

Vernehmlassungsantwort**Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)**

„International tax considerations are increasingly important for developing countries, which can be powerfully affected by actions of advanced countries. Multinational companies have opportunities for profit-shifting through intra-group transactions, financial arrangements and corporate structuring. Even the most advanced tax administrations struggle with this, and—although the extent of the revenue impact remains unclear—the challenges are greater where capacity is weak. Some argue, moreover, that present norms are tilted against developing countries; the low withholding taxes common in double tax treaties (DTTs), for instance, can weaken a last line of protection for weak administrations.“ ([IWF 2011](#), S. 36)

Unternehmensgewinnsteuern sind für die Staatseinnahmen der Entwicklungsländer zentral. Sie machen dort im Durchschnitt rund 17 % der gesamten Steuereinnahmen aus, in den OECD-Ländern hingegen nur etwa 10 % ([IWF 2011](#), S. 33). Trotzdem belaufen sich die Steuereinnahmen in den ärmsten Entwicklungsländern im Durchschnitt auf nur gerade 15 % des Bruttoinlandprodukts (BIP; *ibid.*: 12 f.). Das ist massiv weniger als in den OECD-Ländern (wo sie nach [OECD-Angaben](#) rund 34 % des BIP ausmachen) und nach Einschätzung des Internationalen Währungsfonds auch zu wenig, um ein funktionierendes Staatwesen zu gewährleisten.

Ein wichtiger Grund für die vergleichsweise tiefen Steuereinnahmen der Entwicklungsländer liegt darin, dass dort internationale Grossunternehmen in der Regel deutlich mehr wirtschaftliches Gewicht haben als in vielen Industrieländern. (In den afrikanischen Entwicklungsländern beläuft sich der Bestand internationaler Direktinvestitionen im Durchschnitt auf 32,5 % des BIP, in den USA und Deutschland auf 24 % resp. 23 %; [UNCTAD 2014: Annex Table 7.](#)) Gleichzeitig haben diese internationalen Grossunternehmen vorzügliche Möglichkeiten, ihre Gewinne über den konzerninternen Güter- und (Finanz-)Dienstleistungshandel in Tiefsteuergelände zu verlagern. Damit entziehen sie den betroffenen Entwicklungsländern wichtige potentielle Ressourcen für die Armutsbekämpfung, aber auch für die Finanzierung der von ihnen genutzten öffentlichen Infrastruktur.

Die Einnahmeverluste der Entwicklungsländer durch diese oftmals legalen, aber entwicklungsschädigenden Gewinntransfers lassen sich nicht exakt beziffern. Schätzungen des Hilfswerks Oxfam zufolge dürften sie sich pro Jahr auf rund [114 Milliarden Dollar](#) belaufen, nach Berechnungen der Entwicklungsorganisation Christian Aid sogar auf [160 Milliarden Dollar](#) – eine Zahl, die kürzlich im Sammelband [Draining Development](#) der Weltbank wissenschaftlich gestützt werden konnte (Kap. 9). Klar ist, dass die entsprechenden Einbussen im Bereich des Gesamtbetrags liegen, welchen die OECD-Länder jährlich in die Entwicklungszusammenarbeit investieren, oder diesen sogar übersteigen.

Der Bundesrat ist sich der entwicklungspolitischen Aspekte der Problematik genauso bewusst wie der IWF (in der eingangs zitierten Passage). Im [Grundlagenbericht Rohstoffe](#) (S. 33) hält er fest, dass „mittels Schaffung dazu geeigneter Konzernstrukturen in Verbindung mit der Anwendung der anerkannten Verrechnungspreisstrukturen ... sich Gewinne dort konzentrieren [lassen], wo sie einer tiefen steuerlichen Belastung unterliegen.“ Gleichzeitig anerkennt er, dass Doppelbesteuerungsabkommen, auf deren Grundlage missbräuchliche Verrechnungspreispraktiken geahndet

werden könnten, oft nicht den gewünschten Erfolg bringen – und zwar, „weil insbesondere in Entwicklungsländern das für eine Überprüfung der Verrechnungspreise erforderliche Know-How fehlt.“ Das heisst: Die weitere Ausdehnung des Doppelbesteuerungsnetzes der Schweiz kann nur bedingt Abhilfe schaffen, wenn es um Gewinnverschiebungen aus Entwicklungsländern geht.

Entwicklungspolitisch sinnvoller wäre es, die Schweiz würde von vornherein auf jegliche steuerliche Anreize für solche Gewinnverschiebungen – also die missbräuchliche Ausgestaltung von Verrechnungspreisstrukturen – verzichten und sich auf der internationalen Ebene für eine Eindämmung der ruinösen Abwärtsspirale bei den effektiven Unternehmenssätzen einsetzen. Gerade dies ist in der geplanten Unternehmenssteuerreform III (noch) nicht vorgesehen.

Alliance Sud, die entwicklungspolitische Arbeitsgemeinschaft der Hilfswerke Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas und Heks, beurteilt die allgemeine steuerpolitische Stossrichtung der vorgeschlagenen Reform daher sehr kritisch. Sie begrüsst zwar ausdrücklich die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus, hält jedoch die Absicht, über kompensatorische und weiterführende steuerliche Massnahmen eine zusätzliche „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz“ zu bewirken, für entwicklungspolitisch schädlich und wirtschaftspolitisch überflüssig.

Zu kritisieren sind insbesondere die vorgeschlagene Einführung einer Lizenzbox auf der Ebene der kantonalen Steuern sowie die anvisierte Förderung kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen. Beide Massnahmen bezwecken lediglich, neue Anreize für die missbräuchliche Ausgestaltung von Verrechnungspreisstrukturen zu schaffen und internationale Grosskonzerne zur Verlagerung ihrer Auslandgewinne in die Schweiz zu motivieren. Sie sind daher nicht mit dem Grundsatz einer entwicklungspolitischen kohärenten Ausrichtung der Schweizer Aussen- und Finanzpolitik zu vereinbaren.

Ausserdem ist fraglich, inwieweit die geplanten Massnahmen überhaupt notwendig sind, um die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes zu schützen. Die Schweiz hat als Unternehmensstandort deutlich mehr zu bieten als tiefe Steuern. Das zeigt auch die Tatsache, dass sie im Global Competitiveness Index des [WEF Global Competitiveness Report 2014-2015](#) zum sechsten Mal in Folge den ersten Rang belegt – obwohl sie beim Effekt des Steuerniveaus auf die Investitionsanreize nur auf dem siebten Rang liegt. Wichtige Erfolgsfaktoren sind neben ihrer politischen und wirtschaftlichen Stabilität und den funktionierenden Finanzmärkten die Qualität ihrer Hochschulen, die gute Zusammenarbeit zwischen dem privaten und dem staatlichen Sektor im Forschungsbereich und die gut ausgebaute Infrastruktur.

Angesichts dieser hervorragenden (realen) Standortqualitäten ist nicht davon auszugehen, dass es bei einer ersatzlosen Abschaffung der kantonalen Steuerstatus zu einer massenhaften Abwanderung von Unternehmen mit bisherigem Sitz in der Schweiz käme. Wie Morlok et al. (2014, Tab. 7) aufgezeigt haben, würde jedoch nur eine solche Massenabwanderung zu steuerlichen Einbussen für Bund und Kantone zusammen führen. Andernfalls könnte die Streichung der kantonalen Steuerstatus ohne jegliche Kompensation insgesamt sogar Mehreinnahmen bewirken. Die im aktuellen Entwurf zur Unternehmenssteuerreform vorgesehenen Ersatzmassnahmen sind daher aus wirtschaftspolitischer Sicht mit grosser Wahrscheinlichkeit überflüssig oder kontraproduktiv.

Selbstverständlich ist, dass einzelne Kantone, die bisher sehr stark auf die steuerlich motivierte Ansiedelung hochmobiler Unternehmensteile gesetzt haben, von einer entsprechend hohen Abwanderung betroffen wären. Sie könnten versucht sein, ihre allgemeinen effektiven Unternehmenssteuersätze auch ohne Zutun des Bundes massiv zu senken und so den interkantonalen

Steuerwettbewerb noch weiter anzuhetzen. In diesem Fall könnte es sinnvoll sein, einen kantonalen Mindestsatz für Gewinnsteuern in Erwägung zu ziehen.

Was die mögliche Einführung einer vergleichsweise eng gefassten Lizenzbox als Kompensationsmöglichkeit für Kantone mit einem hohen Anteil hochmobiler Unternehmen betrifft, sind wir uns bewusst, dass diese voraussichtlich mit den kommenden OECD-Standards zu Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) kompatibel wäre und in verschiedenen Ländern entweder bereits stattgefunden hat oder zumindest geplant ist. Ein Verzicht der Schweiz auf diese Massnahme wäre entwicklungspolitisch deshalb nur dann sinnvoll, wenn er auch von anderen Ländern vollzogen würde. Ansonsten käme lediglich zu einer Verlagerung von unlauteren Unternehmensgewinntransfers über künstlich aufgeblähte Lizenzzahlungen auf andere Destinationen als die Schweiz. Die allfällige Einführung von Lizenzboxen in der Schweiz hat deshalb – wenn überhaupt – sehr konservativ zu erfolgen und vor allem mit der Verpflichtung einher zu gehen, auf internationaler Ebene aktiv auf eine Abschaffung jeglicher Lizenz- oder Patentboxen hinzuwirken.

Bern, 15. Januar 2015