
Steuerreform – die harte und die sichere Tour

Was passiert bei einem Ja, was bei einem Nein zur Steuer-AHV-Reform (Staf) am 19. Mai? Eine kleine Orientierungshilfe für unentschlossene Mitte-links-Wähler.

Von [Simon Schmid](#), 30.04.2019

Der Wirtschaftsstandort Schweiz ist Ihnen wichtig.

Sie sorgen sich wegen des Wettlaufs der Unternehmenssteuern nach unten.

Und ein intakter Sozialstaat ist Ihnen ein Anliegen.

Dann ist dieses Erklärstück zum [Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung](#) (Staf), über das die Schweiz am 19. Mai abstimmt, für Sie bestimmt. Es behandelt den Unternehmenssteuerteil des Reformpakets. Und zwar aus einer Perspektive, die links der politischen Mitte angesiedelt ist.

Mitte bis links aus ganz pragmatischen Gründen: Falls Sie politisch rechts stehen, ist der Fall ohnehin klar: Dann haben Sie eigentlich keinen Grund, nicht Ja zum Steuerteil der Staf zu sagen, und Sie können gleich zu unserem anderen Erklärstück wechseln: [jenem zum Altersvorsorgeteil der Staf](#).

1. Worum geht es?

Die Schweiz muss die Art und Weise ändern, wie sie Firmen besteuert – ein Unterfangen mit unangenehmen Konsequenzen, egal wie man es anpackt.

Den Systemwechsel braucht es auf Druck der EU und der OECD. Aber auch aus Gründen der Fairness: Internationale Konzerne mit speziellem Status geniessen hierzulande reduzierte Gewinnersätze – diese Übervorteilung lokaler Unternehmen und anderer Länder gilt es abzuschaffen.

Ein erster Anlauf scheiterte 2017 mit der [Unternehmenssteuerreform III](#). Jetzt kommt mit der Staf eine modifizierte, [etwas weniger aggressiv ausgestaltete Steuervorlage](#) vors Volk (die Details dazu listen wir am Ende des Beitrags auf).

Die Reform enthält drei Kernbestandteile. Zwei Teile werden am 19. Mai eidgenössisch entschieden, ein Teil wird kantonal bestimmt:

1. Holdings und sogenannte **Statusgesellschaften verlieren ihre bisherigen Steuerprivilegien**. Dies gilt für die gesamte Schweiz, auf eidgenössischer Ebene sowie in den Kantonen.
- 2.

Damit die Steuerlast für diese Konzerne nicht allzu stark steigt, werden **neue Steuerinstrumente für alle Firmen** eingeführt: die Patentbox (für Gewinne auf patentierte Technologien) und die Forschungsabzüge (forschende Firmen werden entlastet). Dazu kommen einmalige Erleichterungen für angesiedelte Firmen («Step-up»).

3. Aus demselben Grund **senken die meisten Kantone die allgemeinen Firmensteuersätze**. Wie stark, entscheidet jeder Kanton für sich.

In der aktuellen Vorlage geht es um das Zusammenspiel dieser drei Bestandteile – und die Rahmenbedingungen, unter denen es stattfindet.

Dieses Zusammenspiel ist ziemlich komplex. Was die Entscheidungsfindung vor allem dann erschwert, wenn einem mehrere Ziele gleichzeitig wichtig sind: der Schweizer Firmenstandort, die Steuergerechtigkeit, der Sozialstaat.

Denken wir also in Szenarien, um die Vorlage auszuloten.

2. Was passiert bei einem Ja?

Die direkten Konsequenzen eines Ja an der Urne sind klar. Sie folgen aus den Bestandteilen 1 und 2 der Reform: Die verpönten Privilegien für globale Konzerne werden abgeschafft, neue Instrumente werden eingeführt.

Der Satz, nach dem Multis besteuert werden, steigt dadurch: von etwa 9 auf im Durchschnitt gut 11 Prozent. Das klingt nicht nach viel, führt aber gesamtschweizerisch gemäss Hochrechnungen immerhin zu mehr als 2 Milliarden Franken an Mehreinnahmen. Wobei die Kantone unterschiedlich betroffen sind: In manchen tragen die Multis fast nichts, in anderen fast alles zu den Gewinnsteuern bei.

Die indirekten Folgen eines Ja sind etwas weniger klar als die direkten Folgen, aber immer noch einigermaßen absehbar: Die ordentlichen Steuersätze für alle Firmen werden in den meisten Kantonen gesenkt.

Aktuell bewegen sich diese Sätze im Schnitt bei 19 bis 20 Prozent. Nach den kantonalen Reformen dürften sie im Mittel noch gut 14 Prozent betragen. Dadurch sinken die Steuereinnahmen der bisher ordentlich besteuerten Firmen, und zwar um 4 bis 5 Milliarden Franken.

Das bedeutet also vereinfacht gesagt: Die Kantone werden künftig mehr Geld von den Multis und weniger Geld von ortsansässigen KMU erhalten. Die Steuersätze treffen sich irgendwo in der Mitte, die Balance verschiebt sich, unter dem Strich sinken die Einnahmen aus der Unternehmenssteuer.

Was in den einzelnen Kantonen aber wirklich geschieht, ist noch nicht definitiv entschieden. Das zeigt sich erst, nachdem auch der dritte Bestandteil der Reform überall vollzogen ist: die kantonale Umsetzung.

Die Kantone sind dabei unterschiedlich weit.

- **Einige Kantone verfolgen schon länger eine Tiefsteuerstrategie.** Dazu gehören Luzern, Nidwalden, Obwalden, Zug, Uri, Schwyz sowie Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden. In diesen Kantonen liegen die ordentlichen Firmensteuersätze bereits heute unter 15 Prozent. Die Reform wird hier nur geringfügige Änderungen bringen.
- **In zwei Kantonen wurde die Umsetzung bereits beschlossen:** Waadt (hier wurde die Vorlage 2016 angenommen, die Steuern sanken von 21 auf unter 14 Prozent) und Basel-Stadt (Annahme im Februar 2019, Senkung von 22 auf 13 Prozent). In beiden Kantonen wurden parallel

zu den Firmensteuersenkungen auch Einkommenssteuersenkungen, Familienzulagen und Prämienverbilligungen beschlossen.

- **Zwei Kantone stimmen am 19. Mai über den dritten Reformteil ab:** Genf (geht von 24 auf unter 14 Prozent und führt parallel dazu Krippen- und Krankenkassenprämienverbilligungen ein) und Solothurn (senkt die Steuern von über 21,4 auf rund 13 Prozent, ohne Massnahmen für Familien).
- **Die restlichen Kantone werden später über die Reform befinden.** Zu ihnen zählen etwa Bern (eine erste kantonale Vorlage wurde hier im November abgelehnt), Zürich und Aargau. Die meisten dieser Kantone sehen Steuersatzsenkungen von einem bis zu mehreren Prozentpunkten vor. Teils (Schaffhausen, Freiburg, Baselland) sind familienfreundliche Ergänzungen vorgesehen, teils (Zürich, Aargau, Graubünden, Wallis) nicht.

In knapp der Hälfte der Kantone ist die Sache also mehr oder weniger gelaufen. In den restlichen Kantonen kann noch darüber gestritten werden, wie der dritte Teil der Steuervorlage im Detail ausgestaltet wird.

Als Gesamtergebnis ist dabei absehbar, dass die Steuereinnahmen sinken werden. Schweizweit werden unmittelbare Ausfälle in der Grössenordnung von 2 Milliarden Franken vorausgesagt. Betroffen sind vor allem die Kantone, sie werden vom Bund mit rund 1 Milliarde Franken entlastet. Nach Ansicht von Ökonomen des Bundes fällt die Bilanz über die mittlere Frist allerdings besser aus. Durch die Reform könnten neue Firmen angelockt werden. Am Ende könnte ein Plus von 1,4 Milliarden Franken in der Kasse resultieren.

Bei einem Ja zur Staf wäre die Schweiz bei der EU und der OECD nicht mehr im Fadenkreuz – und im internationalen Steuerwettbewerb weniger in der öffentlichen Kritik. Es gäbe steuerliche Einbussen in der kurzen Frist und die Hoffnung, dass diese sich in fünf bis zehn Jahren durch Ansiedelungen wieder ausgleichen.

3. Was passiert bei einem Nein?

Die Folgen eines Neins sind deutlich schwieriger abzuschätzen. Es gibt mehrere Unwägbarkeiten: Wie würden die Kantone ihre Steuerstrategien anpassen? Und wie würden die internationalen Konzerne reagieren?

Ziemlich sicher geriete die Schweiz international unter Druck. Die EU-Länder würden sie vermutlich von der grauen Liste der Steuersünder streichen und auf eine schwarze Liste setzen. Retorsionsmassnahmen, etwa in Form von zusätzlichen Steuerforderungen gegen multinationale Firmen, die ihren Sitz in der Schweiz haben, wären wahrscheinlich. Auf die Abschaffung der Privilegien für Statusgesellschaften kann die Schweiz über kurz oder lang also kaum verzichten: Eine Reform braucht es sowieso.

Sehr wahrscheinlich ist, dass der Bund unter zeitlichem Hochdruck eine neue Minivorlage zur Abschaffung der Steuerstatus ausarbeiten würde. Die Patentbox und andere Instrumente fielen dabei wohl unter den Tisch. Als Begleitmassnahme blieben ein paar Anpassungen am Finanzausgleich.

Was darüber hinaus in den Kantonen passieren würde, ist unklar. Einige würden wohl über die Bücher und die Eckpunkte der Reform anpassen. Sicher ist nur, dass die Ausgangslage bei diesem dritten Reformteil ungleich schwieriger würde. Der Zielkonflikt der Kantone würde verschärft. Denn:

- Um die Multis zu halten und deren Besteuerung auf ein vergleichbares Niveau wie bei einem Ja zu bringen (gut 11 Prozent), müssten viele Kan-

tone ihre ordentlichen Steuersätze noch tiefer senken als derzeit vorgesehen. Dies, weil die speziellen Instrumente wie die Patentbox nicht zur Verfügung stünden. Das heisst, die unmittelbaren Einnahmeausfälle bei der Unternehmenssteuer wären noch grösser als bei einem Ja.

- Würden die Kantone diese Ausfälle vermeiden wollen, so müssten sie die ordentlichen Steuersätze weniger senken. In diesem Fall stiege allerdings die Steuerbelastung der Multis – und deshalb auch das Risiko, dass es im Lauf der kommenden Jahre zu Abwanderungen kommt. Wie sicher das ist, weiss niemand. In seiner Studie geht der Bund jedenfalls davon aus, dass der Verlust von Steuersubstrat über die Zeit beträchtlich wäre.

Die Kantone müssten angesichts dieser Risiken ihre Lage also neu beurteilen. Ein mögliches Szenario, das sich als Folge davon ergibt, ist ein allgemeiner **Wettlauf nach unten**: Die Steuersätze würden in allen Kantonen auf das Niveau sinken, das heute in Tiefsteuernkantonen wie Zug herrscht.

Ein weiteres Szenario ist eine verschärfte **Zweiklassengesellschaft**: Zug und eine Reihe anderer Kantone mit hohem Anteil von multinationalen Firmen (Basel, Waadt, Zentralschweiz) würden ihre Unternehmenssteuern noch weiter senken, weil dies aus ihrer Sicht die lohnenswerteste Variante ist. Derweil würden Zürich oder Aargau bei ihren hohen Sätzen bleiben, weil die negativen Konsequenzen einer Senkung überwiegen würden. Vermehrte Firmenumsiedlungen innerhalb der Schweiz wären die Folge davon.

Ein drittes Szenario ist ein allgemeiner **Sinneswandel**. Nicht nur würden die jetzigen Hochsteuernkantone auf Senkungen verzichten: Nein, in der ganzen Schweiz würde sich die Einsicht durchsetzen, dass der Steuerwettbewerb eingedämmt werden muss und es eine Harmonisierung braucht. Die jetzigen Tiefsteuernkantone würden dann zu einer Anhebung ihrer Sätze gezwungen.

4. Die Abwägung

Ganz egal, wie die Stimmbevölkerung am 19. Mai abstimmt, klar ist: Die Steuerreform ist kein gewinnbringendes, sondern ein den Schaden begrenzendes Vorhaben. Die Schweiz hat sich in der Vergangenheit unfair verhalten, indem sie gewissen Firmen Steuerprivilegien einräumte und daraus einen Profit gezogen hat.

Wenn diese Privilegien nun wegfallen, wird es auf die eine oder andere Art wehtun. Das lässt sich mit keiner Steuerreform der Welt vermeiden.

Im Hinblick auf den Zielkonflikt zwischen Standort und Steuereinnahmen gilt: Die Staf hilft den Kantonen mit Instrumenten wie der Patentbox, diesen Konflikt zu entschärfen. Dies, weil sie weiterhin differenzieren dürfen: Gewöhnliche Firmen werden gewöhnlich besteuert, besondere Firmen (diejenigen, die Forschung betreiben oder Patente besitzen) erhalten besondere Vergünstigungen.

Diese neuen Vergünstigungen sind kleiner als die alten. Doch sie erlauben den Kantonen, das Steuersubstrat zu pflegen, das bereits in der Schweiz ist.

Ohne Staf wird diese Pflege schwieriger. Der Schnitt wird härter, das System muss ruckartig geändert werden, mit grösseren Kollateralschäden – entweder beim Steuersubstrat oder bei den Einnahmen. Tendenziell verschärft sich dadurch der innerschweizerische Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen.

Im Gegenzug steht die Schweiz international als Musterschülerin da, die selbstlos auf gewisse Besteuerungsinstrumente verzichtet, die Länder wie Belgien, die Niederlande, Irland, Luxemburg, Portugal, Spanien oder Grossbritannien in ähnlicher Form schon länger anwenden. Die Schweiz wäre – je nach dem Verhalten der einzelnen Kantone, das ungewiss ist – im internationalen Steuerwettbewerb möglicherweise nicht mehr ganz vorne dabei.

Wie also abstimmen – aus einer Perspektive links der Mitte?

Falls Sie den Schweizer Wirtschaftsstandort hoch gewichten und lieber den Spatz in der Hand als die Taube auf dem Dach haben, stimmen Sie: Ja.

Und wählen damit gewissermassen den Weg der **Realos**. Zu ihnen zählt der grösste Teil der SP. Diese befürwortet die eidgenössische Vorlage und hofft darauf, bei der Umsetzung in den ausstehenden Kantonen noch Korrekturen anzubringen – in Form von familienfreundlichen Ergänzungsmassnahmen oder Anpassungen einzelner Steuerparameter. Der Realoweg berücksichtigt die Konjunktur und sichert den Sozialstaat, so gut es im Moment geht. Und er akzeptiert, dass international ein Steuerwettbewerb existiert. Ihn abzuschaffen, braucht Zeit, und die Schweiz wird es nicht im Alleingang tun.

Falls Ihnen Prinzipien wichtiger sind als die Konjunktur am hiesigen Standort – und Sie zudem risikofreudig sind –, dann stimmen Sie: Nein.

Und beschreiten die Strasse der **Fundis**, auf der zurzeit die Grünen wandeln. Sie lehnen die Steuervorlage ab und hoffen, dass bei einem Nein ein Ruck durchs Land geht und es zu einer generellen Steuerharmonisierung nach oben kommt. Dies, obwohl die Kantone mit bürgerlicher Mehrheit längst einen gegenteiligen Kurs beschlossen haben. Dass bei höheren Steuern auch Unternehmen ins Ausland abwandern könnten, nehmen Sie als Fundi bewusst in Kauf. Lieber aufs Ganze gehen, als beim Steuerwettbewerb ein weiteres Mal mitzuspielen. Dass mit der Ablehnung der Staf am Ende alles noch schlimmer wird – Wettlauf nach unten, Zweiklassengesellschaft –, auch.

Immer noch unsicher?

Dann lesen Sie zusätzlich unser Stück zum Altersvorsorgeteil der Staf.

USR III vs. Staf

Das Staf-Gesetz basiert, was den Steuerteil angeht, auf demselben Prinzip wie bereits die Unternehmenssteuerreform III von 2017. Allerdings wurde die damalige Vorlage in einigen Punkten entschärft. Dies als Zugeständnis an die Linke, die das Referendum gegen die USR III eingereicht und gewonnen hatte.

1. Die **Patentbox** wurde präzisiert: Gewinne aus inländischen Software-rechten können nicht mehr von der Steuer abgezogen werden.
2. Die **zinsbereinigte Gewinnsteuer** wurde so modifiziert, dass nur noch Hochsteuerkantone wie Zürich diese anwenden können.
3. Die **Dividendenbesteuerung** auf massgeblichen Unternehmensbeteiligungen wurde auf Bundesebene auf 70 Prozent erhöht und kantonal mindestens auf 50 Prozent. Zurzeit liegen diese Sätze auf Bundesebene bei 50 respektive 60 Prozent und in den Kantonen zwischen 35 und 70 Prozent (Botschaft).

4. Das **Kapitaleinlageprinzip**, das es Unternehmen erlaubt, Reserven aus Kapitaleinlagen steuerfrei zurückzubezahlen, wurde stark eingeschränkt.

5. Die **steuerliche Gesamtentlastung**, die sich aus den diversen Instrumenten ergibt, wurde von maximal 80 auf 70 Prozent reduziert.

6. Die **Gemeinden** wurden stärker berücksichtigt. Sie sollen von den Kantonen für Steuerausfälle gewisse Kompensationen werden.

Die Änderungen führen insgesamt dazu, dass die vorausgesagten unmittelbaren Steuerausfälle gesamtschweizerisch nicht 2,5 Milliarden, sondern nur 2 Milliarden Franken betragen. Auf Bundesebene führt die Staf, im Gegensatz zur USR III, sogar zu einer Steigerung der Einnahmen, und zwar um 500 Millionen Franken.

Anmerkung: In einer vorherigen Version des Textes stand, dass die möglichen F&E-Steuerabzüge gegenüber der USR III reduziert wurden. Das stimmt so nicht ganz. Es wurde lediglich präzisiert, was genau als F&E-Aufwand gelten kann.