

«... im Interesse der Lebensdienlichkeit»

Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) aus theologisch-ethischer Sicht

Thesen

«und die sich die Dinge dieser Welt zunutze machen, sollen sie sich zunutze machen, als nutzen sie sie nicht»

1 Kor 7,31

Der Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK stellt seinen Mitgliedkirchen das Dokument "Im Interesse der Lebensdienlichkeit" mit Überlegungen zur Unternehmenssteuerreform III aus theologisch-ethischer Sicht als Beitrag zur Meinungsbildung zur Verfügung.

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund

Bern, 15. Dezember 2016

Warum die USR III?

Mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) reagiert der Bundesrat auf internationale Massnahmen zur Förderung eines gerechteren Standortwettbewerbs zwischen den Staaten. Nationale Steuerschlupflöcher sollen geschlossen und wettbewerbsverzerrende Steuervergünstigungen beseitigt werden. Von einer Angleichung der nationalen Systeme der Unternehmensbesteuerung sollen nicht nur ökonomisch schwächere Staaten profitieren, die nicht über die finanziellen Ressourcen zur Gewährung von Steuerprivilegien verfügen. Auch auf nationaler Ebene soll der Wettbewerb zwischen ausländischen und einheimischen Unternehmen gerechter gestaltet werden.

Der Bundesrat kommt mit der USR III den internationalen Forderungen nach und bemüht sich zugleich darum, den in der Folge befürchteten Attraktivitätsverlust des Wirtschaftsstandortes Schweiz für ausländische Unternehmen durch andere Instrumente aufzufangen. Zwei Massnahmenpakete stehen im Zentrum: einerseits die Einführung neuer, international anerkannter Steuervergünstigungen für Unternehmen und andererseits eine generelle Senkung der Unternehmenssteuern, von denen alle in der Schweiz tätigen Unternehmen profitieren. Mit den Instrumenten würde sowohl den internationalen Forderungen entsprochen, als auch die Steuergerechtigkeit für Unternehmen auf nationaler Ebene gefördert.

Die Auswirkungen der USR III

Bei der USR III muss zwischen den Wirkungen auf der internationalen, nationalen, kantonalen und kommunalen Ebene unterschieden werden. Obwohl die Revision die Unternehmenssteuern im Blick hat, gehen die Folgen weit über diesen Bereich hinaus. Deshalb darf die USR III nicht nur aus wirtschaftspolitischer Sicht betrachtet werden. Unternehmen generieren nicht nur Arbeitsplätze und bilden damit eine Grundlage für das steuerpflichtige Einkommen von natürlichen Personen. Sie tragen darüber hinaus als Steuerzahlerinnen, wie alle Bürgerinnen und Bürger auch, zur Finanzierung des Gemeinwesens bei. Eine Neujustierung der Unternehmenssteuern muss deshalb die gesamtgesellschaftliche Perspektive im Blick haben.

Aus ethischer Sicht stellt sich deshalb nicht nur die Frage nach einer gerechten Steuerbelastung für Unternehmen auf der internationalen und nationalen Ebene, sondern auch die Frage nach den Folgen für den Staat, die verschiedenen Gesellschaftsbereiche und nicht zuletzt für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger. Die Interessen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure weisen Schnittmengen aber auch Gegensätze und Konfliktpotentiale auf. Sie treffen in der Gesellschaft aufeinander und müssen im Blick auf die gesamtgesellschaftlichen Interessen und Ziele entschieden und gestaltet werden.

Staatliche Steuerpolitik ist im demokratischen Rechtsstaat durch ihren Zweck, die Aufgaben des Gemeinwesens zu finanzieren, legitimiert. Steuerfragen betreffen grundsätzlich die gesamte Gesellschaft und können weder an partikulare Betroffenenengruppen – wie in diesem Fall die Unternehmen – delegiert, noch mit Hinweis auf deren Interessen legitimiert werden. Deshalb dürfen das Anliegen eines fairen internationalen Standortwettbewerbs und die staatliche Aufgabe einer sozial gerechten Mittelverteilung nicht gegeneinander ausgespielt werden. Die Vorschläge des Bundesrates zur USR III enthalten keine genügenden Antworten oder Folgeabschätzungen zu diesen Zusammenhängen.

Dazu gehört die Klärung der Frage, wie sich die USR III auf den Arbeitsmarkt auswirken würde. Das in den standortpolitischen Debatten häufig genannte Argument der Arbeitsplatzsicherung ist fragwürdig, weil die umworbenen internationalen Unternehmen grundsätzlich nur wenige Arbeitsplätze generieren. Die für ihre Ansiedlung unternommenen staatlichen Anstrengungen stehen in keinem Verhältnis zu den arbeitsmarktpolitischen Effekten. Darüber hinaus wäre das Verhältnis zwischen dem allfälligen Verlust von Arbeitsplätzen durch Unternehmensabwanderungen und dem Abbau von Arbeitsplätzen infolge der durch die USR III entstehenden Steuerausfälle und Finanzierungsbelastungen abzuschätzen.

Gerechtigkeit aus internationaler Sicht

Die bisherigen kantonalen Steuerstatus bieten ausländischen mobilen Unternehmen Anreize, um sich in der Schweiz anzusiedeln. Die gewährten Steuerprivilegien haben in der Vergangenheit zur Attraktivität und Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Schweiz beigetragen. Dadurch konnten ausländischen Unternehmen steuerliche Bedingungen geboten werden, mit denen wirtschaftlich schwächere Länder im internationalen Standortwettbewerb nicht konkurrieren können.

Um die Position der schwächeren Staaten im internationalen Standortwettbewerb zu stärken, haben die G 20, OECD und EU verbindliche Massnahmen zur Abschaffung nationaler Steuerschlupflöcher und -privilegien beschlossen. Davon profitieren neben den steuerpolitisch bisher nicht konkurrenzfähigen Ländern auch die heimischen Unternehmen. Da die Steuervorteile auf ausländische Unternehmen beschränkt waren, wurden sie vom schweizerischen Steuerrecht gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligt.

Die internationalen Massnahmen gegen einen unfairen Wettbewerb leisten einen wichtigen Beitrag zu einer gerechteren Verteilung der ökonomischen Ressourcen. Jede Volkswirtschaft lebt von den Unternehmen, die Arbeitsplätze bereitstellen, Produkte und Dienstleistungen anbieten und Abgaben und Steuern entrichten. Die Konzentration auf attraktive und potente Wirtschaftsstandorte verwehrt vielen Ländern und Regionen den Zugang zu diesen für deren Entwicklung unentbehrlichen ökonomischen Grundlagen. In dieser Hinsicht bilden die hier diskutierten internationalen Massnahmen einen begrüssenswerten Schritt.

Gerechtigkeit aus Sicht der Unternehmen

Von den kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften, der Prinzipialbesteuerung und der Praxis der Finanzbetriebsstätten profitieren ausschliesslich internationale Unternehmen. Die von der Schweiz gewährten Privilegien führen zu einer massiven steuerrechtlichen Bevorzugung der ausländischen gegenüber den einheimischen Unternehmen. Der in der USR III vorgesehene Abbau von partikularen Steuervorteilen und die geplanten Massnahmen zum Erhalt der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz richten sich an alle in der Schweiz ansässigen Unternehmen und leisten damit einen Beitrag zu einem fairen Wettbewerb auf nationaler Ebene. Die egalisierenden Wirkungen hängen aber wesentlich von der Ausgestaltung der neuen Massnahmen ab. Nur wenn die steuerpolitischen Instrumente so beschaffen sind, dass sie die Unternehmensstrukturen und -merkmale von ausländischen und heimischen Firmen in gleicher Weise berücksichtigen, also wenn Bedingungen geschaffen werden, von denen alle Unternehmen in gleicher Weise profitieren können, tragen sie zu einem gerechteren Wettbewerb bei. Eine einseitige Fokussierung der steuerlichen Massnahmen auf die Belange ausländischer Unternehmen würde dagegen an der derzeit bestehenden Ungleichbehandlung nichts ändern.

Gerechtigkeit aus gesellschaftlicher Sicht

Gesellschaftlicher Wohlstand und eine funktionierende Wirtschaft gehören zusammen. Staat und Gesellschaft haben ein vitales Interesse an einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen überschneiden sich ohne deckungsgleich zu sein. Die Politik stellt Ordnungsrahmen und -instrumente bereit, damit die konkurrierenden Interessen nicht den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben und Zielen widersprechen. Die Politik nimmt dabei keinen neutralen Standpunkt ein, sondern richtet ihr Handeln an den ihr vom Recht vorgegebenen Aufgaben und Pflichten sowie den gesamtgesellschaftlichen Belangen aus. In dieser Hinsicht weisen die Vorlagen und Erläuterungen des Bundesrates zur USR III erhebliche Mängel auf. Sie äussern sich nicht zu den gesellschaftlichen Folgen der geplanten Steuerreform, sondern beschränken sich auf finanzielle Überlegungen zur Kompensation der staatlichen Steuerausfälle auf Bundes- und kantonaler Ebene.

Aus gesellschaftlicher Sicht stehen zwei Aspekte im Zentrum: einerseits die Wirkungen der USR III auf die Wirtschaftsstandorte in der Schweiz – Unternehmen, Arbeitsplätze, Infrastruktur, Märkte etc. –, andererseits die gesellschaftspolitischen Folgen der erwarteten steuerlichen Mindereinnahmen und Kompensationsinstrumente. Die USR III droht zu massiven Steuerausfällen zu führen, weil die bisher nur einigen Unternehmen zugestandenen Steuervorteile in Zukunft in anderer Form für alle Unternehmen gelten sollen. Aus einer partikularen standortpolitischen Massnahme wird ein wirtschaftspolitisches Anreizsystem nach dem Giesskannenprinzip. Bereits in den Unternehmenssteuerreformen zuvor waren die Unternehmen steuerlich entlastet worden. Aus gesellschaftlicher Sicht verfolgt der Staat seit Längerem eine Politik, die die Unternehmen zunehmend aus ihren Gemeinwohlverpflichtungen entlässt und umgekehrt seine Bürgerinnen und Bürger proportional immer stärker in die Pflicht nimmt. Daran ändern auch die vom Bund gegenüber den Kantonen in Aussicht gestellten Kompensationszahlungen nichts. Weil der Staat weder seine Ausgabenquote erhöhen will, noch Steuererhöhungen vorsieht, müssen diese Transferzahlungen des Bundes an die Kantone durch Einsparungen in anderen gesellschaftlichen Bereichen erbracht werden. Diese staatlichen Strategien werfen zwei grundlegende gerechtigkeitsethische Fragen auf:

1. Lassen sich die Einsparungen in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen mit den Zielen der USR III, der Förderung eines fairen internationalen Wettbewerbs ethisch rechtfertigen oder wird die Schliessung der Gerechtigkeitslücke auf der internationalen Ebene mit einer neuen Ungerechtigkeit auf der nationalen Ebene erkauf?

2. Wie kann die fortschreitende Umverteilung der Lasten zur Finanzierung der Gemeinwohlverpflichtungen von den Unternehmen hin zu den Bürgerinnen und Bürgern ethisch begründet werden? Wie rechtfertigt der Staat seine Strategie, die Unternehmen immer stärker aus ihrer Gemeinwohlverpflichtung zu entlasten?

Komplexe Standortargumente

Die USR III ist eine Reaktion auf die internationalen Forderungen nach Abschaffung von wettbewerbsverzerrenden standortpolitischen Massnahmen im nationalen Steuerrecht. Darin liegt der Grund, warum der Bundesrat einseitig auf der Sicherung des Wirtschaftsstandorts Schweiz fokussiert und warum er die abgeschafften durch neue, international umstrittene aber (bislang) nicht verbotene Steuerprivilegien ersetzen will. Diese Strategie ist in verschiedener Hinsicht fragwürdig:

Die Idee, sich durch Steuerprivilegien Vorteile zu verschaffen, wird von der Schweiz nicht aufgegeben, obwohl darin der erklärte Zweck der Forderungen der Staatengemeinschaften besteht. Der Bundesrat wechselt zwar die Instrumente, nicht aber seine Strategie und verfehlt deshalb die begrüssenswerten Ziele der internationalen Initiativen.

Entgegen der Intention der Staatenverbände, gemeinsame wirtschafts- und wettbewerbspolitische Rahmenbedingungen zu etablieren, argumentiert der Bundesrat aus einer sachlich unangemessenen die Schweiz-gegen-den-Rest-der-Welt-Position. Dabei übersieht er, dass nicht nur die Schweiz, sondern alle Mitgliedsstaaten der genannten internationalen Vereinigungen den gleichen Verpflichtungen unterliegen. Damit relativiert sich auch die Befürchtung der Abwanderung internationaler Unternehmen deutlich, weil diese in den genannten anderen Ländern auf weitgehend analoge steuerpolitische Bedingungen treffen würden, die sie veranlasst hätten, die Schweiz zu verlassen.

Standortpolitik lässt sich nicht auf Steuerpolitik verkürzen. Die empirische Forschung auch von grossen Unternehmen nennt eine Fülle von Faktoren (Ausbildungsstand der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Hochqualifizierten, Verkehrsinfrastruktur, politische Stabilität, Rechtsordnung und Rechtssicherheit, sozialer Friede, Gesundheitswesen, inländische Märkte, Lebensqualität, klimatische Bedingungen, kultureller Anreize etc.), die Unternehmen bei ihrer Standortwahl berücksichtigen. Die Fokussierung auf eine attraktive Steuerpolitik stellt eine willkürliche und unrealistische Verkürzung der komplexen Kriterien-kataloge von Unternehmensentscheidungen dar.

Umverteilung der Lasten

Die USR III wirft somit Gerechtigkeitsfragen auf drei Ebenen auf:

1. Auf internationaler Ebene leistet die nationale Umsetzung der Vereinbarungen zur Schliessung nationaler Steuerschlupflöcher einen wichtigen Beitrag für einen fairen Standortwettbewerb.
2. Auf nationaler Ebene trägt die USR III zu einem Abbau der steuerlichen Ungleichbehandlung von ausländischen und inländischen Unternehmen bei.
3. Auf gesellschaftlicher Ebene stellt sich die Situation anders dar. Die Lasten zur Finanzierung des Gemeinwesens werden weiter von den Unternehmen weg auf die anderen gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure verschoben. Zwar wird auf den ersten Blick niemand direkt zur Kasse gebeten, aber die Steuerausfälle nötigen zu Einsparungen, wobei der Bund offen lässt, in welchen Bereichen Haushaltskürzungen vorgesehen sind.

Die USR III präsentiert sozusagen eine Rechnung ohne jeden Finanzierungsvorschlag. Die Kompensationszahlungen vom Bund an die Kantone bedeuten lediglich, dass nicht auf kantonaler, sondern auf Bundesebene gekürzt werden muss. Da die Schweizer Bevölkerung nicht nur kantonale, sondern zugleich Bundesbürgerinnen und -bürger sind, haben sie in jedem Fall die Folgen der Sparmassnahmen zu tragen. Sie müssen die Folgen staatlicher Leistungskürzungen tragen, ohne dafür eine direkte Gegenleistung vom Staat zu erhalten.

Druck auf Kirchenfinanzen

Die Diskussion um die USR III ist für die Kirchenfinanzen aus zwei Gründen relevant:

1. im Blick auf die Einnahmenverluste aufgrund der Abwanderung von mobilen Gesellschaften und
2. im Blick auf die Auswirkungen der angestrebten Steuerreform auf ihre Erträge bzw. Ressourcen.

Relevant sind diese Szenarien zunächst für die Kirchen in Kantonen, in denen auch juristische Personen kirchensteuerpflichtig sind. Die Kirchen in den übrigen Kantonen werden von beiden möglichen Entwicklungen nur indirekt durch die Abwanderung von Fachleuten (steuerzahlende natürliche Personen) im Zuge von Unternehmensverlagerungen betroffen.

Die Auswirkungen der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus und der vom Bund angestrebten Kompensationsmassnahmen sind für die Kirchen in den Kantonen mit einer Kirchensteuer für juristische Personen sehr unterschiedlich, nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Kantone.

Übersehen werden dürfen dabei nicht die mittelbaren Wirkungen der USR III für die Kirchen. Auch Kantonalkirchen und Kirchgemeinden, die heute nicht von der Besteuerung juristischer Personen profitieren, können im Rahmen des interkantonalen und innerkantonalen Finanzausgleichs zwischen den Kantonalkirchen resp. den Kirchgemeinden innerhalb eines Kantons die Folgen des Einnahmenrückgangs zu spüren bekommen. Der Ausgleich zwischen den finanzstarken und den finanzschwachen Kirchen verläuft in den meisten Fällen von den Kirchen und Kirchgemeinden mit einem überdurchschnittlichen hohen Anteil kirchensteuerpflichtiger juristischer Personen hin zu den Kirchen und Kirchgemeinden, die weitgehend oder vollständig auf dieses Steueraufkommen verzichten müssen. Weil diese Kirchen auf kirchliche Solidarleistungen angewiesen sind, schlagen die Wirkungen der USR III auf die Kirchensteuer auf ihre finanziellen Ressourcen durch, auch wenn sie selbst nicht oder kaum über Steuereinnahmen von juristischen Personen verfügen.