

Unternehmensbesteuerung

Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch

Inhalt

Zusammenfassung	5
Synthèse	8
Einleitung	11
1 Legitimation der Unternehmensbesteuerung	12
1.1 Geschichtlicher Abriss und historische Legitimation	12
1.2 Heutige Legitimation	13
2 Zahlen und Fakten zur Unternehmensbesteuerung	15
2.1 Erfassung und Entwicklung des Steuersubstrats	15
2.2 Steuerbemessung für Unternehmen in der Schweiz.....	17
2.3 Bedeutung der Unternehmenssteuern für Bund, Kantone und Gemeinden	20
2.4 Paradoxe Entwicklung in den Nullerjahren?	23
3 Steuerbelastung und Standortwahl	27
3.1 Forschungsliteratur zu Investitions- und Standortentscheiden.....	27
3.2 Die Steuerbelastung: Ein Kriterium unter vielen	30
4 Steuerpolitische Entwicklungen der letzten Jahre	32
4.1 Weltweite Steuersenkungen	32
4.2 Schweizer Steuerwettbewerb	33
4.3 Schweizer Steuerregime unter europäischem Druck.....	40
4.4 Die Schweiz und internationale Steuerpraktiken.....	44
5 Literatur	47
Grafikverzeichnis	52

Zusammenfassung

Auch Unternehmen müssen Steuern zahlen. Denn sie brauchen die öffentlichen Dienstleistungen (Infrastruktur, Bildung, Rechtssicherheit usw.) ebenso wie die Privathaushalte. Im Föderalismus gilt das erst recht. Ohne Unternehmenssteuern kämen die wirtschaftlichen Zentren in Finanznöte. Denn Steuern würden nur noch in den Wohngemeinden und –kantonen bezahlt. Ausländische Aktionäre von Schweizer Firmen wären sogar subventioniert. Der Schweizer Staat würde ihren Unternehmen die Infrastruktur (fast) steuerfrei zur Verfügung stellen. Indirekt könnten auch reiche Privathaushalte ihre Steuerbelastung senken. Wenn die Unternehmenssteuern tief sind, können sie Unternehmungen ihr Vermögen in Firmen auslagern um Steuern zu sparen. Weil die Schweiz keine Kapitalgewinnsteuer hat, können sie die Gewinne später bei einem Verkauf steuerfrei in ihr Privatvermögen verschieben.

Die Schweiz hat bereits seit Langem weltweit tiefste Unternehmenssteuern. Mit weiteren Senkungen kann sie sich gegenüber anderen Wirtschaftsstandorten nicht besser stellen. Im Gegenteil drohen die negativen Auswirkungen zu überwiegen: Wegen den Steuerausfällen werden die Zentrums Kantone weniger volkswirtschaftlich notwendige Investitionen in Infrastruktur, Bildung, Sicherheit usw. tätigen können. Das kann die Schweiz Wohlstand und Arbeitsplätze kosten. Die Ergebnisse der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung sind selbst für Länder mit hohen Unternehmenssteuern nicht eindeutig. Ob Unternehmenssteuersenkungen aber tatsächlich zu mehr Arbeitsplätzen und Investitionen führen, ist höchst umstritten. Wahrscheinlich sind primär finanzielle Reaktionen auf die Unternehmenssteuersenkungen, etwa die Verschiebungen von Einkommenssteuersubstrat zu Unternehmenssteuersubstrat und Gewinnverschiebungen, ohne dass es dabei zur Verlagerung von substanziellen wirtschaftlichen Tätigkeiten kommt. Die Schweizer Unternehmen werden vor allem durch Arbeitskräftemangel und ungenügende Nachfrage nach ihren Produkten in ihrer Geschäftstätigkeit behindert. Das zeigen Umfragen bei den Firmen. Die Steuerbelastung ist kein Problem.

Trotzdem ist die Besteuerung der Unternehmen in den letzten zehn Jahren unter massiven Druck geraten. 1998 schaffte der Bund mit der Unternehmenssteuerreform I die progressiven Gewinnsteuersätze und die Kapitalsteuer ab. Angetrieben von kleineren Kantonen mit unbedeutenden Unternehmenssteuereinnahmen senkten in den letzten Jahren die Kantone die Kapital- und die Gewinnsteuern um teilweise über sechzig Prozent. Das Gefälle in den kantonalen Steuersätzen hat sich deutlich verstärkt. Die kantonalen Steuersenkungen haben sich nicht gelohnt. Für diese Jahre gilt: Je mehr ein Kanton seine Unternehmenssteuern senkte, desto weniger stark nahmen seine Unternehmenssteuereinnahmen zu.

Die Unternehmenssteuersenkungen sind aber nicht nur von ungewissem Nutzen, sie bergen auch grosse Gefahren.

- Zwischen den Kantonen entsteht ein gefährliches Ungleichgewicht: Die kleinen Kantone senken ihre beinahe bedeutungslosen Unternehmenssteuern, während die grossen Kantone unter Druck geraten, weil sie die Kosten für den Service public und die Infrastruktur des Standorts Schweiz stemmen müssen. Gerade Gewinnverschiebungen innerhalb der Schweiz führen zu einer „Trittbrettfahrermentalität“: die Infrastruktur der Zentren ist den Unternehmen willkommen, ihre Gewinne verschieben sie dagegen lieber in einen Tiefsteuernkanton. Mit dem steigenden Gefälle der Unternehmenssteuern in den einzelnen Kantonen verschärft sich dieses Problem. Zudem alimentieren die Zentren via NFA die Steuersenkungen der Kleinkantone.

- Durch die Senkung der Unternehmenssteuern geraten auch die Spitzensteuersätze der Einkommenssteuer unter Druck. Entweder werden gleichzeitig die Einkommenssteuern gesenkt, womit auch hier Einnahmeausfälle sowie eine schwächere Progression drohen. Oder aber der Steuerspreizungseffekt zwischen Unternehmenssteuern und Einkommenssteuern vergrössert sich, womit durch eine Verschiebung von Einkommen in eine Gesellschaft ein Steuerschlupfloch genutzt werden kann. Gleichzeitig führen Senkungen der Unternehmenssteuer tendenziell zu einem Anstieg der indirekten Steuern (Loretz 2008). Insgesamt entlastet dies das Kapitaleinkommen auf Kosten des Lohneinkommens. Das benachteiligt die tiefen und mittleren Einkommen.
- Die EU akzeptiert die Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Erträgen sowie die Steuerbefreiung von Nichtbeteiligungserträgen bei Holdinggesellschaften nicht mehr. Eine Anpassung ist für die Schweiz unumgänglich, dies könnte aber den Steuerwettbewerb nochmals stark verschärfen. Eine Analyse über die Auswirkungen einer Abschaffung der Steuerprivilegien gibt es nicht. Trotzdem machen Bund und Kantone mit Schreckszenarien über die Abwanderung von Unternehmen Druck für eine „Jahrhundert-Steuersenkung“ bei der Gewinnsteuer. Über die Unternehmenssteuerreform III sollen die Kantone vom Bund Milliardenbeträge erhalten, um ihre Steuern stark senken zu können. Es ist zu befürchten, dass das am Schluss die Normalverdienenden zahlen müssen. Wirtschaftlich ist das Unsinn. In Zürich erhielten dann beispielsweise die grossen Banken und Versicherungen überflüssige Steuererleichterungen von bis zu einem Drittel.
- Die Schweiz ist selber Opfer von internationalem Steuerdumping – insbesondere innerhalb von multinationalen Unternehmen. Doch diese Tatsache ist noch nicht ins politische Bewusstsein gedrungen. Man versucht die eigenen Steuerprivilegien krampfhaft zu verteidigen, statt die internationalen Bestrebungen für eine faire Besteuerung zu unterstützen.

Die massiven Unternehmenssteuersenkungen der letzten Jahre bedrohen den Wirtschaftsstandort Schweiz also mehrfach. Den Zentren drohen die Mittel zu fehlen, die sie für die Finanzierung wesentlicher Stärken des Wirtschaftsstandortes Schweiz benötigen. Der SGB schlägt deshalb Folgendes vor:

- Die Unternehmen sollen sich auch in Zukunft angemessen an den Kosten zur Erbringung von staatlichen Leistungen beteiligen. Denn diese Leistungen sichern letztlich die Investitionen und die Schaffung von guten Arbeitsplätzen in der Schweiz. Auf Bundesebene gilt es deshalb, eine breite Erfassung des Steuersubstrates sicher zu stellen. Aufgrund der höheren Mobilität der Unternehmensgewinne gegenüber den tatsächlichen Arbeitsplätzen und den Einkommen der natürlichen Personen wäre eine Verlagerung der Gewinnbesteuerung von den Kantonen und Gemeinden zum Bund sinnvoll. Das könnte durch eine moderate Anhebung der Gewinnsteuern auf Bundesebene, zum Beispiel von 8.5 auf 11 Prozent, erreicht werden. Die Mehreinnahmen können durch einen höheren Kantonsanteil an den Unternehmenssteuereinnahmen des Bundes bzw. über den Soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) an die Kantone zurückfliessen, um eine bessere Abgeltung der Zentrumslasten im Zusammenhang mit wichtigen Leistungen für den Standort Schweiz sicher zu stellen.
- Der volkswirtschaftlich ungesunde Steuerwettbewerb muss über eine auf Bundesebene festgelegte, starke Untergrenze der kantonalen Steuersätze eingeschränkt werden. Das verhindert, dass den Zentrumsantonen die Mittel für wirtschaftlich wichtige Investitionen fehlen.

- Der „Steuerstreit“ mit der EU muss gelöst werden. Dazu ist die Sonderbehandlung von Holdings, Domizil- und Gemischten Gesellschaften vollumfänglich abzuschaffen (StHG Art. 28 Abs. 2-4 streichen). Statt Schreckszenarien zu kolportieren muss der Bund endlich eine seriöse Analyse über die Auswirkungen einer Abschaffung der Steuerprivilegien vorlegen. Diese kann zeigen, dass die Auswirkungen für die Kantone mit Ausnahme von Genf möglicherweise wirtschaftlich ohne weiteres tragbar sind. Grosse Unklarheiten gibt es in Bezug auf die Situation in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt. Selbst wenn ein Teil der heute privilegierten Firmen ins Ausland abwandert, werden die Ausfälle dadurch kompensiert, dass die verbleibenden ihre Gewinne voll versteuern müssen. Gibt es Verlagerungen in Tiefsteuerkantone, dürften die Zentrums Kantone mehr Mittel aus der NFA erhalten. Diese Wirkung kann durch einen Ausbau des Soziodemografischen Lastenausgleichs SLA noch verstärkt werden. Beim Bund können allfällige Steuerausfälle durch eine Ausweitung des Steuersubstrats (Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips, weniger Verlustvorträge u.a.) kompensiert werden. Indem längere Übergangsfristen vorgesehen werden, können sich die Kantone auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen.
- Die Schweiz sollte an solchen internationalen Bestrebungen für eine faire Unternehmensbesteuerung partizipieren und eine solche fordern. Dabei ist eine Eindämmung der internationalen Gewinnverschiebungen zu Steuerzwecken innerhalb von Unternehmen anzustreben. Unternehmenssteuern sind grundsätzlich dort zu bezahlen, wo die Wertschöpfung durch die Unternehmen stattfindet und dem Staat die damit verbundenen Kosten für öffentliche Leistungen anfallen. Eine Ungleichbehandlung von verschiedenen Gewinnen innerhalb eines Landes – wie zum Beispiel besonders mobilen Erträgen auf immateriellen Gütern oder im Ausland erwirtschafteten Gewinnen – ist dabei schädlich und international zu unterbinden.

Mit solchen oder ähnlichen Massnahmen ist sichergestellt, dass sich die Unternehmen in der Schweiz auch in Zukunft an den Kosten, der von ihnen beanspruchten staatlichen Leistungen beteiligen. Es wird ohne direkten Eingriff erreicht, dass sich der Steuerwettbewerb bei den Unternehmenssteuern in der Schweiz zukünftig in geordneten Bahnen bewegt und die wirtschaftlichen Zentren nicht unnötig unter Druck geraten. Zudem wird der Unternehmenssteuerstreit mit der EU beigelegt und die Schweiz kann international auf eine faire Besteuerung der Unternehmen hinarbeiten. Insgesamt bleibt die Schweiz auch in Zukunft für Unternehmen sehr attraktiv. Die Steuerbelastung bleibt im westeuropäischen Vergleich tief.

Synthèse

Les entreprises doivent aussi payer des impôts. En effet, comme les ménages privés, elles ont besoin des services publics (infrastructures, formation, sécurité juridique, etc.). Cela s'applique a fortiori à un cadre fédéraliste. Sans impôts sur les entreprises, les centres économiques seraient confrontés à des difficultés financières. En effet, seuls les cantons et les communes de domicile prélèveraient des impôts. Les actionnaires étrangers de firmes suisses seraient même subventionnés. L'État suisse mettrait les infrastructures à la disposition de leurs entreprises sans – presque – qu'ils aient à acquitter d'impôts. Indirectement, les ménages privés riches pourraient aussi réduire leur charge fiscale. Lorsque les impôts sur les entreprises sont bas, ils peuvent transférer leur fortune dans des entreprises pour économiser des impôts. Comme la Suisse ne connaît pas d'impôt sur les gains en capital, une vente permet ensuite de transférer leurs gains dans leurs fortunes privées et d'échapper à l'impôt.

La Suisse connaît, depuis longtemps déjà, l'imposition des entreprises la plus faible du monde. Elle ne pourra pas améliorer sa position par rapport aux autres places économiques en la baissant encore plus. Au contraire, une telle baisse risquerait d'avoir surtout des conséquences négatives : en raison des pertes fiscales subies, les cantons-centres ne pourraient plus procéder autant aux investissements économiquement nécessaires dans les infrastructures, la formation, la sécurité, etc. ce qui pourrait avoir pour la Suisse un prix en termes de bien-être et d'emplois. Même pour les pays qui imposent fortement les entreprises, les recherches en sciences économiques à ce sujet n'aboutissent pas sur des résultats univoques. Mais que les baisses des impôts sur les entreprises se traduisent concrètement par plus d'emplois et d'investissements est on ne peut plus controversé. On assiste alors probablement d'abord à des réactions financières aux baisses de ces impôts, comme le transfert de substance fiscale de l'impôt sur les revenus vers l'imposition des entreprises ainsi qu'à des transferts de gains, sans qu'il y ait venues d'activités économiques substantielles. Économiquement, les entreprises suisses souffrent principalement d'une pénurie de main-d'œuvre et d'une demande de leurs produits insuffisante. Les sondages réalisés auprès d'elles le montrent. Par contre, la charge fiscale ne constitue, elle, pas un problème.

En dépit de cela, l'imposition suisse a subi une pression massive ces dix dernières années. En 1998, la Confédération supprimait, à la faveur de la réforme de l'imposition des entreprises I, les taux d'imposition progressifs sur les bénéfiques et l'impôt sur le capital. Incités par quelques petits cantons, où le produit de l'imposition des entreprises était infime, les cantons ont baissé ces dernières années parfois jusqu'à plus de 60 % leurs impôts sur le capital et les bénéfiques. Ainsi, l'écart entre les taux d'imposition cantonaux s'est fortement creusé. Les baisses d'impôts dans les cantons n'en ont pas valu la peine. Durant cette période, on peut donc dire que plus un canton a diminué ses impôts sur les entreprises, plus l'augmentation du produit de ces impôts s'est ralentie.

Les baisses des impôts sur les entreprises ne sont toutefois pas seulement d'une utilité douteuse, elles recèlent aussi de nombreux dangers.

- Un déséquilibre dangereux s'installe entre les cantons : les petits baissent leur imposition des entreprises déjà presque insignifiante, alors que les grands sont sous pression à cause des coûts importants induits par les services et les infrastructures nécessaires à la place économique suisse. Les transferts de gains réalisés en Suisse sont précisément à l'origine d'une « mentalité de resquilleur » : si les infrastructures des centres sont les bienvenues pour elles,

les entreprises préfèrent cependant transférer leurs gains dans des cantons où les impôts sont bas. Ce problème s'aggrave avec le creusement de l'écart de l'imposition des entreprises entre les cantons. En outre, les centres alimentent les baisses d'impôts des petits cantons via la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la RPT.

- La baisse des impôts sur les entreprises fait aussi pression sur les taux d'imposition les plus élevés appliqués aux revenus. Soit les impôts sur les revenus sont baissés simultanément, ce qui risque d'entraîner également une diminution des recettes et un affaiblissement de la progressivité, soit l'écart ainsi créé entre les taux de l'imposition des entreprises et ceux de l'imposition du revenu s'accroît, ce qui peut être utilisé, via un transfert de revenu dans une firme, comme une niche fiscale. Parallèlement, les baisses des impôts sur les entreprises débouchent tendanciellement sur une hausse des impôts directs (Loretz 2008). Dans l'ensemble, cela allège fiscalement le revenu du capital au détriment de celui du salaire, ce qui défavorise les bas et moyens revenus.
- L'Union européenne (UE) n'accepte plus l'inégalité de traitement entre rendements étrangers et indigènes, ainsi que l'exonération fiscale des rendements ne provenant pas de participations pour les sociétés holding. La Suisse ne peut pas éviter de s'adapter, mais cela pourrait à nouveau renforcer la concurrence fiscale. Les effets de la suppression des privilèges fiscaux n'ont pas été étudiés. Néanmoins, la Confédération et les cantons font pression, avec des scénarios-catastrophes sur la fuite d'entreprises à l'étranger, en faveur de ce qui va être « la baisse d'impôt du siècle » en matière d'impôt sur les bénéfices. À travers la réforme de l'imposition des entreprises III, la Confédération verserait des milliards de francs aux cantons pour qu'ils puissent baisser fortement leurs impôts. Il est à craindre qu'en fin de compte, les salarié(e)s ordinaires ne doivent payer la facture. D'un point de vue économique, une absurdité. À Zurich, les grandes banques et les assurances bénéficieraient alors d'allègements superflus pouvant représenter jusqu'à un tiers de leurs impôts.
- La Suisse est elle-même victime du dumping fiscal international, en particulier au sein de ses multinationales. Mais cette réalité n'est pas encore entrée dans la conscience politique. On essaie de défendre désespérément nos propres privilèges fiscaux, au lieu de soutenir les efforts déployés au plan international pour obtenir une imposition qui soit équitable.

Les baisses massives des impôts sur les entreprises de ces dernières années menacent donc la place économique suisse à divers égards. Les centres risquent de manquer des fonds dont ils ont besoin pour financer les points forts essentiels de cette place. C'est pourquoi l'USS propose ceci :

- Les entreprises doivent à l'avenir aussi participer de manière appropriée aux coûts entraînés par la fourniture de services publics. En effet, ces derniers garantissent finalement les investissements et la création d'emplois de qualité en Suisse. Au plan fédéral, il faut donc garantir une perception étendue de la substance fiscale. Du fait que la mobilité des gains des entreprises est plus grande que celle des emplois effectifs et des revenus des personnes physiques, un transfert des cantons et des communes à la Confédération de l'imposition des bénéfices serait judicieux. Cela pourrait se faire en relevant modérément les impôts sur les bénéfices au niveau fédéral, par exemple de 8,5 à 11 %. Les rentrées supplémentaires pourraient revenir dans les cantons à travers une hausse de leur participation au produit de l'impôt sur les entreprises, ou via la compensation des charges excessives dues à des fac-

teurs socio-démographiques (CCS) ; cela, afin de mieux compenser les charges financières entraînées, pour les centres, par les services importants pour le site de production suisse.

- Économiquement malsaine, la concurrence fiscale doit être limitée au moyen d'un seuil minimal contraignant des taux d'imposition cantonaux, fixé au niveau fédéral. Cela évitera que les cantons-centres ne manquent d'argent pour financer des investissements économiquement importants.
- Le « conflit fiscal » avec l'UE doit être résolu. À cet effet, le traitement particulier des sociétés holding, des sociétés de domicile et des sociétés mixtes doit être intégralement supprimé (biffer l'art. 28, al. 2 à 4 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes). Au lieu de colporter des scénarios-catastrophes, la Confédération doit une fois pour toutes présenter une analyse sérieuse des effets de la suppression des privilèges fiscaux. Elle pourra montrer que ces effets seront probablement supportables d'un point de vue économique pour les cantons, à l'exception de celui de Genève, et de grandes incertitudes règnent à propos de la situation des cantons de Bâle-Ville et de Vaud. Même si une partie des entreprises aujourd'hui privilégiées se délocalisait à l'étranger, les pertes qui en découleraient se verraient compensées par la pleine imposition des bénéficiaires de celles restant en Suisse. Si l'on assistait à des délocalisations vers des cantons à faible imposition, les cantons-centres devraient recevoir plus d'argent à travers la RPT. Cet effet pourrait être renforcé en développant la CCS. Au niveau de la Confédération, d'éventuelles pertes fiscales pourraient être compensées par un élargissement de la substance fiscale (restriction du principe de l'apport de capital, moins de reports de pertes, entre autres). En prévoyant des délais de transition plus longs, les cantons pourraient s'adapter aux nouvelles conditions-cadres.
- La Suisse devrait participer aux efforts internationaux en faveur d'une imposition équitable des entreprises et promouvoir cette dernière. À cet effet, il faut chercher à enrayer les transferts internationaux de gains réalisés au sein des entreprises à des fins fiscales. Les impôts sur les entreprises doivent a priori être payés là où celles-ci créent de la valeur ajoutée et revenir à l'État appelé à assumer les coûts entraînés par les services publics nécessaires. Ne pas traiter les divers bénéficiaires sur un pied d'égalité dans un pays – comme, par exemple, les rendements particulièrement mobiles des biens immatériels ou les gains réalisés à l'étranger – est pernicieux. Il faut l'empêcher au plan international.

Avec ces mesures, ou d'autres semblables, il est certain que les entreprises participeront demain aussi aux coûts des services publics qu'elles demandent. Sans devoir intervenir directement, cela permettra de canaliser à l'avenir la concurrence à laquelle se livrent les entreprises en Suisse et de ne pas mettre inutilement sous pression les centres économiques du pays. En outre, le conflit fiscal avec l'UE sur l'imposition des entreprises sera réglé et la Suisse pourra œuvrer au plan international à une imposition équitable des entreprises. Globalement, la Suisse sera toujours très attrayante pour les entreprises, sa charge fiscale restant basse comparée à celle de l'Europe de l'Ouest.

Einleitung

In der Schweiz werden sowohl das Kapital wie auch die Gewinne der Unternehmen besteuert. Die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung machen um die zehn Prozent der schweizerischen Staatseinnahmen und 15 Prozent des Fiskalertrages aus. Die Besteuerung der Unternehmen war in den letzten Jahren einem steten Wandel unterworfen. Mit der Unternehmenssteuerreform I wurde 1998 unter anderem der Steuersatz auf Bundesebene proportional ausgestaltet. Nach der Unternehmenssteuerreform II 2008 soll schon bald die Unternehmenssteuerreform III folgen. Gemein ist all diesen Reformen der Abbau der Steuerbelastung auf Bundesebene. Analog dazu sanken die Steuersätze auf Kantonsebene in den letzten Jahren erheblich. Dabei wird immer wieder argumentiert, dass sich die Schweiz dem internationalen Steuerwettbewerb nicht entziehen könne. Aber nützt der Schweiz, die schon seit jeher rekordtief besteuert, eine noch tiefere Unternehmensbesteuerung tatsächlich? Wer bezahlt ohne Unternehmenssteuereinnahmen für die Leistungen und die Infrastruktur, auf welche die Unternehmen angewiesen sind? Es scheint, als seien die Entscheidungsträger in den letzten Jahren blind dem Mantra einer tiefen Besteuerung gefolgt. Progressive Steuersätze wurden zu degressiven; die durchschnittliche Belastung eines in der Schweiz besteuerten Franken Gewinns reduzierte sich in nur zehn Jahren deutlich; der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen nimmt gerade bei der Unternehmensbesteuerung besorgniserregende Ausmasse an; und nicht zuletzt steht die Schweiz vor grossen internationalen Herausforderungen in Sachen Unternehmenssteuern.

Dieses Dossier soll deshalb

- einen kurzen historischen Abriss zur Unternehmensbesteuerung geben,
- eine grundsätzliche Legitimierung der Unternehmensbesteuerung formulieren,
- die heutige Situation und die Entwicklung der Steuersätze und -einnahmen in der Schweiz darlegen,
- aufzeigen, wie stark Steuern auf Investitionen und den Standortentscheid von Firmen einwirken,
- wichtige steuerpolitische Herausforderungen für die Schweiz benennen und mögliche Lösungen dazu formulieren.

1 Legitimation der Unternehmensbesteuerung

1.1 Geschichtlicher Abriss¹ und historische Legitimation

Die Ausprägungen des schweizerischen Steuersystems sind eng mit der geschichtlichen Entwicklung der Kantone und des Bundesstaates verknüpft. So haben sich Eigenheiten, wie die stark föderalistische Prägung oder die nicht dauerhafte gesetzliche Verankerung der direkten Bundessteuer, erhalten.

Dass die direkte Besteuerung und damit die Unternehmensbesteuerung für die verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Kantone und Gemeinde) eine unterschiedliche Bedeutung hat, erklärt sich ebenfalls historisch. Die Kantone der Alten Eidgenossenschaft finanzierten sich praktisch ausschliesslich über Zolleinnahmen. Mit der Gründung des Bundesstaates 1848 gingen die Zollhoheit und die damit verbundenen Einnahmen an den Bundesstaat über. Dadurch sahen sich die Kantone gezwungen, die direkte Besteuerung von Vermögen und Einkommen (inklusive von Gewinn und Kapital) einzuführen. Diese Aufteilung der Besteuerung – indirekte Besteuerung durch Bund, direkte durch Kantone – hinterlässt bis heute Spuren (vgl. Grafiken 2.7 und 2.8). In Stein gemeisselt war die strikte Aufteilung aber nur bis zum Ersten Weltkrieg. Damals stieg der Finanzierungsbedarf des Bundesstaates erheblich und war nicht länger alleine durch Zolleinnahmen zu decken. So begann auch der Bund ab 1916/17 mit der Kriegsteuer direkt zu besteuern. Die Kriegsteuer belastete sowohl Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen, wie auch Gewinne und Kapital der juristischen Personen; damals noch mit einem grösseren Fokus auf Vermögen und Kapital. Dass im Zuge der Kriegswirtschaft etliche Firmen, zum Beispiel im Bereich der Rüstungsindustrie, hohe Renditen erzielten, legitimierte deren Abschöpfung zusätzlich. Dies kommt auch im Namen der ersten direkten Gewinnsteuer, der sogenannten „Kriegsgewinnsteuer“ (1915-1920 und nochmals 39-46) auf Bundesebene zum Ausdruck. Diese besteuerte jeweils den während des Krieges gegenüber der Friedenszeit erzielten Mehrertrag. Dank den neuen Steuereinnahmen gelang es dem Bund seine Finanzen in den Kriegsjahren im Griff zu behalten. Weil der Bund nach dem Zweiten Weltkrieg laufend neue Aufgaben übernahm, wurde die direkte Besteuerung (ab 1941 bis 1983 als Wehrsteuer) weitergeführt. 1958 respektive 1998 folgte dann die Abschaffung der Vermögens- und Kapitalsteuer auf Bundesebene.

Die Kantone dagegen erhoben und erheben weiterhin eine Vermögens- und Kapitalsteuer. Allerdings kam es zu einer deutlichen Verschiebung der Wichtigkeit von der Vermögens- und Kapital- hin zur Einkommens- und Gewinnsteuer. Diese eigentliche Umstellung schloss Glarus 1970 als letzter Kanton ab, trotzdem kann auch heute eine weitere dahingehende Verschiebung beobachtet werden (vgl. Grafiken 2.6 und 2.8).

Der historische Blick auf die Unternehmensbesteuerung zeigt, dass diese einerseits einer Notwendigkeit entsprang: Die staatlichen Organe waren mit den vorhandenen Mittel schlicht nicht mehr in der Lage ihre Leistungen für die Allgemeinheit und damit auch für die Unternehmen zu erbringen. Andererseits wurden grosse Firmenprofite wie Kriegsgewinne teilweise wieder abgeschöpft, indem sie überproportional besteuert wurden (Kriegsgewinnsteuer, progressive direkte Bundessteuer).

¹ Schweizerische Steuerkonferenz (2011).

1.2 Heutige Legitimation

Neben der fiskalischen Notwendigkeit legitimieren heute auch juristische und ökonomische Überlegungen eine Besteuerung der Unternehmen:

- Unternehmen sind auf die vom Bund, den Kantonen und Gemeinden finanzierten Leistungen angewiesen. Ausgebaute Infrastruktur, Rechtssicherheit, gut ausgebildete Mitarbeitende, ein starker Forschungsstandort und eine hohe Lebensqualität für die Mitarbeitenden tragen erheblich zur Wertschöpfung und letztlich zu den Gewinnen der Unternehmen bei. Dementsprechend sollten sich die Unternehmen über eine steuerliche Abgabe an der Finanzierung dieser Leistungen beteiligen (sog. Äquivalenzprinzip).
- Laut Höhn und Waldburger (2001) sind die Steuersubjekte einer Unternehmung ihre Rechtsträger. Das sind natürliche Personen bei Personenunternehmen und juristische Personen bei Kapitalunternehmen. Unter der juristischen Person ist die Kapitalgesellschaft oder die Genossenschaft zu verstehen, die die Unternehmung betreibt. Diese stellen eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigenen Rechten und Pflichten dar (vgl. Art. 52ff. ZGB). Das berücksichtigt auch das Steuerrecht und behandelt juristische Personen als von ihren Mitgliedern und Verwaltungsorganen unabhängige Steuersubjekte. Damit besitzen juristische Personen eine eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die steuerlich erfasst werden sollte. Bird (1996) zeigt, dass durch die Besteuerung ökonomischer Renten (= Unternehmensgewinne) keine privaten ökonomischen Entscheidungen gestört werden, es also kaum zu Verzerrungseffekten kommt und somit die Allokationseffizienz gewährleistet ist. Folglich sei die Gewinnbesteuerung eine „bestmögliche“ Steuer.²
- Die Gewinnsteuer wirkt antizyklisch: Bei Hochkonjunktur wird ein Teil der Profite dem Staat zugeführt, in einer Phase der Rezession dagegen werden die Unternehmen weniger oder nicht belastet. Diese antizyklische Wirkung kann mit progressiven Steuersätzen zusätzlich verstärkt werden.

Zudem sprechen weitere eher praktische Punkte für eine Besteuerung der juristischen Personen in der Schweiz:

- Die Schweiz ist sowohl bei der Steuererhebung wie auch beim Bereitstellen von staatlichen Leistungen sehr föderalistisch ausgestaltet. Deshalb ist es wichtig, dass dieselbe Gebietskörperschaft Steuern erheben kann, die auch die damit verbundenen Leistungen bereitstellt. Heute wohnen und arbeiten viele jedoch nicht mehr am selben Ort, wodurch sich die Benutzung von öffentlichen Leistungen dieser Leute zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften aufteilt. Weil die Einkommenssteuer ausschliesslich nach dem Wohnortsprinzip erhoben wird, trägt sie diesem Umstand nur ungenügend Rechnung. Die Besteuerung der Unternehmen garantiert somit, dass die wirtschaftlichen Zentren für spezifische Leistungen (z.B. Verkehr, Bildung, Gewerbeland), die sie den Unternehmen und deren Mitarbeitenden bereitstellen, angemessen entschädigt werden. Auf diesen Punkt wird auch in der Literatur verschiedentlich aufmerksam gemacht (Bird 1996 und Gordon 1995).
- Dieses „geografische Problem“ macht auch vor den Landesgrenzen nicht Halt. Ohne Unternehmensbesteuerung würden Gewinne, die via Aktionäre ins Ausland abgeführt werden, in der Schweiz nicht mehr besteuert, obwohl hier die Wertschöpfung stattgefunden hat.

² Vergleiche auch den erläuternden Bericht der WAK zur Parlamentarischen Initiative 09.503, S. 10; einsehbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2171/Stempelsteuer-abschaffen_erl_Bericht_Vern_de.pdf.

- Unternehmenssteuern und Einkommenssteuern besteuern beide das Steuersubstrat „Einkommen“. Im einen Fall ist der Einkommensempfänger dabei eine juristische, im anderen Fall eine natürliche Person. Eine Senkung oder gar Abschaffung der Unternehmenssteuern würde zu einem Steuerschlupfloch führen: Einkommenssteuern liessen sich umgehen, indem Gewinne in der Gesellschaft belassen und diese anschliessend verkauft würde (Bird 1996 und Gordon 1995). Bei Unternehmenssteuersenkungen sind dahingehende Effekte bereits beobachtet worden (Gordon und Slemrod 1998). Die Besteuerung der Unternehmen übt damit gegenüber der persönlichen Einkommenssteuer eine Schutz- oder Back-stop-Funktion aus (Devereux und Sørensen 2006). Deshalb sollten laut de Mooij und Ederveen (2008) Unternehmensgewinne und Arbeitseinkommen steuerlich gleichbehandelt werden. Ansonsten droht entweder die Schutzfunktion gegenüber der Einkommenssteuer verloren zu gehen, oder es kommt ebenfalls zu einem Senkungsdruck auf die Einkommenssteuer (Ganghof und Genschel 2008).
- In der Schweiz existiert keine Kapitalgewinnsteuer. Erzielt ein Unternehmen einen Gewinn, schüttet diesen aber nicht steuerwirksam an die Aktionäre aus, sondern thesauriert ihn, steigert dies den Wert des Unternehmens und damit den Aktienkurs. Dieser Mehrwert für den Aktionär oder die Aktionärin unterliegt in der Schweiz aber keiner Steuer, auch nicht der Einkommenssteuer. Die Gewinnsteuer für Unternehmen sorgt also auch dafür, dass kein Einkommen in der Schweiz unbesteuert bleibt.

2 Zahlen und Fakten zur Unternehmensbesteuerung

Die steuerliche Belastung der Unternehmen hängt zum einen von der Erfassung des Steuersubstrats und zum anderen von der Steuerbemessung ab: Das Steuersubstrat bezeichnet den effektiv besteuerten Gewinn. Die Steuerbemessung gibt an, wie stark das Steuersubstrat belastet wird. Sie wird durch den Steuersatz abgebildet, den Bund und Kantone auf dem Substrat erheben. In der Schweiz erfolgt die Erfassung des Steuersubstrats nicht einheitlich, und der Steuersatz ist kantonal unterschiedlich hoch.

2.1 Erfassung und Entwicklung des Steuersubstrats

Nicht jeder in der Schweiz erzielte Franken Gewinn muss von den Unternehmen versteuert werden. In welchem Umfang das Steuersubstrat erfasst wird, beeinflusst die effektive Belastung der Unternehmensgewinne massgeblich. Grundsätzlich mindern folgende Möglichkeiten die Erfassung des Steuersubstrats:

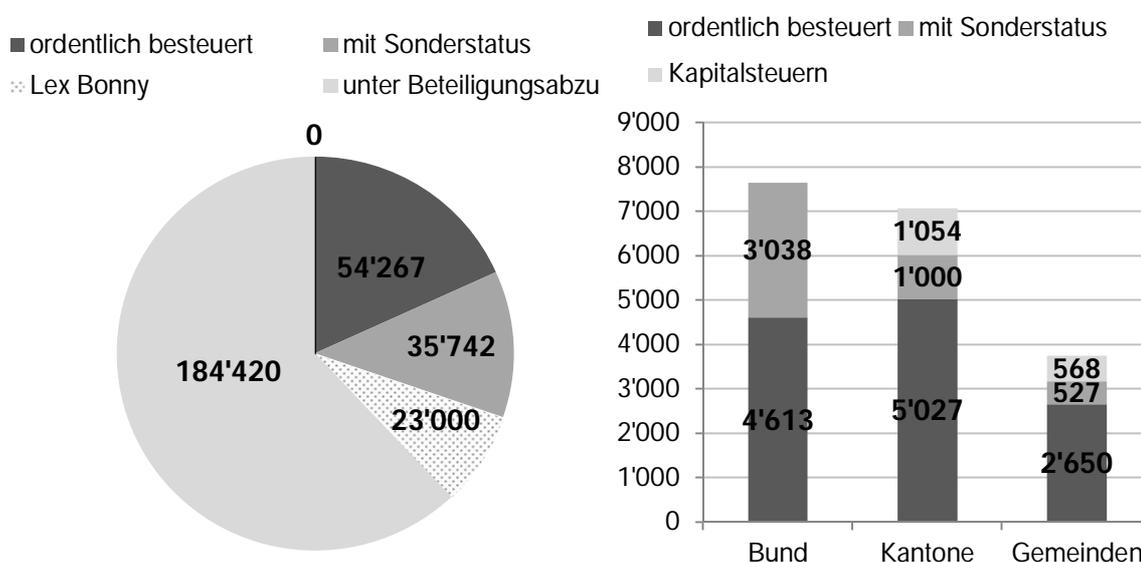
- Die geschuldeten Steuern sind in der Schweiz als Aufwand abzugsberechtigt. Angenommen, dass auf einem Franken Gewinn ein nomineller Steuersatz von 20% erhoben wird, beträgt die effektive Belastung nicht 20 sondern nur 16.66 Rappen. Berechnen lässt sich dieser effektive Steuersatz annäherungsweise wie folgt: $\text{effektiver Steuersatz} = 1 / ((1 / \text{nomineller Steuersatz}) + 1)$.
- In der Schweiz müssen Beteiligungserträge (Dividenden) und seit der Unternehmenssteuerreform I (USR I) 1998 auch Beteiligungsgewinne (Kapitalgewinne auf Beteiligungen) nicht versteuert werden. Sie fallen unter den so genannten Beteiligungsabzug. Effektiv wird dabei der steuerbare Ertrag proportional zum Anteil von Erträgen aus „qualifizierten Beteiligungen“ (seit 2011: mindestens 10% des Aktienkapitals oder 1 Mio. Beteiligung) reduziert; steuerbar ist jedoch ein Verwaltungsaufwand in der Höhe von grundsätzlich fünf Prozent. Seit dem Jahr 2005 sind stets über 60% der Gewinne unter den Beteiligungsabzug gefallen, während es vor der USR I im Jahr 1997 noch 35.6% waren. Im Gegensatz zu Beteiligungserträgen sind Beteiligungsverluste steuerwirksam und in Abzug zu bringen.
- Die Kantone können Steuervergünstigungen gewähren. Darunter fallen Steuererlasse, die nur in „wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten“ möglich sind und auch auf Bundesebene gewährt werden (ehemals Lex Bonny, heute im Bundesgesetz über Regionalpolitik Art. 12, Abs. 3). Mittels Art. 23 Abs. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes können aber auch andere Kantone bei neuangesiedelten Unternehmen so genannte Tax Holidays von bis zu zehn Jahren gewähren, was zu einer teilweisen oder vollständigen Befreiung von der Gewinnsteuer führt. Wie hoch diese Abzüge auf Bundes- und Kantonsebene genau sind, ist unklar. Die NZZ (NZZ 2011) schätzte allein die nichtversteuerten Gewinne durch die Lex Bonny-Abzüge für das Jahr 2007 auf 23 Milliarden, mehrheitlich verursacht durch die Kantone Waadt und Neuenburg.
- Der durch kantonale Steuerregimes gewährte Sonderstatus für drei Gesellschaftsformen – die so genannten Spezialgesellschaften – schmälert das Steuersubstrat zusätzlich: Erzielt ein Unternehmen mindestens zwei Drittel seiner Erträge mittels Beteiligungen, fällt es unter das Holdingprivileg und muss keine kantonalen Gewinnsteuern (auch nicht auf dem maximal einen Drittel Erträge, die nicht aus Beteiligungen stammen) und bloss eine reduzierte Kapitalsteuer bezahlen. Von einer verminderten Erfassung ihres Steuersubstrates profitieren Domicilgesellschaften und Gemischte Gesellschaften (Gesellschaften, die in der Schweiz neben einer Verwaltungstätigkeit auch eine „untergeordnete Geschäftstätigkeit“ ausüben dürfen). So

werden im Ausland erwirtschaftete Erträge nur im Verhältnis zum Umfang der Geschäftstätigkeit in der Schweiz besteuert. Diese teilweise Erfassung des Steuersubstrats reicht beispielsweise im Kanton Zug von 10% bei weniger als sechs Beschäftigten bis zu 25% bei über 30 Beschäftigten in der Schweiz (Steuerverwaltung Kanton Zug 2011).

Diese Minderungen machen es letztlich schwierig, das tatsächliche Steuersubstrat zuverlässig zu bestimmen. Für die „konjunkturellen Rekordjahre“ 2007 und 2008 ergibt sich bezüglich Steuersubstrat und Steuereinnahmen das folgende Bild:

Grafik 2.1 Steuersubstrat und Steuereinnahmen 2007/08

(links: Gewinne nach steuerlichem Status, rechts: Einnahmen; in Mio. Franken, Mittelwerte 07/08)

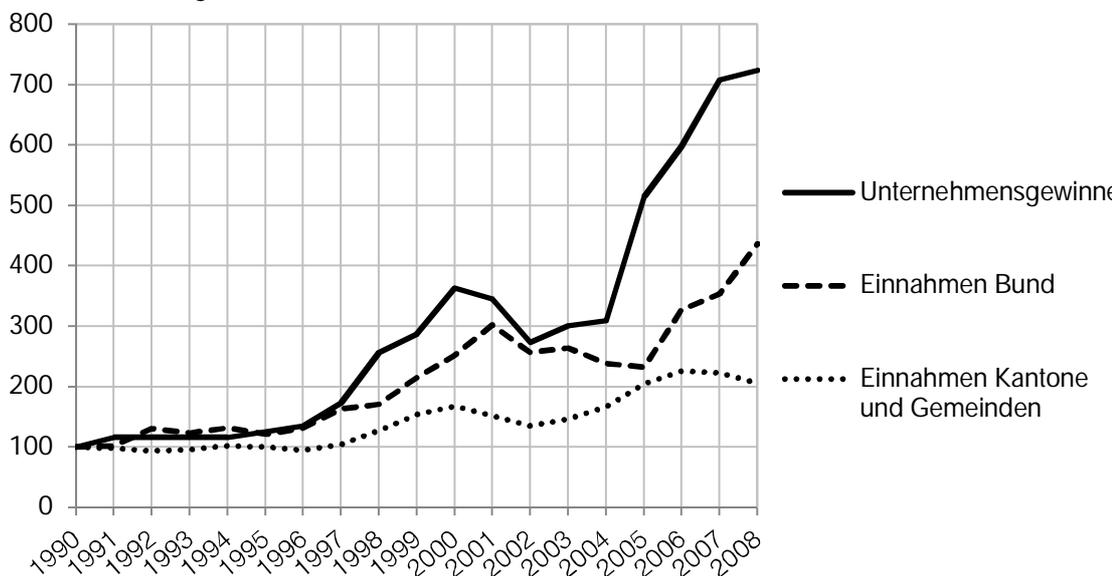


Quelle: Berechnet nach ESTV (2011a) und EFV (2011a).

Die nächste Grafik zeigt, dass in den letzten Jahren die Unternehmensgewinne in der Schweiz massiv zugenommen haben. Da aber die Erfassung des Steuersubstrats seit der USR I sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene schwächer ausfällt, stiegen die Steuererträge in weit geringerem Ausmass.

Grafik 2.2 Entwicklung der Unternehmensgewinne und Steuereinnahmen

(verminderte Erfassung des Steuersubstrats durch den Wegfall der Kapitalsteuer auf Bundesebene seit 1998 ist nicht berücksichtigt; Ebene Bund sowie Kantone/Gemeinden; indexiert auf Jahr 1991=100, Entwicklung bis 2008)



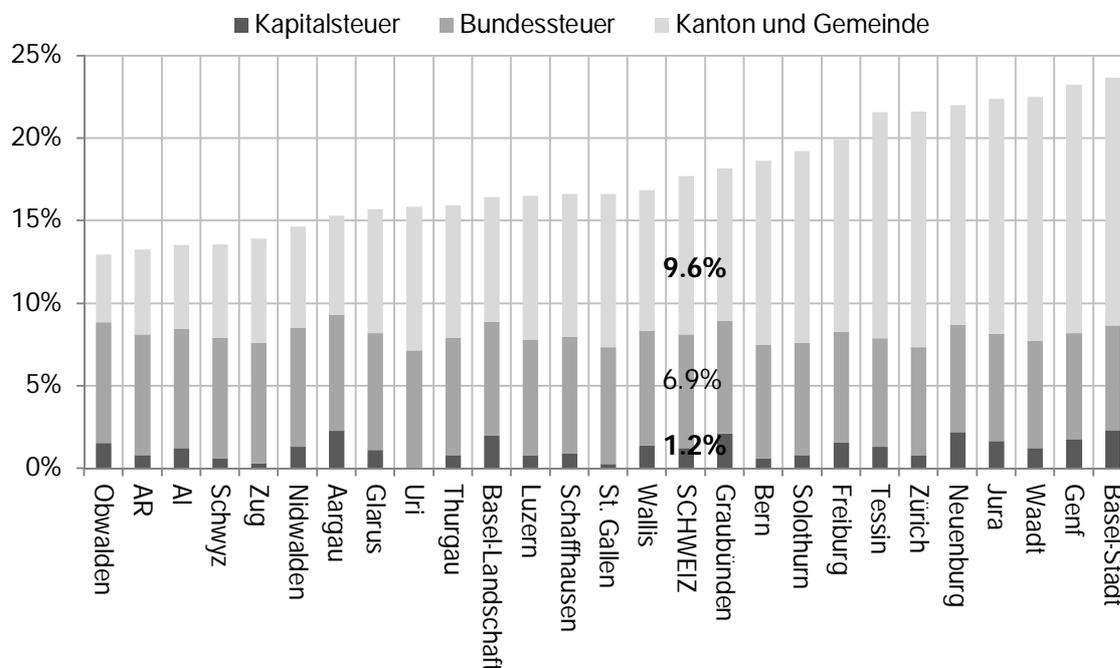
Quelle: Berechnet nach ESTV (2011a) und EFV (2011a).

Während die Entwicklung der Unternehmensgewinne und Steuereinnahmen bis ins Jahr 1997 ungefähr parallel verlief, nahmen die Unternehmensgewinne danach stark zu und vervierfachten sich bis 2008. Die Gewinnsteuereinnahmen des Bundes stiegen im selben Zeitraum halb so stark, obwohl der Gewinnsteuersatz auf Bundesebene konstant blieb. Diese Diskrepanz zwischen Unternehmensgewinnen und Einnahmen des Bundes lässt sich jedoch nicht alleine durch die direkten Auswirkungen der verminderten Steuersubstraterfassung auf Bundesebene erklären, sondern ist auch auf den starken Anstieg der Gewinne unter Beteiligungsabzug – im Vergleich zu Gewinnen mit anderem steuerlichen Status – zurückzuführen. Darauf wird in Kapitel 2.4 näher eingegangen. Noch deutlich weniger stark als auf Bundesebene stiegen die Gewinnsteuereinnahmen auf Kantonsebene. Hierfür verantwortlich ist einerseits die schwächere Erfassung des Steuersubstrats auf Kantonsebene als auf Bundesebene, welche wiederum v.a. auf die durch die kantonalen Steuerregimes gewährten Sonderbehandlungen von Spezialgesellschaften zurückzuführen ist. Während der Bund von den gestiegenen Gewinnen mit Sonderstatus (vgl. Grafik 2.10) profitiert hat, hinken die Einnahmen auf Kantonsebene hinterher. Andererseits widerspiegeln die weniger stark gestiegenen Gewinnsteuereinnahmen der Kantone auch die kantonalen Gewinnsteuersenkungen der letzten Jahre.

2.2 Steuerbemessung für Unternehmen in der Schweiz

Auf Bundesebene gilt seit 1998 ein proportionaler, einheitlicher Gewinnsteuersatz von 8.5%. Auf Kantonsebene gelten unterschiedliche Sätze. Die Gemeinden erheben einen prozentualen Anteil (Steuerfuss) der kantonalen Sätze. Die Kapitalsteuer wird seit 1998 nur noch auf Kantons- und Gemeindeebene erhoben. Dies führt für eine Aktiengesellschaft zu folgender effektiver durchschnittlicher Steuerbelastung des Gewinns in den Kantonen:

Grafik 2.3 Steuerbelastung des Gewinns einer Aktiengesellschaft 2010 nach Kantonen³
(effektive Durchschnittsbelastung⁴ in den Kantonshauptorten)



Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b).

Die Spannweite der Gewinnbelastung ist beträchtlich. Sie reicht von 13% in Obwalden bis zu 23.7% in Basel-Stadt. Die Kapitalsteuerbelastung ist dabei ebenfalls in Prozent des Gewinns angegeben. Bezogen aufs Kapital sind die Kapitalsteuern in den Kantonen viel tiefer und betragen im schweizerischen Durchschnitt lediglich 0.3%. Auch sie variieren zwischen den Kantonen stark.

Mindestens so aussagekräftig sind die effektiven Durchschnittssteuersätze. Der so genannte EATR berücksichtigt nicht bloss die Gewinnsteuersätze, sondern die steuerliche Belastung einer Investition wird auf allen Ebenen gemessen: Verschiedene Finanzierungsquellen (einbehaltene Gewinne, Fremdkapital und neues Beteiligungskapital), die Bemessungsgrundlage (z.B. Abschreibungsregeln) und unterschiedliche Investitionsvorhaben werden miteinbezogen. Verglichen werden Städte weltweit, mit Fokus auf Europa und speziell der Schweiz.

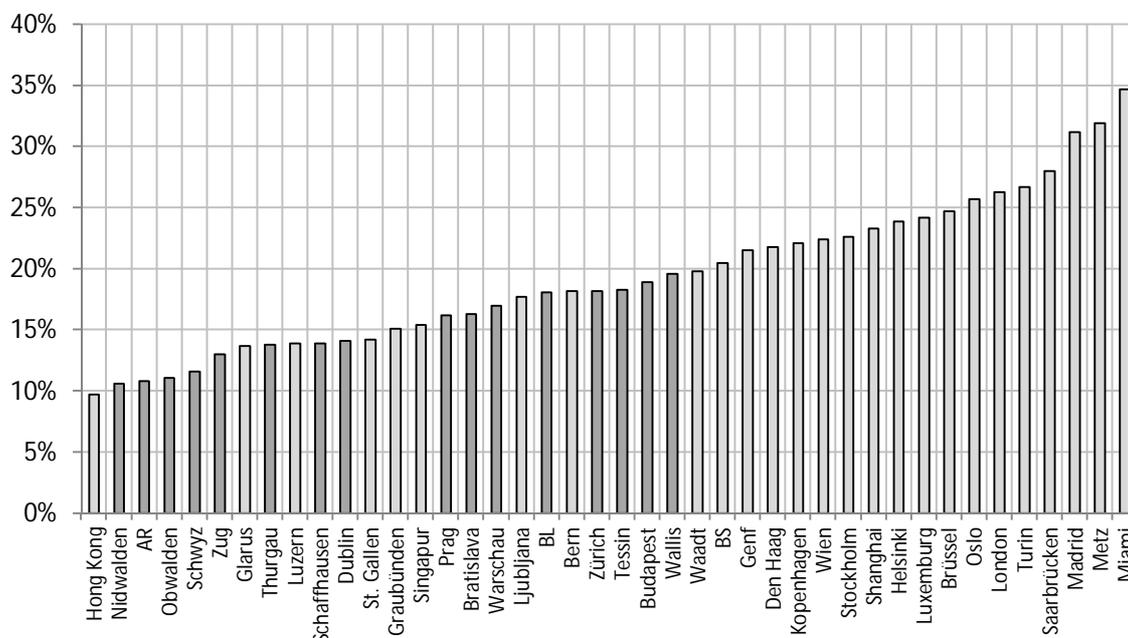
Die Schweizer Kantonshauptorte wiesen 2011 effektive Durchschnittssteuersätze von 10.6% in Nidwalden bis 21.5% in Genf auf. Damit besteuern die Schweizer Kantonshauptorte weltweit rekordtief. Nur Hong Kong, Dublin, Singapur und fünf osteuropäische Städte kennen ähnlich tiefe Steuersätze. Westeuropäische Städte und insbesondere die USA besteuern höher als die Schweiz.

³ „nach Kantonen“ bezieht sich jeweils auf die Kantonshauptstadt, Sätze in Gemeinden können je nach Steuerfuss variieren.

⁴ „Durchschnitt“ bezieht sich im Folgenden bei Steuerbelastungen oder Steuersenkungen immer auf den Mittelwert der Renditestufen 4, 8, 12, 16, 20, 30, 40 und 50 Prozent sowie der Kapitalhöhen 100'000 und 2 Mio. Franken einer Aktiengesellschaft.

Grafik 2.4 Effektive Durchschnittsbelastung in Prozent des Gewinns

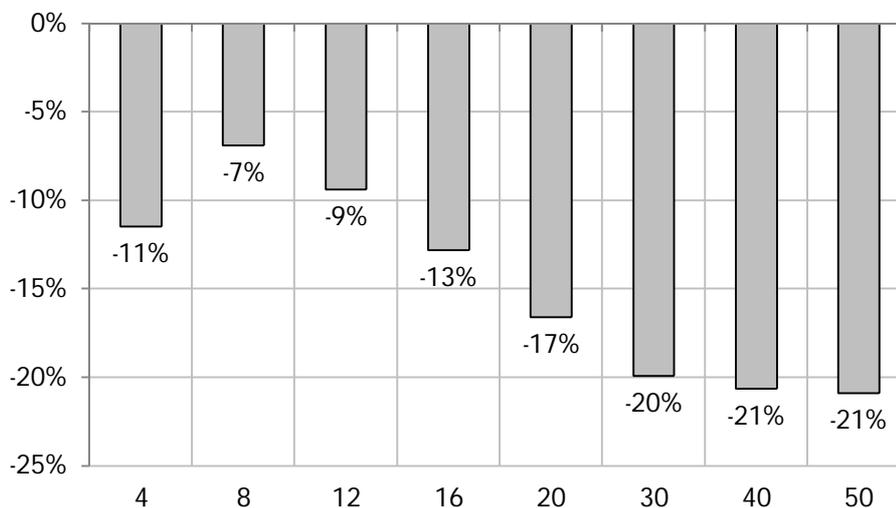
(19 Schweizer Kantone und ausgewählte Städte weltweit nach BAK Taxation Index 2011)



Quelle: BAK (2011).

Wie schon bei der Erfassung des Steuersubstrats zeigen sich auch bei der Entwicklung der Steuersätze erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen und dem Bund. Auf Bundesebene hat sich seit der Einführung des proportionalen Satzes von 8.5% sowie der Abschaffung der Kapitalsteuer 1998 nichts Wesentliches geändert. Auf Kantonesebene sanken die Gewinnsteuern seit 1998 jedoch erheblich. Zudem schafften in den letzten Jahren etliche Kantone ihre progressiven Gewinnsteuersätze ab. Auch ohne die Abschaffung des Dreistufentarifs auf Bundesebene 1998 zu berücksichtigen, hat sich dadurch die Progression der kantonalen Unternehmenssteuern abgeschwächt. Wie aus Grafik 2.5 ersichtlich wird, nahm deshalb die Belastung hoher Renditestufen gegenüber niedrigen stärker ab. Ebenfalls gesenkt haben die Kantone die Kapitalsteuern: Die Kapitalbesteuerung nahm zwischen den Jahren 2000 und 2010 um über 33% ab (Mittelwert von Kapitalhöhen zwischen 100'000 und 5 Mio. Franken, siehe ESTV 2011b).

Grafik 2.5 Änderung der Gesamtbelastung nach Renditestufe von 1998-2010
(Durchschnittliche Änderung der Unternehmenssteuerbelastung gewichtet⁵nach Kantonen)



Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b).

Durch diese starken Steuersenkungen für Unternehmensgewinne ist nicht nur die primäre Funktion der Unternehmensbesteuerung – das Abgelten von benötigten öffentlichen Leistungen durch die Unternehmen – gefährdet, sondern auch sekundäre Funktionen wie beispielsweise die in Kapitel 1.2 erwähnte Schutzfunktion der Gewinnbesteuerung für die Einkommensbesteuerung. Bei den Kantonen, die ihre Gewinnsteuern seit 2000 um fünf Prozentpunkte und mehr senkten, kam es nämlich zu einer zusätzlichen Steuerspreizung (Differenz von Gewinnsteuer- und Spitzeneinkommenssteuersatz) von 4.6 Prozentpunkten, wodurch die Schutzfunktion ausgehöhlt wird.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die gesamte Steuerbelastung (Erfassung des Steuersubstrats und Steuerbemessung) auf Kantonsebene weit stärker zurückging als auf Bundesebene. In Kapitel 2.1 ist aufgezeigt worden, dass hierfür einerseits die kantonalen Steuerregimes, welche die Erfassung des Steuersubstrats auf kantonaler, nicht aber auf Bundesebene einschränken, verantwortlich sind. Andererseits senkten viele Kantone – wie in Kapitel 2.2 erläutert worden ist – die Steuersätze, während auf Bundesebene der Steuersatz seit 1998 unverändert blieb.

2.3 Bedeutung der Unternehmenssteuern für Bund, Kantone und Gemeinden

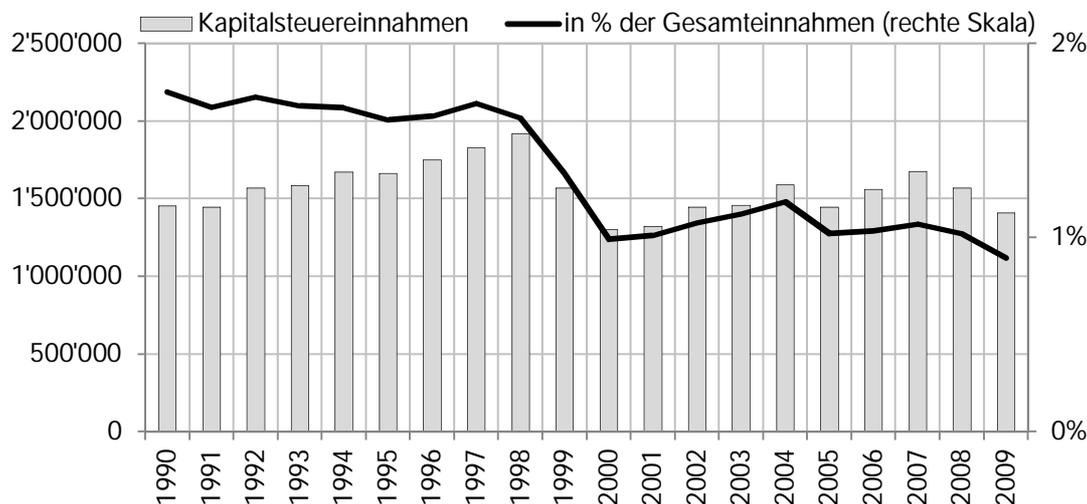
Die Kapitalsteuereinnahmen verloren mit der Abschaffung auf Bundesebene 1998 an ihrer ohnehin schon geringen Bedeutung und machen heute noch ungefähr ein Prozent der Gesamteinnahmen auf allen Ebenen aus (Grafik 2.6). Zudem besteht seit der Unternehmenssteuerreform II für die Kantone die Möglichkeit die Gewinn- an die Kapitalsteuer anzurechnen, wodurch die Be-

⁵ Gewichtung nach Kantonen wurde jeweils mit den massgebenden Gewinnen der Unternehmen pro Kanton vorgenommen (siehe: EFV 2011b).

deutung weiter abnehmen dürfte (vgl. Schätzung BR: 500 Mio. weniger Steuereinnahmen, wenn alle Kantone die Anrechnung übernehmen).

Grafik 2.6 Kapitalsteuereinnahmen 1990-2009

(absolut in 1'000 Franken und Anteil an Gesamteinnahmen, alle Ebenen)

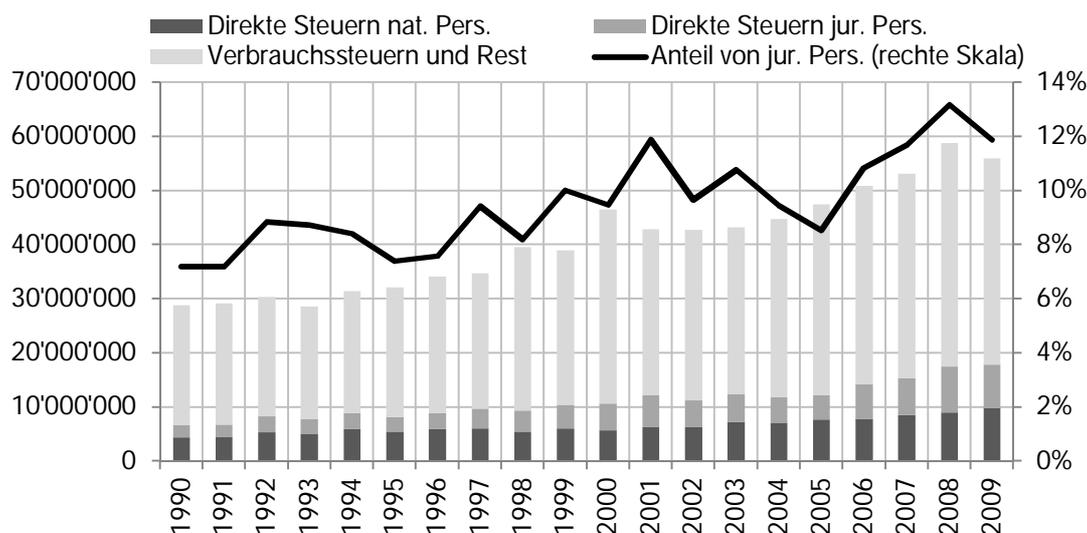


Quelle: Finanzstatistik der Schweiz (2009), Zwischenbericht, Neuenburg 2011.

Die Gewinnsteuereinnahmen haben dagegen absolut zugenommen (Grafiken 2.7 und 2.8). Allerdings muss die Entwicklung auf Bundes- und Kantonsebene gesondert betrachtet werden. Auf Bundesebene (Grafik 2.7) stiegen die Erträge aus der Gewinnsteuer seit 1990 von 2.2 Mrd. auf 8.5 Mrd. und ihr Anteil an den Gesamteinnahmen nahm ebenfalls tendenziell zu.

Grafik 2.7 Entwicklung der Einnahmen auf Ebene Bund 1990-2009

(Einnahmen in 1'000 Fr. und Anteil „jur. Pers.“ an Gesamteinnahmen)



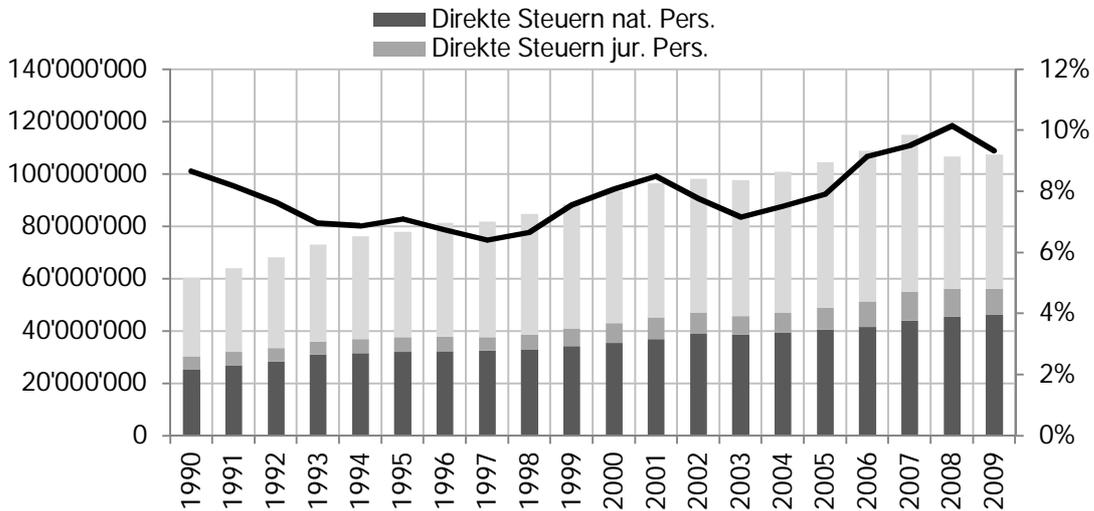
Quelle: EFV(2011a).

Bei den Kantonen und Gemeinden (Grafik 2.8) ist die Entwicklung weniger klar. Der Anteil der Einnahmen aus den Unternehmenssteuern schwankt zwischen sechs und zehn Prozent. Eine klare Zunahme des Anteils ist angesichts der natürlichen konjunkturellen Schwankungen nicht

ersichtlich. Absolut haben sich die Unternehmenssteuereinnahmen seit den 90-er Jahren auf Kantonsebene in etwa verdoppelt.

Grafik 2.8 Entwicklung der Einnahmen auf Ebene Kantone und Gemeinde 1990-2009

(Einnahmen in 1'000 Fr. und Anteil „jur. Pers.“ an Gesamteinnahmen)

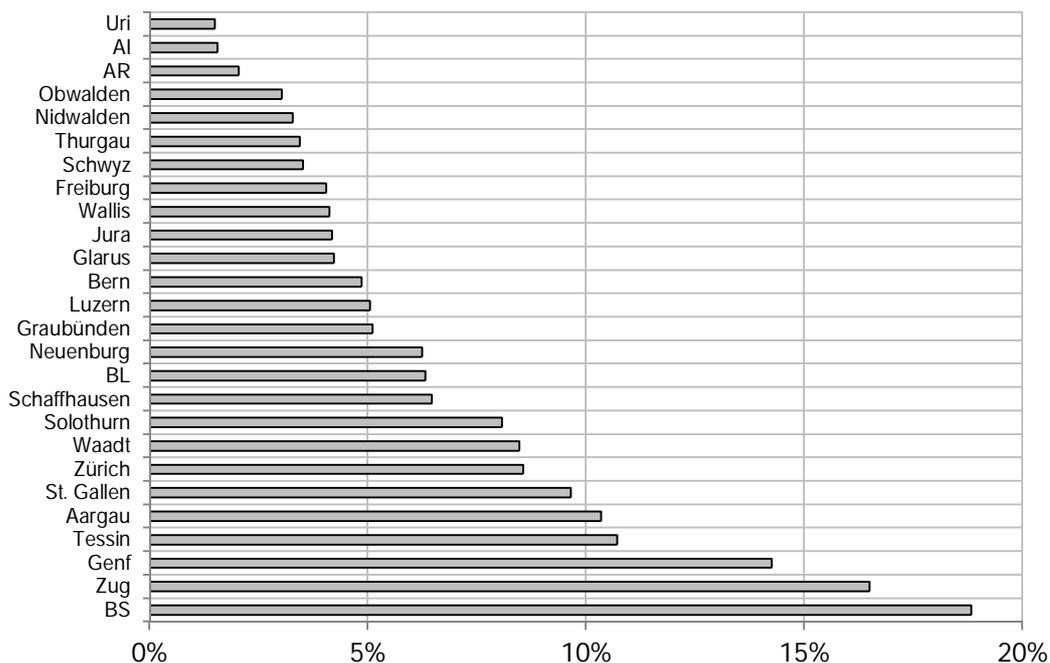


Quelle: EFV(2011a).

Die aggregierten Einnahmen auf Kantonsebene sind allerdings nur beschränkt aussagekräftig, weil die Bedeutung der Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung für die einzelnen Kantone stark variiert (Grafik 2.9). Für Kantone mit ausgeprägten städtischen Zentren sind die Unternehmenssteuereinnahmen von grosser Bedeutung, während sie in kleinen und ländlichen Kantonen meist nur eine marginale Rolle spielen.

Grafik 2.9 Anteil der Unternehmenssteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen

(prozentualer Anteil an Kantonseinnahmen nach Kanton, Mittelwert der Jahre 2008 und 2009)



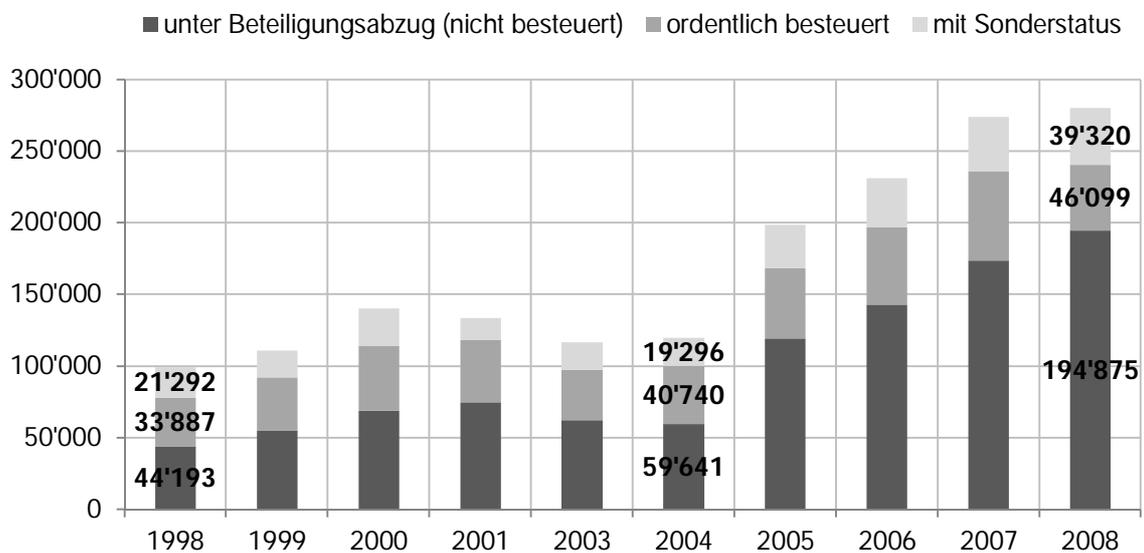
Quelle: Berechnet nach EFV (2011a).

2.4 Paradoxe Entwicklung in den Nullerjahren?

In den Kapiteln 2.1 und 2.2 wurde dargelegt, dass sowohl die Erfassung des Steuersubstrats wie auch die Steuerbemessung in den letzten fünfzehn Jahren abnahmen. Trotzdem stiegen die Steuereinnahmen in der Schweiz (Kapitel 2.3). Dies war nur durch gestiegene in der Schweiz besteuerte Unternehmensgewinne möglich (Grafik 2.10).

Grafik 2.10 Unternehmensgewinne nach steuerlichem Status 1998 bis 2008

(in Mio. Franken, für das Jahr 2002 fehlen die Daten)



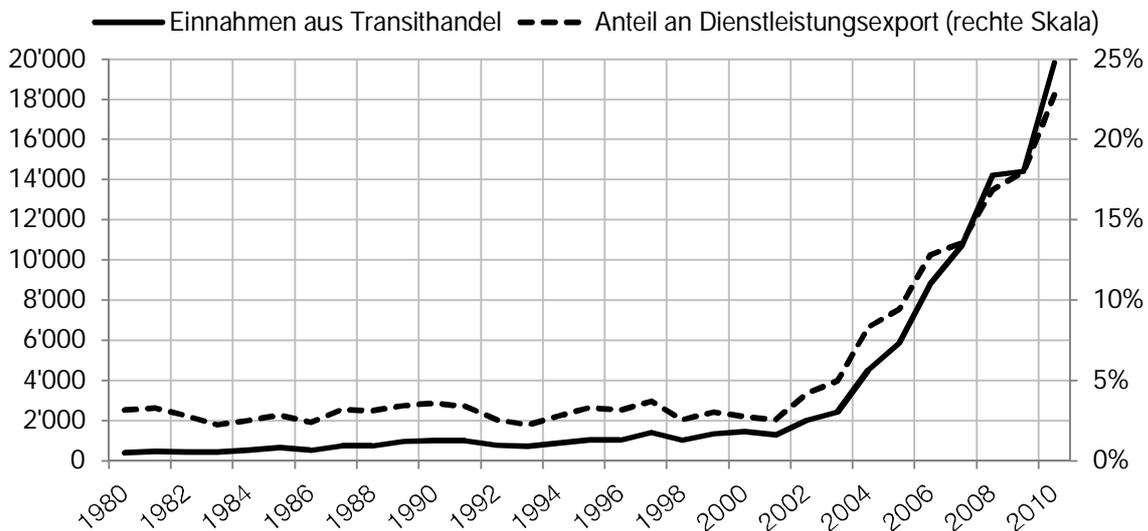
Quellen: Berechnet nach ESTV (2011a) und EFV (2011b).

Insgesamt lässt sich aus der Grafik schliessen, dass die 1998 implementierte USR I nicht unmittelbar (1998/99-2003/04) für die Anziehung von Gewinnen verantwortlich war. So stiegen die ordentlichen besteuerten Gewinne zwischen 1998/99 und 2003/04 um sieben Prozent. Die Gewinne unter Beteiligungsabzug nahmen trotz der neuen Regelung nicht wesentlich stärker zu (22 Prozent). Die Ausdehnung der privilegierten Behandlung auf Gemischte Gesellschaften (StHG, Art. 28, Abs. 4) zeigte ebenfalls keine unmittelbare Wirkung: Die Gewinne mit Sonderstatus nahmen bis 2003/04 um fünf Prozent ab. Anders das Bild zwischen 2003/04 und 2007/08: Hier stiegen alle Gewinne; speziell jedoch jene der Spezialgesellschaften. Wie die Zahlen für das Steuerjahr 2004 zeigen, beeinflussen die Gewinne der Spezialgesellschaften diejenigen unter Beteiligungsabzug stark: Damals fielen 71 Prozent der gesamten Gewinne der Spezialgesellschaften unter den Beteiligungsabzug, wogegen es bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften knapp 10 Prozent waren (SP 2008). Diese Quote dürfte mit den stark gestiegenen international erwirtschafteten und in der Schweiz „besteuerten“ Gewinnen seit 2004 nochmals zugenommen haben. Deshalb spiegelt nicht nur die Erhöhung der Gewinne mit Sonderstatus (101 %) den starken Anstieg der Gewinne der Spezialgesellschaften wider, sondern auch das enorme Wachstum der Gewinne unter Beteiligungsabzug (271 %). Die ordentlich besteuerten Gewinne stiegen dagegen zwischen 2003/04 und 2007/08 um „nur“ 53 Prozent.

Neben dem positiven Konjunkturverlauf und allgemein zunehmenden Unternehmensgewinnen gibt es für den starken Anstieg der Gewinne von Spezialgesellschaften seit 2004 weitere Gründe: Zu nennen sind sicherlich die starken Gewinnsteigerungen der in komplizierten Holdingstrukturen verschachtelten Rohstoffhändler, die hierzulande als Domizil- und/oder Gemischte Gesellschaften auftreten. Die Schweiz ist eines der Zentren des internationalen Rohstoffhandels mit sehr hohen weltweiten Marktanteilen.⁶ Der Rohstoffhandel wird dem Transithandel zugeordnet: Das hierzulande ansässige Unternehmen erwirbt Rohstoffe von einem Lieferanten im Ausland und verkauft diese an einen Abnehmer im Ausland weiter, ohne die Ware in die Schweiz ein- oder auszuführen. 2011 machte der Rohstoffhandel 94% des gesamten Schweizer Transithandels aus (Energierohstoffe 59%, mineralische Rohstoffe 20%, Agrarrohstoffe 15%). Gemäss der Ertragsbilanz der SNB (SNB 2012) nahmen die Einnahmen aus dem Transithandel in den letzten zehn Jahren massiv zu (Grafik 2.11).

Grafik 2.11 Einnahmen aus dem Transithandel seit 1980

(absolut in Mio. und Anteil an Dienstleistungsexporten in Prozent)



Quelle: SNB (2011b).

Bis Ende der Neunzigerjahre pendelten die Einnahmen aus dem Transithandel noch zwischen einer und anderthalb Milliarden Franken. Danach nahmen sie bis ins Jahr 2010 auf über 16 Milliarden Franken zu, was ihren Anteil an den gesamten Dienstleistungsexporten von etwa 3% auf 20% steigerte. 2010 trug der Rohstoffhandel in der Schweiz etwa 3% zum BIP bei, obwohl nur zwischen 10'000 und 20'000 Personen in der Branche beschäftigt sind (Erklärung von Bern 2011). Die Zunahme der Einnahmen bis zur Finanzkrise 2008 ist vermutlich vorwiegend auf Mehreinnahmen der bereits in der Schweiz ansässigen Rohstofffirmen zurückzuführen. Hierfür sind wahrscheinlich vor allem die von 2003 bis 2008 kontinuierlich gestiegenen Rohstoffpreise verantwortlich. Ein kleiner Teil des Anstiegs der Einnahmen aus dem Transithandel ist zudem durch indirekte Auswirkungen der Rohstoffpreiserhöhung zu erklären: Mit zunehmenden Rohstoffpreisen steigen die prozentuale Handelsmarge und somit die Einnahmen. Ebenfalls eine Rolle dürfte die Zunahme des von den Transithändlern mit Sitz in der Schweiz gehandelten Volumens gespielt haben (SNB 2012). Diese stark gewachsenen Einnahmen aus dem Transithandel deuten auf grosse Gewinnsteigerungen der Rohstoffhändler hin. Die Stichprobe bei fünf Roh-

⁶ Z.B.: Erdöl 35%, Getreide/ Ölsaaten 35%, Kaffee 60%, Zucker 50% (Erklärung von Bern 2011).

stofffirmen⁷ zeigt: Zwischen 2004/05 und 2008/09 stiegen die Gewinne von gut 2 Mrd. Franken auf 9.5 Mrd. Franken. Im Zuge der Finanzkrise sanken die Rohstoffpreise beachtlich, wodurch die Einnahmen der in der Schweiz ansässigen Firmen abnahmen. Da vor 2009 vermehrt neue Rohstoffunternehmen in den Schweizer Markt eintraten, stagnierten die Gesamteinnahmen aus dem Transithandel während der Finanzkrise jedoch lediglich und stiegen danach bereits wieder an. Die Zunahme der Einnahmen 2011 ist nicht mehr nur in Neuzugängen begründet, sondern auch auf Mehreinnahmen ansässiger Firmen zurückzuführen. Verantwortlich für diese Mehreinnahmen sind wohl die sich seit 2011 über dem Vorkrisenniveau befindenden Rohstoffpreise (SNB 2012). Die starken Gewinnsteigerungen der Rohstoffhändler in den letzten Jahren sind somit grösstenteils auf höhere Gewinne der bereits ansässigen Firmen und nur teilweise auf Zuzüge zurückzuführen.

Zu einem Anstieg der Gewinne von Spezialgesellschaften hat ferner auch der Zuzug von international tätigen Headquarters aus dem Ausland geführt. Seit Ende der Neunzigerjahre stieg die Zahl der zugezogenen Firmen-Hauptquartiere, besonders stark seit 2004. Seither zogen stets über dreissig Headquarters pro Jahr in die Schweiz, während es in den Jahren 1990-95 bloss vier bis fünf pro Jahr waren (Arthur D. Little 2002 und 2009). Headquarters üben in der Schweiz neben Verwaltungstätigkeiten wie Managementfunktionen, konzerninterne Finanzierung oder die Verwaltung von Lizenzen auch „untergeordnete Geschäftstätigkeiten“ aus und treten deshalb meist als Gemischte Gesellschaften auf. Diese Gemischten Gesellschaften unterstanden, wie schon erwähnt, erst mit der USR I der privilegierten Besteuerung der kantonalen Steuerregimes, weshalb hier ein gewisser, verspäteter Einfluss der USR I möglich ist. Allerdings dürften auch in steuerlicher Hinsicht andere Verbesserungen massgebender gewesen sein. Dazu gehören der Ausbau des Schweizerischen Netzes von Doppelbesteuerungsabkommen (vgl. Huizinga und Voget 2009) und die Übernahme des EU-Zinsbesteuerungsabkommens 2005. Das Unternehmenssteuerklima ist jedoch – wie im nächsten Kapitel erläutert wird – nur einer von vielen für die Standortwahl relevanten Faktoren.

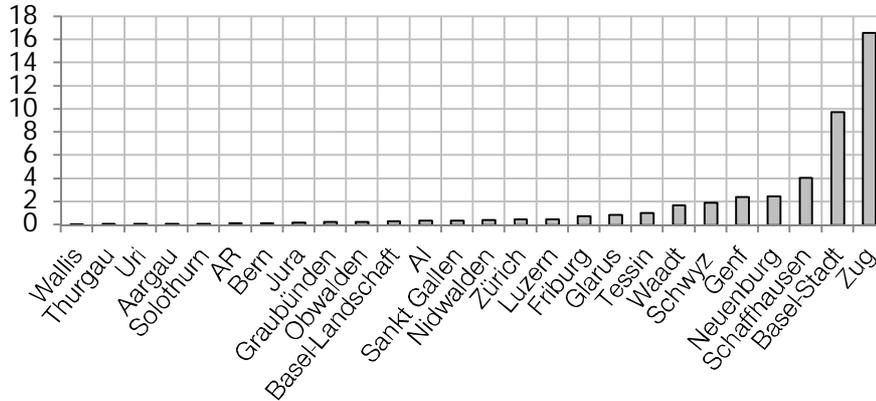
Nicht auszuschliessen ist zudem, dass es zu finanziellen Mitnahmeeffekten bei den Steuerprivilegien durch ansässige Schweizer Unternehmen kommt: Schweizer Unternehmen „trennen“ mit Hilfe verschachtelter Unternehmensstrukturen ihre ausländischen Gewinne von den inländischen und lassen diese privilegiert besteuern. Evidenz dafür liefern zum Beispiel die Zahlen aus dem Kanton Basel-Stadt: Hier nahmen die massgebenden Gewinne mit Sonderstatus 2005/06 massiv zu, während die massgebenden Gewinne ohne Sonderstatus in derselben Periode um eine Milliarde zurückgingen.

Die Gewinne der aktuell in der Schweiz ansässigen Spezialgesellschaften sind regional sehr ungleich verteilt (Grafik 2.12). Diese Zahlen müssen allerdings vorsichtig interpretiert werden, weil zum einen die Steuerbemessung in den Kantonen bei den Spezialgesellschaften zu undurchsichtig und uneinheitlich erfolgt. Zum anderen gelten für die verschiedenen Steuerstatus (Holding, Domizil- und Gemischte Gesellschaft) verschiedene Faktoren, um von den tatsächlichen Gewinnen zu den massgebenden zu gelangen.

⁷ Glencore, Xstrata, Trafigura, ADM, Bunge; Quellen: Jahresberichte und Firmenpräsentationen von Firmenhomepages.

Grafik 2.12 Massgebende Gewinne der Spezialgesellschaften

(pro Kopf nach Kanton in Franken, Mittelwerte der Jahre 2006-08)



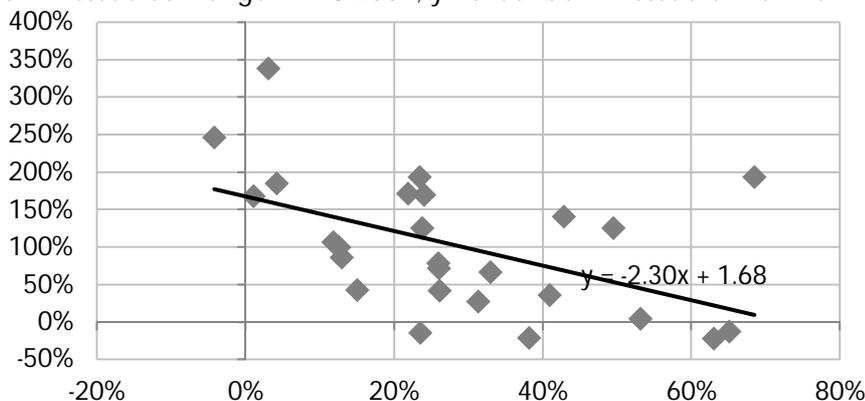
Quelle: EFV (2011b).

Inwiefern sich der Anstieg der Gewinne der Spezialgesellschaften auf die kantonalen Steuereinnahmen auswirkte, ist schwierig zu beurteilen. Sicher ist jedoch, dass der Bund, der diese Gewinne voll besteuert, von zusätzlichen Steuereinnahmen profitiert hat.

Dass die kantonalen Steuersenkungen für ordentlich besteuerte Gewinne in den Nullerjahren die Steuereinnahmen negativ beeinflusst haben, ist jedoch klar (Grafik 2.13).

Grafik 2.13 Gewinnsteuersenkungen⁸ und Gewinnsteuereinnahmen der Kantone

(x-Achse Gewinnsteuersenkungen 1998-2009; y-Achse: Gewinnsteuereinnahmen 1998-09⁹)



Quelle: Berechnet nach ESTV(2011a) und ESTV (2011b).

Die Gewinnsteuereinnahmen in einem Kanton, der seine Gewinnsteuern um ein Prozent senkte, nahmen um 2.3 Prozent weniger zu. Vier Kantone, die die Gewinnsteuern stark senkten, verloren sogar Gewinnsteuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2009.

⁸ Die Steuersenkungen berechnen sich aus den Mittelwerten der Steuerbelastung für die Renditestufen 4, 8, 12, 16, 20, 30, 40 und 50 sowie der Kapitalhöhen 100'000 und 2 Mio. Franken einer Aktiengesellschaft. Sie sind in Prozent und bei einer Senkung positiv angegeben. „Gewinnsteuersenkungen“ beziehen sich jeweils auf die kantonalen Gewinnsteuersenkungen, „Steuersenkungen“ auf die Senkungen aller Unternehmenssteuern (inkl. Kapital- und Bundessteuern) in den Kantonen. Insgesamt gelten die beobachteten Korrelationen der Steuersenkungen auf andere Grössen auch für absolute Steuersenkungen in Prozentpunkten, beträgt doch die Korrelation zwischen den absoluten und den prozentualen Steuersenkungen in den Kantonen zwischen 1998 und 2009 sowohl für die Gewinnsteuersenkungen wie auch für die Unternehmenssteuersenkungen sehr hohe 0.98.

⁹ Zum Ausgleich von konjunkturellen Schwankungen werden bei den Einnahmen jeweils die Mittelwerte der Jahre 1997/1998 und 2008/09 verglichen.

3 Steuerbelastung und Standortwahl

Mit der Besteuerung der Unternehmensgewinne leisten die Unternehmen einen Beitrag zur Finanzierung von öffentlichen Leistungen. Die Steuern sind also für die Unternehmen ein Aufwand, für den sie als Gegenwert ein Anrecht auf öffentliche Leistungen erhalten (z.B. Rechtssicherheit, Infrastruktur, ausgebildete Mitarbeiter). Weil das Verhältnis der Kosten (Steuer) zu dem dafür erhaltenen Gegenwert von einer Gebietskörperschaft zur anderen variiert, kann dieses die Investitions- und Standortentscheide der Unternehmen beeinflussen. In der Schweiz ziehen urbane Zentren mit höheren Steuerbelastungen Investitionen und Unternehmen stärker an als Kantone mit den niedrigsten Steuern. Auch international sind Länder mit hohen Steuerbelastungen (z.B. die USA) nicht zwingend unattraktiv. Für viele Betriebe sind Faktoren wie Kundennähe und das Vorhandensein von qualifizierten Mitarbeitenden wesentlich wichtiger als tiefe Steuern. So wird kaum ein Dienstleister wie zum Beispiel eine Autogarage oder ein Produktionsbetrieb nur auf Grund der tiefen Steuerbelastung in eine Randregion umsiedeln. Anders sieht es aus, wenn ein Standort dem Unternehmen gar nicht oder kaum zur Produktion oder für den Vertrieb dient, sondern mindestens teilweise zur Gewinnverschiebung (so genanntes profit-shifting) genutzt wird. Dabei werden die Unternehmensgewinne zum Beispiel mittels Tochtergesellschaft oder Headquarter von einer Gebietskörperschaft mit hohen Steuern in eine mit tiefen Steuern verschoben, ohne dass davon die tatsächlichen wirtschaftlichen Aktivitäten dieses Unternehmens betroffen wären. Die Reaktion dieses Unternehmens auf die Steuerbelastung betrifft demnach nur marginal die Arbeitsplätze und Einkommen der Angestellten, umfasst allerdings unter Umständen beträchtliche Summen von Steuersubstrat und damit Steuereinnahmen. Deshalb sind bei der Analyse der Investitions- und Standortentscheide von Unternehmen bezüglich der Steuerbelastung in einer Gebietskörperschaft die unterschiedlich auf die Steuerbelastung reagierenden Grössen Arbeitsplätze, Einkommen der Arbeitnehmenden sowie der Kapitalgebenden und Steuersubstrat separat zu betrachten. Oder anders gesagt: Die finanzielle Reaktion eines Unternehmens auf die Steuerbelastung spiegelt nicht zwingend die wirtschaftliche Reaktion desselben Unternehmen wider.

3.1 Forschungsliteratur zu Investitions- und Standortentscheiden

Die Vermutung, dass für viele Firmen nicht steuerliche Faktoren bei der Investitions- und Standortwahl entscheidend sind, wird durch empirische Untersuchungen bestätigt: Ein genereller Zusammenhang zwischen Steuersenkungen und den Investitionen der Unternehmen (meist gemessen in Foreign Direct Investments FDI) oder deren Ansiedlung erwies sich als ungewiss, weil andere Faktoren wie zum Beispiel die Infrastruktur oder das Humankapital für die Standortwahl wichtiger als die Steuerbelastung sein dürften. Auch die Vermutung, dass es beträchtliche Unterschiede zwischen den blossen finanziellen Reaktionen der Unternehmen und der Beeinflussung volkswirtschaftlich relevanter Grössen (BIP, Beschäftigung) gibt, wird durch die Forschungsliteratur erhärtet (zur Übersicht: de Mooij und Ederveen 2006 sowie Wilson 1999).

Zu den Faktoren, die Investitionsentscheide mindestens so stark wie die Steuerbelastung beeinflussen, gehören vor allem so genannte „Agglomerationseffekte“ (de Mooij und Ederveen 2005 sowie Hansson und Olofsdotter 2008), d.h. beispielsweise die Nähe zu urbanen Zentren. Luthi und Schmidheiny (2011) sowie Haufler und Wooten (1998) stellen dies auch für die Schweiz fest und erachten es als sinnvoll diese „Agglomerationsrente“ mittels höheren Steuern abzuschöpfen. In die gleiche Richtung geht ein Gutachten für den Kanton Zürich (Kirchgässner 2007), das diesem von Steuersenkungen im Stile der Kleinkantone abrät. Ebenfalls entscheidender als die

Steuerbelastung dürfte die Infrastrukturausstattung einer Gebietskörperschaft sein, wobei sich bei einer sehr guten Infrastrukturausstattung (v.a. Informations- und Kommunikationsinfrastruktur) der Einfluss der Besteuerung gar als insignifikant erweist (Goodspeed, Martinez-Vazquez und Zhang 2006). Demnach kann und sollte auch diese „Infrastrukturrente“ in einem hochentwickelten Land ohne Verlust von FDI über höhere Unternehmenssteuern abgeschöpft werden (Bellack, Leibrecht und Damijan 2007). Die Infrastrukturausstattung (Dimelis und Papaioannou 2009) ist zudem zusammen mit dem Humankapital (Borensztein, De Gregorio und Lee 1998), der Qualität des Finanzplatzes (Alfaro et al. 2006) und dem Sektor, in welchen die FDI fliessen (Stöwhase 2005, Kinoshita 2000 sowie Overesch und Wamser 2009), entscheidend dafür, dass sich angezogene FDI überhaupt positiv auf das Wirtschaftswachstum einer Gebietskörperschaft auswirken. Alfaro et al. (2004) kommt deshalb zum Schluss, dass politische Entscheidungen im Bereich der Unternehmenssteuern stets ein Abwägen zwischen Verbesserungen der lokalen Konditionen und Steuersenkungen sein müssen.

Diese Resultate decken sich mit jenen zur Ansiedlung von Unternehmen. So stellen Brühlhart, Jametti und Schmidheiny (2007) an Hand von Schweizer Daten fest, dass Agglomerationen die Auswirkungen von Unterschieden in der Steuerbelastung auf die Neugründung von Firmen „neutralisieren“ können. Zudem können Steuersenkungen nur zur Ansiedlung von Unternehmen beitragen, wenn gleichzeitig das Investitionsklima positiv ist (Van Parys und James 2010). Devereux und Griffith (1998) stellen für die Ansiedlung von US-Konzernen in Grossbritannien, Frankreich und Deutschland Steuerelastizitäten von -0.5 bis -1.3 fest. Gius und Frese (2002) hingegen erkennen bei 14'000 Beobachtungen in den USA überhaupt keinen Einfluss der Unternehmensbesteuerung auf die Unternehmensansiedlung. Allerdings sehen sie einen signifikanten Einfluss der Einkommenssteuern für natürliche Personen. Auch Tannenwald (1996) bezeichnet den Effekt des Unternehmenssteuerklimas auf Investitionen in Produktion und Ausrüstung als „äusserst ungewiss“.

Neben den an sich schon unklaren Auswirkungen auf Investitions- und Standortentscheide der Unternehmen verzerren Gewinnverschiebungen die realen Auswirkungen der Steuerbelastung zusätzlich (Clausing 2009 und Maffini und Mokka 2011). So bauen laut Bucovetsky und Haufler (2005) Unternehmen ihre Kapazitäten in den Hochsteuerländern zunehmend aus, umgehen aber mit der Eröffnung von neuen Standorten in Tiefsteuerländern und dahingehenden Gewinnverschiebungen die Besteuerung im Hochsteuerland. Dadurch reagiert zwar das Steuersubstrat auf die Unternehmensbesteuerung, nicht aber das Einkommen und die Beschäftigung. Dieses Problem der Gewinnverschiebungen schätzen Bartelsmann und Beetsma (2000) als sehr gross ein. Demnach führt eine ein-prozentige Steuererhöhung zu einem Rückgang des Steuersubstrats um drei Prozent. De Mooij und Ederveen (2008) zeigen in ihrer Metastudie, dass so genannte Buchgewinne sehr steuerelastisch sind. Dementsprechend reagieren auch Unternehmensteile, die oft zur Gewinnverschiebung genutzt werden, sensitiver auf die Steuerbelastung: Voget (2009) hat für die Ansiedlung von reinen Headquarters eine Steuerelastizität von -0.22 berechnet, und nach Becker, Egger und Merlo (2009) muss eine deutsche Gemeinde die Unternehmenssteuern im Schnitt um 20 Prozent senken, um ein Headquarter anzuziehen. Stöwhase (2002) stellt an Hand von Investitionen von multinationalen deutschen Unternehmen fest, dass FDI in reale Produktion auf den effektiven Steuersatz reagieren, dieser Einfluss aber durch ebenso gewichtige Standortfaktoren wie öffentliche Investitionen und die Marktgrösse aufgehoben werden kann. FDI in Bereiche, die meist für profit-shifting genutzt werden, wie Forschung und Entwicklung, Management und Finanzwesen sowie Geschäftsleistungsdienste, reagieren dagegen ausschliesslich auf die nominellen Steuersätze und zwar bis zu dreimal stärker als FDI in reale Produktion. Durch diese relativ starken finanziellen Reaktionen reagiert am ehesten das Steuersubstrat auf die Steuerbe-

lastung und zwar in erster Linie durch Gewinnverschiebungen. Das bedeutet gleichzeitig, dass Effekte auf die realen Grössen BIP (Einkommen) und oder Beschäftigung gewöhnlich überschätzt werden. So zeigen Feld und Kirchgässner (2001), dass auch für die Schweiz gilt: Steuer-senkungen führen zwar zu Gewinnverschiebungen zwischen den Kantonen, die Effekte auf die tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten in den Kantonen (gemessen in Arbeitsplätzen) sind dagegen minim. Diese Gewinnverschiebungen sind gerade in der föderalistisch organisierten Schweiz, wo die Zentren wesentliche Kosten für den Wirtschaftsstandort Schweiz tragen, problematisch: Leicht kann die Verschiebung von Gewinnen dazu genutzt werden, in einem Kanton von öffentlichen Leistungen zu profitieren, sich aber dort nicht via Steuern an deren Kosten zu beteiligen. Einen solchen Trittbrettfahereffekt durch Gewinnverschiebungen beschreiben Leibrecht und Rixen (2010). Und Stöwhase (2002) stellt fest, dass deshalb vor allem Gewinnverschiebungen eine Gefahr für ein Race-to-the-Buttom im Unternehmenssteuerwettbewerb sind.

Angesichts dieser unterschiedlichen Reaktionen von verschiedenen Unternehmen und Unternehmensteilen auf die Steuerbelastung wäre für gewisse Autoren eine unterschiedliche Besteuerung der Unternehmen nach deren Mobilität – wie es beispielsweise die kantonalen Steuerregime in der Schweiz darstellen (vgl. Kapitel 4.3 und 4.4) – zur Maximierung der Steuereinnahmen optimal (Becker und Fuest 2005 sowie Osmundsen, Hagen und Schjelderup 1997). Oder es wird „empfohlen“ mittels Steuerabzügen gezielt hochmobiles Kapital (z.B. Patente und Lizenzen) anzulocken (Dischinger und Riedel 2009). Solche Massnahmen mögen zwar theoretisch die Steuereinnahmen einzelner Gebietskörperschaften maximieren, ein tatsächlicher volkswirtschaftlicher Nutzen, gemessen in Einkommen und Beschäftigung, ist aber kaum zu erwarten. Zudem schmälern solche Diskriminierungen im multilateralen Kontext das Steuersubstrat und werden deshalb oft als schädlich betrachtet (vgl. auch Steuerdialog mit EU). Internationale Organisationen wie die EU oder die OECD fordern deshalb eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlage (Bartelsmann und Beetsma 2000 und Europäische Kommission 2011) oder eine Besteuerung der Gewinne an deren Entstehungsort sowie klare und griffige Regelungen beim transfer-pricing.¹⁰

Insgesamt ist es in Anbetracht der unterschiedlichen Vorgehensweisen und des heterogenen Untersuchungsgegenstandes nicht sinnvoll, eine einzige Unternehmenssteuerelastizität auf Investitionen oder gar auf Einkommen, Steuersubstrat und Beschäftigung in einem Land anzugeben. Die gemessenen Steuerelastizitäten für Investitionen (FDI) variieren beträchtlich (vgl. z.B. Cummins und Hubbard 1994 sowie Billington 1999) und hängen auch von den untersuchten Steuersätzen (vgl. Devereux und Lockwood 2006, Clausing 2007 sowie de Mooij und Ederveen 2005) und der Investitionsart (vgl. Hebous, Ruf und Weichenrieder 2010 sowie Swenson 2001) ab. Das bestätigt eine Metastudie der Europäischen Kommission (Mooij und Ederveen 2006), die 427 Elastizitäten untersuchte, wovon sich mehr als die Hälfte als insignifikant erwiesen. Auch Devereux und Griffith (2002) verwerfen in ihrer Metastudie die Möglichkeit einer einzigen Elastizität und mutmassen lediglich über eine vorhandene, aber weitgehend unbekannte Steuerelastizität. Diese „weitgehend unbekannte Elastizität“ bezieht sich auf die Anziehung von Kapital. Eine solche mögliche Anziehung von Kapital ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einer Anziehung von tatsächlichen Arbeitsplätzen und Einkommen. Vielmehr sind dahinter vornehmlich finanzielle Reaktionen der Unternehmen mittels Gewinnverschiebungen auf die Steuerbelastung zu vermuten, wohingegen die realwirtschaftlichen Reaktionen (Arbeitsplätze, Einkommen und Investitionen) geringsind oder ganz ausbleiben.

¹⁰ Siehe dazu: http://www.oecd.org/document/34/0,3746,en_2649_34889_1915490_1_1_1_1.00.html.

3.2 Die Steuerbelastung: Ein Kriterium unter vielen

Die beschränkte Bedeutung der Unternehmenssteuern bei der Investitions- und Standortentscheidung der Unternehmen zeigt sich auch in verschiedensten Rankings und Befragungen zur Standortattraktivität. So zum Beispiel im WEF Competitiveness Report 2010-11 (WEF 2011), in welchem die Schweiz den ersten Platz belegt. Hervorgehoben werden hier vor allem die exzellente Forschung und Entwicklung, sowie die Innovationsfähigkeit, eine hervorragende Infrastruktur, die gut funktionierende Verwaltung und die tiefe Staatsverschuldung. Getestet wurden dabei zwölf Teilbereiche, einer davon ist die „Effizienz des Marktes“. In diesem Teilbereich wiederum sind die gesamte Steuerhöhe und der gesamte Steuerumfang zwei von vierzehn untersuchten Aspekten. Im Ranking des Lausanner Instituts IMD (IMD 2011) belegt die Schweiz den vierten Platz. Die Unternehmenssteuerbelastung taucht in vier von 331 Kriterien auf. Dies zeigt, dass auch äusserst international ausgerichtete Rankings im Standortwettbewerb viel mehr sehen als einen blossen Steuersenkungswettlauf.

Auch für den KMU-Standort Schweiz scheint die steuerliche Belastung nur von begrenzter Relevanz. Laut einer Untersuchung der HSG St. Gallen (FEW-HSG 2008) ist das „fiskalische Umfeld“ für 33% der KMU wichtig, wird aber gleichzeitig mit „ausreichend“ beurteilt. Damit zählt die fiskalische Situation zu den „weniger akuten Problemfeldern“. Der Schuh drückt woanders: „hoch akute Problemfelder“ sind die „Verfügbarkeit qualifizierten Arbeitskräfte“ und die Wechselkurse (wobei die damalige Eurostärke einer nicht minder akuten Frankenstärke gewichen ist). Ebenfalls wichtiger als das „fiskalische Umfeld“ sind den KMU das Bildungssystem, der Arbeitsfrieden und der Zugang zu Auslandmärkten.

Ähnlich präsentiert sich die Situation für die wichtigsten Investitionshemmnisse. Bei der Konjunkturumfrage der KOF (KOF 2010) haben nur gerade 10.9% der befragten Unternehmen „Steuern/Abgaben“ als Investitionshemmnis genannt. Was mit Abstand die wenigsten Nennungen bedeutete. Auffallend ist zudem, dass in den Sektoren Industrie und Baugewerbe nur 2.8% respektive 3.9% der Unternehmen „Steuern/Abgaben“ als Investitionshemmnis angaben, wobei es im Dienstleistungssektor 14.5%¹¹ waren. Mit der Revision der Konjunkturumfrage 2011 (KOF 2011) „wurde die Frage nach den Steuern/Abgaben auf Grund eines andauernd geringen Einflusses eingestellt“ (Email von M. Bannert vom 30.04.2012).

Wie schon in Kapitel 3.1 angesprochen gibt es gewisse Unternehmen, die wesentlich mobiler auf die Steuerbelastung reagieren als andere. Namentlich sind dies Teile von multinationalen Unternehmen, die weder einem spezifischen Produktionsstandort noch einem Absatzmarkt verbunden sind, also zum Beispiel Konzernzentralen oder Holdings. Die höhere Steuersensitivität dieser Unternehmensteile belegen auch die Studien Arthur D. Little (2002 bzw. 2009). Für die Studien wurden jeweils fünfzig Grosskonzerne befragt, die ihre Headquarters in der Schweiz haben (2002 ausschliesslich Konzerne, die das HQ in die Schweiz umsiedelten). Dabei waren die Steuern für 88% der Konzerne bei der Standortwahl (2002) „most important“. Gefolgt von der Verfügbarkeit von qualifizierten Managern (72%), der Lebensqualität (69%) und der zentralen Lage der Schweiz (62%). Im Jahr 2009 waren die Steuern wiederum zuoberst, gefolgt von der Verfügbarkeit qualifizierter Manager, der politischen Stabilität und der zentralen Lage. Dabei wird aber die steuerliche Situation gleichzeitig als gut bewertet, wogegen bei der Verfügbarkeit von qualifizierten Mitarbeitern und bei der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes Verbesserungspotential vorhanden ist.

¹¹ Diese 14.5% verteilen sich wiederum praktisch ausschliesslich auf die Bereiche Detailhandel, Verkehr, Versicherungen, Immobilien/Leasing und Dienste für Unternehmen.

Auch für die Rohstoffhändler in der Schweiz dürften Steuern ein Standortargument sein. Zu nennen sind aber auch die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten und mehrsprachigen Mitarbeitenden, tiefe Steuern für natürliche Personen, kaum Regulationen, der Vorteil der Clusterbildung in Zug und der Genferseeregion und speziell der starke Finanzplatz (Rohstoffe 2011).

Insgesamt bestätigt sich damit, dass die Steuern nur für gewisse Unternehmen oder Unternehmensteile eine wesentliche Rolle bei Investitions- und Standortentscheiden spielen. Namentlich jene, die auch oder vor allem zur Gewinnverschiebung genutzt werden. Grosse Auswirkungen durch die Steuerbelastung auf reale Grössen wie Beschäftigung und Einkommen sind dagegen nicht zu erwarten.

4 Steuerpolitische Entwicklungen der letzten Jahre

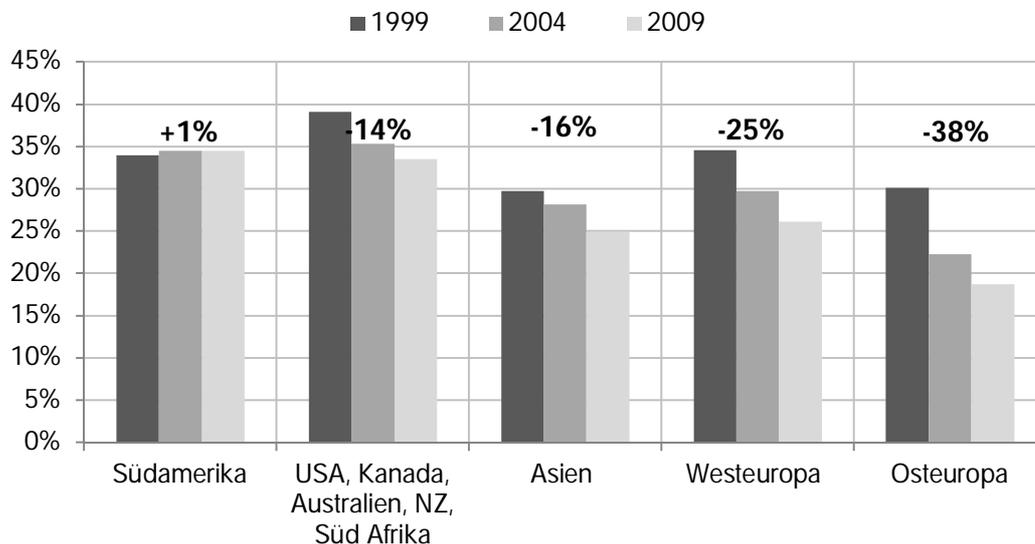
Trotz tendenziell gestiegenen Steuereinnahmen in den letzten gut zehn Jahren steht die Schweiz vor grossen Herausforderungen in Sachen Unternehmensbesteuerung. Deshalb wird in diesem Kapitel versucht, verschiedene Problemfelder mit Fakten zu bestimmen und einzugrenzen. Der Fokus richtet sich dabei erstens auf die internationale Entwicklung bei den Unternehmenssteuern. Zweitens sollen die Ursachen und Auswirkungen des massiv verschärften kantonalen Steuerwettbewerbs in der Schweiz dargelegt werden. Drittens gilt die Aufmerksamkeit der internationalen Verflechtung der Schweiz bei der Besteuerung der Unternehmen und den damit verbundenen Herausforderungen (4.3 und 4.4).

4.1 Weltweite Steuersenkungen

In den letzten Jahren gerieten die Unternehmenssteuersätze nicht nur in der Schweiz sondern weltweit unter Druck (Grafik 4.1). Besonders stark senkten die europäischen Länder die Sätze. Dies hängt damit zusammen, dass die Steuergrenzen im europäischen Binnenmarkt generell abgebaut wurden, was den Steuerwettbewerb verschärft (Genschel 2002). Weiter kommen in der EU die aggressiven Steuersenkungen der neuen Mitgliedstaaten hinzu. Diese Senkungen werden durch die unbedeutende Höhe der Unternehmenssteuereinnahmen in diesen Ländern begünstigt.

Grafik 4.1 Weltweite Entwicklung der Gewinnsteuersätze 1999-2009

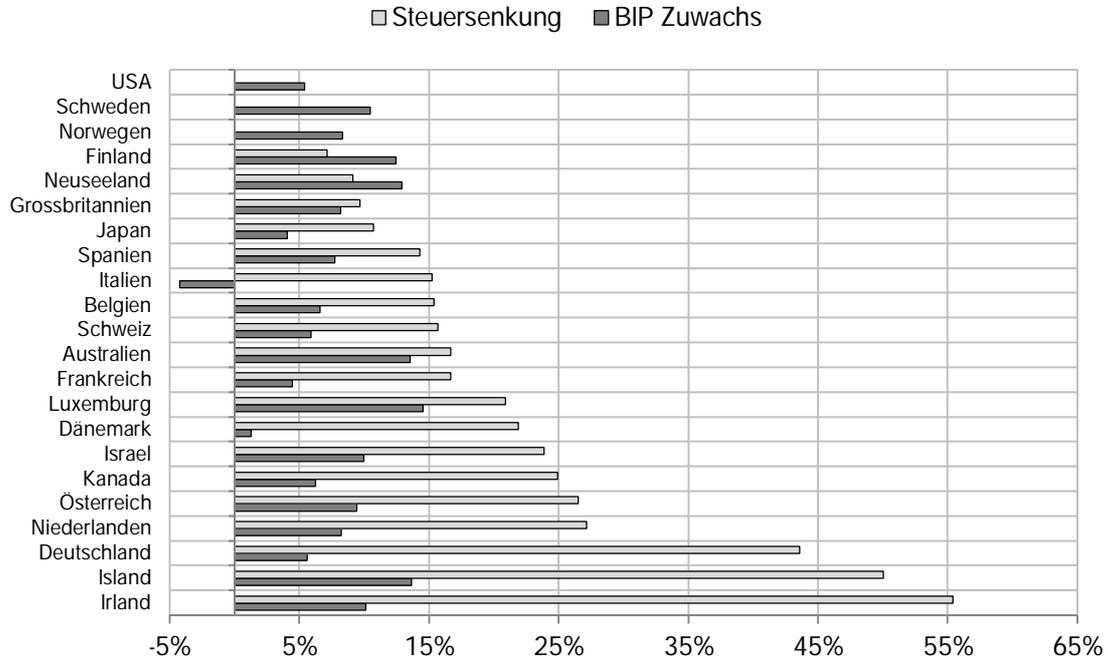
(Gewinnsteuersätze nach Regionen von 1999/2004/2009 und Änderung in % von 1999-2009)



Quelle: berechnet nach KPMG (2009).

Die Steuersenkungen scheinen also eher mit der geografischen Lage und vor allem der Grösse der Länder zusammen zu hängen, als dass sie aufgrund eines echten Wettbewerbs um die Standortattraktivität durchgeführt würden. Dafür spricht auch, dass kein Zusammenhang zwischen den Steuersenkungen und dem BIP-Wachstum in den OECD Länder festzustellen ist (Grafik 4.2).

Grafik 4.2 Steuerensenkungen und BIP-Wachstum der hochentwickelten Ländern 2000-09
(alle OECD Länder mit mindestens 20'000\$ BIP p.c. im Jahr 2000)



Quelle: KPMG (2009) und OECD (2011).

Die Tatsache, dass sich der Steuerwettbewerb vor allem im kleinräumigen Europa intensivierte, deckt sich weiter mit dem gängigen Erklärungsmuster zum Steuerwettbewerb, das wie folgt argumentiert: Haben im Ausgangsgleichgewicht eine kleine und eine grosse Gebietskörperschaft gleich hohe Steuern, lohnt sich für die kleine Gebietskörperschaft eine Senkung der Steuern zur Anziehung von zusätzlichem Steuersubstrat aus der grossen Gebietskörperschaft. Sie kann damit im Verhältnis zur eigenen Grösse viel Steuersubstrat anziehen und muss die Steuern dabei nur auf relativ wenig bisherigem Steuersubstrat senken. Für die grosse Gebietskörperschaft ist nun eine Steuerensenkung ebenfalls optimal. Allerdings wird sie die Steuern nicht auf das Niveau der kleinen Gebietskörperschaft senken, weil sie mit einer Steuerensenkung nur wenig Steuersubstrat (gemessen an ihrem bisherigen) anziehen kann und gleichzeitig viel Steuereinnahmen verliert, da sie die Steuerbemessung auf viel bisherigem Steuersubstrat senken muss. Im neuen Gleichgewicht sind die Steuern somit nicht mehr gleich hoch und die Steuereinnahmen der kleinen Gebietskörperschaft stiegen auf Kosten der grossen (Winner 2005, Agosti 2009 und Kirchgässner 2010, für spieltheoretische Überlegungen siehe Genschel 2002).

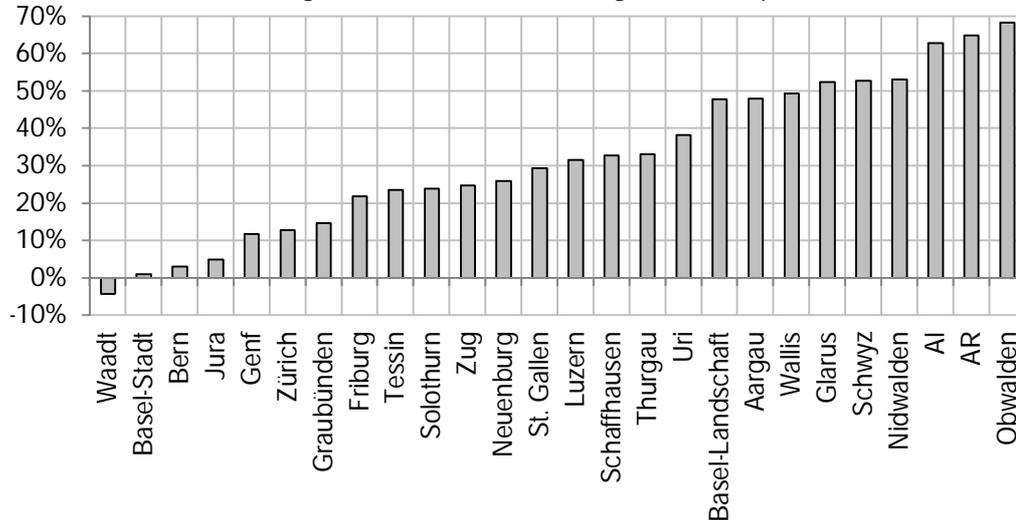
4.2 Schweizer Steuerwettbewerb

Schon Kapitel 2.2 zeigte, dass die Kantone ihre Unternehmenssteuern in den letzten zehn Jahren massiv senkten. Dabei handelt es sich um die aggregierten und gewichteten Steuerensenkungen der Kantone (Grafik 2.5). Um allerdings die stark beschleunigten Steuerensenkungen der Nullerjahre zu analysieren, ist es wichtig die Steuerensenkungen der Kantone einzeln darzustellen und dabei aufzuzeigen, weshalb welche Kantone ihre Unternehmenssteuern wie stark senkten. Klar ist: Die Gewinnsteuerensenkungen in der Schweiz seit 1998 variieren von Kanton zu Kanton sehr stark. Während vor allem urbane Kantone ihre Gewinnsteuern um weniger als 15% senkten oder gar

anhoben, muss ein Unternehmen in Herisau oder Sarnen verglichen mit 1998 gerade noch ein Drittel der Gewinnsteuern bezahlen (Grafik 4.3).

Grafik 4.3 Gewinnsteuersenkungen 1998-2010 nach Kanton

(nur durchschnittliche Senkung der Gewinnsteuersenkungen ohne Kapitalsteuer)

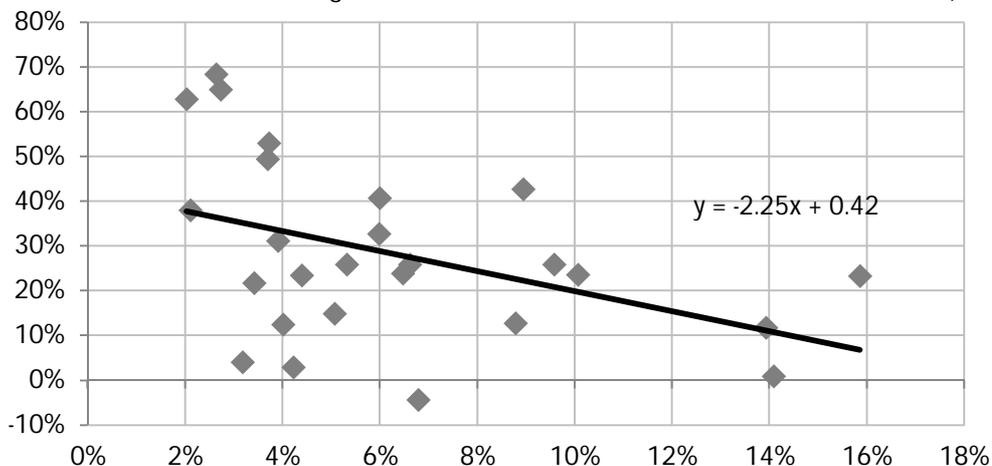


Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b).

Auch in der Schweiz ist dabei zu beobachten, dass die kleinen Kantone ihre Unternehmenssteuersätze wesentlich stärker senkten als die grossen. Demnach korreliert die Bedeutung der Unternehmenssteuereinnahmen (in % der Gesamteinnahmen eines Kantons, Grafik 4.4) in einem Kanton signifikant negativ mit der Höhe der Steuersenkung im jeweiligen Kanton. So senkte der Kanton, der im Schnitt zehn Prozentpunkte seiner Einnahmen weniger mittels Gewinnsteuereinnahmen generierte (1998-2010), seine Gewinnsteuern zwischen 1998 und 2010 um 23 Prozent mehr, als der Kanton, der mehr Gewinnsteuereinnahmen generierte (Grafik 4.4). Dies bei einer negativen Korrelation von 0.43.

Grafik 4.4 Steuersenkungen und Bedeutung der Einnahmen 1998-2009 nach Kantonen

(y: kantonale Gewinnsteuersenkungen; x: Gewinnsteuereinnahmen in % aller Einnahmen)



Quelle: Berechnet nach ESTV (2011a) und ESTV (2011b).

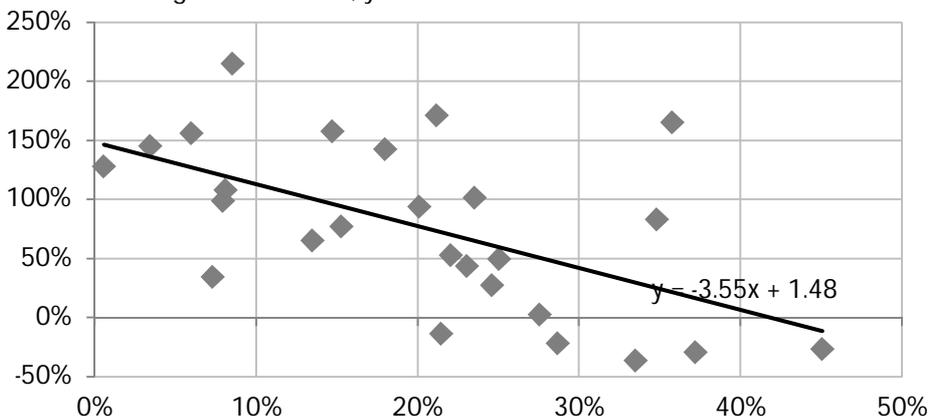
Während also kleinere Kantone ihre Unternehmenssteuern praktisch beliebig senken können, weil sie weder auf die Steuereinnahmen der juristischen Personen wirklich angewiesen sind,

noch hohe Steuerausfälle zu befürchten haben (z.B. OW, beide Appenzell), befinden sich andere in der Zwickmühle. Sie haben (teils) relativ hohe Steuersätze, sind aber gleichzeitig auf die Steuereinnahmen der juristischen Personen angewiesen. Das trifft vor allem auf die Kantone Gené und Basel, sowie etwas weniger auf Zürich, Tessin, Aargau, St. Gallen und Waadt zu.

Wie die obige Grafik 4.4 zeigt, trifft also der erste in der Literatur beschriebene Punkt auch auf die Schweizer Kantone zu. Tatsächlich senken die kleinen Kantone die Steuern überproportional, weil sie kein Risiko eingehen viele Steuereinnahmen zu verlieren. Punkt zwei aber, wonach die kleinen Kantone dank einer überproportionalen Anziehung von Steuersubstrat finanziell von den Steuersenkungen profitieren, lässt sich in der Schweiz widerlegen. Den kleinen Kantonen gelang es nicht, mittels Steuersenkungen ihre Einnahmen wesentlich zu erhöhen. So zeigt Grafik 4.5, dass die Zunahme der Unternehmenssteuereinnahmen über die letzten zehn Jahre signifikant negativ mit der Höhe der Unternehmenssteuersenkungen (hier mit Kapitalsteuersenkungen) in derselben Zeit korreliert (Korrelation von -0.57, mit absoluten Steuersenkungen ebenfalls -0.57). Je mehr ein Kanton also seine Unternehmenssteuern senkte, desto weniger nahmen seine Unternehmenssteuereinnahmen zu (oder sie nahmen gar ab). Präzise formuliert: mit einer Senkung der Unternehmenssteuern um ein Prozent generierte ein Kanton 3.5 Prozent weniger Unternehmenssteuereinnahmen. Das ist umso erstaunlicher, als dass kantonale Steuersenkungen Gewinnverschiebungen innerhalb der Schweiz (vgl. Feld und Kirchgässner 2001) und eine Verschiebung von Einkommenssteuersubstrat hin zu Unternehmenssteuersubstrat (vgl. Ganghof und Genschel 2008) wahrscheinlich machen, was automatisch zu mehr Unternehmenssteuersubstrat führen müsste. Die tieferen Einnahmen durch die gesenkten Steuersätze scheinen diese Effekte aber bei weitem überkompensiert zu haben.

Grafik 4.5 Unternehmenssteuersenkungen und -einnahmen nach Kantonen

(x-Achse: Steuersenkungen 1998-2009, y-Achse: Unternehmenssteuereinnahmen 1998-2009)



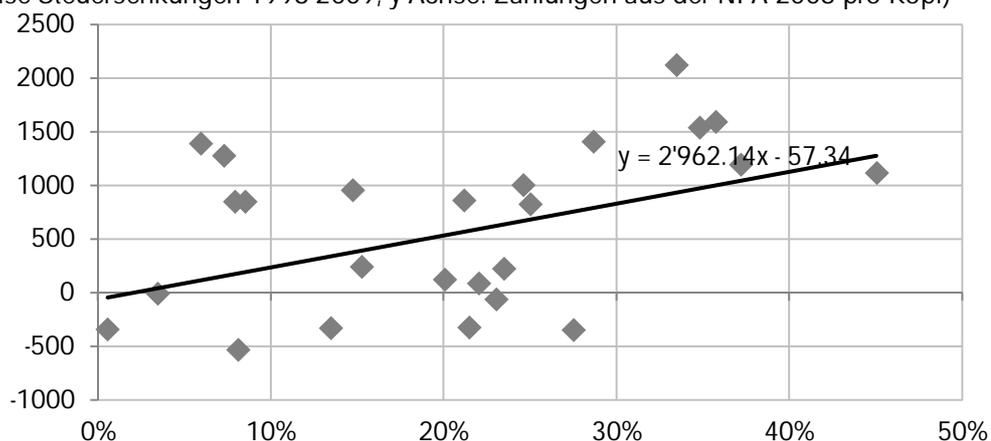
Quelle: Berechnet nach ESTV (2011a) und ESTV (2011b).

Daher überrascht es auch wenig, dass in den Kantonen die Gewinnsteuereinnahmen weniger stark zunahmten als auf Bundesebene, wo der Steuersatz in dieser Zeit konstant blieb. So steigerten die Kantone ihre Gewinnsteuereinnahmen gesamthaft um 125%, der Bund jedoch um 155%. Nur neun Kantone übertrafen die Mehreinnahmen des Bundes. Diese senkten ihre Gewinnsteuern in dieser Zeit um durchschnittlich 20%. Die Kantone jedoch, die hinter der Zunahme auf Bundesebene zurückblieben, senkten ihre Gewinnsteuern in derselben Zeit um durchschnittlich 34%. Andere, nicht steuerliche Faktoren scheinen also für die Unternehmen beim Standortentscheid innerhalb der Schweiz tatsächlich wichtiger zu sein.

Die Einnahmeausfälle durch Unternehmenssteuersenkungen konnten von den Kantonen auch nicht durch höhere Einkommenssteuereinnahmen, zum Beispiel durch den Zuzug von Gutverdienenden, kompensiert werden. So fällt auch die Korrelation zwischen Unternehmenssteuersenkungen und Unternehmens- und Einkommenssteuereinnahmen zwischen 1998 und 2009 mit -0.43 deutlich negativ aus. Und ein Kanton, der seine Unternehmenssteuern in dieser Zeitspanne um zehn Prozent senkte, nahm durchschnittlich ebenfalls fast zehn Prozent weniger an Unternehmens- und Einkommenssteuern ein, als der Kanton, der seine Unternehmenssteuern konstant belies. Dass die kleinen Kantone also trotz geringeren Einnahmen so massiv die Steuern senkten, kann grundsätzlich zwei Gründe haben. Einerseits profitierten die Kantone sicher von den generell zugenommenen steuerbaren Unternehmensgewinnen der letzten Jahre (siehe Kapitel 2.4), weshalb die Einnahmen aus der Unternehmensbesteuerung nur in wenigen Kantonen tatsächlich zurückgingen. Andererseits konnten sie sich die Ausfälle offenbar anderweitig finanzieren. Eine solche externe Finanzierungsquelle, die auch bei massiven Steuersenkungen nicht versiegt, ist der Finanz- und Lastenausgleich der NFA. Und tatsächlich zeigt sich, dass die Nettozahlungen pro Kopf der NFA von 2008 vor allem jenen Kantonen zugutekam, die in den letzten Jahren ihre Unternehmenssteuern massiv senkten (Grafik 4.6). Zwar heisst es immer, dass die NFA den finanzschwachen Kantonen gezielt Steuersenkungen erlauben soll, um Steuersubstrat anzuziehen und dadurch im Ressourcenindex aufzuholen. Doch wie in den Kapiteln 3.1 und 3.2 beschrieben wurde und wie Grafik 4.5 zeigte, sind Unternehmen nur beschränkt mobil, weshalb sich weder Steuersubstrat und schon gar nicht Arbeitsplätze durch flächendeckende Steuersenkungen anziehen lassen. Das wirkt sich doppelt aus: Erstens sind dadurch bloss Steuersenkungen ein ungeeignetes Mittel um ressourcenschwache Kantone zu fördern. Und weil die kantonalen Steuersenkungen nicht zur Anziehung von Steuersubstrat und damit zusätzlichem Ressourcenpotenzial führen, sinken zweitens auch die Auszahlungen aus der NFA an die steuersenkenden Kantone nicht. Somit verliert die NFA ihre bremsende Wirkung auf Steuersenkungen, und die Alimentation von Steuersenkungen via NFA geht weiter.

Grafik 4.6 Unternehmenssteuersenkungen und Zahlungen aus der NFA nach Kantonen

(x-Achse Steuersenkungen 1998-2009, y-Achse: Zahlungen aus der NFA 2008 pro Kopf)



Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b) und EFV (2011b).

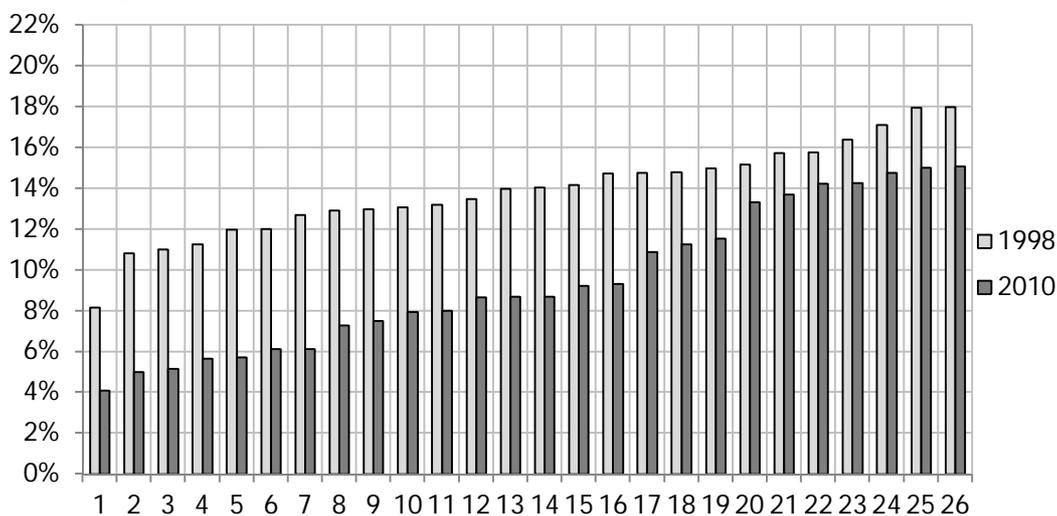
Wie stark die NFA-Beiträge und (Investitions-) Beiträge vom Bund sowie die Eigenfinanzierung der Kantone variieren, verdeutlicht ein Beispiel aus dem Jahr 2009: Der Kanton Genf generierte 66% (Unternehmenssteuern:14%) seiner Einnahmen durch Steuern und erhielt 7.7% seiner Einnahmen aus der NFA (sozio-demografischer Lastenausgleich) und aus Beiträgen vom Bund. Klar, dass wenig Spielraum für Steuersenkungen blieb: seit 2000 senkte der Kanton Genf die Gewinn-

steuern um 12% von 17% auf 15%. Der Kanton Obwalden senkte seine Gewinnsteuern in derselben Zeit um satte 68% von 13% auf 4%. Für solche massiven Steuersenkungen blieb genügend Spielraum: die Steuern im Kanton Obwalden machten 2009 nur knapp 23% (Unternehmenssteuern: 3%) der Einnahmen aus, die NFA und Bundesbeiträge dagegen 53% (EFV 2011b).

Mit der NFA ist die Steuerausschöpfung der Kantone seit 2008 kein Kriterium mehr zur Berechnung des Ressourcenpotentials. Bei den Zahlungen im Rahmen des NFA wird also nicht berücksichtigt, wie stark ein Kanton seine „Ressourcen“ besteuert. Dadurch entfällt für die Kantone der Anreiz, zuerst das eigene Steuersubstrat angemessen zu besteuern, bevor sie Geld aus dem NFA-Topf erhalten. Das im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) formulierte Ziel, die „Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen den Kantonen zu verringern“ (Art. 2 Buchstabe b), wird so nicht erreicht. Im Gegenteil: die kantonalen Unterschiede bei der Besteuerung der Unternehmen nahmen stark zu. So fiel das 1. Quartil der kantonalen Gewinnsteuersätze zwischen 1998 und 2010 von 12.8% auf 6.4%, wogegen das 3. Quartil lediglich von 15.1% auf 12.9% fiel. Die relative Mehrbelastung für das 75. Quantil gegenüber dem 25. Quantil vervielfachte sich also in nur zwölf Jahren. So bezahlte ein Unternehmen im Jahr 1998 im Kanton Glarus (damals 5. höchste Belastung) ein Drittel mehr Gewinnsteuern als im Kanton Thurgau (damals 5. tiefste Belastung). 2010 musste ein Unternehmen im Kanton Jura (heute 5. höchste Belastung) zweieinhalbmal so viel bezahlen wie im Kanton Aargau (heute 5. tiefste Belastung). Dementsprechend zeigt sich in Grafik 4.7 für das Jahr 2010 ein deutlich steileres Gefälle in den kantonalen Gewinnsteuersätzen als noch im Jahr 1998.

Grafik 4.7 Kantonale Gewinnsteuersätze 1998 und 2010

(aufsteigend geordnet nach beobachtetem Kanton (1 bis 26), Mittelwert aller Renditestufen)



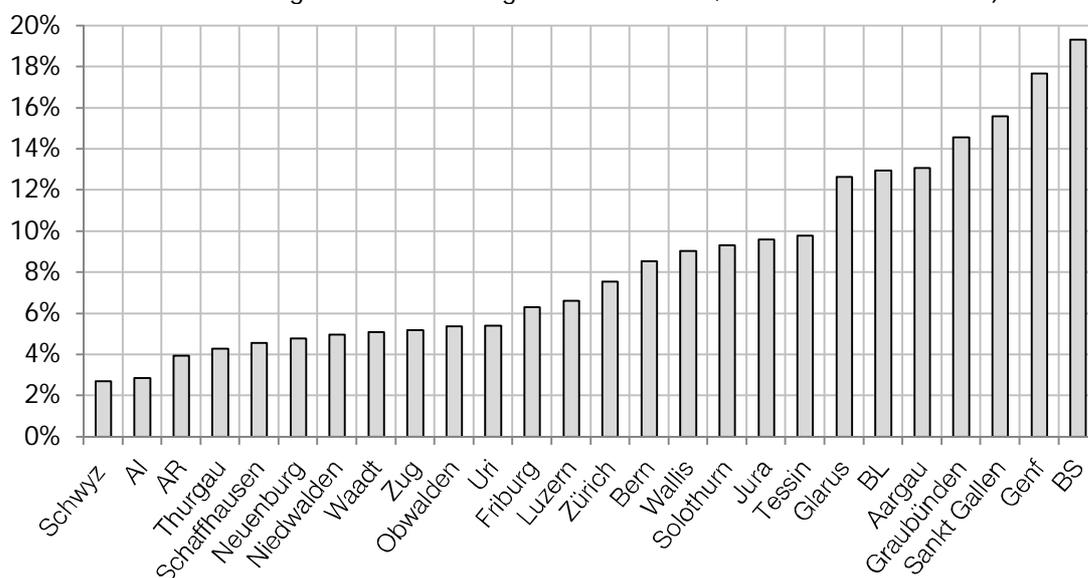
Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b).

All dies deutet daraufhin, dass einzelne Kantone schlicht nicht mehr in der Lage sind, den aggressiven Steuerwettbewerb mitzugehen. Dass gerade häufig diese Kantone via NFA die Steuersenkungen mitfinanzieren, ist untragbar. Noch extremer wird die Ungleichheit der Unternehmenssteuerlasten, wenn nicht die nominellen Sätze sondern die so genannte steuerliche Ausschöpfung herbeigezogen wird. Die steuerliche Ausschöpfung wird vom Bund für die Berech-

nung des Steuerausschöpfungsindex berechnet. Dieser Index,¹² den der Bund nur für das gesamte Ressourcenpotenzial der Kantone erhebt, zeigt, „wie stark die steuerlich ausschöpfbare Wertschöpfung (also das Ressourcenpotenzial wie Einkommen, Gewinne und Vermögenszuwachs) der Steuerpflichtigen effektiv durch Steuern der Kantone und Gemeinden belastet wird und somit nicht mehr für die private Verwendung zur Verfügung steht“ und zeichnet damit die effektive steuerliche Belastung nach (EFD 2010). Diese steuerliche Ausschöpfung lässt sich auch gesondert für die Gewinne der Unternehmen (Ressourcenpotenzial) und die Gewinnsteuereinnahmen (Belastung durch Steuern) berechnen. Grafik 4.8 zeigt die dadurch berechnete effektive steuerliche Belastung der Unternehmen nach Kantonen.

Grafik 4.8 Steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne nach Kantonen

(Gewinnsteuereinnahmen geteilt durch massgebende Gewinne, Mittelwert von 2006-08)



Quelle: Berechnet nach EFV (2011a) und EFV (2011b).

Die steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne variiert in der Schweiz je nach Kanton von unter drei Prozent bis knapp 20 Prozent. Das heisst, dass der Kanton Schwyz von einem durchschnittlichen Franken Unternehmensgewinn¹³ nur 2.7 Prozent Steuern abzieht, wogegen es im Kanton Basel-Stadt über 19.3 Prozent sind. Der Vergleich zwischen den Grafiken 4.7 und 4.8 zeigt, dass die unterschiedlichen nominellen Gewinnsteuersätze (Grafik 4.8) nur etwa die Hälfte der Unterschiede bei der effektiven Steuerbelastung (Grafik 4.7) erklären können. Diese Betrachtungsweise verdeutlicht damit, dass nicht nur die Steuerbemessung sondern auch die Erfassung des Steuersubstrats zwischen den Kantonen extrem variiert und damit Teil des Steuerwettbewerbes ist. Vermutlich führen etliche kantonale Sonder- und Ausnahmeregelungen zu eben diesem Resultat. Zudem dürfte den kantonalen Steuerbehörden teilweise schlicht das Know-how fehlen, um die Unternehmen angesichts der immer komplexeren Steuerpraktiken angemessen zu besteuern.

¹² Für die Berechnung des Steuerausschöpfungsindex werden die Steuereinnahmen ins Verhältnis zum Ressourcenpotenzial (Einkommen, Vermögen, Gewinne, usw.) gesetzt. Dieser Prozentsatz bildet die steuerliche Ausschöpfung ab. Diese wird mit dem CH-Schnitt zu einem Index der Kantone verrechnet, siehe EFD (2010).

¹³ Dabei sind die „unterschiedlichen Gewinne“ (ordentlich besteuerte Gewinne, Gewinne unter Beteiligungsabzug und Gewinne mit Sonderstatus) bereits berücksichtigt. Die Unternehmensgewinne berechnen sich demnach aus den „massgebende Gewinne der juristischen Personen ohne besonderen Steuerstatus“ und den „massgebende Gewinne der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus“, die nach ihrer potenziellen steuerlichen Ausschöpfung gewichtet sind. Die Gewinne unter Beteiligungsabzug werden nicht mitgerechnet, da sie nicht steuerbar sind.

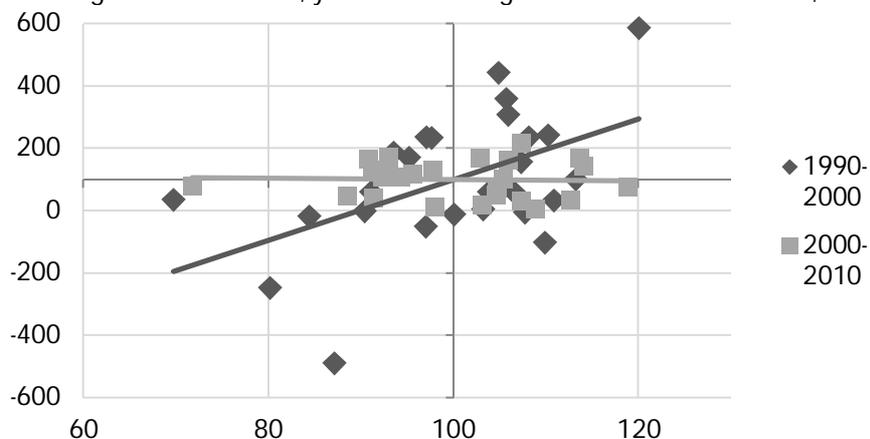
Das macht klar: von einem fairen und transparenten Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen kann keine Rede sein.

Die obigen Ausführungen bestätigen, dass die massiven Unternehmenssteuersenkungen gewisser Kantone besorgniserregende Ausmasse angenommen haben. Die Folgen sind offensichtlich: Das Gefälle zwischen den Kantonen vergrössert sich laufend, wodurch die wirtschaftlichen Zentren, die auf die Unternehmenssteuereinnahmen angewiesen sind, unter massiven Druck geraten. Es droht ein Leistungsabbau (zum Beispiel bei der Infrastruktur oder der Forschung und Entwicklung), der den Wirtschaftsstandort Schweiz effektiv bedroht. Dass sich diese Entwicklung in den letzten zehn Jahren massiv verschärft hat, bestätigt der Vergleich mit den Neunzigerjahren.

Auch zwischen 1990 und 2000 wurden die (gewichteten) kantonalen Gewinnsteuern gesenkt – 7% gegenüber 15% während den Nullerjahren) – und vor allem die Progression stark abgeschwächt. Allerdings war der Wettbewerb weit weniger stark und aggressiv, so dass für die Neunzigerjahre keine negative Korrelation zwischen der Bedeutung der Unternehmenssteuereinnahmen und der Unternehmenssteuersenkung in den Kantonen zu beobachten ist (Nullerjahre: -0.5). Zudem senkten – ganz anders als zwischen 2000 und 2010 (Basisjahr 2000) – eher die Kantone mit einer hohen Belastung im Basisjahr 1990 ihre Steuern, so dass es bis 2000 zu einer leichten Angleichung der kantonalen Unternehmenssteuerbelastungen kam (Grafik 4.9).

Grafik 4.9 Unternehmenssteuerbelastung und -senkung 1990-2000 vs. 2000-10

(x: Steuerbelastung 1990 bzw. 2000, y: Steuersenkungen 1990-00 bzw. 2000-10, indiziert)



Quelle: Berechnet nach ESTV (2011b).

Während zwischen 1990 und 2000 von den elf Kantonen mit einer tiefen Belastung (im Basisjahr 1990) lediglich vier ihre Steuern überdurchschnittlich senkten, waren es zwischen 2000 und 2009 (Basisjahr 2000) neun von dreizehn. Auch bei den Kantonen mit einer hohen Belastung im Basisjahr drehte die Entwicklung: Zwischen 1990 und 2000 konnte noch eine Mehrheit der Kantone mit einer hohen Belastung im Basisjahr ihre Steuern senken (8 von 15). Zwischen 2000 und 2010 war es dagegen eine Minderheit (6 von 13). Entsprechend wich auch die stark signifikant positive Korrelation von über 0.5 zwischen der Belastung im Basisjahr 1990 und den Steuersenkungen in den Neunzigerjahren einer leicht negativen Korrelation für die Jahre 2000 bis 2010 mit Basisjahr 2000. Die Unternehmenssteuerbelastung in den Kantonen driftet also seit zehn Jahren auseinander.

4.3 Schweizer Steuerregime unter europäischem Druck

Der innerkantonale Steuerwettbewerb hat den Kantonen kaum bei der Anziehung von Steuersubstrat geholfen. Die Schweizer Daten in Kapitel 4.2 bestätigen die Theorie der Kapitel 3.1 und 3.2 dahingehend. Ebenfalls nahegelegt hat diese Theorie aber, dass es gewisse hochmobile Unternehmen, die tatsächlich auf die Steuerbelastung reagieren (z.B. Headquarters), oder rein finanzielle Reaktionen von Unternehmen auf die Steuerbelastung (z.B. durch profit-shifting) gibt. Während in der Schweiz auf Bundesebene alle Gesellschaften voll besteuert werden, versuchen die Kantone anhand einer privilegierten Besteuerung von hochmobilen Gewinnen mittels Holdingprivileg und Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Erträgen (sog. „ring-fencing“) der Domizil- und Gemischten Gesellschaften solche anzuziehen, ohne dass es zu finanziellen Einbussen durch eine generelle Senkung der Unternehmenssteuern kommt. Die EU stört sich an diesen von den Kantonen gewährten Steuerprivilegien und fordert deren Abschaffung. Die Schweiz zeigt sich gesprächsbereit.¹⁴ Drei Ziele stehen für den Bundesrat dabei im Vordergrund: die steuerliche Attraktivität der Schweiz soll gewahrt bleiben, die internationale Akzeptanz des Steuersystems erhöht werden und die Finanzen bei Bund und Kantonen sollen im Lot bleiben. Um zu beurteilen, ob und wie dies zu erreichen ist, bedarf es erstens einer Abschätzung der quantitativen und qualitativen Bedeutung der Spezialgesellschaften und deren Mitarbeitenden in der Schweiz. Und zweitens muss eingegrenzt werden, wie sich eine Veränderung der steuerlichen Belastung der Spezialgesellschaften auf das Gewinn- und Einkommenssteuersubstrat in Bund und Kantonen auswirken könnte.

Wie Kapitel 2.4 zeigte, haben die in der Schweiz steuerbaren Gewinne der Spezialgesellschaften stark zugenommen und machen heute auf Bundesebene um die 40 Prozent der steuerbaren (d.h. ohne Gewinne unter Beteiligungsabzug) Gewinne und damit auch der Einnahmen aus (vgl. Grafiken 2.1 und 2.11). In absoluten Zahlen sind dies für die Jahre 2007/08 im Schnitt 39 Milliarden Gewinne beziehungsweise drei Milliarden Einnahmen. Auf Kantonsebene ist ihre Bedeutung dagegen wesentlich kleiner, da die Spezialgesellschaften im Schnitt nur mit ungefähr 1.5 Prozent belastet werden (berechnet nach BAK 2003). Die kantonalen Einnahmen aus der Gewinnbesteuerung der Spezialgesellschaften dürften demnach bei etwa 5 Prozent der total sechs Milliarden (2007/08) Einnahmen liegen. Dazu kommt der Kantonsanteil aus der direkten Bundessteuer von etwa einer halben Milliarde, insgesamt also eine knappe Milliarde Gewinnsteuereinnahmen bei den Kantonen. Wesentlich bedeutender für die Kantonsfinanzen sind deshalb die Einkommenssteuereinnahmen der Mitarbeitenden dieser Spezialgesellschaften. Leider gibt es zu den Zahlen der Mitarbeitenden nur sehr ungefähre Schätzungen. Der Bundesrat schätzt die Zahl der Mitarbeitenden grob auf 150'000 (Interpellation 07.3123). Die Erklärung von Bern geht von 10'000 beschäftigten Personen bei Rohstoffgesellschaften aus (EvB 2011), andere Quellen von 20'000. Der Verband Swiss Holding beziffert die Zahl der Mitarbeitenden von Headquarters auf ungefähr 50'000 bis 60'000 bei ungefähr 500 in der Schweiz ansässigen regionalen oder globalen Headquarters (Swiss Holding 2009). Die Swiss-American Chamber of Commerce schätzte die Zahl der bei ausländischen Firmen Angestellten im Jahr 2003 auf 210'000 (neueste Zahlen AmCham 2012: 390'000), wobei die Hälfte davon für den Schweizer Markt arbeitet und deshalb wenig mobil sein dürfte. Weitere 70'000 seien zudem an Produktionsstandorten ihrer Firmen in der Schweiz beschäftigt und nur 35'000 arbeiten tatsächlich für hochmobile Headquarters (AmCham 2006). Wahrscheinlich ist deshalb eine Zahl der Mitarbeitenden zwischen 100'000 und 150'000. Geht man weiter von einem steuerbaren Einkommen pro Mitarbeitenden von 94'000 Franken (ent-

¹⁴<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=de&msg-id=44786>

spricht dem 3. Quartil der Einkommensverteilung, ESTV 2011a) aus, ergibt dies ein Einkommenssteuersubstrat von 9 bis 13.5 Milliarden Franken. Bei einer durchschnittlichen Steuerbelastung dieser Einkommen von 15.85 Prozent (ESTV 2011b), ergibt dies Einkommenssteuereinnahmen von einer bis anderthalb Milliarden bei den Kantonen und 400 bis 600 Millionen beim Bund. Insgesamt generieren die Spezialgesellschaften und deren Mitarbeitende also grob geschätzt Steuereinnahmen von vier Milliarden beim Bund und etwa zwei bis zweieinhalb Milliarden bei den Kantonen. Dazu kommen Einkommens- und Beschäftigungseffekte für Dritte wie Finanzdienstleister und das Gewerbe. Hier Schätzungen vorzunehmen ist aber sehr spekulativ, ist doch unklar, ob ansässige Unternehmen und Personen, die von Spezialgesellschaften und ihren Mitarbeitern ausgelösten Preissteigerungen aus dem Markt „gedrängt wurden“, in die Bresche sprängen. Denkbar ist dies beispielsweise bei den stark gestiegenen Immobilienpreisen.

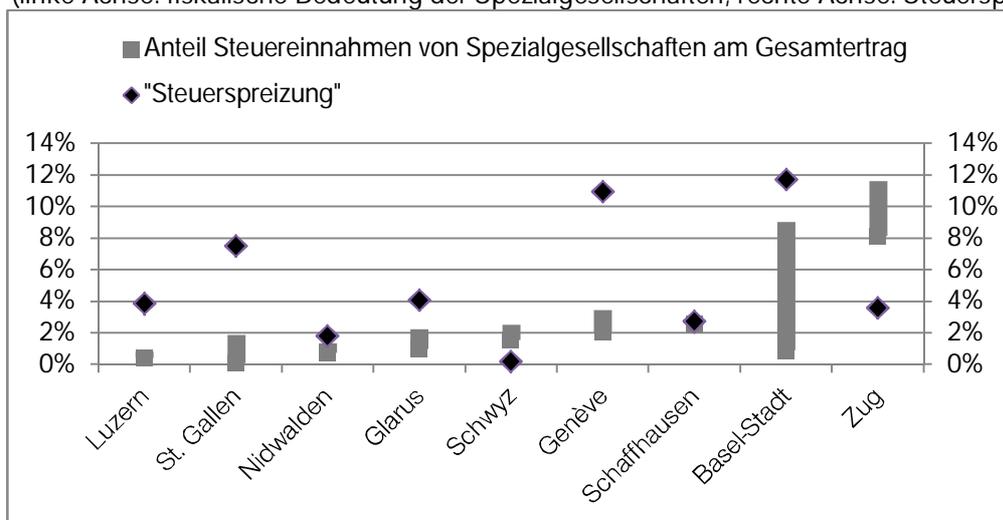
Wie reagieren die Spezialgesellschaften auf eine Aufhebung der Steuerregime und damit auf eine höhere Unternehmenssteuerbelastung? Weil die Spezialgesellschaften international ausgerichtet und zum Teil beherrscht sind, sowie in ihrer Tätigkeit weniger direkt mit der Schweiz verbunden sind als normale Unternehmen, sind die Spezialgesellschaften insgesamt mobiler als ein durchschnittliches Schweizer Unternehmen (siehe Kapitel 3.1 und 3.2). Grundsätzlich ist weiter davon auszugehen, dass die Gewinne mobiler als die Arbeitsplätze sind und deshalb stärker auf die Steuerbelastung reagieren (vgl. Kapitel 3.1). Ebenfalls sehr unterschiedlich dürfte die Reaktion verschiedener Formen der Spezialgesellschaften ausfallen. In Bezug auf eine Aufhebung des Holdingprivilegs ist zu beachten, dass auf Bundesebene bereits heute circa 90 Prozent der Gewinne von Holdinggesellschaften unter den Beteiligungsabzug fallen. Diese wären auch in Zukunft weder durch die kantonale noch durch die Bundesgewinnsteuer belastet. Die Steuererhöhung für Holdings läge deshalb je nach Kanton im Mittel bei maximal eineinhalb Prozentpunkten. Das Abwanderungsrisiko hängt auch davon ab, ob die Kantone auch in Zukunft Steuererleichterungen für Nicht-Dividendenerträge (Lizenz-, Zinserträge u.a.) gewähren. Die Gewinne der Holdings machen je nach Quellen etwa ein Viertel (SP 2008) bis knapp die Hälfte (BAK 2003) der besteuerten Gewinne der Spezialgesellschaften aus. Weil die Holdings kaum Personal beschäftigen, ist die Abwanderung von Arbeitsplätzen hier keine Gefahr. Allerdings ist es möglich, dass gewisse Holdings lediglich Gemischten Gesellschaften nachgelagert sind und deshalb ebenso stark auf die Unternehmenssteuer reagieren wie diese. Die gleichen Quellen beziffern die Gewinne der Domizilgesellschaften auf etwa ein Fünftel der Gewinne der Spezialgesellschaften. Allerdings muss hierbei berücksichtigt werden, dass es in den letzten Jahren zunehmend schwieriger wurde, Gewinne in eine Gebietskörperschaft auszulagern ohne jegliche wirtschaftliche Aktivität in derselben zu betreiben. Demnach dürfte dieser Anteil eher noch zurückgegangen sein. So oder so sind kaum direkte Arbeitsplätze mit den Domizilgesellschaften verbunden. Bleiben die Gemischten Gesellschaften. Diese machen zwar nur ungefähr 3'000 der gut 20'000 Spezialgesellschaften in der Schweiz aus (Steuerperiode 2003/04, Interpellation 07.3123, SP 2008), trotzdem dürften sie sowohl bezüglich der versteuerten Gewinne, der Arbeitsplätze, wie auch wegen ihrer zentralen Funktion innerhalb der Unternehmen mit Abstand am wichtigsten sein. Die Gewinne der Gemischten Gesellschaften belaufen sich auf etwa die Hälfte der Gewinne der Spezialgesellschaften (SP 2008: 57%, BAK 2003: 43%), wobei dieser Anteil in den letzten Jahren auf Grund der Gewinnsteigerungen der Rohstofffirmen eher etwas zugenommen haben dürfte. Von den Mitarbeitenden dürften etwa Dreiviertel der bei Spezialgesellschaften Angestellten bei einer Gemischten Gesellschaft arbeiten. Gleichzeitig hätten sie bei einer Abschaffung der Steuerregime die happigste Erhöhung der Gewinnsteuern zu erwarten, je nach Kanton um drei bis elf Prozentpunkte. Auch wenn damit klar ist, dass die Gemischten Gesellschaften am steuerelastischsten sind, dürften sich die Gewinne dieser Gesellschaften in der Schweiz trotzdem nicht auf null redu-

zieren. Denn erstens ist möglich, dass teilweise auch für Gemischte Gesellschaften die Steuerbelastung nur ein untergeordnetes Kriterium ist. Zweitens nähme die Steuerbelastung in gewissen Kantonen nach Abschaffung der Steuerregime nur unwesentlich zu. Und drittens bestreiten heute auch Schweizer Unternehmen einen Teil der privilegiert besteuerten Gewinne; diese Unternehmen dürften aber dem Schweizer Standort stark verbunden und kaum steuersensitiv sein.

Grafik 2.13 zeigte bereits, dass nur wenige Kantone eine namhafte Anzahl Spezialgesellschaften beherbergen. Von diesen Kantonen wären wiederum nur wenige von einer Aufhebung der kantonalen Steuerregime wirklich betroffen. Die folgende Grafik 4.10 soll deshalb einen Überblick über die am meisten betroffenen Kantone geben. Dabei wird einerseits die Spannweite des auf drei verschiedene Arten geschätzten Anteils der Gewinnsteuern der Spezialgesellschaften am gesamten Fiskalertrag eines Kantons angegeben (graue Säule, linke Achse), andererseits die Steuerspreizung im Kanton zwischen dem heutigen Steuersatz für eine Gemischte Gesellschaft und dem ordentlichen Steuersatz (schwarzer Punkt, rechte Achse). Beachtet wurden die neun Kantone mit dem bedeutendsten Anteil Gewinnsteuereinnahmen der Spezialgesellschaften am Fiskalertrag.

Grafik 4.10 Meist betroffene Kantone bei einer Abschaffung der Steuerregime

(linke Achse: fiskalische Bedeutung der Spezialgesellschaften, rechte Achse: Steuerspreizung)



Quelle: eigene Berechnungen mit Daten von ESTV, EFV, BAK 2003 und SP 2008.

Grafik 4.10 zeigt deutlich, dass in etlichen Kantonen mit einer tiefen Gewinnsteuerbelastung die Differenz zwischen der ordentlichen Belastung und jener für eine Gemischte Gesellschaft schon heute sehr klein ist. Dazu gehören die Kantone Luzern (Differenz zwischen Belastung einer Gemischten Gesellschaft nach BAK 2003 und dem effektiven Gewinnsteuersatz:¹⁵ 4%), Schwyz (0.2%), Zug (3.6%) und Schaffhausen (2.7%). Es ist davon auszugehen, dass diese Kantone ihre ordentlichen Steuersätze leicht senken, so dass die Steuerbelastung für die Spezialgesellschaften ungefähr gleich bleibt und es zu keinen Abwanderungen kommt. Anders präsentiert sich die Lage für den Zentrumsanton Genf. Hier beträgt die Steuerdifferenz über 12 Prozent (nominell 11%). Eine generelle Unternehmenssteuersenkung, um so allfällige Abwanderungen von Spezialgesellschaften zu verhindern, ist für Genf zumindest kurzfristig finanziell nicht tragbar, da die Einnahmeausfälle auf dem bisher ordentlichen Steuersubstrat zu hoch wären. Es käme deshalb

¹⁵ Effektiver Gewinnsteuersatz entspricht hier dem Unternehmenssteuerausschöpfungsindex, siehe Grafik 3.9.

teilweise zu Abwanderungen aus der Schweiz, aber vor allem auch zu Verschiebungen der Gewinne und eventuell gewisser Arbeitsplätze innerhalb der Schweiz hin zu jenen Kantonen, die den Spezialgesellschaften auch in Zukunft niedrige Steuersätze bieten könnten. Der dadurch entstehende Verlust bei den Unternehmenssteuereinnahmen wird jedoch teilweise durch die Mehreinnahmen infolge der höheren Belastung der weiterhin in Genf versteuerten Gewinne kompensiert. Ob die Arbeitnehmenden bei einem Umzug ihres Unternehmens in einen anderen Kanton tatsächlich ihren Wohnsitz ändern würden ist fragwürdig, weshalb von geringen Einkommenssteuerausfällen auszugehen ist. Da die Steuereinnahmen der Kantone mit tiefen Steuersätzen durch das zusätzliche Steuersubstrat stiegen, blieben die Einnahmen über alle Kantone hinweg wohl unverändert. In den Kantonen Basel-Stadt und Waadt ist die Datengrundlage unzureichend, um die Auswirkungen einer Aufhebung der kantonalen Steuerregime abzuschätzen. Eine Analyse der wenigen zu Basel-Stadt verfügbaren Daten lässt jedoch vermuten, dass der grosse Anteil der Gewinnsteuereinnahmen von privilegierten Unternehmen am Fiskalertrag auf einige wenige, weitgehend immobile Grossunternehmen zurückzuführen sind. Im Kanton Waadt werden viele Steuererleichterungen in Form von tieferen Steuern bei Unternehmensansiedlungen gewährt (ehemals Bonny-Beschluss).¹⁶ Die statistische Abgrenzung zu den Firmen, denen Steuerprivilegien gemäss Art. 28 StHG (gemischte Gesellschaften u.a.) gewährt wurden, ist nicht möglich. Daher lassen sich auch für den Kanton Waadt keine präzisen Aussagen machen.

Die Aufgabe der von der EU kritisierten Steuerprivilegien dürfte folgende Auswirkungen haben:

- Ein Teil der privilegierten Gesellschaften bzw. die von ihnen versteuerten Gewinne dürften am heutigen Standort bleiben. Ein Teil wird in Tiefsteuernkantone wechseln und ein Teil dürfte ins Ausland abwandern.
- Die Steuereinnahmen in den für Spezialgesellschaften steuerlich attraktiven Kantonen dürften steigen. Gleichzeitig sinken aber deren Nettoansprüche aus dem Finanzausgleich, so dass mehr NFA-Mittel für die übrigen Kantone frei werden.
- Die negativen Auswirkungen in den Kantonen betreffen vor allem den Kanton Genf, der besonders viele steuerlich privilegierte Firmen (gemischte Gesellschaften) beherbergt. Unklar sind die Konsequenzen für die Kantone Basel-Stadt und Waadt, weil wichtige Informationen und Daten fehlen. Mit der Aufgabe der Steuerprivilegien dürfte Steuersubstrat aus Genf (ev. Basel-Stadt und Waadt) abwandern. Weil auf dieses Steuersubstrat heute nur wenig Steuern bezahlt wird, dürften kaum Steuerausfälle resultieren. Ausfälle könnten daraus resultieren, dass mit der Abwanderung privilegierter Firmen Wertschöpfung aus den betroffenen Kantonen abwandert, die bei den ordentlich besteuerten Firmen zu mehr Aufträgen und somit Steuersubstrat geführt hat. Diese Ausfälle dürften aber durch die höheren Steuern der verbleibenden, früher privilegierten Firmen sowie den zusätzlichen Ansprüchen aus dem Finanzausgleich wenigstens teilweise kompensiert werden.
- Inwiefern die Kantone Steuerausfälle bei den natürlichen Personen verzeichnen werden, ist unklar. Denn viele in privilegierten Firmen beschäftigte Arbeitnehmer wohnen nicht im Sitzkanton der Firma (Bsp. Glencore im Kt. Zug, CEO Glasenberg im Kt. Zürich).
- Beim Bund resultieren Mindereinnahmen, wenn ein Teil der Firmen ins Ausland abwandert. Diese Ausfälle sind nur grob abzuschätzen, da es der Bund bisher versäumt hat,

¹⁶ http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/11_INT_607_Texte_CE.pdf

entsprechende Untersuchungen vorzunehmen. Heute betragen die Einnahmen aus privilegierten Gesellschaften rund 4 Mrd. Fr. (juristische und natürliche Personen). Verschwundet – sehr pessimistisch geschätzt – die Hälfte, so betragen die Ausfälle etwas über 1.5 Mrd. Fr.

- Der innerkantonale Steuerwettbewerb in der Schweiz wird verschärft: Die Kantone kompetieren nicht mehr nur um das kaum mobile Steuersubstrat der „ordentlichen Gesellschaften“, sondern auch um die hochmobilen Gewinne der Spezialgesellschaften, wo die Steuersätze tatsächlich ein entscheidender Faktor sind.

Um die negativen Auswirkungen der Aufgabe dieser Steuerprivilegien aufzufangen, sind folgende Massnahmen ins Auge zu fassen.

- Der Bund muss die Steuerbasis ausweiten, um die Steuerausfälle zu kompensieren (Verkürzung der Fristen für Verlustvorträge usw.). Bereits mit der überfälligen Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips (Unternehmenssteuerreform II) ergeben sich Mehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe.
- Die Steuerbasis soll auch im Steuerharmonisierungsgesetz ausgeweitet werden. Das bremst den interkantonalen Steuerwettbewerb und entlastet die Zentrumskantone finanziell. Darüber hinaus muss der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen durch weitere Massnahmen eingeschränkt werden (Einführung einer Untergrenze beim Steuersatz).
- Um Steuerausfälle in Zentrumsantonen (insb. Genf) aufzufangen, sollte der Soziodemografische Lastenausgleich (SLA) im NFA ausgebaut werden. Studien haben gezeigt, dass der SLA bereits heute - unabhängig von der Aufgabe der Steuerprivilegien - zu wenig Mittel erhält.
- Bis zur vollständigen Abschaffung der Steuerprivilegien soll eine Übergangsfrist eingeführt werden. Das schafft Zeit, damit sich Bund, Kantone und Gemeinden an die neuen Rahmenbedingungen anpassen können.

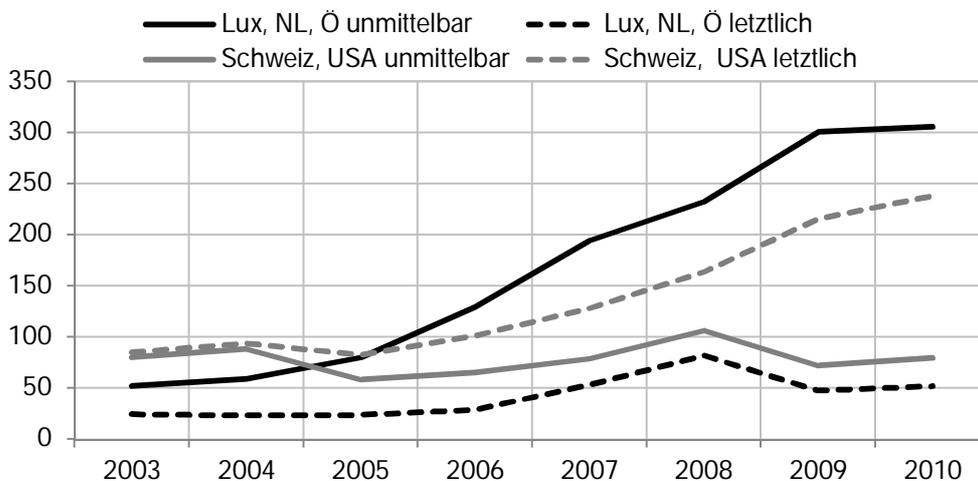
Keine Lösung sind die immer wieder vorgeschlagenen generellen Steuersenkungen für Unternehmen. Diese sind nicht zielgerichtet, sondern führen generell zu enormen Steuerausfällen. Beispielsweise würden die Stadt und Kanton Zürich, wo sich bereits heute wenige steuerlich privilegierte Firmen aufhalten, in grössere Schwierigkeiten geraten, ihre öffentlichen Dienstleistungen und die Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Das wäre volkswirtschaftlich schädlich.

4.4 Die Schweiz und internationale Steuerpraktiken

Das „Schweizer Modell“ zur Anziehung von hochmobilen Gewinnen ist bei weitem nicht das einzige. Wenig überraschend versuchen verschiedene Ländern hochmobile Gewinne mit spezifischen tiefen Steuern anzuziehen ohne gleichzeitig die ordentlichen Unternehmenssteuersätze senken zu müssen. Bekannt sind beispielsweise die tiefen Besteuerungen von Erträgen aus immateriellen Gütern (sog. IP-income) in den Benelux-Ländern. Dabei werden auf Lizenz- und oder Patenterträgen nur null bis sieben Prozent Gewinnsteuern erhoben, wobei es auf üblichen Erträgen bis zu 30 Prozent sind (Deloitte 2010). Dies wird von Unternehmen dahingehend genutzt, als dass Unternehmensteile von ausserhalb der Benelux-Länder Lizenzgebühren an Unternehmensteile in einem Benelux-Land entrichten. Dadurch verschiebt sich der Konzerngewinn vom Nicht-Benelux-Land – hier mindern die Lizenzgebühren als Aufwand den Gewinn – ins Benelux-Land,

wo die Lizenzgebühren als eingenommene Lizenzerträge den Gewinn erhöhen. Einerseits verringert dies die gesamte Steuerbelastung für diese Konzerne massiv; andererseits bedeutet dies für die Benelux-Länder eine Möglichkeit Unternehmensgewinne anzuziehen, ohne gleichzeitig die Steuerbemessung für weniger mobile, bereits ansässige Unternehmen einzuschränken und somit Steuereinnahmen zu verlieren (siehe zum Beispiel IKEA in *The Economist* 2011). Das Nachsehen haben die Länder, wo die Unternehmen ihre Gewinne tatsächlich erwirtschaften, aber auf Grund der zu entrichtenden Lizenzgebühren, die den Gewinn mindern, nichts mehr versteuern – zum Beispiel die Schweiz. Das zeigt: Auch die Schweiz wird vermehrt Opfer von Steueroasen. Die Statistiken zum ausländischen Kapitalbestand in der Schweiz (SNB 2011a) bestätigen dies. Aus der Unterscheidung zwischen dem Herkunftsland des unmittelbar und jenem des letztlich Berechtigten geht hervor, dass ein grosser Teil des ausländischen Kapitals, das Unternehmen in der Schweiz halten, über Zweiggesellschaften in Drittstaaten gehalten wird und somit das Herkunftsland des unmittelbar und letztlich Berechtigten nicht identisch sind (Grafik 4.11). Insgesamt stieg der Anteil der Kapitalbestände in der Schweiz, die über Zweiggesellschaften in Drittländer gehalten werden, seit 2004 von 20 auf über 50 Prozent am gesamten Kapitalbestand (SNB 2011a). Es ist zu vermuten, dass dahinter vor allem die Absicht zur Vermeidung von Schweizer Steuern durch die Unternehmen steckt (Verrechnungssteuer, Gewinnsteuer).

Grafik 4.11 Kapitalbestand in der Schweiz nach unmittelbar und letztlich Berechtigten
(in Mrd. Franken, nach Herkunftsland des unmittelbar und letztlich Berechtigten 2003-10)



Quelle: Berechnet nach SNB (2011a).

Beliebt als Sitz von solchen Zweiggesellschaften sind vor allem die erwähnten Niederlande und Luxemburg, sowie Österreich. Diese Länder beherbergen zwischen fünf und zehn Mal mehr unmittelbar Berechtigte als letztlich Berechtigte am Kapitalbestand in der Schweiz (Grafik 4.11). Neben der erwähnten tiefen Besteuerung von Lizenzerträgen in Holland und Luxemburg, dürfte dies ebenfalls damit zusammenhängen, dass diese Länder Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz abgeschlossen haben. Somit kann die Verrechnungssteuer auf dorthin gezahlten Dividenden und Zinsen rückgefordert werden. Zudem kennt zum Beispiel Holland eher lasche Steuergesetze, die es ermöglichen den dort anfallenden bzw. dorthin verschobenen Gewinn in Steueroasen wie die Cayman Islands weiter zu verschieben, wo praktisch keine Unternehmenssteuern existieren (siehe Beispiel Google in *Bloomberg* 2010). Zu den Ländern, die umgekehrt mehr letztlich als unmittelbar Berechtigte beherbergen, gehören die USA, weitere Länder in Amerika und Asien sowie die Schweiz. So hielten Schweizer Unternehmen 2010 über 50 Milliarden

Franken Kapital in der Schweiz via Zweiggeseellschaften im Ausland (vgl. auch Steiner 2009). Auch hier sind „Steuroptimierungen“ durch Schweizer Unternehmen zum Beispiel via Lizenzgebühren wahrscheinlich.

Dies zeigt, dass eine international faire und nicht diskriminierende Unternehmensbesteuerung auch im Interesse der Schweiz wäre. Denn einerseits belastet der schwelende Konflikt mit der EU zunehmend die Standortbedingungen für ausländische Unternehmen in der Schweiz, die einer erheblichen Rechtsunsicherheit ausgesetzt sind (Swiss Holding 2009). Andererseits droht auch die Schweiz in Sachen Unternehmensbesteuerung zunehmende Opfer von Steueroasen zu werden. Die Schweiz sollte deshalb nicht nur auf eine Lösung des Steuerstreits mit der EU hinarbeiten, sondern auch an den internationalen Aktivitäten für eine faire Besteuerung partizipieren, um so internationale Gewinnverschiebungen einzudämmen, die auch zu Lasten der Schweiz gehen.

5 Literatur

- Agosti, S., 2009. *Die Schweiz zwischen Steuerwettbewerb und internationalem Druck*. Bern: Universität Bern
- AmCham (Swiss-American Chamber of Commerce), 2006. *Foreign Companies in Switzerland. The forgotten Sector*.
- AmCham (Swiss-American Chamber of Commerce), 2012. *Multinational Companies in Geneva and Vaud – Growth Engine at Risk*.
- Arthur D. Little, 2002. *Headquarters are on the move*. Zürich
- Arthur D. Little, 2009. *Headquarters on the move – Benchmarking from Global and Regional Headquarters in Switzerland*.
- Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S. und Sayek, S., 2004. FDI and economic growth: the role of local financial markets. In *Journal of International Economics* (2004), 64.
- Alfaro, L., Chanda, A., Kalemli-Ozcan, S. und Sayek, S., 2006. *How Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Exploring the Effects of Financial Markets on Linkages*.
- BAK, 2003. *Die angemessene Berücksichtigung der Gewinne von privilegiert besteuerten Gesellschaften im neuen schweizerischen Finanzausgleich*.
- BAK, 2011. BAK Taxation Index 2011, Executive Summary.
- Bacher, H.U. und Brühlhart, M., 2010. *Progressiv Taxes and Firm Births*.
- Bartelsmann, E.J. und Beetsma, R.M.W.J., 2000. Why pay more? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries.
- Becker, J. und Fuest, C., 2005. *Optimal Tax Policy when Firms are Internationally Mobile*.
- Becker, S.O., Egger, P.H. und Merlo, V., 2009. *How Low Business Tax Rates Attract Multinational Headquarters: Municipality-Level Evidence from Germany*.
- Bellak, C., Leibrecht, M. und Damijan, J.P., 2007. *Infrastructure endowment and corporate income taxes as determinants of Foreign Direct Investment in Central- and Eastern European Countries*.
- BFS (Bundesamt für Statistik), 2005. *Kantonale Volkseinkommen nach Empfänger*.
- Billington, N., 1999. The location of foreign direct investment: an empirical analysis. In *Applied Economics*, 31.
- Bird, R. M., 1996. *Why Tax Corporations?* Toronto: International Center for Tax Studies
- Bloomberg Businessweek, 2010. *Dutch Sandwich' saves Google billions in taxes*.
- Borensztein, E., De Gregorio, J. und Lee, J-W., 1998. How does foreign direct investment affect economic growth? In *Journal of International Economics*, 45.
- Brühlhart, M., Jametti, M. und Schmidheiny, K., 2007. *Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials?*

- Bucovetsky, S. und Haufler, A., 2005. *Tax Competition when Firm choose their Organizational Form: Should Taxloopholes for Multinationals be closed?*
- Clausing, K.A., 2009. Multinational Firm Tax Avoidance and Tax Policy. In *National Tax Journal*, 62/4.
- Cummins, J.G. und Hubbard, R.G., 1994. *The tax sensitivity of foreign direct investment: evidence from firm-level panel data.*
- De Mooij, R.A., and Ederveen, S., 2005. Explaining the Variation in Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment. In *Tinbergen Institute Discussion Paper no. 05/108.*
- De Mooij, R.A. und Ederveen, S., 2006. What a difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital flows. In *Economic Papers*, 261. Europäische Kommission: Brüssel
- De Mooij, R.A. und Ederveen, S., 2008. *Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings.*
- Deloitte, 2010. *Press article: Benelux tax competition to attract IP income is on again.* Eingesehen am 29.02.2012 unter: http://www.deloitte.com/view/en_LU/lu/press-room/press-articles/aee80f9393db7210VgnVCM200000bb42f00aRCRD.htm
- Devereux, M. und Griffith, R., 1998. Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals. In *Journal of Public Economics (1998)*, 68. Amsterdam: Elsevier
- Devereux, M. und Griffith, R., 2002. The Impact of Corporate Taxation on the Location of Capital: A Review. In *Swedish Economic Policy Review*, 9.
- Devereux, M. und Lockwood, B., 2006. *Taxes and the size of the foreign-owned capital stock: which tax rates matters?*
- Devereux, M. und Sørensen, P., 2006. *The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reforms.*
- Dimelis, S.P. und Papaioannou, S.K., 2009. FDI and ICT Effects on Productivity Growth: A Comparative Analysis of Developing and Developed Countries. In *European Journal of Development Research (2010)*, 22.
- Dischinger, M. und Riedel, N., 2009. *Corporate taxes and the location of intangible assets within multinational firms.*
- Ecoplan, 2010. *Kostenverlagerungen zu Lasten der Städte.*
- EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement), 2010. *Rohstoff, Steuerausschöpfungsindex 2011.*
- EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung), 2011a. *Finanzstatistik der Schweiz 2009.*
- EFV (Eidgenössische Finanzverwaltung), 2011b. *Ressourcen- und Lastenausgleich Datengrundlagen 2004-2012 .*
- Erklärung von Bern, 2011. *Rohstoffe. Das gefährlichste Geschäft der Schweiz.* Hg. Erklärung von Bern. Salis Verlag: Zürich

- ESTV (Eidgenössische Steuerverwaltung), 2006. *Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform 1997*.
- ESTV (Eidgenössische Steuerverwaltung), 2011a. *Dokumentation – Zahlen und Fakten – Direkte Bundessteuer*.
- ESTV (Eidgenössische Steuerverwaltung), 2011b. *Steuerbelastung in der Schweiz 1990-2010*.
- Europäische Kommission, 2011. *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB)*.
- Feld, L. und Kirchgässner, G., 2001. *The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons*.
- FEW-HSG (Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik), 2008. *KMU-Landschaft im Wandel. Eine Studie anhand der Betriebszählungen 1998, 2001 und 2005*. Neuenburg: BFS
- Fontagné, L. und Mayer, T., 2005. *Determinants of Location Choices by Multinational Firms : A Review of the Current State of Knowledge*.
- Ganghof, S. und Genschel, P., 2008. Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa. In *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*. Hrsg. Von Martin Hoepfner und Armin Schäfer.
- Genschel, P., 2002. *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der EU*. Frankfurt: Campus
- Gius, M.P. und Frese, P., 2002. The impact of state personal and corporate tax rates on firm location. In *Applied Economics Letters* (2002) 9.
- Goodspeed, T., Martinez-Vazquez, J. und Zhang, L., 2006. *Are Other Government Policies More Important than Taxation in Attracting FDI?*
- Gordon, R.H. und MacKie-Mason, J.K., 1995. Why Is There Corporate Taxation in a Small Open Economy? The Role of Transfer Pricing and Income Shifting. In *The Effects of Taxation on Multinational Corporations*, ed. Martin Feldstein, James R. Hines Jr., R. Glenn Hubbard. Chicago: University of Chicago Press
- Gordon, R.H. und Slemrod J., 1998. *Are „real“ responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?* Cambridge: National Bureau of Economic Research
- Hansson, A. und Olofsdotter, K., 2008. *Foreign Direct Investment in Europe: Tax Competition and Agglomeration Economies*.
- Haufler, A. und Wooten, I., 1998. *Country Size and Tax Competition for Foreign Direct Investment*.
- Hebous, S., Ruf, M. und Weichenrieder, A., 2010. The Effects of Taxation on the Location Decision of Multinational Firms: M&A vs. Greenfield Investments. In *CESIFO Working Paper*, 3076.
- Höhn, E. und Waldburger, R., 2001. *Steuerrecht, Band 1*. Bern: Verlag Paul Haupt
- Huizinga, H.P. und Voget, J., 2009. *International Taxation and the Direction and Volume of Cross-border M&As*.

- IMD, 2011. *World Competitiveness Yearbook 2011*.
- Kinoshita, Y., 2000. *R&D and technology spillovers via FDI: Innovation and absorptive capacity*.
- Kirchgässner, G., 2010. *Die Schweiz unter Druck: Für und Wider eines internationalen Steuerwettbewerbs*.
- Kirchgässner, G., 2007. *Vorüberlegungen zu einer Steuerstrategie des Kantons Zürich*.
- KOF, 2010. *Konjunkturumfrage, Investitionen*. Zürich: ETH Zürich
- KOF, 2011. *Konjunkturumfrage, Investitionen*. Zürich: ETH Zürich
- KPMG, 2009. *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009*.
- Leibrecht, M. und Rixen, T., 2010. *Double Tax Avoidance and Tax Competition for Mobile Capital*.
- Loretz, S., 2008. *The condition of corporate taxation in the OECD in a wider context*.
- Luthi, E. und Schmidheiny, K., 2011. The Effect of Agglomeration Size on Local Taxes. In *CESIFO Working Paper*, 342.
- Maffini, G. und Mokkalas, S., 2011. *Profit Shifting and Measured Productivity of Multinational Firms*.
- NZZ, 2011. *Steuerfreie Milliardengewinne*. Eingesehen am 07.07.2011 unter: http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/steuerfreie_milliardengewinne_1.1011613_7.html
- OECD, 2011. *Gross domestic product*.
- Osmundsen, P., Hagen, K.P. und Schjelderup, G., 1997. Internationally mobile firms and tax policy. In *Journal of International Economics*, 97-113. Amsterdam: Elsevier
- Overesch, M. und Wamser, G., 2009. Who Cares About Corporate Taxation? Asymmetric Tax Effects on Outbound FDI. In *Ifo Working Paper*, 59.
- SNB (Schweizerische Nationalbank), 2011a. *Direktinvestitionen 2010*.
- SNB (Schweizerische Nationalbank), 2011b. *Ertragsbilanz in Zahlungsbilanz der Schweiz: Quartalsschätzung 1. Quartal 2011*.
- Schweizerische Steuerkonferenz, 2011. *Das schweizerische Steuersystem*.
- SP, 2008. *Vorschlag der SP-Fraktion zur Lösung des Steuerstreits mit der EU*.
- Yves Steiner, 2009. *Le delaware paradis des firmes suisse* in L'Hebdo.
- Steuerverwaltung Kanton Zug, 2011. *Steuerbuch, Erläuterungen zu § 69 Verwaltungsgesellschaften (Domizil- und gemischte Gesellschaften)*.
- Stöwhase, S., 2002. *Profit Shifting Opportunities, Multinationals, and the Determinants of FDI*. München: Ludwig-Maximilians-Universität.
- Stöwhase, S., 2005. Tax-Rate Differentials and Sector-Specific Foreign Direct Investment: Empirical Evidence from the EU. In *FinanzArchiv*, 61/4.

- Swenson, D.L., 2001. Transaction type and the effect of taxes on the distribution of foreign direct investment in the United States, in J.R. Hines (ed.), *International Taxation and Multinational Activity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Swiss Holding, 2009. *Headquarter-Standort Schweiz im internationalen Wettbewerb*. Die Konkurrenz schläft nicht – gezielte Verbesserungen drängen sich auf.
- Tannenwald, R., 1996. State Business Tax Climate: How Should It Be Measured and How Important Is It? In *New England Economic Review*.
- The Economist, 2011. *The secret of IKEA's success*.
- Van Parys, S. und James, S., 2010. *Why Lower Tax Rates May be Ineffective to Encourage Investment: The Role of The Investment Climate*.
- Voget, J., 2009. *Headquarters Relocation and International Taxation*.
- WEF, 2010. *The Global Competitiveness Report 2010-2011*.
- Wilson, J.D., 1999. Theories of tax competition. In *National Tax Journal*, 52.
- Winner, H., 2005. Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data. In *International Tax and Public Finance*, 12. Dordrecht: Springer

Grafikverzeichnis

Grafik 2.1	Steuersubstrat und Steuereinnahmen 2007/08	16
Grafik 2.2	Entwicklung der Unternehmensgewinne und Steuereinnahmen.....	17
Grafik 2.3	Steuerbelastung des Gewinns einer Aktiengesellschaft 2010 nach Kantonen	18
Grafik 2.4	Effektive Durchschnittsbelastung in Prozent des Gewinns.....	19
Grafik 2.5	Änderung der Gesamtbelastung nach Renditestufe von 1998-2010	20
Grafik 2.6	Kapitalsteuereinnahmen 1990-2009.....	21
Grafik 2.7	Entwicklung der Einnahmen auf Ebene Bund 1990-2009.....	21
Grafik 2.8	Entwicklung der Einnahmen auf Ebene Kantone und Gemeinde 1990-2009.....	22
Grafik 2.9	Anteil der Unternehmenssteuereinnahmen an den Gesamteinnahmen.....	22
Grafik 2.10	Unternehmensgewinne nach steuerlichem Status 1998 bis 2008	23
Grafik 2.11	Einnahmen aus dem Transithandel seit 1980.....	24
Grafik 2.12	Massgebende Gewinne der Spezialgesellschaften	26
Grafik 2.13	Gewinnsteuersenkungen und Gewinnsteuereinnahmen der Kantone.....	26
Grafik 4.1	Weltweite Entwicklung der Gewinnsteuersätze 1999-2009.....	32
Grafik 4.2	Steuersenkungen und BIP-Wachstum der hochentwickelten Ländern 2000-09.....	33
Grafik 4.3	Gewinnsteuersenkungen 1998-2010 nach Kanton.....	34
Grafik 4.4	Steuersenkungen und Bedeutung der Einnahmen 1998-2009 nach Kantonen	34
Grafik 4.5	Unternehmenssteuersenkungen und -einnahmen nach Kantonen	35
Grafik 4.6	Unternehmenssteuersenkungen und Zahlungen aus der NFA nach Kantonen.....	36
Grafik 4.7	Kantonale Gewinnsteuersätze 1998 und 2010.....	37
Grafik 4.8	Steuerliche Ausschöpfung der Unternehmensgewinne nach Kantonen.....	38
Grafik 4.9	Unternehmenssteuerbelastung und -senkung 1990-2000 vs. 2000-10	39
Grafik 4.10	Meist betroffene Kantone bei einer Abschaffung der Steuerregime.....	42
Grafik 4.11	Kapitalbestand in der Schweiz nach unmittelbar und letztlich Berechtigten	45

Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen**Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS**

- 64 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2008/2009 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, April 2009
Négociations conventionnelles et salariales 2008/2009. Avril 2009
- 65 Mit Konjunkturstabilisierung längerfristige Wachstumschancen sichern – Eine Auswertung der neueren empirischer Forschungsli-
teratur und ein Plädoyer für ein Umdenken in der Schweizer Wirtschaftspolitik, Juni 2009
- 66 Wie die Diskriminierung der MigrantInnen in der Arbeitswelt beseitigen? Das Programm des SGB, Juli 2009, *avec résumé en fran-
çais. Juillet 2009*
- 67 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2008, September 2009; *Évolution des effectifs syndicaux en 2008. Sep-
tembre 2009.*
- 68 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2009 / 2010; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Mai 2010. *Négocia-
tions conventionnelles et salariales 2009/2010 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2010.*
- 69 Mitgliederentwicklung 2009, September 2010, *Évolution des effectifs des syndicats en 2009, septembre 2010*
- 70 11. SGB-Frauenkongress vom 20. und 21. November 2011. Vereinbarkeit jetzt! Erwerbsarbeit – Familienarbeit: Schluss mit dem
Zeitdilemma! August 2010. *11^e Congrès des femmes de l'USS des 20 et 21 novembre 2009. Emploi et famille : un casse-tête au
quotidien ! Août 2010*
- 71 Auswirkungen einer Frankenaufwertung auf die Schweizer Wirtschaft. Ergebnisse von ökonomischen Modellsimulationen. Sep-
tember 2010 - *Effets d'une appréciation du franc sur l'économie suisse. Résultats de simulations réalisées à l'aide de modèles éco-
nométriques. Janvier 2011*
- 72 Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft – Auswirkungen auf die Schweizer Konjunktur. November 2010
- 73 54. SGB-Kongress vom 5. – 6. November 2010: Kongresspapiere und Resolutionen. Dezember 2010 –
54^e Congrès de l'USS du 5 au 6 novembre 2010 : textes d'orientation et résolutions. Décembre 2010
- 74 Jahresmedienkonferenz des SGB vom 5. Januar 2011: Gute Löhne und Renten für alle; Mehr Geld zum Leben; Lebensrisiken
gemeinsam tragen. Januar 2011 - *Conférence de presse annuelle de l'USS du 5 janvier 2011 : Des salaires décents et des rentes
suffisantes ; Davantage de revenus pour vivre - Assumer solidairement les risques de la vie. Janvier 2011*
- 75 Erlass von Mindestlöhnen aufgrund der flankierenden Massnahmen. Eine Praxisübersicht. Februar 2011.
- 76 AHV bleibt stabil. SGB-Finanzierungsszenarien für die AHV. März 2011. *L'AVS toujours stable. Scénarios de l'USS pour le finance-
ment de l'AVS. Mai 2011.*
- 77 SGB-Verteilungsbericht. April 2011, *avec résumé en français.*
- 78 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2010/2011; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Mai 2011. *Négociations
conventionnelles et salariales 2010/2011 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2011.*
- 79 Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung, Mai 2011, *avec résumé en
français.*
- 80 Mindestlohn – Situation und Handlungsbedarf. Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn (Kurzfassung), Juli 2011 / *Salaires
minimums : situation et mesures requises – Rapport du groupe d'expert(e)s de l'USS sur les salaires minimums (version abrégée),
septembre 2011.*
- 81 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2010. Oktober 2011. *Évolution des effectifs des syndicats en 2010. Octobre
2011.*
- 82 Rund um die Uhr konsumieren = Rund um die Uhr arbeiten. Februar 2012. *Consommer 24 heures sur 24, c'est travailler 24 heures
sur 24. Février 2012.*
- 83 Berufliche Vorsorge I. Rendite: Ursachen, Zusammenhänge und Perspektiven. März 2012, *avec résumé en français.*
- 84 Berufliche Vorsorge II. Lebenserwartung: Eine kritische Analyse der heute verwendeten Grundlagen. März 2012, *avec résumé en
français.*
- 85 Berufliche Vorsorge III. Verwaltungskosten: Bedeutendes Sparpotenzial. März 2012, *avec résumé en français.*
- 86 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, *avec résumé en français.*
April 2012.
- 87 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2011/2012; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2012. *Négocia-
tions conventionnelles et salariales 2011/2012 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2012.*
- 88 *Conditions de travail et salaires dans l'horticulture. Août 2012.*
- 89 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011. August 2012. *Évolution des effectifs des syndicats en 2011. Sep-
tembre 2012.*
- 90 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nur für eine Minderheit. Zur wirtschaftlichen Lage der Rentner und Rentnerinnen in der
Schweiz. September 2012. *Seule une minorité peut maintenir son niveau de vie antérieur. La situation économique des retraités et
des retraitées en Suisse. Septembre 2012.*
- 91 Unternehmensbesteuerung: Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch
avec synthèse en français. Oktober 2012

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).

Chaque commande supplémentaire coûte 4 francs l'exemplaire ; pour les numéros plus volumineux, 10 francs/ex. (frais de port inclus).

Bestelltalon: Einsenden an SGB, z.H. Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02
oder per e-mail: info@sgb.ch

Talon de commande: à envoyer à l'USS, c/o Maria-Rosa d'Alessandris, Kathrin Kohler, c.p., 3000 Berne 23 ; télécopieur 031 377 01 02
ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier:

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Je commande les Dossiers suivants :

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Nr. / N° Anzahl Ex. / Nombre d'ex.

Name, Vorname / Nom, Prénom:.....

Strasse / Rue:.....

Ort / Localité:.....