

Gewagte «Cocktails» bei der Steuerreform

Gegen die Pakete der Kantone können sich Stimmbürger zur Wehr setzen

Nach der Waadt haben weitere Kantone über die Reform der Firmensteuern entschieden. Wie beim Bund ist auch bei ihnen die Einheit der Materie infrage gestellt. Bei den Kantonen besteht die Gefahr von Beschwerden.

FABIAN SCHÄFER, BERN

Die heisse Phase läuft. Am 19. Mai findet auf Bundesebene die Abstimmung über die AHV-Steuerreform statt, mit der die Schweiz verpönte Steuerregime für Unternehmen abschaffen will. Parallel dazu muss jeder Kanton entscheiden, wie er die Reform umsetzt. Die Waadt war schon 2016 vorausgegangen. Inzwischen haben drei weitere neuralgische Kantone Vorlagen verabschiedet: Basel-Stadt, Genf und Freiburg. Sie alle stehen unter Druck, weil es bei ihnen viele betroffene Konzerne gibt, die allenfalls ihren Sitz verlegen, wenn ihnen der Kanton keine rechtlich sichere, attraktive neue Besteuerung anbieten kann. Im Wesentlichen verfolgen die Kantone dasselbe Rezept, mit dem schon die Waadt erfolgreich war: eine forsche Steuersenkung plus diverse soziale «Begleitmassnahmen». Auch der Bund hat die Steuerreform sozial angereichert, indem er eine Finanzspritze an die AHV einbaute, um die Linke zufriedenzustellen.

In Basel-Stadt stimmt das Volk am 10. Februar über die kantonale Steuerreform ab. Die gesamte Steuerbelastung auf Firmengewinnen soll von 22 auf 13 Prozent sinken. Die Ausfälle halten sich in Grenzen, denn rund vier Fünftel der in Basel versteuerten Gewinne stammen von den steuerlich privilegierten Unternehmen, die schon bisher nicht 22 Prozent bezahlt haben. Im Zentrum stehen die Pharmakonzerne. Auch die Einwohner kommen in Basel nicht zu kurz: Ihnen winken steuerliche Entlastungen, höhere Familienzulagen sowie ein Ausbau der Prämienverbilligung. Die Vorlage ist breit abgestützt; an die Urne kommt sie wegen eines Referendums von links aussen.

Ein «Kessel Buntes» in Freiburg

In Genf hat das Parlament die Reform letzte Woche verabschiedet. Die Volksabstimmung findet am 19. Mai statt. Die Steuerbelastung sinkt auch hier massiv, von gut 24 auf 13,99 Prozent. An den betroffenen Firmen, von denen viele im Rohstoffsektor tätig sind, hän-



Für Roche und weitere Konzerne plant der Kanton Basel-Stadt eine umfangreiche Steuerreform.

ANTHONY ANEX / KEYSTONE

gen direkt 22 000 Arbeitsplätze und indirekt weitere rund 40 000 Stellen. Da die Reform so wichtig ist, machen die Bürgerlichen Konzessionen an die Linke: Die Genfer Firmen müssen eine Abgabe zur Finanzierung familienexterner Betreuungsangebote bezahlen, und der Kanton erhöht das Budget für die Prämienverbilligung.

In Freiburg hat das Parlament im Dezember eine Steuerreform verabschiedet. Der Kanton geht oft etwas vergessen, ist aber in einer schwierigen Lage: Die Freiburger haben in der Vergangenheit viele Firmen mit Steuerprivilegien angesiedelt; auf diese entfallen heute knapp 70 Prozent aller versteuerten Firmengewinne. Nun soll der Steuersatz von knapp 20 auf 13,7 Prozent sinken. Das Steuerpaket der Freiburger ist umfangreich, und die Mischung speziell bunt. Mit dieser Vorlage will das Parlament in einem Streich das Steuersystem umbauen, die Familienzulagen erhöhen, neue und günstigere Krippenplätze schaffen, die Berufsbildung stärken sowie die Integration von Behinderten, Jugendlichen und Senioren im Arbeits-

markt fördern. Zudem wird eine neue Sozialabgabe etabliert, welche die Unternehmen bezahlen müssen. Daneben zahlt Freiburg mehr Prämienverbilligung und Unterstützungsbeiträge an die Gemeinden.

Die Frage drängt sich auf: Ist bei einem solchen «Cocktail» das Prinzip der Einheit der Materie eingehalten? Dieser Aspekt gibt auf Bundesebene, wo die Vorlage als «Kuhhandel» kritisiert wird, viel zu reden. In den Kantonen scheint man sich daran weniger zu stören. Der Chef der Freiburger Steuerverwaltung, Alain Mauron, reagiert einigermaßen ratlos auf die Frage: «Was sollen wir sonst machen? Ich sehe keinen anderen Weg, um eine ausgewogene Lösung zu finden.» Es sei eine Frage des Gleichgewichts. Für den Kanton stehe so viel auf dem Spiel, dass eine solche Lösung erlaubt sein müsse. «Wer das Paket schlecht findet, kann es ja an der Urne ablehnen.» Ein linkes Komitee hat in der Tat das Referendum lanciert. Die Abstimmung fände im Juni statt.

Auch bei der Basler Reform stellt sich die Frage nach der Einheit der Materie.

Wer findet, auf Bundesebene werde dieses Prinzip mit dem Mix aus Firmensteuern und AHV-Finanzierung verletzt, der wird auch die Basler Version nicht goutieren, bei der anstelle der Altersvorsorge die Familienzulagen Teil des Pakets sind. Hinzu kommt in Basel auch noch der Ausbau der Prämienverbilligungen. Rechtlich ist er zwar nicht Teil der Reform, da er in die Kompetenz der Regierung fällt. Politisch sieht die Sache aber anders aus: Laut Finanzdirektorin Eva Herzog hat der Regierungsrat klar kommuniziert, dass die Prämienzuschüsse nur erhöht werden, wenn das Volk die Steuerreform gutheisst. Kritiker sehen darin eine Zwangslage für den Stimmbürger, der seinen Willen nicht differenziert kundtun kann. Andere sehen darin einen pragmatischen Kompromiss.

Genf hingegen hat ein anderes Vorgehen gewählt: Aus Respekt vor der Einheit der Materie wurden hier die einzelnen Gesetze separat revidiert. Somit kann das Volk gegen jedes einzelne das Referendum ergreifen, wobei das Parlament die Hauptvorlage zu den Steuern freiwillig am 19. Mai an die

Urne bringt. Dieses Vorgehen ist nicht ohne Risiko: Wenn das Volk die Steuerreform ablehnt, treten die anderen Reformen trotzdem in Kraft. Sprich: Die Steuern für die Firmen sinken nicht, diese müssten aber die höheren Abgaben finanzieren.

«Ja, dieses Risiko besteht», bestätigt FDP-Grossrat Yvan Zweifel, der bei der Beratung im Parlament federführend war. Doch für den Notfall haben die Genfer schon einen Plan, wie er durchblicken lässt: Falls die Steuerreform scheitert, bringt die Regierung voraussichtlich die anderen Gesetzesprojekte wieder ins Parlament – mit dem Antrag, sie rückgängig zu machen. Die Linke würde das kaum goutieren, doch angesichts der bürgerlichen Mehrheit im Parlament sollte dieser Plan laut Zweifel funktionieren. Somit bleibt es wohl auch in Genf dabei: Wer die Steuerreform ablehnt, lehnt faktisch auch die sozialen Elemente ab.

Verbot einer Abstimmung

Andere Kantone wie Solothurn, Neuenburg, Basel-Landschaft oder St. Gallen planen ähnliche Pakete. Das Vorgehen ist riskant, denn anders als auf Bundesebene können sich Stimmbürger in den Kantonen zur Wehr setzen, wenn sie ihre politischen Rechte verletzt sehen. Berufen können sie sich auf die Bundesverfassung, welche die «freie Willensbildung» und die «unverfälschte Stimmabgabe» schützt.

Chancenlos sind solche Beschwerden nicht. 2011 hat das Bundesgericht im Kanton Neuenburg in einem vergleichbaren Fall eine bereits angesetzte Volksabstimmung verhindert. Ironischerweise ging es auch damals um eine Reform der Unternehmenssteuern, die mit einem Ausbau der familienexternen Kinderbetreuung verbunden wurde. Das Kantonsparlament hatte die zwei Gesetze so verknüpft, dass das eine nur in Kraft tritt, wenn auch das andere eine Mehrheit findet. Die Behörden argumentierten, es gebe einen sachlichen Zusammenhang: Das ganze Paket diene der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Das genügt dem Bundesgericht nicht: Es gab zwei Stimmberechtigten recht, die sich gegen die Abstimmung beschwert hatten.

Die nächsten Monate werden steuerpolitisch spannend. Möglicherweise stehen die Kantone mit ihren vielfältigen Steuerpaketen nicht nur politisch vor schwierigen Debatten, sondern auch juristisch.

Steuerprivilegien für rund 8 Milliarden Franken pro Jahr

Der Bund liefert detaillierte Schätzungen zum Ausmass der bisherigen Steuervergünstigungen für Firmen und zu den Folgen der geplanten Reform

HANSUELI SCHÖCHLI

Das Volk sagte im Februar 2017 Nein zur Reform der Firmensteuern. Eine Neuauflage der Steuerreform kommt am 19. Mai zur Abstimmung. Die Neuauflage ist gegenüber der gescheiterten Reform etwas abgeschwächt (weniger neue Steuerprivilegien) und zudem mit einer Zusatzfinanzierung von rund 2 Milliarden Franken für die AHV verknüpft.

Die vor das Volk kommende Bundesvorlage liefert den Rechtsrahmen sowie den Instrumentenkasten für die Kantone, während die «Musik» vor allen in den kantonalen Umsetzungsvorlagen spielt – über welche die Bürger bzw. Parlamente der Kantone separat befinden können (vgl. Text oben).

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat nun auf Anfrage des Zuger SVP-Nationalrats Thomas Aeschi detaillierte Schätzungen zu den finanziellen Folgen der Steuerreform vorgelegt. Am Anfang der Reformdiskussionen stand der ausländische Druck zur Abschaffung gewisser Steuerprivilegien. Laut den neuen Bundesdaten würde die geplante Abschaffung der verpönten Privilegien

ohne Verhaltensänderungen der Firmen den Kantonen und Gemeinden zusammen Mehreinnahmen von rund 8 Milliarden Franken pro Jahr bringen.

Ironischerweise kam das Referendum gegen das Paket Firmensteuern/AHV vor allem durch Unterstützung aus ganz linken Kreisen zustande, die hohe Einbussen für den Fiskus befürchten. Der finanziell mit Abstand wichtigste Posten der Bundesvorlage betrifft aber die erwähnte Abschaffung verpönter Steuerprivilegien, was betroffenen Firmen eine massive Steuererhöhung brächte. Auf der anderen Seite sind die geplanten Steuersenkungen grossmehrheitlich Gegenstand der kantonalen Umsetzungsvorlagen.

Generelle Steuersenkungen

Nun sagen der Bundesrat, die Kantone und viele Steuerexperten, dass eine «nackte» Abschaffung der verpönten Steuerprivilegien ohne Einführung neuer Vergünstigungen zu starken Verlagerungen ins Ausland führen würde. Viele Kantone planen deshalb in ihren Umsetzungsvorlagen Gegenmassnahmen

Finanziell klar am stärksten ins Gewicht fällt die geplante Senkung der allgemeinen Gewinnsteuerbelastung. Laut den neuen Bundeszahlen, die auf den Absichten beruhen, welche die Kantone vor Jahresfrist gemeldet hatten, würden die geplanten Senkungen der allgemeinen Gewinnsteuersätze ohne Verhaltensänderungen der Firmen Einnahmehinbussen von etwa 8,4 Milliarden Franken pro Jahr bringen. Ob alle Kantonsregierungen ihre Pläne durchbringen, muss sich aber noch zeigen.

Ändert sich an den kantonalen Plänen nicht allzu viel, würden die allgemeinen Gewinnsteuersenkungen ohne Verhaltensänderungen der Firmen die Abschaffung der verpönten Privilegien leicht überkompensieren. Per saldo (inkl. Senkungen der Kapitalsteuer) wäre mit jährlichen Steuereinnahmehinbussen von 800 bis 900 Millionen Franken zu rechnen.

Manche Kantone wollen die internationalen mobilen Firmenaktivitäten noch zusätzlich vergünstigen, um Abwanderungen zu vermeiden. Das gewichtigste geplante Instrument dazu ist ein Steuerprivileg für Erträge aus geistigem Eigentum («Patentbox»). Die Kantone haben

hier erhebliche Freiheiten. Laut Bundeserschätzung dürfte die Patentbox ohne Verhaltensänderungen Einnahmehinbussen für den Fiskus von gut einer Milliarde Franken pro Jahr bringen. Hinzu kommen Einbussen von 300 bis 400 Millionen Franken aus geplanten Sonderabzügen für Forschungsaufwand in manchen Kantonen.

Die Ironie der Privilegien

Alle erwähnte Reformen eingerechnet, muss der Fiskus mit Einnahmehinbussen von rund 2,2 Milliarden Franken pro Jahr rechnen. Unter Einbezug der geplanten Erhöhungen der Dividendenbesteuerung und gewisser Erschwerungen der steuerfreien Rückzahlung von Kapitaleinzahlungen sind es rund 2 Milliarden Franken. Der Hauptgrund ist ironischerweise der Wegfall der internationalen vergünstigten Vergünstigungen. Diese waren auf mobile Firmenerträge ausgerichtet und für den Fiskus deshalb «effizient»: Der Staat konnte billig Steuersubstrat anziehen, ohne die Steuern im Inland breit senken zu müssen. Genau dies empfand das Ausland als «unfair».

Auch in der Schweiz gab es (von links) Kritik. Dass aber just der geforderte Wegfall dieser Privilegien nun zu Einnahmehinbussen führt, wollen gewisse Bundespolitiker lieber verschleiern.

Laut den Bundeszahlen müssen die bisher privilegierten Firmen per saldo mit steuerlichen Mehrbelastungen von etwa 2,3 Milliarden Franken pro Jahr rechnen. Im Gegenzug dürften die bisher ordentlich besteuerten Gesellschaften (oft inlandorientierte KMU) um etwa 4,5 Milliarden Franken besser fahren.

Eine Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung hatte im vergangenen Jahr aufgrund erwarteter Reaktionsmuster von Firmen geschätzt, dass der Fiskus mit einer «nackten» Abschaffung der verpönten Privilegien in den meisten Szenarien wegen Verlagerungen schlechter fahren würde als mit den geplanten neuen Steuervergünstigungen. Glaubt man der Tendenz dieser Rechnungen, müsste die geplante Reform speziell aus linker Sicht zu begrüssen sein. Im Parlament hatte es die Linke aber sogar geschafft, sich für diese Reform noch bezahlen zu lassen – mit der besagten Zusatzfinanzierung für die AHV.