzieren, muss der Kanton auch selber mit einer Steuersenkung „reagieren“, um seine Standortattraktivität zu wahren und eine Abwanderung zu verhindern. Die empirische Forschung hat solche „Reaktionsfunktionen“ international und innerhalb der Schweiz geschätzt und im Grossen und Ganzen dieses strategische Verhalten der Regionen bestätigt (vgl. Devereux und Loretz, 2013, für einen Überblick). Devereux u.a. (2008) schätzen für 21 OECD Länder, dass ein Staat mit einer Reduktion seines Gewinnsteuersatzes um 0.34 bis 0.67 Prozentpunkte reagiert, wenn andere Länder im Durchschnitt ihre Steuersätze um einen Prozentpunkt absenken. Dabei haben benachbarte Staaten typischer Weise einen stärkeren Einfluss als weiter entfernt liegende. Die Staaten brauchen Zeit, bis sie ihre Steuerpolitik anpassen. Deshalb schätzen Overesch und Rincke (2011) für 32 europäische Staaten eine kurzfristige Reaktion von 0.18 und langfristig von 0.69 Prozentpunkten, wenn andere Länder ihre Steuersätze im Durchschnitt um einen Prozentpunkt senken. Dieser langfristige Effekt deckt sich mit der Schätzung von 0.67 Prozentpunkten in Devereux u.a. (2008). Wenn die internationale Verflechtung zunimmt, z.B. durch Mitgliedschaft in der EU, dann reagieren Länder stärker auf die Steuerpolitik anderer Regionen. Das bedeutet, dass

auch kleinere Staaten, die naturgemäss international intensiv verflochten, typischerweise kräftiger reagieren und am Ende geringere Steuersätze wählen.

Ähnliche Effekte findet Büttner (2001) für den Steuerwettbewerb deutscher Städte und Gemeinden bei der Gewerbesteuer. Eine Stadt wählt tendenziell höhere Sätze, wenn die umliegenden Städte die Gewerbesteuer anheben. Erhält eine Stadt Finanzzuweisungen, dann nutzt sie diese wenigstens zum Teil, um die Gewerbesteuer etwas abzusenken. Muss sie dagegen besondere Ausgabensteigerungen bewältigen, hebt sie die Gewerbesteuer an. Für den Steuerwettbewerb in der Schweiz schätzen Brühlhart und Schmidheiny (2013, Tabelle 5) für juristische Personen, vor allem für die privilegierten Gesellschaften, eine positive Reaktion eines Kantons auf die in anderen Kantonen gewählten Steuersätze. Dort, wo die geschätzten Koeffizienten statistisch signifikant sind (bei gemischten und Domizil-Gesellschaften), reduzieren Kantone ihre Steuersätze um 0.3 bis 0.5 Prozentpunkte, wenn andere Kantone den Steuersatz um einen Prozentpunkt absenken. Die Konsequenz eines solchen Steuerwettbewerbs ist, dass insbesondere kleine Staaten und Kantone tendenziell niedrigere Steuersätze wählen als ihre grossen Konkurrenten. Während grosse Länder mit ihrem grossen Binnenmarkt einen natürlichen Standortvorteil haben, müssen kleine Länder diesen Vorteil anderweitig kompensieren, z.B. in Form einer geringeren Steuerbelastung. Einen klaren Nachweis dafür finden Azemar u.a. (2015) für den Steuerwettbewerb in Europa. Deshalb haben kleine, ländliche Regionen typischerweise niedrigere Steuersätze, um ihre anderen Standortnachteile gegenüber urbanen Zentren zu kompensieren. Wenn ein Staat oder eine Region überdurchschnittlich viele von den besonders mobilen Unternehmen beheimatet, dann reagiert die Steuerbasis besonders elastisch auf eine Änderung in der Steuerbelastung, so dass die Wahrung der Standortattraktivität eine stärkere Reaktion und eine niedrigere Steuerbelastung erfordert.

Im Steuerwettbewerb gibt es kein unkontrolliertes Wettrennen nach unten. Der Steuerwettbewerb wirkt klar disziplinierend, hat jedoch seine Grenzen darin, dass die Staaten ja auch mit attraktiven Ausgaben konkurrieren und daher auf ausreichende Steuereinnahmen angewiesen sind. Ausserdem muss die disziplinierende Wirkung keinesfalls schädlich sein, sondern mag dem Trend im politischen Prozess zu einem übertriebenen Ausgabenwachstum entgegenwirken. Der Ausgabenwettbewerb nach oben braucht einen Steuerwettbewerb nach unten, damit die Balance gerade richtig ist und das Preis-Leistungsverhältnis des „öffentlichen Angebots“ stimmt (vgl. z.B. die empirischen Hinweise darauf in Brühlhart und Jametti, 2016).

4.2 Wie wirkt die USR III auf den Steuerwettbewerb?

Wird die USR III den Steuerwettbewerb in der Schweiz anheizen? Die Kantonsregierungen sind keine Automaten und ihre Finanzpolitik keine rein mechanische Angelegenheit. Wie sie sich im fiskalischen Wettbewerb strategisch verhalten, ist daher schwierig vorhersagbar und hängt von vielen Unwägbarkeiten ab. Dennoch lassen sich die Anreize aufzeigen und daraus eine Vorhersage ableiten, die zumindest wahrscheinlich ist. Die Ausgangslage ist durch zwei Besonderheiten charakterisiert. Erstens haben die Kantone in der Vergangenheit die Begünstigung der privilegierten Gesellschaften sehr unterschiedlich genutzt und sind nun ebenso unterschiedlich betroffen. Zweitens handelt es sich um eine Begünstigung besonders mobiler Unternehmen, die überdurchschnittlich sensibel auf Veränderungen der Standortattraktivität reagieren. Mit der USR III haben nun die Kantone drei Instrumente zur Hand, nämlich Gewinnsteuersatz, F&E-Steuerabzug und Abzug von Eigenkapitalzinsen, die sie je nach Notwendigkeit einsetzen können.

Die erzwungene Abschaffung der Steuerprivilegien steigert zunächst sehr stark die Steuerschulden der privilegierten Gesellschaften und führt unmittelbar zu Mehreinnahmen bei Kantonen und Bund. Nachdem diese Unternehmen sehr mobil sind,⁶ wird im Laufe der Zeit eine starke Abwanderung einsetzen. Nicht nur werden die höheren Steuersätze bei diesen Unternehmen auf lange Sicht keine Mehreinnahmen generieren, sondern sogar zu erheblichen

⁶ Normalerweise führt eine Absenkung von Steuersätzen natürlich zu einem Verlust von Steueraufkommen. Dass ein geringerer Steuersatz tatsächlich Mehreinnahmen erzeugt, ist nur möglich, wenn es zu einer überaus starken Zunahme der Steuerbasis z.B. durch Zuwanderung aus dem Ausland kommt.

Verlusten führen. Was vorher trotz niedrigerer Steuersätze an überdurchschnittlichem Steueraufkommen erzielt wurde (vgl. Abbildung 1), weil so viele Unternehmen in die Schweiz gekommen sind, geht mit der Streichung der Begünstigung wieder verloren. Neben dem Verlust des Steueraufkommens wandert auch die Wertschöpfung und Beschäftigung dieser Unternehmen wieder ab. Das zwingt die betroffenen Kantone zum Handeln.

Eine reine Ersatzmassnahme, die lediglich eine Art der Begünstigung durch eine andere ersetzt und zunächst aufkommensneutral bleibt, ist noch keine Verschärfung des Steuerwettbewerbs. Anstatt eines reduzierten Steuersatzes können die Kantone spezielle Abzüge für F&E-Ausgaben und für Zinsen auf überschüssiges Eigenkapital anbieten, was die Steuerschuld wieder reduziert. Damit wollen sie so viele der begünstigten Unternehmen erreichen wie möglich, um ihre Abwanderung zu verhindern. Das wird nicht ganz möglich sein, so dass die privilegierten Gesellschaften trotz neuer Abzüge etwas mehr Steuern zahlen. Dafür zahlen andere, normal besteuerte Unternehmen, die neu die Abzüge nutzen können, etwas weniger Steuern, so dass bei gleichem normalem Gewinnsteuersatz Aufkommensneutralität möglich wäre. Das wäre noch keine Verschärfung des Steuerwettbewerbs. Weil aber die bisher privilegierten Gesellschaften überdurchschnittlich mobil sind und bei ihnen daher die Standortattraktivität am dringendsten Verstärkung braucht, werden die besonders exponierten Kantone weiter gehen müssen und die normalen Gewinnsteuersätze senken. Das haben bereits einige Kantone beschlossen bzw. angekündigt. Wenn bei ihnen die Gewinnsteuersätze sinken, kommen auch andere Kantone in Zugzwang, die bisher kaum privilegierte Gesellschaften angezogen haben und zunächst keinen Handlungsbedarf haben. Um ihre Position in der Schweiz zu halten, müssen auch sie reagieren und werden ihren Unternehmen etwas Ähnliches bieten wollen.

Insofern kann man schliessen, dass die USR III zu einer moderaten Verschärfung des Steuerwettbewerbs in der Schweiz führt. Aber die USR III ist im Wesentlichen eine Ersatzmassnahme. Es ist also nicht so sehr die USR III selbst, welche eine Verschärfung des Steuerwettbewerbs auslöst, sondern die erzwungene Beseitigung der Steuerprivilegien. Diese Aussage wird mit dem folgenden Szenario einer Ablehnung des Projekts USR III verdeutlicht.

4.3 Wie wirkt eine Ablehnung auf den Steuerwettbewerb?

Eine Ablehnung der Reform würde bedeuten, dass die Schweiz nicht handelt. Wenn die privilegierten Gesellschaften ohne Ersatzmassnahme ihre Gewinne plötzlich zum normalen Satz versteuern müssen, würde ihre Steuerbelastung schlagartig und stark ansteigen. Was vorher an Standortattraktivität gewonnen wurde und sich in Steuer Mehreinnahmen niedergeschlagen hat, ginge ohne Ersatzmassnahmen wieder verloren.⁷ Auch die anderen Herausforderungen für den Standort Schweiz wie z.B. die Frankenaufwertung und die sich häufenden Probleme im Marktzugang in der EU blieben unbeantwortet. Ohne Gegenmassnahmen wäre mit einer signifikanten Abwanderung der privilegierten Gesellschaften, mit einem erheblichen Einbruch des Gewinnsteueraufkommens und mit einem ungünstigen Einfluss auf das künftige Wachstum zu rechnen. Der Prozess wäre zwar schleichend und schwer von anderen wirtschaftlichen Ereignissen zu trennen, aber angesichts der Ergebnisse der empirischen Forschung sehr real.

Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit müssten die exponierten Kantone (vgl. Abbildung 2) handeln. Sie könnten nicht einfach zuschauen, wie die erhebliche Steuererhöhung eine Abwanderung auslöst. Da gerade die besonders mobilen Unternehmen betroffen sind, wäre auch mit einer besonders starken Reaktion der Unternehmen zu rechnen. Mit der Anhebung der begünstigten auf die normalen Steuersätze sind zunächst Mehreinnahmen zu erwarten, die zumindest für eine aufkommensneutrale Absenkung der normalen Gewinnsteuersätze genutzt würden, um den Verlust der Steuerbasis wenigstens teilweise zu begrenzen. In den exponierten

⁷ Eine direkte empirische Evidenz zur Mobilität der Statusgesellschaften ist dem Autor nicht bekannt. Einen groben Hinweis auf das möglicherweise zu erwartende Ausweichverhalten mögen die Ergebnisse zur internationalen Gewinnverschiebung geben. Bartelsman und Beetsma (2003) haben mit einem internationalen Datensatz geschätzt, dass bei einer einseitigen Anhebung des Gewinnsteuersatzes mehr als 60% der statisch berechneten Steuermehreinnahmen in der Folge wieder durch Gewinnverschiebung verloren gehen.

Kantone würden also viele normalbesteuerte Unternehmen weniger Steuern zahlen und die privilegierten Gesellschaften immer noch erheblich mehr. Die Abwanderungsgefahr für die mobilen Gesellschaften wäre also nur teilweise gebannt, während andere neu in den Genuss einer Steuersenkung kämen, obwohl bei ihnen der Standort gar nicht in Gefahr ist.

Weil andere Instrumente wie die speziellen Steuerabzüge für F&E und für überschüssiges Eigenkapital fehlten, könnten die Kantone die Entlastung nicht auf die privilegierten Gesellschaften zuschneiden, um ihre steuerliche Situation nicht allzu sehr zu verschlechtern. Sie könnten die Gewinnsteuerentlastung auch nicht auf die anderen überdurchschnittlich F&E-intensiven, international orientierten und daher mobilen Wachstumsunternehmen konzentrieren, die als Leitbetriebe das Wachstum in der Schweiz treiben. Sie hätten als einzige Option, den Gewinnsteuersatz abzusenken, nur um möglichst viele von den privilegierten Gesellschaften halten zu können, und müssten dabei grosse Streuverluste und Mitnahmeeffekte in Kauf nehmen. Das ist überaus teuer! In Ermangelung anderer Entlastungsinstrumente müssten die besonders exponierten Kantone ihre Gewinnsteuersätze entsprechend stärker absenken. Das würde den Steuerwettbewerb anheizen. Andere Kantone, die zunächst wenig Handlungsbedarf haben, weil bei ihnen nur wenige privilegierte Gesellschaften angesiedelt sind, müssten nachziehen, um ihre Position im schweizerischen Steuerwettbewerb zu verteidigen. Das würde den Steuerwettbewerb erheblich verschärfen.

Die Ablehnung der Reform würde den Steuerwettbewerb auf keinen Fall verhindern, sondern lediglich verteuern. Die Kantone könnten die Entlastung nicht auf F&E-intensive, international ausgerichtete und daher besonders mobile Unternehmen zuschneiden, um den Verlust an Steueraufkommen zu begrenzen. Die USR III will dagegen eine stärker koordinierte Entlastung erreichen und diese mit wesentlichen ökonomischen Aufgaben wie Stärkung der Innovation und der Krisenrobustheit verbinden. Eine Ablehnung würde dagegen einen unkoordinierten Steuerwettbewerb mit grossen Streuverlusten auslösen, der für die öffentlichen Finanzen deutlich kostspieliger ausfallen dürfte und keinen volkswirtschaftlich sinnvollen Beitrag zur Stärkung der Innovationskraft und Krisenrobustheit der schweizerischen Wirtschaft leistet.

5 Fazit

Die USR III ist nicht nur mit dem Zwang zur Abschaffung der Steuerprivilegien, sondern auch mit anderen Herausforderungen für den Standort Schweiz motiviert. Dazu zählen z.B. die Frankenaufwertung, die Probleme mit der Sicherung des Marktzugangs in der EU und nicht zuletzt die steuerlichen Entwicklungen im Ausland. Die EU empfiehlt ihren Mitgliedsländern nicht nur zusätzliche Steuerabzüge für F&E-Ausgaben, sondern auch die Abzugsfähigkeit von Eigenkapitalzinsen. Viele Länder in der EU haben eine steuerliche Begünstigung von Innovationserträgen in Form von Patentboxen und sehr grosszügige steuerliche Abzugsmöglichkeiten für F&E-Ausgaben über 100% eingeführt. Und seit vielen Jahren sind die Gewinnsteuersätze im Ausland stark gesunken. Dem kann die USR III etwas entgegenzusetzen, damit die Schweiz ihre Stellung als Innovationsland Nummer eins und als bevorzugter Standort für F&E-intensive multinationale Unternehmen mit hoher Wertschöpfung halten kann.

Ziel der Finanzpolitik ist es, die nicht mehr länger akzeptierte Begünstigung der Spezialgesellschaften abzuschaffen und mit einer volkswirtschaftlich sinnvollen Reform zu ersetzen. Die USR III ist ein steuerpolitisches Vorhaben, welches die Wahrung der Standortattraktivität mit wesentlichen finanzpolitischen Aufgaben verbindet und es den Kantonen erlaubt, die Ersatzmassnahmen für die Abschaffung der Steuerprivilegien auf ihre speziellen und sehr unterschiedlichen Bedürfnisse zuzuschneiden. Der Bund hat bisher vom starken Wachstum des Steueraufkommens profitiert, zu dem die privilegierten Gesellschaften erheblich beigetragen haben, und beteiligt sich konsequent durch Kompensationszahlungen an die Kantone an den Kosten der Ersatzmassnahmen. Die USR III überlässt die Entwicklung der Finanzpolitik eben gerade nicht dem unkoordinierten Steuerwettbewerb der Kantone, sondern gibt unter Einbeziehung des Bundes eine koordinierte Antwort auf die Herausforderungen für den Standort Schweiz. Eine allgemeine Senkung der Gewinnsteuersätze ist zwar einfach, aber teuer, weil sie alle Firmen querbeet entlastet. Das Schöne an den Steuerabzügen für F&E und

Eigenkapitalzinsen ist, dass sie allen offenstehen, kein Unternehmen diskriminieren und von den Kantonen je nach ihren Notwendigkeiten flexibel genutzt werden können. Wenn die Kantone nun von den Instrumenten kräftig Gebrauch machen, festigen sie die Standortattraktivität, die Krisenrobustheit und das Wachstum in der ganzen Schweiz.

Literatur

Arulampalam, Wiji, Michael P. Devereux und Giorgia Maffini (2012), The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages, *European Economic Review* 56, 1038-1054.

Azémar, Céline, Rodolphe Desbordes und Ian Wooton (2015), *Country Size and Corporate Tax Rate: Rationale and Empirics*, CEPR DP No. 10800.

BAK Basel (2017), *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmenssteuerreform III*, Eine Makroökonomische Wirkungsanalyse im Auftrag von economiesuisse.

Brühlhart, Marius und Mario Jametti (2016), *Does Tax Competition Tame Leviathan?* University of Lausanne und University della Svizzera Italiana, Arbeitspapier.

Brühlhart, Marius und Kurt Schmidheiny (2013), *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*, Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA, HEC Universität Lausanne und WWZ Universität Basel.

Büttner, Thiess (2001), Local Business Taxation and Competition for Capital: The Choice of the Tax Rate, *Regional Science and Urban Economics* 31, 215-245.

Chatagny, Florian, Marko Koethenbueger und Michael Stimmelmayer (2016), *Introducing an IP License Box in Switzerland: Quantifying the Effects*, KOF Working Papers 416.

Dechezlepretre, Antoine, Elias Einiö, Ralf Martin, Kieu-Trang Nguyen und John Van Reenen (2016), *Do Tax Incentives For Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D*, NBER WP 22405.

De Mooij, Ruud A. und Sief Ederveen (2008), Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings, *Oxford Review of Economic Policy* 24, 680-697.

Devereux, Michael P. und Simon Loretz (2013), What Do We Know about Corporate Tax Competition? *National Tax Journal* 66, 745 -774.

Devereux, Michael P., Ben Lockwood und Michela Redoano (2008), Do Countries Compete over Corporate Tax Rates? *Journal of Public Economics* 92, 1210-1235.

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2016), *Die Massnahmen der Unternehmenssteuerreform III im Überblick*, Medienseminar vom 5. Oktober 2016.

European Commission (2016), *Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base*, COM(2016) 685 final.

Evers, Lisa, Helen Miller und Christoph Spengel (2015), Intellectual Property Box Regimes: Effective Tax Rates and Tax Policy Considerations, *International Tax and Public Finance* 22, 502-530.

Frey, Christian, Frank Marty und Vincent Simon (2016), *Unternehmenssteuerreform III – Werkzeugkasten für die Kantone*, Economiesuisse, Dossier Politik 9/16.

Gordon, Roger H. und Young Lee (2001), Do Taxes Affect Corporate Debt Policy? Evidence from U.S. Corporate Tax Return Data, *Journal of Public Economics* 82, 195-224.

Hug, Adrian, Serge Gaillard und Fabian Baumer (2016), *Unternehmenssteuerreform III*, Foliensatz zum Medienseminar vom 5. Oktober, Bernerhof.

Jones, Charles I. und John C. Williams (1998), Measuring the Social Return to R&D, *Quarterly Journal of Economics* 113, 1119-1135.

OECD (2016), Main Science and Technology Indicators, *OECD Science, Technology and R&D Statistics* (database).

Overesch, Michael und Johannes Rincke (2011), What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks, *Scandinavian Journal of Economics* 113, 579-602.

Schepes, Glenn (2016), Taxes and Bank Capital Structure, *Journal of Financial Economics* 120, 585-600.

Wirtschaftspolitisches Zentrum WPZ

Forschung und Kommunikation auf Spitzenniveau für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Das Wirtschaftspolitische Zentrum (WPZ) ist eine Initiative der Forschungsgemeinschaft für Nationalökonomie (FGN-HSG) an der Universität St. Gallen und ist folgenden Aufgaben gewidmet:

- Spitzenforschung mit Anwendungsbezug
- Wissenstransfer in die wirtschaftspolitische Praxis
- Förderung der wissenschaftlichen Nachwuchstalente
- Information der Öffentlichkeit

Unsere Aktivitäten in der Forschung reichen von wegweisenden Studien in Kooperation mit international führenden Wissenschaftlern bis hin zu fortlaufenden wirtschaftspolitischen Kommentaren. Damit wollen wir die wirtschaftspolitische Diskussion mit grundlegenden Denkanstößen beleben und eine konsequente Reformagenda entwickeln, um die großen Herausforderungen besser zu lösen. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der modernen Theorie und empirischen Forschung sollen zugänglich aufbereitet und kommuniziert werden, damit sie von Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit wahrgenommen und genutzt werden können und für die politische Entscheidungsfindung Relevanz entwickeln.

Wir freuen uns, wenn Sie unsere Initiativen unterstützen und das WPZ weiterempfehlen. Informieren Sie sich auf www.wpz-fgn.com über unsere Aktivitäten und kontaktieren Sie uns unter office@wpz-fgn.com.

Wirtschaftspolitisches Zentrum | www.wpz-fgn.com | office@wpz-fgn.com
