

# Wachstumsfreundliche Unternehmenssteuern: Reformpotenzial ist vorhanden

In der Schweiz sind die Unternehmenssteuern im internationalen Vergleich tief. Trotzdem gibt es sowohl aus ökonomischer als auch als steuertechnischer Sicht Reformpotenzial. So zehren beispielsweise Kapital- und Vermögenssteuern an der Substanz von Jungunternehmen und wachstumsstarken KMU. *Martin Godel, Peter Schwarz*

**Abstract** Die Schweiz verfügt über attraktive Steuern für Unternehmen: Die Gesamtbesteuerung ist verglichen mit anderen hoch entwickelten Industrieländern moderat. Trotzdem muss das Steuersystem laufend überprüft und bei Bedarf angepasst und verbessert werden. Auf dem Weg zu einer wachstumsfreundlichen Unternehmensbesteuerung bergen die Kapitalsteuer, die Vermögenssteuer, die progressiven kantonalen Gewinnsteuern und die zeitliche Befristung des Verlustvortrags viel Reformpotenzial, da sie insbesondere für rasch wachsende Unternehmen wie auch für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine aus ökonomischer Sicht unerwünschte Belastung darstellen. Reformen zugunsten einer wachstumsfreundlichen Unternehmensbesteuerung dürften allerdings mit einem spürbaren Wandel der Steuerstruktur und des föderalen Gefüges einhergehen, sodass die Umsetzung eines solchen Vorhabens einen langen Atem erfordert.

Eine effiziente und damit wachstumsfreundliche Unternehmensbesteuerung orientiert sich an den Besteuerungsprinzipien der Allgemeinheit der Steuer und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie an der Finanzierungs- und Rechtsformneutralität. Mit anderen Worten: Entscheide zur Finanzierung und zur Rechtsform eines Unternehmens sollten in erster Linie auf betriebswirtschaftlichen Abwägungen – und nicht auf steuerlichen Überlegungen – fussen. Das schweizerische Steuersystem verletzt diese Bedingungen jedoch bisweilen.<sup>1</sup>

Zunächst zur Finanzierungsneutralität: Der steuerliche Anreiz zur Fremdfinanzierung verletzt die sogenannte Kapitalstrukturneutralität, weil bei der Gewinnsteuer die Fremdkapitalzinsen, nicht aber die kalkulatorischen Eigenkapitalzinsen steuerlich abzugsfähig sind. Auch die «Gewinnverwendungsneutralität» wird nicht gewahrt – da die Besteuerung der ausgeschütteten und der einbehaltenen Gewinne stark voneinander abweicht.

Konkret verstossen die relativ hohe Belastung von Gewinnen im Streubesitz und die begünstigte Besteuerung der Selbstfinanzierung gegen den Grundsatz der Kapitalstrukturneutralität: Unternehmen erhal-

ten einen Anreiz, Gewinne einzubehalten statt auszuschütten – unabhängig davon, ob sie diese betriebswirtschaftlich benötigen oder nicht. Das ist ineffizient, da dadurch die wachstumsfördernde Aufgabe des Kapitalmarktes, die verfügbaren Investitionsmittel auf die gewinnträchtigsten Unternehmen und damit auf die rentabelsten Investitionsprojekte zu lenken, teilweise ausser Kraft gesetzt wird.

Nebst der Finanzierungsneutralität wird auch die Rechtsformneutralität verletzt, da Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen unterschiedlich behandelt werden. Ob die Besteuerung die Anteilseigner von Kapitalgesellschaften effektiv begünstigt oder benachteiligt, hängt dabei vom Ausschüttungsverhalten, von Massnahmen zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung und von der Höhe der Gewinn- und Einkommenssteuer ab.

## Steuer auf dem Eigenkapital zehrt an der Substanz

Aus ökonomischer Perspektive gilt es zudem substanzzehrende Steuern grundsätzlich zu vermeiden. Ein Beispiel dafür sind Steuern auf dem Eigenkapital: In der Schweiz müssen juristische Personen wie Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine und Stiftungen ihr Eigenkapital auf Kantons- und

Gemeindeebene grundsätzlich versteuern.<sup>2</sup> Auf Bundesebene wurde die substanzzehrende Kapitalbesteuerung bereits Ende der Neunzigerjahre im Zuge der Unternehmenssteuerreform I abgeschafft.

Kapitalsteuern belasten insbesondere kapitalintensive Unternehmen und wirken sich negativ auf die Liquidität der Unternehmen aus. Steuern auf dem Eigenkapital werden denn auch in den meisten OECD-Ländern nicht erhoben beziehungsweise wurden abgeschafft. Die OECD empfiehlt der Schweiz die Abschaffung dieser Steuerart.<sup>3</sup>

Für profitable Unternehmen wird paradoxerweise die Steuerbelastung gemildert, da den Kantonen die Möglichkeit offensteht, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Konkret ist dies in den Kantonen Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Neuenburg, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Waadt und mit Einschränkungen auch im Kanton Genf der Fall (siehe *Abbildung*). Damit bilden die Kapitalsteuern eine eigentliche «Verluststeuer», die nur bei Verlusten fällig wird. Zwar steht die Anrechnung auch rasch wachsenden Jungunternehmen offen, faktisch läuft sie aber meist ins Leere, da sie im frühen Stadium oft noch keine Gewinne erwirtschaften und damit die Kapitalsteuer leisten müssen.

Der Bundesrat hat den Handlungsbedarf erkannt: Bereits 2008 schlug er im Vorfeld der Beratungen zur im letzten Februar von Volk und Ständen abgelehnten Unternehmenssteuerreform III vor, dass die Kantone auf die Erhebung derselben verzichten können.<sup>4</sup> Dieser Vorschlag fand wenig Anklang, da bei einer Abschaffung der Kapitalsteuer ohne gleichzeitige Erhöhung der Gewinnsteuer in einzelnen Kantonen hohe Mindererträge resultieren würden – weshalb der Bundesrat auf diese Massnahme verzichtete.

<sup>2</sup> Art. 2, Abs. 1 StHG.

<sup>3</sup> Vgl. OECD (2013), S. 75

<sup>4</sup> EFD (2013), S. 46.

<sup>1</sup> Vgl. EFD (2005), Kapitel 1.7.3.1 S. 4768 ff.



## Vermögenssteuern machen Start-ups zu schaffen

Auch die bei Privatpersonen erhobene Vermögenssteuer kann das Unternehmenswachstum negativ beeinflussen. Die ebenfalls in der Kompetenz der Kantone<sup>5</sup> liegende Vermögenssteuer gab in letzter Zeit wegen Bewertungsmethoden zu reden. Gleichzeitig ist aber die tiefer liegende Problematik dieser Steuerart nicht aus den Augen zu verlieren.

Das Steuerharmonisierungsgesetz sieht die Bewertung des Vermögens zum Verkehrswert vor. Der Ertragswert kann dabei angemessen berücksichtigt werden. Bei der Bewertung des Vermögens steht den Kantonen ein gewisser Spielraum zu. Bei nicht börsenkotierten Unternehmen steht die Bewertung der Beteiligungspapiere im Vordergrund, da oftmals keine Transaktionspreise zur Ermittlung des Verkehrswertes vorliegen.

Bei Start-ups kann dies beispielsweise dazu führen, dass die Bemessungsgrundlage zur Begleichung der Vermögenssteuer nach einer Finanzierungsrunde deutlich

steigt und die Anteilseigner eine Steuerzahlung zu leisten haben, welche ihr Einkommen übersteigt. Sieben Kantone (Aargau, Basel-Stadt, Bern, Genf, Luzern, Waadt und Wallis) kennen eine Belastungsobergrenze bei der Vermögenssteuer, die dieses Problem entschärfen kann.

Mit der Weisung über die Bewertung von Wertpapieren und Guthaben für die Vermögenssteuer vom 1. November 2016<sup>6</sup> versucht beispielsweise der Kanton Zürich dieser Problematik Rechnung zu tragen. Dabei wird auf den Substanzwert abgestellt, bis repräsentative Geschäftsergebnisse vorliegen. Investorenpreise kommen erst nach der Aufbauphase zum Zug.

Sowohl bei der Kapital- als auch bei der Vermögenssteuer ist der Bundesrat grundsätzlich der Meinung: Eine Verlagerung weg von diesen substanzzehrenden Steuern sollte in Betracht gezogen werden.<sup>7</sup> Allerdings gälte es bei einer Verlagerung hin zur verstärkten Ertragsbesteuerung die ökonomischen Auswirkungen auf die Volkswirtschaft und die finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Hand vor-

Kantonale Kapitalsteuern sind für Start-ups besonders schmerzhaft.

gängig eingehend zu prüfen. Der Bundesrat wäre bei gegebenem parlamentarischem Auftrag bereit, eine solche Prüfung vorzunehmen, wie er im Bericht über rasch wachsende Jungunternehmen vom vergangenen März schreibt.<sup>8</sup>

## Gewinnsteuern: Abbau progressiver Tarife

Im Unterschied zu Kapital- und Vermögenssteuern belasten Gewinnsteuern die unternehmerische Substanz nicht. Allerdings können progressive Tarife unerwünschte Anreize setzen, wie zum Beispiel die Aufspaltung eines Unternehmens in kleinere Einheiten. Im Sinne einer oben skizzierten Steuerpolitik sind solche Anreize deshalb abzubauen bzw. zu vermeiden.

Die kantonalen Gesetze sehen wie auf Bundesebene eine Gewinnsteuer vor. Aktuell wenden siebzehn Kantone wie der Bund einen proportionalen Steuertarif an, acht verwenden einen progressiven Tarif, und ein Kanton besteuert nach der Ertragsintensität.

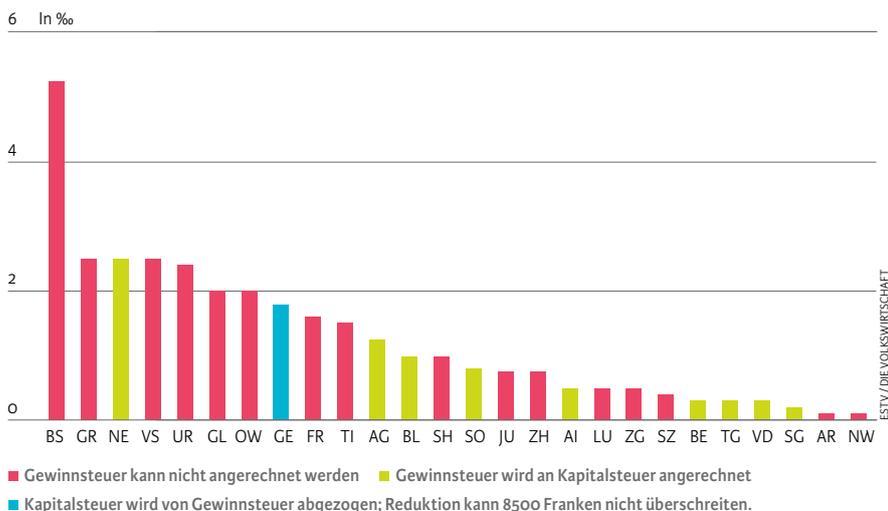
<sup>5</sup> Art. 3 BV.

<sup>6</sup> Finanzdirektion des Kantons Zürich (2016).

<sup>7</sup> Bundesrat (2013), S. 14.

<sup>8</sup> Bundesrat (2017), S. 47 und S. 54.

**Einfache Ansätze der Kapitalsteuer für juristische Personen nach Kantonen (2017)**



**Verlustabzüge: Zeitliche Befristung aufheben**

Problematisch ist aus ökonomischer Perspektive auch die zeitliche Beschränkung der Verlustabzüge. Derzeit können Verluste nur aus sieben der Steuerperiode vorangegangenen Geschäftsjahren abgezogen werden. Bleiben danach noch Verlustvorträge übrig, verfallen sie. Dies kann bei einer länger anhaltenden Verlustphase zu Überbesteuerungen führen.

Zudem werden Unternehmen, die einmalig einen sehr hohen Verlust generieren, und Unternehmen, die über die verschiedenen Steuerperioden kleinere Verluste generieren, steuerlich ungleichbehandelt. Gerade bei forschungsbasierten, rasch wachsenden Jungunternehmen dauert es oft mehr als sieben Jahre, bis steuerbare Gewinne ausgewiesen werden.

Im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage zur Unternehmenssteuerreform III hatte der Bundesrat die Aufhebung der zeitlichen Beschränkung der Verlustverrechnung zur Diskussion gestellt, kombiniert mit einer Mindestbesteuerung des Jahresgewinns. Dadurch würde dem Prinzip einer investitionsneutralen Besteuerung verstärkt Rechnung getragen. Da der Vorschlag in der Vernehmlassung abgelehnt wurde, hat der Bundesrat in der Botschaft auf Änderungen bei der Verlustverrechnung verzichtet.<sup>9</sup> Er steht aber einer unbeschränkten Verlustverrechnung für alle Unternehmen in Verbindung mit einer Mindestbesteuerung im Rahmen einer zukünftigen Steuerrevision offen

<sup>9</sup> Bundesrat (2015).

gegenüber, wie er in seinem Bericht vom März schreibt.

**Ernüchternde Erfahrungen mit Sonderregelungen**

Vorsicht ist bei Sonderregelungen geboten – dies lehren die Erfahrungen auf Bundesebene mit dem Bundesgesetz über Risikokapitalgesellschaften. Das Gesetz, welches unter anderem die Befreiung von der Eidgenössischen Emissionsabgabe für Risikokapitalgesellschaften vorsah und Privatinvestoren den teilweisen steuerlichen Abzug ihrer Investitionen erlaubte, zeitigte nicht die gewünschten Ergebnisse beziehungsweise stiess auf äusserst geringes Interesse.

Auch der Einführung eines Investitionsabzuges auf Bundesebene steht der Bundesrat skeptisch gegenüber: Angesichts der im internationalen Vergleich insgesamt moderaten Besteuerung von Investoren – einschliesslich «Business Angels» – sieht er keinen Handlungsbedarf. Nicht zuletzt gilt es dem Grundsatz der Allgemeinheit einer Steuer Sorge zu tragen. Sonderregelungen für einzelne Unternehmenstypen führen zu Ungleichheiten, Abgrenzungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit und sind wenn möglich zu vermeiden.

Abschliessend kann man sagen: Um sich einer wachstumsfreundlichen Unternehmensbesteuerung weiter anzunähern, bergen insbesondere die kantonale Kapitalsteuer, die kantonale Vermögenssteuer, die progressiven kantonalen Gewinnsteuern und die zeitliche Befristung des Verlustvortrags viel Reformpotenzial. Diese Komponenten des Steuersystems stellen für rasch

wachsende Jungunternehmen wie auch für wachsende kleine und mittlere Unternehmen (KMU) eine aus ökonomischer Perspektive unerwünschte Belastung dar.

Der Bundesrat hat im Bericht vom März 2017 über rasch wachsende Jungunternehmen erkannt, dass die Finanzierung für Start-ups eine Herausforderung bleibt.<sup>10</sup> Dabei ist aber auch anzuerkennen: Die Realisierung des hier beschriebenen Verbesserungspotenzials zugunsten volkswirtschaftlicher Gewinne kommt einer herkulischen Aufgabe gleich, da die skizzierten Reformelemente mit einem Wandel der Steuerstruktur und des föderalen Gefüges einhergehen würden.

<sup>10</sup> Bundesrat (2017).



**Martin Godel**  
Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



**Peter Schwarz**  
Dr. rer. pol., Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern

**Literatur**

- Bundesrat (2013). Steuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung von Start-up-Unternehmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 09.3935 von Nationalrat Darbellay vom 25. September 2009, Bern, 10. September 2013.
- Bundesrat (2015). Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III, 5. Juni 2015.
- Bundesrat (2017). Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 13.4237 Derder, 29. März 2017.
- EFD (2005). Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II) vom 22. Juni 2005.
- EFD (2013). Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III). Bericht des Steuerorgans zuhanden des EFD, Bern, 11. Dezember 2013.
- Finanzdirektion des Kantons Zürich (2016). Bessere Bedingungen für Start-ups, Medienmitteilung vom 1. November 2016.
- OECD (2013). 2013 Economic Review – Switzerland, Paris.