PORTAS CAPITAL

Newsletter Juni 2014



Steuerstandort Schweiz – quo vadis?

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom und Vorsitzender der Geschäftsleitung a.i. von economiesuisse

Das Thema Steuern ist oft negativ belastet: Ausdrücke wie Steuerdumping, Steueroase, unfairer oder «race-to-the-bottom» Steuerwettbewerb und Steuergeschenke machen die Runde. Gerade die Schweiz sieht sich derzeit starken Vorwürfen aus dem Ausland ausgesetzt. Aufgrund der internationalen Entwicklung sind wir denn auch gefordert, unser Steuersystem anzupassen. Ob dieser teilweise hitzig geführten Diskussion geht leider oft vergessen, dass das Steuersystem eines Landes generell ein wichtiger Standortfaktor darstellt. Genauso falsch wäre es allerdings, das Steuersystem isoliert zu betrachten. Betten wir die Diskussion daher zunächst in den richtigen Kontext ein. Was macht denn eigentlich den Unternehmensstandort Schweiz aus und wie wichtig ist in diesem Zusammenhang die Steuerlast? Beginnen wir mit einer Erfolgsgeschichte.

1867 war es Henri Nestlé, einem Apotheker deutscher Herkunft, gelungen, ein lösliches Milchpulver herzustellen, das Säuglingen als Muttermilchersatz gegeben werden konnte. Damit war der Grundstein für ein heute weltweit tätiges Unternehmen mit Sitz in der Schweiz gelegt. 1898 wurde mit einem Milchpulverwerk in Norwegen die erste ausländische Fabrik übernommen. Nach der Fusion mit der Anglo-Swiss Condensed Milk Company verfügte das Unternehmen mit dem berühmten Vogelnest als Marke bereits Anfang des 20. Jahrhunderts über Betriebsstätten in den USA, Grossbritannien, Spanien und Deutschland. Die Erfolgsgeschichte wird bis heute weiter geschrieben. Nestlé betreibt aktuell 447 Produktionsstätten in 194 Ländern und beschäftigt weltweit 335‘000 Arbeitskräfte.

Das Beispiel Nestlé zeigt, dass die Schweiz seit über einem Jahrhundert in die Weltwirtschaft eingebunden ist, wie kaum ein anderes Land. In einer kleinen Volkswirtschaft ohne nennenswerte Rohstoffe müssen sich grosse Unternehmen international öffnen und sich der Konkurrenz auf den globalen Märkten stellen. Die Schweiz hat diesen vermeintlichen Nachteil schon früh zu ihrem Vorteil genutzt. Dank konstanter Innovation und hohem Qualitätsbewusstsein hat sich die Schweiz zu einem wertschöpfungsintensiven und hochtechnologisierten Werk-, Dienstleistungs- und Denkplatz entwickelt. So steht die Schweiz heute als ein klarer Gewinner der Globalisierung da.

Mit Offenheit zum Erfolg

Die Offenheit und die internationale Vernetzung der Schweizer Wirtschaft sind heute bedeutende Standortvorteile für international tätige Unternehmen. Offene Grenzen für Güter und Dienstleistungen, für Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte erlauben es hier ansässigen Unternehmen, die Märkte weltweit zu bedienen, bzw. globale Wertschöpfungsketten zu steuern. Auch mit der Teilnahme am europäischen Binnenmarkt sowie einer ganzen Reihe von Freihandels- und Doppelbesteuerungsabkommen mit Partnern weltweit hat sich die Schweiz als ausgezeichneter Standort für global vernetzte Unternehmen positioniert. Die Schweiz ist heute einer der führenden Standorte für die Verwaltung von Immaterialgütern, die Finanzierung und das Halten von Konzerngesellschaften (Holdings) sowie allgemein für zentrale Steuerungsfunktionen international tätiger Konzerne (Headquarter-Funktionen).

So haben sich hierzulande mehrere regionale Cluster von stark international ausgerichteten Unternehmen gebildet. Beispiele sind die Unternehmen im Bereich «life science» und die Spezialitätenchemie in Basel, die Finanzplätze von Zürich und Genf, der Rohstoffhandelsplatz in Zug und am Genfersee, die Uhren- und Feinmechanikindustrie in der Region Biel-Neuenburg sowie die Niederlassungen weltweit führendender Modeunternehmen im Tessin. Diese Netzwerke von multinationalen Grossunternehmen sowie einheimischen Zulieferund Dienstleistungsunternehmen sind stark auf den Export ausgerichtet, bzw. Teil von globalen Wertschöpfungsketten.

International tätige Unternehmen sind für die Volkswirtschaft der Schweiz von grosser Bedeutung. Sie erwirtschaften 36 Prozent des Bruttoinlandproduktes und beschäftigen etwa 1.3 Millionen Arbeitskräfte. Zudem sind sie ein bedeutender Wachstumstreiber. Rund die Hälfte der in den letzten zehn Jahren neu entstandenen Arbeitsplätze gehen auf das Konto diese Unternehmen. Nicht zuletzt tätigen sie gut 75 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsausgaben und sind damit massgeblich verantwortlich für die starke Innovationsleistung der Schweiz.[1]

Standortfaktor Steuern

Jeder Erfolg hat aber auch seine Nebenwirkungen. So ist der Immobilienmarkt angespannt, die Lohnkosten sind im internationalen Vergleich hoch und der starke Franken verteuert die Exporte. Für internationale Gesellschaften sind dies bedeutende Kostennachteile, welche aber durch andere Standortfaktoren teilweise kompensiert werden können: So ist das Bildungswesen ausgezeichnet, die Infrastruktur ist qualitativ hochstehend, die politischen Verhältnisse sind stabil, die Finanzpolitik des Staates ist nachhaltig – und die Steuerbelastung ist moderat. Damit wird deutlich: Es wäre falsch, die Attraktivität des Schweizer Standortes rein dem Steuersystem zuzuschreiben. Vielmehr geht es um die Summe von Standortfaktoren, die im Bündel attraktiv sein müssen. Eine moderate Steuerbelastung ist somit beileibe nicht der einzige, aber ein gewichtiger Standortvorteil der Schweiz. Für die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts ist es deshalb äusserst wichtig, dass die Schweiz im Steuerbereich auch in Zukunft weltweit zu den führenden Standorten zählt.

[1] Boston Consulting Group (2012). Mulitnational Companies in Geneva and Vaud: Growth Engines at Risk!

Paradigmenwechsel im internationalen Steuerrecht

Gerade die fortschreitende und sich intensivierende Globalisierung, von der auch die Schweiz stark profitiert, ist Auslöser für grundlegende Veränderungen im internationalen Steuerrecht. Während sich Märkte global integrierten, ist das internationale Steuerrecht geprägt durch unterschiedliche nationale Regelungen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) kritisiert, dass multinationale Unternehmen verschiedene nationale und internationale Steuerregeln zu ihrem Vorteil kombinieren.
Sie können dadurch zum Teil sehr tiefe effektive Steuerbelastungen erzielen. Mit Rückendeckung durch die G-20 hat die OECD in letzter Zeit einen Aktionsplan zur «Vermeidung aggressiver Steuerplanung und künstliche Gewinnverschiebung» lanciert. Beabsichtigt wird, dass Gewinne künftig dort besteuert werden, wo die Wertschöpfung tatsächlich stattfindet. Stellt diese Entwicklung eine Bedrohung für die Schweiz dar?

Besteuerung am Ort der wirtschaftlichen Substanz

Internationale Unternehmen verfügen in der Schweiz über eine bedeutende wirtschaftliche Substanz. Aktivitäten wie die Verwertung von Immaterialgütern, das Halten von Beteiligungen, die Konzernfinanzierung, der internationale Grosshandel sowie Headquarter-Funktionen sind nur mit hochqualifizierten Arbeitskräften und der nötigen Kapitalausstattung auszuüben. Briefkastenfirmen sind kaum von Bedeutung. Für die Schweiz ist es also grundsätzlich vorteilhaft, wenn Gewinne dort besteuert werden, wo die Wertschöpfung stattfindet.

Während heute in den allermeisten Staaten Spezialregeln für mobile Erträge bestehen, strebt die OECD ein «level playing field» mit gleichen Bedingungen für alle Unternehmen an. Sollten die angestrebten gleichen Spielregeln tatsächlich von sämtlichen Staaten eingehalten werden, so wäre diese Entwicklung für die Schweiz durchaus positiv. Dank der insgesamt sehr attraktiven Standortbedingungen braucht die Schweiz den Steuerwettbewerb nicht zu fürchten. Von einem fairen Steuerwettbewerb auf Grundlage attraktiver allgemeiner Steuersätze könnte sie am Ende sogar profitieren.

Das Steuerprojekt der OECD ist ausserordentlich ambitioniert. Der Aktionsplan besteht aus 15 unterschiedlichen Handlungsfeldern. Viele dieser Aktionsfelder werden innerhalb der OECD seit Jahren diskutiert und bearbeitet. Dabei geht es um grundsätzliche Fragen nach der «wahren» wirtschaftlichen Substanz, dem «richtigen» Ort der Besteuerung und der «fairen» Aufteilung von Besteuerungsrechten. Ob sich solch komplexe Fragen im Rahmen des Projektes lösen lassen, bleibt fraglich.

Politisch wird der Aktionsplan massgeblich von der G-20 vorangetrieben. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und die USA gehören zu den Hauptunterstützern. Gewisse Konfliktlinien zeichnen sich jedoch bereits ab. Die Gefahr, dass auf Druck mächtiger Staaten einzelne Aktionspunkte forciert und andere gebremst werden, ist durchaus real. Eine Entwicklung dahingehend, dass sich zwar kleinere Staaten, nicht aber die Grossen anpassen müssen, wäre mit der Zielsetzung «gleich langer Spiesse für alle» nicht vereinbar und würde den Prozess im Grundsatz infrage stellen.

Weiterentwicklung des Unternehmenssteuersystems

Während die Schweiz also mit dem Ansatz der «gleich langen Spiesse für alle» leben kann, fordert die internationale Entwicklung starke Anpassungen der Schweizer Gesetzgebung im Bereich von steuerlichen Spezialregimes. Dabei handelt es sich um kantonale Statusgesellschaften wie Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaft sowie speziellen Regeln auf Bundesebene. Bei letzteren sind vor allem die Regeln für eine schweizerische Betriebsstätte einer ausländischen Konzernfinanzierungsgesellschaft und diejenigen der Prinzipalgesellschaft betroffen. Mit diesen speziellen steuerlichen Regeln für internationale Unternehmen war die Schweiz im Steuerwettbewerb lange Zeit erfolgreich und es gelang ihr, einen steuerlich attraktiven Standort für mobile Erträge zu bieten. So generierte die Besteuerung von Lizenz-, Zins- und Beteiligungserträgen erhebliche Einkünfte für Bund und Kantone.

Doch mittlerweile werden diese Steuerpraktiken, die eine Unterscheidung zwischen der Besteuerung von Wertschöpfung im Inland und im Ausland vorsehen, vom Ausland nicht mehr akzeptiert. Würde die Schweiz trotzdem an den heutigen Lösungen festhalten, drohen Gegenmassnahmen des Auslands. Internationale Auseinandersetzungen aber schaden der Attraktivität des Standorts. Im Dezember 2012 hat die EU ihren Mitgliedstaaten in einem Aktionsplan Massnahmen wie z.B. «schwarze Listen» oder das Aussetzen von Doppelbesteuerungsabkommen empfohlen, um Drittstaaten wie die Schweiz «zur Anwendung von Mindeststandards zu veranlassen».[2] Italien hat vergleichbare Massnahmen gegen die Schweiz bereits in Kraft gesetzt und benachteiligt dadurch grenzüberschreitend tätige Unternehmen substanziell.

Planungssicherheit

Angesichts des Paradigmenwechsels im internationalen Steuerrecht muss sich die Schweiz also den neuen Realitäten anpassen. Der Übergang vom heutigen System hin zu einer international akzeptierten Unternehmensbesteuerung ist jedoch steinig und mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Die Schweiz muss nun glaubwürdig signalisieren, dass sie sich auch künftig zu steuerlich attraktiven Rahmenbedingungen verpflichtet und gleichzeitig die nötigen Massnahmen trifft, um die internationale Akzeptanz des Steuersystems zu garantieren. Nur so kann die Rechts- und Planungssicherheit für betroffene Unternehmen gewährleistet werden. Nach dem Ja des Schweizer Stimmvolkes zur Masseneinwanderungsinitiative der SVP und den damit verbundenen europapolitischen Unsicherheiten ist dieses Ziel umso wichtiger.

Ausgewogene steuerpolitische Stossrichtung

Gemeinsam arbeiten Bund und Kantone daran, einen Ersatz für die international nicht mehr akzeptierten Steuerregimes zu finden. Diese sogenannte Unternehmenssteuerreform III soll drei Zielvorgaben erreichen:

- Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit
- Sicherstellung der internationalen Akzeptanz des Steuersystems
- Erhalt der finanziellen Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern

[2] Europäische Kommission (2012). Empfehlungen der Kommission vom 6. Dezember 2012 für Massnahmen durch die Drittländer zur Anwendung von Mindeststandards für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich veranlasst werden sollen. Brüssel C(2012 8805.

Die Ziele der Unternehmenssteuerreform III (USTRIII) stehen in einem komplexen, teilweise auch widersprüchlichen Verhältnis zueinander. Einfache Lösungen gibt es nicht. Durch die ersatzlose Abschaffung der Statusgesellschaften könnte die internationale Akzeptanz zwar sichergestellt werden, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit aber ginge verloren. Denn damit wäre eine massive Erhöhung der Steuerbelastung für mobile Erträge auf ein nicht mehr wettbewerbsfähiges Niveau verbunden. Generelle Gewinnsteuersenkungen alleine als Kompensation für diese Steuererhöhung sind in der kurzen Frist kein Ersatz für die Statusgesellschaften. Es ist unklar, ob die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit damit wiedererlangt werden kann. Zudem wäre eine rasche und starke Gewinnsteuersenkung eine grosse finanzpolitische Herausforderung.

Deshalb haben sich Bund und Kantone in einer gemeinsamen Projektorganisation auf eine ausgewogene steuerpolitische Stossrichtung geeinigt:

- Ersatz der Statusgesellschaften durch international akzeptierte Regelungen (z.B. Lizenzbox und Zinsabzug auf Sicherheitseigenkapital)
- Kantonale Steuersenkungen gemäss individueller Ausgangslage mit finanzieller Unterstützung des Bundes
- Abbau standortschwächender Steuerlasten

Die Wirtschaft unterstützt diese Stossrichtung, da sie dem komplexen Spannungsfeld der Reform gerecht wird. Ein differenzierter Ansatz, wie er vorgeschlagen wird, hat die besten Chancen, eine auch in Zukunft attraktive und ergiebige Unternehmensbesteuerung sicherzustellen.

Mit dem Bericht der Projektorganisation haben Bund und Kantone verschiedene Massnahmen skizziert und ein Bekenntnis zu einem nachhaltig attraktiven Steuerstandort abgegeben. Eine Umfrage des Beratungsunternehmens EY («Swiss Attractiveness Survey») zeigt, dass dieses Signal in der Wirtschaft gut angekommen ist. Viele internationale Unternehmen sind der Meinung, dass die Unternehmenssteuerreform III es der Schweiz ermöglicht, die Veränderungen im internationalen Steuerrecht proaktiv anzugehen, womit der Standort letztlich gestärkt werden kann.[3]

Koordiniertes und Zielgerichtetes Vorgehen

Eine erfolgreiche Anpassung des Schweizerischen Steuerrechts setzt voraus, dass sich alle innenpolitischen Akteure koordinieren und zielgerichtet vorgehen. Eine solche Einigung ist anspruchsvoll und könnte sich gar als eigentlicher Knackpunkt der Reform erweisen. So sind die Kantone je nach lokaler Wirtschaftsstruktur sehr unterschiedlich betroffen. Der interkantonale Finanzausgleich macht aus den Kantonen jedoch eine Schicksalsgemeinschaft, da im Falle eines Scheiterns der Reform auch den Nehmerkantonen schmerzliche finanzielle Ausfälle drohen. Die Ausgangslage ist also komplex. Damit am Ende alle Kantone – ressourcenstarke wie auch ressourcenschwache – von einer erfolgreichen Unternehmenssteuerreform profitieren, sind technisch durchdachte Ausgleichsmassnahmen vorzusehen. Und diese gibt es.

Der Bund profitiert mit knapp 50 Prozent der gesamten Gewinnsteuereinnahmen massgeblich von den Statusgesellschaften. Um die finanziellen Spielräume der Kantone zu vergrössern, wird der Bund «vertikale Ausgleichsmassnahmen» ergreifen. Dabei handelt es sich um eine Erhöhung der Einnahmenteilung von Bundessteuern zugunsten der Kantone. Die Unterstützung des Bundes wird

[3] NZZ am Sonntag vom 08.06.2014: Zuversicht trotz Privilegienverlust.

es den Kantonen erleichtern, jene Massnahmen umzusetzen, die nach ihrer jeweils spezifischen Ausgangslage sinnvoll sind.

Durch dieses ausgewogene Massnahmenpaket von steuer- und finanzpolitischen Massnahmen ist es möglich, alle drei Ziele der Reform zu erreichen. Erstens kann die internationale Akzeptanz sichergestellt werden, zweitens wird die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Konkurrenzstandorten erhalten bzw. gar gestärkt. Dies sichert den Erhalt des Steuersubstrats sowie der Arbeitsplätze der internationalen Firmen und stellt somit drittens die finanzielle Ergiebigkeit der Unternehmenssteuern sicher. Das Massnahmenpaket stellt deshalb eine gute Grundlage für eine breite politische Unterstützung der Reform dar. Denn von einer erfolgreichen Umsetzung profitiert die Schweiz als Ganzes: Bund, Kantone und Gemeinden; Nehmer- und Geberkantone; Haushalte und Unternehmen.

Wichtig ist, dass die Reform nicht durch den Einbezug von Themen und Konflikten aufgeladen wird, die wenig oder nur am Rande mit der Unternehmensbesteuerung zu tun haben. Die Weiterverfolgung von Vorschlägen wie die Beteiligungsgewinnsteuer oder die Reform des NFA würden lediglich die Umsetzung gefährden. Nur mit Einigkeit im Innenverhältnis kann die Schweiz die aussenpolitische Herausforderung erfolgreich meistern.

Kurzum: Die erfolgreiche Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III ist eine elementare Voraussetzung für die Attraktivität des Steuer- und damit des Unternehmensstandortes Schweiz.

Rudolf.minsch@economiesuisse.ch
www.economiesuisse.ch



Prof. Dr. Rudolf Minsch ist Chefökonom und Vorsitzender der Geschäftsleitung von economiesuisse. Er leitet innerhalb des Dachverbandes der Schweizer Unternehmen den Bereich «Wirtschaftspolitik, Bildung, Energie/Umwelt».

In einem Nebenamt ist er für die Weiterentwicklung des volkswirtschaftlichen Simulationsmodells SwissSim im Rahmen der Weiterbildungsstufe der Universität St. Gallen verantwortlich und ist dort auch als Referent tätig. Darüber hinaus wirkt Rudolf Minsch als Gastprofessor für Wirtschaftspolitik an der Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur, wo er bis zu seinem Stellenantritt bei economiesuisse vollamtlicher Professor für Volkswirtschaftslehre war. Rudolf Minsch hat an der Universität St. Gallen Volkswirtschaftslehre studiert und absolvierte im Anschluss daran das «Program for Beginning Doctoral Students» bei der Stiftung der schweizerischen Nationalbank in Gerzensee. Danach vertiefte er seine Studien an der Boston University.

Disclaimer
Die Informationen und Meinungen in diesem Bericht wurden von Portas Capital am angegebenen Datum erstellt und können sich ohne vorherige Mitteilung ändern. Der Bericht wurde einzig zu Informationszwecken publiziert sowie an eine ausgewählte Anzahl natürlichen und juristischen Personen unter Vertraulichkeit versandt. Der Bericht wurde ohne Berücksichtigung der Zielsetzungen, der finanziellen Situation oder der Bedürfnisse eines bestimmten Kunden erstellt. Die Informationen stammen aus oder basieren auf Quellen, die der Portas Capital als zuverlässig erachtet. Dennoch kann keine Gewähr für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Informationen geleistet werden. Die Portas Capital lehnt jede Haftung für Verluste aus der Verwendung dieses Berichts ab. Der Bericht enthält keinerlei Empfehlungen rechtlicher Natur oder hinsichtlich Investitionen, Rechnungslegung oder Steuern. Verweise auf frühere Entwicklungen sind nicht unbedingt massgebend für künftige Ergebnisse. Die Weiterverwendung des Berichts sowie damit verbundene Erkenntnisse dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung von Portas Capital geschehen. Die Publikation des Newsletters oder Teile davon dürfen nicht in öffentlich zugänglichen Medien erscheinen.