

Steuervorlage 17: Vorwärts in die Vergangenheit

Wie multinationale Konzerne ihre Gewinne auch mit der aktuellen Unternehmenssteuerreform in die Schweiz verschieben können, um Steuern zu vermeiden.

1. Einleitung

Mit dieser Studie beleuchtet Alliance Sud die Funktionsweise zweier Mechanismen zur Steuervermeidung multinationaler Konzerne, die im Rahmen der Steuervorlage 17 (SV17) bestehen bleiben. Bei diesen beiden Mechanismen handelt es sich um die sogenannte «Swiss Finance Branch» und den Beteiligungsabzug. Diese weitgehend unbekannt Instrumente sind aus entwicklungspolitischer Sicht hochproblematisch.

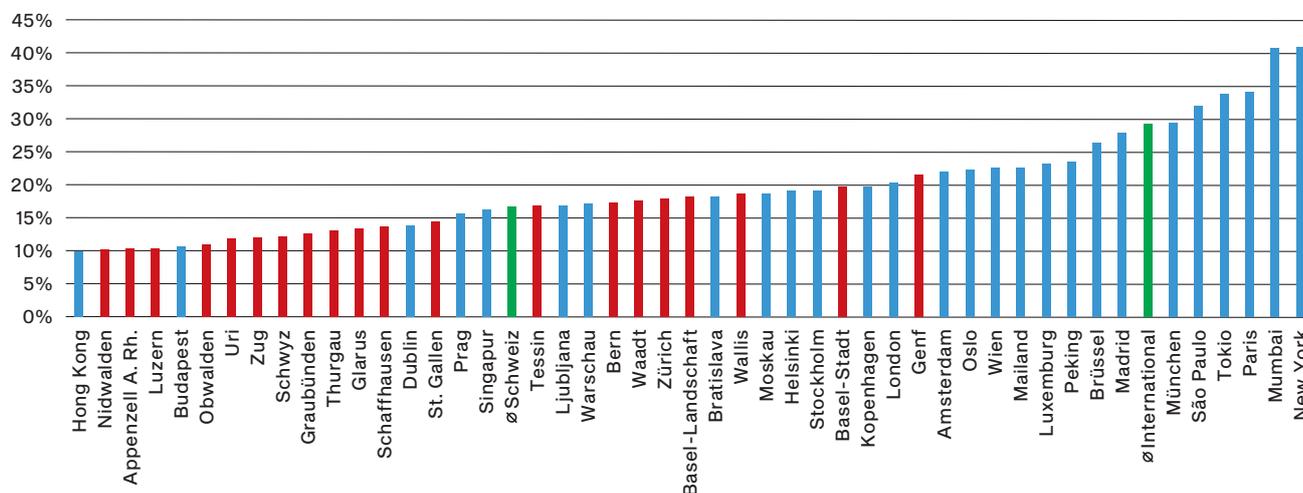
Um den von der OECD erlassenen BEPS-Regeln (BEPS = Base Erosion and Profit Shifting) zu entsprechen, muss die Schweiz alte Sondersteuerregime für Statusgesellschaften bis spätestens Ende 2018 abschaffen. Doch die in der SV17 vorgesehenen Instrumente führen dazu, dass in jenen Ländern, aus denen Gewinne in die Schweiz verschoben werden, das Geld für den Bau von Schulen, Spitälern oder Transportinfrastruktur weiterhin fehlen wird. Die Ärmsten der Welt werden unter den von der Schweiz ermöglichten Steuerausfällen zu leiden haben.

Das private Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel legt jedes Jahr eine Rangliste der Gebiete mit den tiefsten Unternehmenssteuern der Welt vor. Kein anderer Staat bietet für multinationale Konzerne so viele Standorte mit derart tiefen effektiven Unternehmenssteuern an, wie die Schweiz.¹

1 Mit «effektiven Steuersätzen» werden die tatsächlichen Steuerbeträge aus dem «steuerbaren Einkommen» (also den tatsächlich zu versteuernden Gewinnanteilen) der Unternehmen bezeichnet.

Effektive Durchschnittssteuerbelastung 2017

in den Kantonshauptorten im internationalen Vergleich (in % des Gewinns)



Quelle: Darstellung SGB, Daten ZEW/BAK Basel

Mit Hilfe der Schweizer Dumpingstrategie bei den Unternehmenssteuern wird in unserem Land tagtäglich Steuersubstrat anderer Länder vernichtet. Davon profitieren in erster Linie die Konzerne und ihre Aktionäre. Die Kosten dafür tragen die Menschen in den Ländern des Südens: Gemäss Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) verlieren Entwicklungsländer durch die Steuervermeidung multinationaler Konzerne jährlich rund 200 Milliarden Dollar an potentiellen Steuereinnahmen.² Das entspricht etwa sechsmal dem Bruttoinlandprodukt des ostafrikanischen Kenia mit rund 50 Millionen EinwohnerInnen.

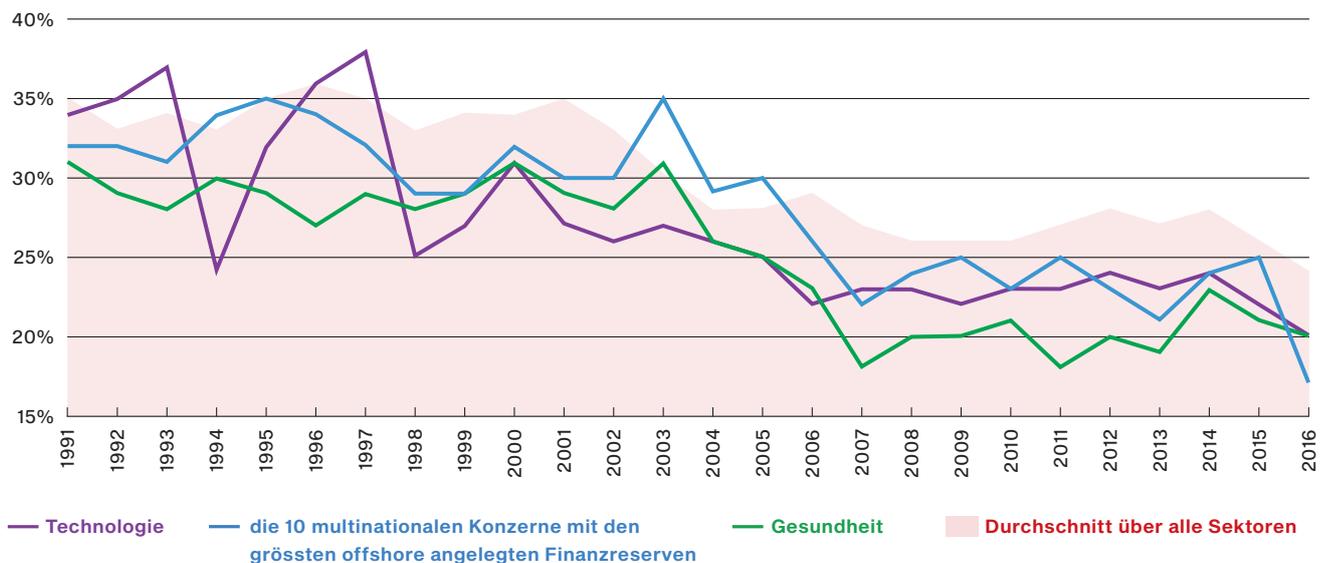
2 Crivelli/de Mooij/Keen: Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries. IMF Working Paper, Washington 2015. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Base-Erosion-Profit-Shifting-and-Developing-Countries-42973>

2. Gewinnverschiebung multinationaler Konzerne

2.1. Wie die Abwärtsspirale bei den Konzernsteuern funktioniert

Konzerne zahlen immer weniger Steuern

Effektive Gewinnsteuersätze für Unternehmen in ausgewählten Branchen (in %)



Quelle: Financial Times, S&P Capital IQ

Das geltende internationale Steuerrecht hat eine zentrale Schwäche: das sogenannte *Arm's length principle*, auf Deutsch auch Drittvergleich oder Fremdvergleichsgrundsatz genannt. Das Prinzip beruht auf dem Umstand, dass multinationale Konzerne nicht als globale Einheit besteuert werden. Stattdessen ist jede einzelne Einheit eines Konzerns in jenem Staat steuerpflichtig, in dem sie ansässig ist. Zwischen diesen Einheiten ein und desselben Konzerns finden tagtäglich ungezählte Finanztransaktionen statt: im Zusammenhang mit Dienstleistungen, materiellen Gütern, immateriellen Gütern (wie Marken, Patenten oder Lizenzen), Beteiligungsrechten oder Darlehen. Da es für diesen konzerninternen Handel keinen eigentlichen Markt gibt – der Handel findet ja innerhalb ein und desselben Unternehmens statt –, braucht es andere Mechanismen der Preisbildung. Hierfür wurde das Prinzip des Drittvergleichs entwickelt: Es besagt, dass Unternehmen für interne Güter- und Dienstleistungstransaktionen neutrale Marktpreise verrechnen müssen, die jenen entsprechen, die im Handel zwischen voneinander unabhängigen Firmen bezahlt würden. Das Problem: 60 bis 80 Prozent des Welthandels findet heute innerhalb von Konzernen und nicht zwischen unabhängigen Dritten statt. So fehlt in vielen Bereichen des internationalen Handels ein funktionierender Markt zwischen

unabhängigen Dritten, der nach dem Prinzip des Drittvergleichs als Referenzgrösse für die Festlegung konzerninterner Preise dienen sollte. Diese Situation ermöglicht es transnationalen Konzernen, die Preise für intern gehandelte Güter und Dienstleistungen weitgehend beliebig auszugestalten; und zwar so, dass ein Grossteil ihrer weltweiten Gewinne infolge gezielt überteuerter interner Verrechnungen in ein möglichst steuergünstiges Land fliesst. Gewinne werden auf diese Weise nicht dort versteuert, wo sie erwirtschaftet werden, sondern dort, wo dafür die tiefsten Steuern anfallen.

2.2. Nur buchhalterische Gewinne

Der kalifornische Ökonom und Piketty-Schüler Gabriel Zucman zeigt in seiner Studie «The Missing Profits of Nations», dass die übliche Lehrmeinung, wie der Steuerwettbewerb funktioniert, in die Irre führt:

«It is apparent to many observers that the textbook model of tax competition doesn't capture the behavior of today's largest multinational companies well. These firms don't seem to move much tangible capital to low-tax places – they don't even have much tangible capital to start with. Instead, they avoid taxes by shifting accounting profits.»³

Das heisst: Der Steuerwettbewerb bei den Firmensteuern ist nicht ein Wettbewerb um Konzerne, die sich an einem bestimmten Ort niederlassen, um dort dann auch tatsächlich etwas zu produzieren, Arbeitsplätze zu schaffen und reale Wertschöpfung zu erzielen. Für die Produktionsstätten von Konzernen sind andere Standortfaktoren viel entscheidender als ein bestimmtes Gewinnsteuerniveau.⁴ Der Steuerwettbewerb spielt also gerade *nicht* auf den regulären Gewinnsteuersätzen, denn diese sind vor allem für produzierende Firmen von Bedeutung. Vielmehr sind tiefe Steuern für die Ansiedlung jener Konzerneinheiten entscheidend, die sich innerhalb einer transnationalen Konzernstruktur zum Beispiel als Finanzierungs-, Beratungs-, Beteiligungs-, Patent- oder Marketinggesellschaft betätigen. Für die seit 40 Jahren anhaltende Abwärtsspirale bei den Unternehmenssteuern sind also wesentlich auch die Sondersteuerregime und Abzugsmöglichkeiten verantwortlich.

3 Toersloev, Wier, Zucman: The Missing Profits of Nations, Copenhagen/Berkely, 2018, S. 1.

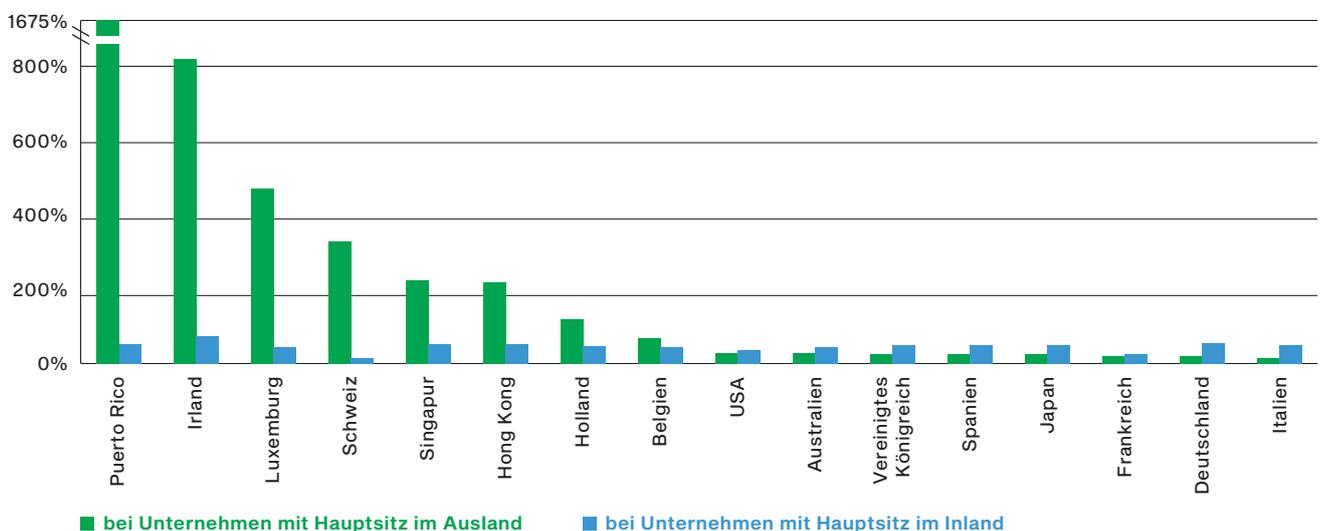
4 Der «Global Competitive Index 2017/2018» des World Economic Forum WEF zeigt differenziert auf, welche Standortfaktoren für Konzerne wichtig sind. In der Schweiz sind das vor allem die hervorragende Gesundheitsversorgung und das Bildungswesen. Infrastrukturen also, die selbst zu einem grossen Teil aus Steuereinnahmen finanziert werden.

2.3. Schweiz: hohe Gewinne ohne Substanz

Wie Gabriel Zucman gezeigt hat, weisen diese Unternehmensanteile ausländischer Konzerne in der Schweiz im Vergleich zu ihren exorbitant hohen Gewinnen in der Regel eine erstaunlich tiefe Lohnsumme ihrer Mitarbeitenden aus. Damit liegt der Verdacht nahe, dass diese hohen Gewinne nicht in der Schweiz vom entsprechenden (in diesen Fällen gar nicht vorhandenen) Personal erarbeitet wurden, sondern als Buchhaltungsgewinne in die Schweiz verschoben wurden.

Ausländische Konzerngewinne in der Schweiz stehen in einem Missverhältnis zu den Lohnsummen

Vorsteuergewinne der Unternehmen im Verhältnis zu ihren Lohnsummen



Quelle: Toersloev, Wier, Zucman: The Missing Profits of Nations, Copenhagen/Berkely, 2018

2.4. Bemessungsgrundlage entscheidet

«Low tax rates are good. But advantageous tax assessment bases are even better.»

(Tiefe Steuersätze sind gut, vorteilhaftere Bemessungsgrundlagen sind besser.)

Aargau Services Economic Promotion

Der Grund für die teilweise äusserst geringen Steuern, die Ableger von multinationalen Konzernen in der Schweiz bezahlen müssen, liegt darin, dass die Konzerne nur einen geringen Anteil des Gewinns überhaupt *versteuern müssen*. Mit den neuen

Abzugsmöglichkeiten der SV17, wie der Patentbox, der zinsberechtigten Gewinnsteuer oder den Abzügen für Forschung & Entwicklung, werden genau diese Bemessungsgrundlagen tiefgehalten. Diese geplanten Abzüge sollen neu auch für Gewinne, die auf schweizerischer Wertschöpfung basieren, gelten. Damit wird das neue Regime zu zusätzlichen Steuerausfällen führen.⁵ Die Kantone beteuern an die Adresse der Konzerne denn auch, dass die Besteuerung mit der SV17 etwa gleich tief bleibe wie unter den alten Regimen.

Effektive Steuersätze für Unternehmen mit Steuerstatus

Art des Unternehmens	erwarteter effektiver Steuersatz
Holdinggesellschaft	7,8%
Gemischte Gesellschaft	8,5 – 10,5%
Lizenzbox (Kanton Nidwalden)	8,8%
Finanzierungsgesellschaft / Finance Branch	1,5%
Prinzipalgesellschaft	5,0 – 8,0%
konzerneigene Versicherungsgesellschaft	8,5 – 10,5% auf minimalen Profiten

Quelle: KPMG

Die Statusgesellschaften, also Holdings, Domizil-, Prinzipal-, gemischte Gesellschaften und die sogenannten Swiss Finance Branches brachten Konzernen mit den entsprechenden Konstrukten in der Schweiz in den Jahren 2012 bis 2014 jedes Jahr im Durchschnitt Gewinne in der Höhe von 56 Milliarden Franken ein. Diese wurden zu einem mittleren effektiven Steuersatz von 10% versteuert. Das ist im internationalen Vergleich sehr tief: Die Zahlen des BAK zeigen, dass hier bisher nur Hongkong mithalten konnte (*siehe S. 2*). Ins Auge sticht, dass die Sätze, die der Konzern für Wirtschaftsprüfung, Steuerberatung, Unternehmens- bzw. Managementberatung KPMG für den Schweizer Standort errechnet, noch tiefer liegen. Die Differenz zwischen den Zahlen des Bundes und den KPMG-Berechnungen lassen sich wohl zum Teil damit erklären, dass bei den Zahlen des Bundes auch die gemischten Gesellschaften am Chemie- und Pharmastandort Basel inbegriffen sind. So oder so zeigt sich: Der Ersatz der alten Sondersteuerprivilegien durch neue ist auch für den Schweizer Fiskus keine nachhaltige Lösung und führt unter dem Strich zu weiteren Steuerausfällen. Ein Paradigmenwechsel in der Schweizer Unternehmenssteuerepolitik ist also nicht nur im Interesse der Länder des Südens, sondern auch der Schweiz selbst.

5 Bisher trugen die Statusgesellschaften 4,3 Milliarden Franken zum gesamten Steueraufkommen des Bundes bei. Diese 4,3 Milliarden Steuereinnahmen entsprechen 7.6% der gesamten Gewinne, die Statusgesellschaften in den Jahren 2012 bis 2014 machten. In den Kantonen und den Gemeinden, in denen Statusgesellschaften angesiedelt sind, generierten sie ein Steueraufkommen von 2.09 Milliarden, abzüglich des Bundesanteils von 17% entspricht dies 1.73 Milliarden Franken. Statusgesellschaften leisteten in den Jahren 2012 bis 2014 also auf allen drei Staatsebenen einen Steuerbetrag von 6.03 Milliarden Franken. Vgl. Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz Steuervorlage 17, S. 9. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51751.pdf>

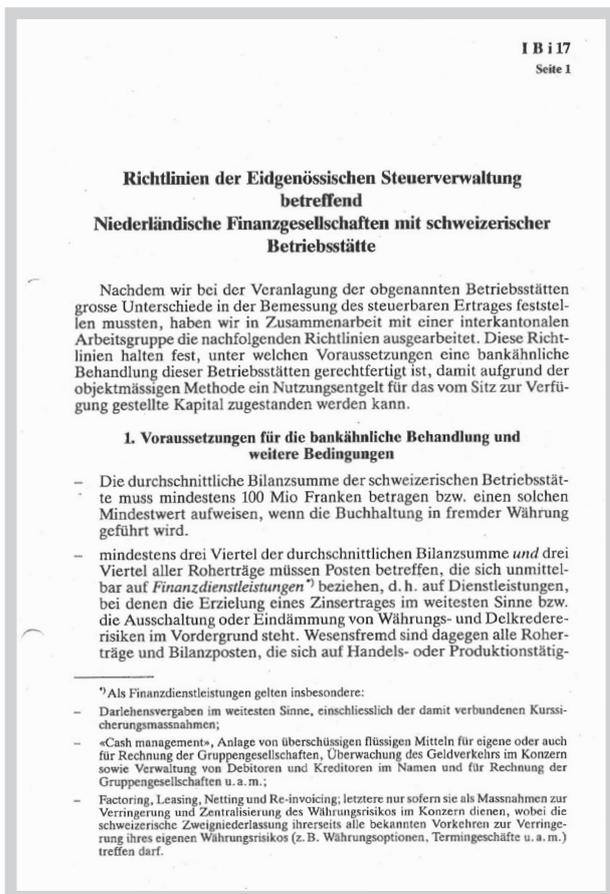
3. Ohne gesetzliche Grundlage: Swiss Finance Branch

1.1.2.3 Swiss Finance Branch

Eine weitere Besonderheit stellt die Swiss Finance Branch dar. Hier wird der Finanzgesellschaft mit Sitz im Ausland ein Nutzungsentgelt für das der schweizerischen Betriebsstätte zur Verfügung gestellte Kapital zugestanden. Diese Behandlung stützt sich auf eine unveröffentlichte Praxis der ESTV und der kantonalen Steuerbehörden. Sie bewirkt eine effektive Gewinnsteuerbelastung von rund 2-3%.

Quelle: Erläuternder Bericht des Bundesrats zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III), September 2014.

Ein lange unter Verschluss gehaltenes Kreisschreiben der eidgenössischen Steuerverwaltung von 1991, das Alliance Sud vorliegt, führte dazu, dass die Schweiz international zu einem bevorzugten Standort für konzerninterne Banken wurde. Zuerst galt es ausschliesslich für niederländische Finanzierungsgesellschaften, dann für alle. Mit der SV17 sollen diese Finanzierungsgesellschaften nun eine gesetzliche Aufwertung erfahren.

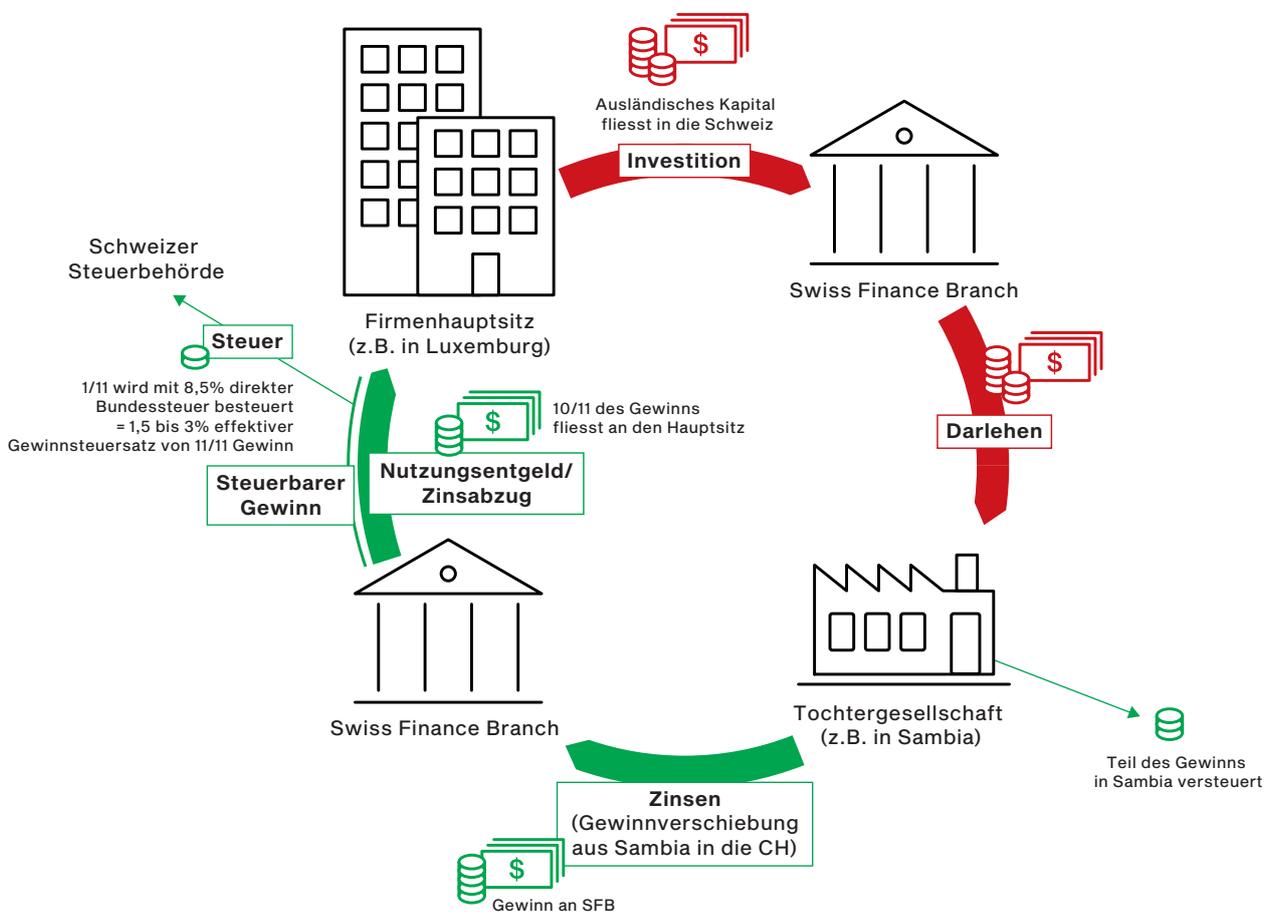


Quelle: Pestalozzi Rechtsanwälte (Hg.): Richtlinien der Eidgenössischen Steuerverwaltung betreffend niederländische Finanzgesellschaften mit schweizerischer Betriebsstätte, in: Rechtsbuch der schweizerischen Bundessteuern. Sammlung der eidgenössischen Steuergesetzgebung, Bd. 5, Januar 2010.

Mit den Swiss Finance Branches betreiben multinationale Konzerne eigene Banken in der Schweiz und profitieren von extrem tiefen effektiven Steuersätzen. Sie vergeben Darlehen an ihre Tochterfirmen, welche teilweise hohe Zinszahlungen in die Schweiz überweisen. Damit lässt sich der Gewinn in die Schweiz verschieben. Doch in der Schweiz müssen die anfallenden Gewinne nur zu einem Bruchteil eines normalen Steuersatzes versteuert werden. Denn die konzerninternen «Swiss Finance Branches» können ein (fiktives) Nutzungsentgelt von ihren Gewinnen abziehen. Oft beträgt der steuerbare Gewinn einer Finance Branch nur zehn Prozent ihres Reingewinns, was ihren effektiven Steuersatz gemäss KPMG auf bis zu 1,5 % reduziert.

Swiss Finance Branch – die konzerninterne Bank

Der Verlierer ist der Fiskus: In Sambia, in Luxemburg und in der Schweiz



Quelle: Alliance Sud

Die Schweizer Steuerbehörden haben sich angesichts wandelnder Konstrukte flexibel gezeigt und sind vom Grundsatz ihrer Richtlinie von 1991 abgerückt, wonach dieses Vehikel nur für Schweizer Finanzbetriebsstätten mit einer holländischen Finanzierungsgesellschaft als Mutter gelten soll. Heute begründet das die eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) damit, dass «die Praxis gemäss dem Gebot der Rechtsgleichheit für sämtliche Finanzbetriebsstätten ausländischer Unternehmen gelten muss.» In den knapp drei Jahrzehnten hat sich die Swiss Finance Branch

zu einem beliebten Steueroptimierungsvehikel für Finanzierungsgesellschaften aus verschiedenen europäischen Hauptsitzländern entwickelt. Wie viele Konzernfinanzierungsgesellschaften schweizweit als solche besteuert werden, kann die ESTV nicht sagen. Anton Pestalozzi, Ökonom, Steuerexperte und ehemaliger Partner der grossen Zürcher Wirtschaftskanzlei Pestalozzi Rechtsanwälte AG (bis Februar 2010: Pestalozzi Lachenal Patry) schrieb 2008 im «Schweizer Treuhänder» allerdings: «Eigentlich ist nur die Finance-Branch-Besteuerung international kompetitiv.» Die meisten sonstigen steuerlichen Nachteile würden sich mit einer Finance Branch vermeiden lassen und die Besteuerung sei vor allem dank eines fiktiven Zinsabzuges (also dem Nutzungsentgelt) sehr tief, schrieb Pestalozzi.

Der fiktive Zinsabzug aus der Swiss Finance Branch soll nun – vor allem wenn es nach dem Willen des Kantons Zürich geht – mit der SV17 in die zinsbereinigte Gewinnsteuer überführt werden. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer würde es erlauben, auf überschüssiges Eigenkapital einen Zinsabzug geltend zu machen.⁶ Das heisst: Die Reduktion der Bemessungsgrundlage auf der Basis eines fiktiven Zinsabzuges fände weiterhin statt.

Gewinnverschiebungen in eine Swiss Finance Branch sind für multinationale Konzerne vor allem auch bei Tochtergesellschaften sehr attraktiv, die in sogenannten Hochsteuerländern Wertschöpfung erwirtschaften. Also in Ländern, die einerseits einen vergleichsweise hohen Gewinnsteuersatz haben und andererseits ein hohes Zinsniveau. Diese volkswirtschaftlichen Eigenschaften sind oft charakteristisch für Entwicklungsländer. Ländergesellschaften, welche so chronisch wenig Gewinn generieren, haben zudem gute Argumente, um den Druck auf die Löhne ihrer Angestellten konstant hoch zu halten. So können Konzerne mit Gewinnverschiebungen auch die Lohnniveaus ihrer Angestellten vor Ort tief halten, auch wenn die entsprechende Tochtergesellschaft erfolgreich arbeitet. Dies wiederum schadet dem Privatkonsum in den betreffenden Ländern, was mithin auch der Konjunkturentwicklung abträglich ist.

⁶ Vgl. Beschluss-Fahne der Steuervorlage 17 des Ständerates, S. 29, Art. 25 abis «Abzug für Eigenfinanzierung»

4. Der Beteiligungsabzug als Mechanismus zur doppelten Nullbesteuerung⁷

«Schaffhausen aims to cap total corporate tax liability at 12 percent, which will place it among the top business locations globally.»

(Schaffhausen will den Gewinnsteuersatz auf 12 Prozent beschränken und damit weltweit zu den besten Geschäftsstandorten zählen.)

Tax Guide Canton of Schaffhausen

Grundsätzlich dient der Beteiligungsabzug dazu, eine doppelte Besteuerung des gleichen Gewinns in zwei Ländern zu verhindern. Der Beteiligungsabzug kann gemacht werden, wenn ein Konzern im Land A einen Gewinn erzielt, diesen auch dort versteuert und dann ins Land B eine Dividendenzahlung macht. Wenn ein Gewinn im Ausland ordentlich versteuert wurde, ist die entsprechende Konzerndividende in der Schweiz steuerfrei.

Doch gibt es zwei Möglichkeiten, wie mit Hilfe eines Beteiligungsabzugs eine doppelte Nullbesteuerung erreicht werden kann: Erstens kann der Beteiligungsabzug als Teil eines dreistufigen Offshore-Konstrukts der «Gewinnwäscherei» dienen. Zweitens können Konzerne widersprüchliche Definitionen in den jeweiligen nationalen Dividendengesetzgebungen ausnutzen, um eine doppelte Nullbesteuerung auf den Gewinn im einen Staat und die davon ausgeschüttete Dividende im anderen Staat zu erreichen. Diese zwei Methoden legen wir im Folgenden dar.

Der Beteiligungsabzug als «Gewinnwäscherei»

Der Hauptsitz des Konzerns X befindet sich auf Bermuda. Konzern X ist aber eigentlich ein US-amerikanischer Konzern. Dieser verschiebt Gewinne auf Bermuda, das keine Gewinnsteuern für Unternehmen kennt. Die Dividenden auf den Gewinn werden aber nicht direkt in die USA an den Konzern ausbezahlt (wo sie durch die USA besteuert würden), sondern wandern als Konzerndividende in eine Beteiligungsgesellschaft in einem Schweizer Kanton, wo aufgrund des Beteiligungsabzugs ebenfalls keine Besteuerung der Dividenden stattfindet. Auf der Grundlage des

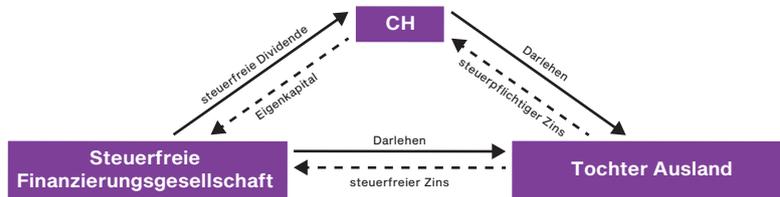
⁷ Der Beteiligungsabzug ist im Artikel 28 Absatz 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (Art. 28 Abs. 1 StHG) und in den Artikeln 69 und 70 des Gesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) verankert. Im Gegensatz zum Rest des Art. 28 StHG, in dem das Holdingprivileg verankert ist, wird der Art. 28 Abs. 1 mit der Steuervorlage 17 nicht gestrichen.

Doppelbesteuerungsabkommens mit den USA fließen die Einnahmen (Dividenden) der Finanzierungsgesellschaft dann wieder zurück in die USA.

In der Literatur finden sich zahlreiche Beispiele für diese Struktur.⁸

«Gewinnwäscherei»

Wie Gewinne über Dividendenzahlungen verschwinden



Quelle: Pierre-Olivier Gehrig: Holding- und Finanzgesellschaften als Instrumente der internationalen Steuerplanung, in: Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht (ASA), Nr.71, 8/2003.

Widersprüche in der internationalen Definition einer Dividende

Gemäss dem eigentlichen Zweck des Beteiligungsabzuges (BA) sollen nur Erlöse aus bereits versteuerten Dividenden für den BA qualifizieren. So dient dieser der Verhinderung von Doppelbesteuerung und steht nicht im Verdacht, für eine Gewinnverschiebung bzw. eine Steuervermeidung missbraucht zu werden. Nur: Wie Marjaana Helminen, Professorin für internationales und vergleichendes Steuerrecht an der Universität Helsinki schreibt, dient der Beteiligungsabzug nicht nur als Mittel zur Verhinderung einer Doppelbesteuerung, sondern birgt umgekehrt auch das Risiko einer doppelten Nullbesteuerung. Nämlich dann, wenn ein Konzern Differenzen in der Definition einer Dividende zwischen den einzelnen Staaten, in denen er ansässig ist, ausnützt, um eine doppelte Nullbesteuerung mit Hilfe eines Beteiligungsabzuges zu erreichen. Helminen schreibt:

«Dividend is a term that has equivalents in different legal systems and languages. (...) An item of income may be taxed as a dividend in the state from which the income is paid, that is, in the source state, and not as a dividend but as some other kind of income in the state where the income is received, or vice versa. This inconsistency may lead to unintended taxation consequences.»⁹

8 Vgl. Robin Amos, Book Review on Nigel Feetham, Tax Arbitrage: «An example is where a branch of a Swiss (say reinsurance) company is set up in a zero tax jurisdiction such as Bermuda, with all reinsurance business written by the branch. In this scenario, the effective rate of tax can be zero, and yet the company can avail itself of Swiss double tax treaty arrangements with the USA and other countries. Both countries take a different view of taxation and the profits are not taxed in either.»

9 Marjaana Helminen: The International Tax Law Concept of Dividend, Ah Alphen aan den Rijn 2017, S. 9.

Während im Staat, wo der Gewinn angefallen ist, ein Teil dieses Gewinns als Dividende beim Anteilseigner – das kann eine natürliche oder eine juristische Person sein – versteuert wird, kann es im anderen Staat, also dort, wo das Einkommen in Form einer Dividende hinfließt, als eine andere Form von Einkommen verbucht werden. Diese Inkonsistenzen können entweder zu Über- oder Unterbesteuerungen bei grenzüberschreitend aufgestellten Konzernen führen:

«Different terms and inconsistent definitions of the same terms under two or more legal systems may unintentionally lead to both juridical international double taxation and economic international double taxation or to non-taxation.»¹⁰

Helminen schreibt weiter, dass es in diesem Zusammenhang auch passieren kann, dass ein bestimmter Begriff in einem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen zwei Staaten etwas anderes bedeuten kann als im heimischen Recht des einen Staates. So entstehe viel Raum für Konflikte und Interpretationen, die von Konzernen entweder zur Steuervermeidung genutzt werden können oder dafür, Gewinne dorthin zu verschieben, wo sie dafür weniger Steuern zahlen müssen: 10 Ebd., S. 9.

«It is also possible that taxpayers purposely avoid tax by taking advantage of the differences in the definitions. Alternatively, taxing authorities may intentionally seek to reach interpretations that bring tax revenues to the state in question.»¹¹

Sobald also die Annahme der Schweizer Steuerbehörden nicht mehr stimmt, wonach Beteiligungseinkünfte, die für den BA qualifizieren, im anderen Staat schon als Konzerndividende versteuert wurden, wird mit dem BA eine doppelte Nichtbesteuerung möglich. Dies ist zum Beispiel dann möglich, wenn der rechtliche Geltungsbereich des Wortes «Dividende» in zwei verschiedenen nationalen Steuergesetzgebungen nicht übereinstimmt. 11 Ebd., S. 9.

Gewinnaufkommen im Zusammenhang mit dem Beteiligungsabzug in einzelnen Gemeinden

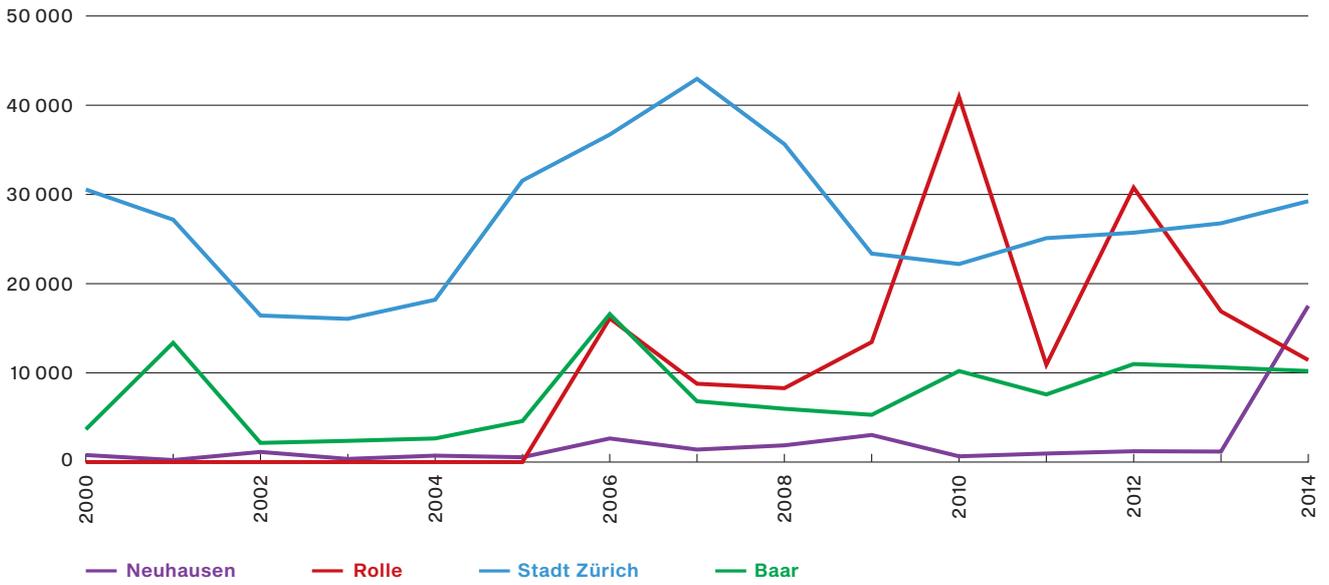
In einzelnen Schweizer Gemeinden sind die ausgewiesenen Gewinne der dort ansässigen multinationalen Konzerne in den letzten fünfzehn Jahren dramatisch angestiegen. Mit diesen Gewinnentwicklungen konnte aber die Besteuerung dieser Gewinne nicht mithalten: Die Gewinne stiegen massiv, die Steuereinnahmen aus diesen Gewinnen gleichzeitig nur sehr bedingt. Zwei Beispiele für dieses Phänomen sind Rolle (VD) und Neuhausen (SH). In Neuhausen lag der Reingewinn der dort ansässigen Unternehmen 2014 bei 17,8 Milliarden Franken, während er im Jahr 2000 erst rund 785 Millionen betragen hatte. 2014 zahlten Firmen in Neuhausen 44 Millionen Franken Gemeindesteuern, was einem effektiven Steuersatz von 0,2 Prozent entspricht.¹² Der Bund erhielt aus Neuhausen gar nur 7 Millionen Franken direkte Bundessteuern von den dort ansässigen juristischen Personen, also ganze 0,031 Prozent.¹³ Ein ähnliches Bild zeigt sich in Rolle (VD): Dort stiegen die verbuchten Unternehmensgewinne von knapp 10 Millionen im Jahr 2000 auf 41 Milliarden Franken im Jahr 2010, blieben in den folgenden Jahren sehr volatil und fielen dann wieder auf 11,2 Milliarden im Jahr 2014. Die Gewinnsteuereinnahmen bei der direkten Bundessteuer stiegen in Rolle derweil von nur 462'796 auf 80 Millionen Franken. Nachdem der effektive Steuersatz für die direkte Bundessteuer im Jahr 2000 noch bei 4,63 Prozent lag, sank er bis 2006 und schwankt seither zwischen 0,03 und 0,71 Prozent. Vergleicht man die Gewinnentwicklungen in Rolle mit denen in der Stadt Zürich, zeigt sich, dass Rolle praktisch aus dem nichts in die Gewinndimensionen der Zürcher Unternehmen vorstösst; und dies praktisch ohne Substanzzuwachs und von einem Jahr aufs andere. Gleichzeitig sank der prozentuale Steuerertrag auf diese Gewinne in Rolle von einem Niveau, das im Jahr 2000 noch über jenem Zürichs lag, innerhalb von zehn Jahren gegen null. Diese Entwicklungen sind sehr starke Indizien dafür, dass in der Waadtländer Gemeinde Gesellschaften ansässig sind, die im grossen Stil vom Beteiligungsabzug profitieren, welche der Steueroptimierung dienen.

¹² Gemeindesteuerstatistik 2014 zur direkten Bundessteuer der ESTV.

¹³ Geschäftsbericht der Gemeinde Neuhausen von 2014, S. 64.

Unternehmensgewinne in Mio. Franken in ausgewählten Schweizer Gemeinden

Neuhausen (SH), Rolle (VD), Zürich (ZH), Baar (ZG)



Quelle: Alliance Sud, basierend auf Daten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)

Effektive Steuersätze in Rolle/VD und Zürich/ZH

Der Steuersatz in Prozent



Nur direkte Bundessteuer. Gewinne ohne Berücksichtigung des Beteiligungsabzugs.

Quelle: Alliance Sud, basierend auf Daten der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)

5. Fazit

Die Schweiz darf nicht länger auf ein Steuersystem setzen, das anderen Ländern Steuereinnahmen entzieht. Sie muss vielmehr einen Umbau ihrer Unternehmenssteuerpolitik in Angriff nehmen, der zur Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 beiträgt. Die Umsetzung dieser Ziele kostet weltweit 5000-7000 Milliarden US-Dollar pro Jahr. Mit der sofortigen und ersatzlosen Streichung der alten Sondersteuerregime¹⁴ und der Einführung von weiteren Massnahmen, die Gewinnverschiebungen aus dem Ausland in die Schweiz nachhaltig stoppen und gleichzeitig den innerschweizerischen Steuerwettbewerb bremsen, kann die Schweiz einen äusserst effektiven Beitrag zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung der Welt leisten. Würde die Schweizer Politik die globale Abwärtsspirale bei den Unternehmenssteuern wirklich bremsen wollen, hätte sie als führende globale Finanz- und Handelsdrehscheibe ein paar wirtschaftspolitische Hebel in der Hand. Umso früher sie diese einsetzt, desto kleiner der Schaden für alle.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Steuervorlage 17 widersprechen der entwicklungspolitischen Kritik und der Forderung nach einer ersatzlosen Abschaffung der alten Sondersteuerprivilegien gerne mit zwei Hauptargumenten: Erstens nütze die unilaterale Abschaffung von Gewinnverschiebungsvehikeln den Einwicklungsländern nichts, weil die verschobenen Gewinne von den Konzernen dann einfach an andere Standorte im Ausland transferiert würden. Am eigentlichen Übel, also den Gewinnverschiebungen selbst, ändere sich aber nichts. Und zweitens, so argumentieren die BefürworterInnen, würde diese ersatzlose Abschaffung der Sondersteuerprivilegien der Schweiz selbst massiv schaden: Ohne diese müsse die Schweiz *entweder* ganz massiv die regulären Steuersätze senken (wobei sich die interkantonale Steuerkonkurrenz immer weiter verschärfen würde) *oder* eine Abwanderung von mobilen Konzernen ins Ausland akzeptieren, die in der Schweiz Steuersubstrat und Arbeitsplätze vernichten würde.

Beide Argumente halten einer vertieften Analyse der Schweizer Unternehmenssteuerpolitik allerdings nicht stand: Das erste verkennt die Führungsrolle, die die Schweizer Kantone als Konzernstandorte im internationalen Steuerwettbewerb spielen. Die Schweiz ist keine Mitläuferin in dieser schon seit Jahrzehnten andauernden Abwärtsspirale, sondern eine der Lokomotiven, die das globale Unternehmenssteuerniveau mit in den Abgrund zieht. Wenn die Schweiz hier endlich zu bremsen beginnt, hat das einen positiven Effekt auf das gesamte internationale Unternehmenssteuersystem. Zudem: Wenn sich die Tiefsteuerländer für Konzerne wie die Schweiz, die Niederlande, Luxemburg, Irland oder auch die USA «die heisse Kartoffel» unendlich gegenseitig zuwerfen, wird die Welt irgendwann gar keine Unternehmenssteuern mehr kennen. Ein *Race to the bottom* aber, das tatsächlich auf Grund laufen würde, hätte katastrophale Auswirkungen. Es

¹⁴ Unctad World Investment Report 2014, cit. in: Plattform Agenda 2030: Wie nachhaltig ist die Schweiz? S. 13. https://plattformagenda2030.ch/wp-content/uploads/2018/06/Plattform-Agenda-2030-Bericht_D-web.pdf

würde die Bekämpfung der grassierenden sozialen Ungleichheit in der Welt verunmöglichen, hätte einen Kahlschlag in der öffentlichen Infrastruktur auf dem ganzen Globus zur Folge und würde damit letztlich auch alle Bemühungen unterlaufen, demokratische Strukturen in den Nationalstaaten zu erhalten und weiterzuentwickeln, die schon heute vielerorts massiv unter Druck stehen.

Das zweite Argument der BefürworterInnen ist empirisch schlicht unhaltbar – aus mehreren Gründen:

- Steuerliche Sonderprivilegien sind für die Ansiedelung von hochmobilen Aktivitäten und Konzerneinheiten relevant, an denen kaum Arbeitsplätze hängen. Dies gilt auch für Finance Branches und Beteiligungsgesellschaften, die auf Grund einer möglichen doppelten Nullbesteuerung mit Hilfe des Beteiligungsabzugs auf Schweizer Standorte setzen. Für arbeits- und forschungsintensive Aktivitäten hingegen hat die Schweiz deutlich mehr zu bieten als bloss tiefe Steuersätze: eine hervorragende Infrastruktur, einen hohen Bildungsstand, Frieden und soziale Sicherheit, politische Stabilität und eine stabile Währung. Unternehmensaktivitäten, die Arbeitsplätze und echten wirtschaftlichen Mehrwert schaffen, würden also nicht einfach aus der Schweiz verschwinden.
- Die interkantonale Steuerkonkurrenz würde wohl auch dann zunehmen, wenn keine Ersatzvehikel für die bisherigen Sondersteuerregime eingeführt würden. So haben zahlreiche Kantone angekündigt, dass sie ihre Unternehmenssteuersätze unabhängig von der geplanten Einführung solcher Ersatzvehikel senken werden. Das dürfte jedoch auch damit zu tun haben, dass der Bund solche Steuersenkungen durch die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer im Rahmen der SV17 auch gleich noch subventionieren will.

Es ist denn auch alles andere als erwiesen, dass der Verlust des Steuersubstrats bei einer ersatzlosen Abschaffung der alten Sondersteuerregime grösser ausfällt als mit den in der SV17 vorgeschlagenen Ersatzmassnahmen. Die dynamische Analyse des Bundesrates zu den fiskalischen Auswirkungen der SV17 stellt hier bei genauerer Betrachtung äusserst diverse Szenarien auf, von denen gemäss den Studienautoren alle ähnlich (un-)wahrscheinlich sind.

Der Bundesrat und eine Mehrheit des Parlamentes setzten bisher auf den Erhalt eines Schweizer Geschäftsmodells, das Kapital anziehen will, das Menschen andernorts auf der Welt erarbeitet haben. Sie versuchen deshalb, ein möglichst umfangreiches Angebot von Sondersteuerregimen aufrechtzuerhalten, das doppelt schädlich ist: Für die Schweiz, weil es Wohlstand erhalten will, in dem man anderen Gesellschaften Steuersubstrat klaut, anstatt innovative Wertschöpfung im Inland zu fördern. Echte Innovation braucht keine Steuergeschenke, sondern hochkompetente und wirtschaftlich unabhängige Forschungseinrichtungen, exzellent ausgebildetes Personal und eine gute öffentliche Infrastruktur, die

den Belastungen der Hochleistungsgesellschaft des 21. Jahrhunderts standhält. All das gibt es nicht ohne solide Steuereinnahmen bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Umso tiefer das Unternehmenssteuerniveau im globalen Massstab sinkt, desto unsicherer wird auch die Finanzierung öffentlicher Institutionen in der Schweiz. Denn wenn alle anderen immer billiger werden, muss auch das Tiefsteuergebiet noch billiger werden und irgendwann ist diese Differenz zum Ausland nur noch mit massiven Opfern bei den eigenen gesellschaftlichen Kosten finanzierbar. Das bisherige Schweizer Geschäftsmodell ist auch darum schädlich, weil es eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung der Welt torpediert, indem es im globalen Süden Geld abzieht, das dort dringend für die Armutsbekämpfung und den Aufbau guter Bildungs-, Gesundheits- und Infrastruktursysteme benötigt würde. Umso schneller sich die Schweiz von diesem Steuerzug in den Abgrund abkoppelt, desto besser für alle.

Impressum

Herausgeberin:

Alliance Sud

Arbeitsgemeinschaft Swissaid | Fastenopfer | Brot für alle | Helvetas | Caritas | HEKS

Monbijoustrasse 31, Postfach, CH-3001 Bern

Tel. +41 31 390 93 30

E-Mail: mail@alliancesud.ch

Website: www.alliancesud.ch

Social Media: facebook.com/alliancesud,

twitter.com/AllianceSud

In Zusammenarbeit mit:

Oxfam Deutschland e.V.

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Deutschland

Projektleitung/Text:

Dominik Gross

Redaktion:

Mark Herkenrath, Daniel Hitzig, Laurent Matile, Kathrin Spichiger

Grafik:

Bodara GmbH, Zürich