

Wie wirkt sich die Abschaffung des Holdingprivilegs auf die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen aus?

Eine Modellrechnung gibt Einblicke in die Wirkung der Abschaffung der Steuerprivilegien für Sondergesellschaften. Die Simulation berücksichtigt, wie viel Steuersubstrat möglicherweise ins Ausland abwandert oder sich von einem Kanton in einen anderen bewegt. Bei plausiblen Annahmen zeigt das Modell, dass die Steuererträge ohne Anpassung der kantonalen Steuersätze insgesamt weniger stark zurückgehen, als wenn Bund und Kantone zusammen Firmen mit einem im Vergleich zu heute relativ tiefen einheitlichen Satz von 13% oder 16% besteuern würden. Gleichzeitig käme es ohne einheitlichen Steuersatz zu Verschiebungen von Ressourcen zwischen Kantonen, was via Finanzausgleich aufgefangen werden müsste.



Wie werden die Sondergesellschaften auf die Abschaffung der Steuerprivilegien reagieren? Mit dieser grundlegenden Frage beschäftigt sich die vorliegende Untersuchung. Foto: Keystone

Das vom Bundesrat jetzt in die Vernehmlassung geschickte Paket zur Unternehmenssteuerreform III enthält zahlreiche Massnahmen. Die folgenden Überlegungen¹ zeigen die Wirkung des zentralen Elements der Reform auf: der Abschaffung der Steuerprivilegien für sogenannte Sondergesellschaften, also Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften. Die Rechnungen stützen sich ausschliesslich auf öffentlich verfügbare Daten und berücksichtigen die weiteren Elemente der Reform wie zum

Beispiel die Lizenzboxen² nicht. Damit kann dieser Beitrag nicht den Anspruch erheben, die Wirkung der Unternehmenssteuerreform III insgesamt zu prognostizieren. Die Konzentration auf diejenige Veränderung, die die anderen Anpassungen erst notwendig macht, hat jedoch einen grossen illustrativen Wert: Losgelöst von kompensierenden Massnahmen, wird analysiert, was die Abschaffung der Steuerprivilegien bewirkt.

Unterschiedliche Bedeutung der Sondergesellschaften für die Kantone

Heute können Kantone Sondergesellschaften besonders attraktive Besteuerungsmodalitäten anbieten. Da die Sondergesellschaften teilweise hohe Gewinne versteuern, erzielen die Kantone trotz günstigen Konditionen noch bedeutsame Steuereinnahmen:³ Sondergesellschaften zahlten zwischen 2007 und 2009 durchschnittlich 2 Mrd. Franken kantonale Steuern pro Jahr. Das entspricht rund 20% der gesamten



Dr. Wolfram Kägi
Ökonom, Geschäftsführer von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG in Basel



Dr. Michael Morlok
Ökonom, Projektleiter bei B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG in Basel

Tabelle 1

Steuerertrag von Bund und Kantonen nach Abschaffung des Sonderstatus

In Mio. CHF	Steuerertrag nach Abschaffung Sonderstatus				Differenz zur Situation mit Sonderstatus			
	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
Elastizität	1%	5%	10%	20%	1%	5%	10%	20%
ZH	2 135	1 968	1 822	1 663	398	231	85	-74
BE	734	698	668	637	84	48	17	-13
LU	288	389	473	560	42	143	228	314
UR	13	13	12	12	1	1	1	0
SZ	123	150	173	194	34	61	84	105
OW	15	17	18	20	1	3	4	6
NW	25	32	38	43	7	14	20	25
GL	26	24	22	19	7	5	3	0
ZG	771	998	1 178	1 338	312	539	719	878
FR	235	208	182	152	74	47	21	-9
SO	239	234	229	223	13	7	2	-3
BS	2 126	1 572	1 101	610	1 232	678	207	-284
BL	276	247	220	187	73	44	17	-16
SH	136	128	119	103	41	33	24	8
AR	23	27	31	34	3	7	11	14
AI	6	8	10	11	2	3	5	6
SG	434	409	385	353	83	58	34	2
GR	200	195	189	180	21	15	10	1
AG	549	539	530	519	29	19	9	-1
TG	105	103	101	98	8	6	3	0
TI	566	524	484	434	106	64	24	-26
VD	1 516	1 196	936	685	655	335	75	-176
VS	153	151	149	148	4	3	1	-1
NE	290	250	213	167	106	67	29	-17
GE	2 165	1 660	1 270	926	996	490	101	-244
JU	57	51	47	42	13	7	3	-2
Kantone	13 208	11 790	10 598	9 357	4 345	2 927	1 735	494
Bund	6 323	5 926	5 584	5 207	-122	-518	-861	-1 238
Total	19 531	17 716	16 182	14 563	4 224	2 409	875	-744

Anmerkung: Steuerertrag aller Gesellschaften.

Quelle: B,S,S., Mundi Consulting (2014) basierend auf EFD 2013 und KPMG 2013 / Die Volkswirtschaft

Unternehmenssteuereinnahmen der Kantone. Zwischen den Kantonen gibt es grosse Unterschiede. Im Kanton Basel-Stadt stammen insgesamt 57% der Unternehmenssteuern von den Sondergesellschaften; in Zug sind es 55% und in Schaffhausen 43%. Auch die Kantone Waadt und Genf generieren einen weit überdurchschnittlichen Anteil ihres Steuersubstrats durch die Sondergesellschaften. Am anderen Ende des Spektrums liegen die Kantone Wallis (1%), Aargau (2%) und Uri (3%), in denen nur wenige Sondergesellschaften ansässig sind. Der Bund besteuert die Sondergesellschaften regulär und generiert so pro Jahr ein Steueraufkommen von rund 3 Mrd. Franken. Dies ist die Hälfte der Unternehmenssteuereinnahmen auf Bundesebene.

Wie reagieren Sondergesellschaften auf Steuererhöhungen?

Wenn die Kantone den Holding-, Domicil- und gemischten Gesellschaften keine Steuerprivilegien mehr anbieten können, dann erhöht sich die steuerliche Belastung dieser Firmen gewaltig. Holdinggesellschaften sind heute beispielsweise nach unseren Berechnungen auf Kantonsebene durchschnittlich mit einem Satz von 0,4% besteuert, während die ordentliche Besteuerung je nach Kanton Sätze bis 16% kennt. Im Extremfall könnte es also zu einer Erhöhung um 15 Prozentpunkte kommen.

Eine Erhöhung des Steuersatzes führt prima vista zu einer Erhöhung der staatlichen Einnahmen. Wenn die Steuererhöhung

aber einen Wegzug vieler der betroffenen Firmen bewirkt, dann bleibt am Schluss weniger Steuerertrag. Die zentrale Frage ist daher: Wie werden die Sondergesellschaften auf die Abschaffung der Steuerprivilegien reagieren? Es liegt in der Natur der Sache, dass Prognosen zum Verhalten einzelner Firmen schwierig sind. Um mit dieser Unsicherheit umzugehen und die möglichen Auswirkungen zu illustrieren, berechnen wir vier Szenarien, die sich hinsichtlich der Elastizitäten⁴ unterscheiden. Die Elastizitäten sind ein Mass dafür, wie stark die Firmen auf eine Steuererhöhung reagieren bzw. welcher Prozentsatz der Gewinnbasis als Reaktion auf die Steuererhöhung abwandern würde. In den vier Szenarien bewirkt eine Erhöhung des Steuersatzes um jeweils 1 Prozentpunkt:

- Szenario 1: Abwanderung von 1% der Gewinnbasis;
- Szenario 2: Abwanderung von 5% der Gewinnbasis;
- Szenario 3: Abwanderung von 10% der Gewinnbasis;
- Szenario 4: Abwanderung von 20% der Gewinnbasis.

Die entsprechende Fachliteratur nennt mehrheitlich Steuerelastizitäten im einstelligen Bereich. Allerdings sind die hier betroffenen Firmen überdurchschnittlich mobil. Daher ist es durchaus realistisch, dass die Elastizität bis zu 20% ausmachen kann.

Bei der Analyse gehen wir davon aus, dass sich die Berechnungsgrundlagen – insbesondere die Abzüge – im Kanton nicht verändern werden, wenn der Sonderstatus abgeschafft wird (sofern die Firma im Kanton verbleibt). Mit anderen Worten: Wir nehmen an, dass der zu versteuernde Gewinn (nach Abzügen) der gleiche bleiben wird. Dies ist zwar insofern unwahrscheinlich, als Firmen verschiedene Möglichkeiten nutzen werden, ihre Steuerabgaben zu optimieren. Für die Modellberechnungen ist es allerdings einerlei, ob die Unternehmen ins Ausland abwandern oder sie sich so restrukturieren, dass weniger Gewinn in der Schweiz anfällt. Wie Unternehmen auf die Abschaffung reagieren, hat aber einen Einfluss auf die Zahl der Arbeitsplätze, die in der Schweiz verbleiben (und entsprechend auch auf die steuerlichen Einnahmen bei natürlichen Personen). Die Steuererträge von natürlichen Personen sowie zusätzliche volkswirtschaftliche Wirkungen der Sondergesellschaften, die sie zum Beispiel via ihre Inlandnachfrage auslösen, untersucht die Analyse nicht.

Abwanderung ins Ausland und in andere Kantone

Die im Folgenden vorgestellte Berechnung geht davon aus, dass 50% der abwandernden Firmen (Gewinnsteuersubstrat) ins Ausland ziehen, während sich 50% in einen Tiefsteuernkanton innerhalb der Schweiz verlagern.⁵ Dieses mögliche Verhalten erscheint uns plausibel: Manche Firmen werden sich bei einer deutlichen Verschlechterung der steuerlichen Situation grundsätzlich umorientieren und international nach einem optimalen Standort suchen. Für andere Firmen ist es naheliegender bzw. aus verschiedenen Gründen vorteilhaft, in der Schweiz zu verbleiben, aber innerhalb des Landes eine Optimierung zu finden.⁶

Die *Tabelle 1* zeigt die Ergebnisse, wobei die Steuerzahlungen der Sondergesellschaften und der ordentlich besteuerten Firmen berücksichtigt sind. In jedem der Szenarien, die sich wie oben erklärt in den Elastizitäten unterscheiden, verlassen einige Firmen die Schweiz. Für den Bund ist dies immer mit einem Steuerverlust verbunden, da der Satz der Bundessteuern unverändert bleibt. In den Kantonen ist die Situation hingegen unterschiedlich. Kantone, in denen heute viele Sondergesellschaften ansässig sind und die einen hohen Steuersatz für Firmen ohne Privilegien kennen, werden im Szenario mit hoher Elastizität Verluste erleiden. Dies betrifft vor allem Basel-Stadt, Genf und Waadt. Kantone mit tiefen Steuersätzen

Kasten 1

Grundlagen der Berechnungen

Den Berechnungen liegen die vom Eidgenössischen Finanzdepartement 2013 publizierten Kennzahlen zum Steuersubstrat der Sondergesellschaften zugrunde. Bei den Kennzahlen handelt es sich um Schätzungen der durchschnittlichen jährlichen Gewinnsteuereinnahmen in den Jahren 2007 bis 2009. Für den ordentlichen Steuersatz in den Kantonen nutzen wir die jährlich von der KPMG publizierte Übersicht.^a

Um das zukünftige Steuersubstrat mittels der ordentlichen Steuersätze berechnen zu können, sollte man zusätzlich wissen, wie viel Gewinn die jeweiligen Typen von Sondergesellschaften erzielen und wie viel davon (nach Abzügen) versteuert wird. Diese Informationen liegen nicht öffentlich vor. Wir berechnen daher den steuerrelevanten Gewinn auf Basis der publizierten Daten zum heutigen Steuersubstrat. Dabei nutzen wir die Tatsache, dass der Steuersatz, den der Bund für die direkte Bundessteuer verwendet (8,5% nominal; 7,83% effektiv), für alle Unternehmen in der Schweiz gilt. Nicht berechnen können wir die Verteilung der Gewinne auf die Unternehmen (eine allfällige progressive Besteuerung in den Kantonen kann daher nicht berücksichtigt werden).

Mit den Informationen zum Gewinn der Sondergesellschaften und dem erzielten Steuersub-

strat in den Kantonen kann zudem berechnet werden, wie hoch der durchschnittliche kantonale Steuersatz war, dem die Sondergesellschaften in den Jahren 2007 bis 2009 unterlagen: Die Gesamtbesteuerung inklusive direkter Bundessteuer entsprach in diesen Jahren für die drei Typen von Sondergesellschaften 8,2%, 9,9% und 11,7%.^b Mangels genauerer Daten zu den zurzeit anwendbaren kantonalen Steuersätzen für Sondergesellschaften (die zuletzt veröffentlichten Informationen zu den kantonalen Steuersätzen für Sondergesellschaften stammen aus dem Jahr 2003) verwenden wir die Annahme, dass die durchschnittlichen Steuersätze für alle Kantone gelten. Dies ist eine Vereinfachung; die Steuersätze für Domizil- und gemischte Gesellschaften sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Entsprechend werden die zukünftigen Einnahmen gewisser Kantone überschätzt, die Einnahmen anderer hingegen unterschätzt. Diese Unschärfe ist in der Interpretation einzelner kantonalen Kennzahlen zu berücksichtigen.

a KPMG (2013): KPMG's Swiss Tax Report 2013. Der Standort Schweiz unter Druck.

b In den Berechnungen zu den Abwanderungsraten (Elastizitäten) verwenden wir 8%, 10% und 12% für die heutige Besteuerung der Holdinggesellschaften, der Domizilgesellschaften und der gemischten Gesellschaften.

- 1 Der Artikel basiert auf den Ergebnissen der Studie B,S,S. und Mundi Consulting (2014): Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime. Die Studie wurde von der sozialdemokratischen Fraktion der Bundesversammlung in Auftrag gegeben. Peter Baumgartner (Steuerexperte und früherer CEO des Verbands Swiss Holdings) hat das Projektteam in steuerrechtlichen Fragen unterstützt. Für die Inhalte der Studie sowie dieses Artikels sind allein die jeweiligen Autoren verantwortlich. Verfügbar ist die Studie unter www.bss-basel.ch > Projekte/Studien > Downloads > Studie Steuerkonflikt kantonale Unternehmenssteuerregime.
- 2 Die jetzt vorgeschlagenen Lizenzboxen bieten die Möglichkeit, einem Teil der betroffenen Firmen ein attraktives Steuerangebot zu machen. Damit reduziert sich die Zahl der Firmen, die möglicherweise abwandern würden, die Problematik verändert sich aber nicht fundamental, zumal nicht alle Sondergesellschaften von Lizenzboxen profitieren könnten.
- 3 Die Daten zu den steuerlichen Einkünften, die Bund und Kantone von Sondergesellschaften erhalten, sind folgender Quelle entnommen: Eidgenössisches Finanzdepartement (2013): Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Zwischenbericht des Steuerungsorgans zuhanden des EFD.
- 4 Wir verwenden im Folgenden den Begriff «Elastizität», obwohl es sich technisch gesehen um eine «Semi-Elastizität» handelt. Die Semi-Elastizität drückt aus, wie viel Gewinn verlagert wird (in %), wenn der Steuersatz um 1 Prozentpunkt erhöht wird. In einer reinen Elastizität wären beide Grössen als relative Grössen (in %) verzeichnet.
- 5 In der Studie selbst sind auch die Implikationen für Varianten aufgezeigt, in denen entweder alle wegziehenden Firmen ins Ausland abwandern oder es zu einer reinen innerschweizerischen Verlagerung kommt.
- 6 Beim Verlassen der Schweiz müssen die stillen Reserven versteuert werden, während ein Umzug innerhalb der Schweiz steuerneutral möglich ist.

Kasten 2

Annahmen und Vereinfachungen

- Der Begriff «Verlagerung» umfasst in unserer Definition alle möglichen Reaktionen der Sondergesellschaften auf eine Änderung des Steuerregimes (d. h. nicht nur die Abwanderung ins Ausland, sondern beispielsweise auch eine Umstrukturierung, sodass weniger Gewinn im Inland anfällt).
- Nicht berücksichtigt werden die Besteuerung von natürlichen Personen (Mitarbeitende der Sondergesellschaften) sowie weitere induzierte volkswirtschaftliche Nutzen, die durch die hier ansässigen Sondergesellschaften ausgelöst werden.
- Die Anpassung kantonaler Steuersätze hat in unserem Modell einen Einfluss auf die Steuererträge, welche die Kantone bei ordentlich besteuerten Firmen erzielen. Nicht berücksichtigt ist jedoch die Wirkung von Steuersatzänderungen auf die wirtschaftliche Aktivität der betroffenen Firmen. Auch modellieren wir die Ab- oder Zuwanderung von ordentlich besteuerten Firmen nicht.
- Die Auswirkungen der sich abzeichnenden regulatorischen Veränderungen im internationalen Umfeld bleiben ebenfalls unbeachtet.

hingegen werden von Firmenverschiebungen innerhalb der Schweiz profitieren. Interessant ist, dass die Kantone gesamthaft nur im Fall einer relativ hohen Elastizität Steuereinnahmen verlieren. Im Umkehrschluss bedeutet dies entweder aber auch, dass die Kantone in der Vergangenheit den Sondergesellschaften aus finanzpolitischer Sicht zu hohe Abzüge gewährten, oder aber, dass die Mobilität dieser Firmen tatsächlich sehr gross ist und die Firmen deswegen mit attraktiven Steuerkonditionen für die Schweiz gewonnen oder hier gehalten wurden. Dies wiederum würde bedeuten, dass die Prognose des künftigen Verhaltens der Firmen mit einer hohen Steuersensibilität rechnen muss.

Folgen einer Reduktion der kantonalen Steuersätze

Nun wird seit einiger Zeit diskutiert, ob die Kantone zur Vermeidung von Abwanderungen ihre Steuersätze reduzieren sollten. Wir haben daher simuliert, wie hoch die Steuereinnahmen bei einheitlichen Steuersätzen von total 16% oder 13% (jeweils Gesamtsteuerbelastung Bund und Kanton) wären. Das Ergebnis: Bund und Kantone verlieren in beiden Varianten unter der Annahme einer Steuerelastizität von 20% rund 3 Mrd. Franken an Steuereinnahmen, wobei die Variante mit 13% noch etwas schlechter abschneidet. Der Grund für dieses Ergebnis ist, dass die Steuerreduktion zwar die Abwanderung von Firmen reduziert, die Steuerausfälle bei den ordentlich besteuerten Firmen aber viel grösser sind als der Gewinn (bzw. der kleinere Verlust), der durch die vermiedene Abwanderung erzielt wird.

Weiter haben wir berechnet, wie gross der Anreiz für einzelne Kantone ist, die Steuern zu reduzieren. Unsere Simulation zeigt, dass Steuerreduktionen aus der gleichen Überlegung heraus für die Kantone nicht sinnvoll sind. Die Ausnahme ist der Kanton Basel-Stadt, der sich durch eine Reduktion besserstellen würde, weil Basel-Stadt sehr hohe Steuereinnahmen bei Sondergesellschaften erzielt und relativ hohe reguläre Unternehmenssteuern hat. Dies führt in unserem Modell dazu, dass ohne Steueranpassung viel Steuersubstrat abwandert. Da die Berechnung der Gewinnsteuerbasen auf vereinfachten Annahmen erfolgen musste (die Daten zu den Inlandanteilen der privilegierten Gesellschaften lagen nicht vor), ist dieses Ergebnis allerdings zurückhaltend zu interpretieren, zumal die Zahlen insgesamt nicht ganz aktuell sind.

Fazit: Attraktive Unternehmensbesteuerung bleibt möglich

In den vergangenen Jahren sind nach Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung weitere Sondergesellschaften zugezogen. Dies kann bedeuten, dass die drohende Abwanderung heute eine grössere Bedeutung hat, als die von uns verwendeten Zahlen vermuten lassen. Andererseits dürfte die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung von Lizenzboxen (und anderer international akzeptierter Erleichterungen) ermöglichen, dass ein grosser Teil der bisherigen Sondergesellschaften weiterhin attraktive Steuerbedingungen erhält. Dadurch reduziert sich sowohl die Gefahr von Abwanderungen als auch von interkantonalen Verschiebungen. Schliesslich ist festzuhalten, dass die in zahlreichen Kantonen in Erwägung gezeigten tieferen Steuern für alle Firmen weitere positive Wirkungen entfalten können, die wir in unserer Analyse aber ausklammern.

Als Fazit bleiben die zentralen Ergebnisse unserer Analyse: Die bestehenden kantonalen Differenzen bei den Gewinnsteuersätzen bieten die Chance, dass steuersensible Firmen weiterhin in der Schweiz eine für sie gute Lösung finden. Bund und Kantone verlieren dadurch nach Abschaffung der Steuerprivilegien für Sondergesellschaften vermutlich weniger Steuereinnahmen als befürchtet. Während Sonderregeln für einzelne Firmen international nicht mehr akzeptiert werden, sind interkantonal differenzierte Steuersätze OECD-kompatibel.

Verschiebungen von Firmen zwischen den Kantonen würden jedoch zu einer Neuallokation der Ressourcen innerhalb der Schweiz bzw. zwischen den Kantonen führen. Grundsätzlich werden Unterschiede in der Ressourcenstärke bereits durch die bestehenden Regeln des Finanzausgleichs teilweise ausgeglichen. Gleichwohl machen die durch die Steuerreform ausgelösten Veränderungen wahrscheinlich – wie vom Bundesrat vorgesehen – auch eine Anpassung des Finanzausgleichs notwendig. Schliesslich sollte bei den Überlegungen zu den Folgen der Abschaffung der Privilegien für Sondergesellschaften auch bedacht werden, ob bzw. wie sich die Reform und mögliche kantonale Steuerreduktionen auf die Finanzen von Städten und Gemeinden auswirken.