

Begrüssung und Themeneinführung, Dr. Jens Hanebrink, Head of Center for Tax Law, ZHAW  
ZHAW, Winterthur. Steuerwettbewerb: Fluch oder Segen, 25.11.2010

*Protokollnotiz - Es gilt das gesprochene Wort*

Steuerwettbewerb – ein Fluch oder ein Segen? Ich bin zuversichtlich, dass wir im Rahmen der heutigen Veranstaltung noch höchst unterschiedliche Positionen, Sichtweisen und Schlussfolgerungen zu dieser Fragestellung präsentiert bekommen. Die Zusammensetzung der Vorträge und Referenten trägt dabei insbesondere dem Umstand Rechnung, dass das Phänomen Steuerwettbewerb sowohl auf internationaler Ebene, aber im Anwendungsfall der Schweiz in besonderem Masse auch auf nationaler Ebene, existent ist.

Wer in den letzten Monaten die einschlägigen Wortmeldungen zu dieser Thematik verfolgt hat, dem werden sicherlich noch Schlagzeilen in Erinnerung sein, die vom „Trockenlegen von Steueroasen“, vom „Kampf dem Steuerdumping“, von „Steuerdaten-Hehlerei“ bis hin zu weiteren Kommunikationsentgleisungen selbst auf höchster politischer Ebene reichen – man denke hier an eher fragwürdige Metaphern à la „Indianer und Kavallerie“ oder „Zuckerbrot und Peitsche“. Die Art und Weise, wie die Diskussion teilweise geführt wird, soll an dieser Stelle auch nicht weiter kommentiert werden - sie zeigt aber zumindest, dass das Thema Steuerwettbewerb auch stark emotional besetzt ist, was eine rein sachbezogene Betrachtung erfahrungsgemäss erschwert. Dies mag auch gar nicht sonderlich überraschen, geht es doch bei einem Wettbewerb per definitionem stets um Gewinner und Verlierer. Und um hierbei bloss nicht zu den Verlierern zu gehören, sondern eben zu den anderen, wird mit (fast) allen erdenklichen Mitteln um den Steuerzahler gekämpft. Anschliessend hat es den Anschein, dass je nachdem, ob man im Ergebnis zu den Gewinnern oder zu den Verlierern zählt, jeweils reklamiert wird, es sei mit fairen oder eben mit unfairen Mitteln gekämpft worden. Ungeachtet der in der Praxis bestehenden Schwierigkeiten „unlauteren“ von „lauterem“ Steuerwettbewerb in eindeutiger Weise voneinander zu trennen: eines ist mal sicher – allein die Diskussion, ob „unlauter“ oder „lauter“, wird regelmässig einfach nur laut geführt (die heutige Veranstaltung bilde hierbei eine rühmliche Ausnahme).

Das schärfste Schwert im Steuerwettbewerb ist naturgemäss die effektive Steuerbelastung. Nach einer vereinfachenden Modellvorstellung lockt dabei ein günstiges Steuerniveau Steuerzahler bzw. sogenannte Steuerbasen aus weniger günstig besteuerten Ländern an. Dies gilt vor allem für die mobilen Steuerbasen, aber auch für die weniger mobilen Steuerbasen, zwischen denen allgemein unterschieden wird. Hochmobil ist vor allem das Kapital, von dem wir nicht erst seit Karl Marx wissen, dass es „ein scheues Reh“ ist. Natürliche Personen und Unternehmen zählen hingegen allgemein zu den eher weniger mobilen Steuerbasen, die sich nur bei entsprechend hohem Anreizniveau in Bewegung zu setzen pflegen. Zu dieser vergleichsweise schlichten Vorstellungswelt erlauben Sie mir einige Anmerkungen aus der Sicht des praktizierenden Steuerrechtlers:

Reicht es eigentlich aus, dass hochmobile Steuerbasen - hier: Kapital - zu den steuergünstigen Standorten dieser Welt verlagert werden, um sich am Steuerniveau sog. Steueroasen erfreuen zu können? Eine für das Steuerrecht einmal erfreulicherweise eindeutige Antwort darauf: Ein klares Nein! Ebenso wie es innerhalb der Schweiz steuerlich keinen Vorteil bringt, sein Kapital in der Hoffnung auf eine Steuerersparnis bei einer Bank in einem steuergünstigen Nachbarkanton zu deponieren, so läuft auch nach den Regeln des internationalen Steuerrechts die reine Verbringung von Kapital in Steueroasen regelmässig ins Leere, da die Besteuerung der resultierenden Kapitalerträge in letzter Konsequenz nach den Verhältnissen am Wohnsitz des Investors erfolgt. Zumindest auf steuerlegalem Wege kann hier also keine finale Steuerersparnis erzielt werden – ein Umstand jedoch, der

Begrüssung und Themeneinführung, Dr. Jens Hanebrink, Head of Center for Tax Law, ZHAW  
ZHAW, Winterthur. Steuerwettbewerb: Fluch oder Segen, 25.11.2010

*Protokollnotiz - Es gilt das gesprochene Wort*

nach aktuellen Erkenntnissen wohl nicht jeden grenzüberschreitenden Kapitalanleger von zumindest einem Versuch abgehalten hat.

Wie steht es also mit der Verlagerung der weniger mobilen Steuerbasen? Nie waren die Möglichkeiten insbesondere in Europa weitreichender, den Sitz seines Unternehmens oder den persönlichen Wohnsitz frei zu bestimmen. Und es dürfte denn auch einhelliger Konsens darüber bestehen, dass das Besteuerungsrecht zumindest bei einer echten Verlagerung des Wohnsitzes oder des Unternehmenssitzes dem jeweiligen neuen Ansässigkeitsstaat zuzugestehen ist – schliesslich werden in diesem Fall aktiv die Infrastruktur und ggf. andere Annehmlichkeiten des gewählten Zuzugsstaates genutzt.

Nur: ist es tatsächlich monokausal die Aussicht auf eine niedrigere Besteuerung, damit durchschnittliche natürliche Personen ihren Wohnsitz - mit allen Konsequenzen - in ein anderes Land verlegen? Anders formuliert: Würden Sie in die Arktis umsiedeln, nur weil Sie dort möglicherweise keine Steuern zu entrichten hätten? Auch die Verlegung eines Unternehmenssitzes dürfte für die Mehrheit der Unternehmen nur dann Sinn machen, wenn andere wichtige betriebswirtschaftliche Rahmenbedingungen, wie Arbeitskräftepotential, Lohnniveau, Nähe zu Beschaffungs- und Absatzmärkten, sich dadurch nicht signifikant verschlechtern. Wie gesagt, die Rede ist hier stets von echten Verlagerungen von Wohnsitzen oder Unternehmensstandorten, nicht von artifiziellen Gestaltungen, denen jeglicher wirtschaftlicher Gehalt fehlt. Gegen letztere, deren ausschliesslicher Zweck die Erlangung steuerlicher Vorteile ist, versuchen vermeintliche Hochsteuerstandorte – wie ich meine berechtigterweise – vorzugehen, indem sie derartigen Gestaltungen, notfalls auch unilateral, die steuerliche Anerkennung versagen.

Es ist dann auch vor allem die Begünstigung der tatsächlichen Ansiedlung von natürlichen Personen oder Unternehmen in bestimmten Kantonen oder Gemeinden, die aus Sicht der Schweiz den nationalen Steuerwettbewerb kennzeichnet. Auch hier wird dem Steuerbelastungsniveau entscheidende Bedeutung beigemessen. Die Steuerbelastung – zumindest bei der ordentlichen Besteuerung – ergibt sich regelmässig aus der Anwendung eines Steuertarifs (Multiplikators) auf eine Bemessungsgrundlage. Man kann also feststellen: wenn an einem Standort nur die Hälfte des Einkommens in die steuerliche Bemessungsgrundlage einfliesst, kann man selbst mit einem doppelt so hohen Steuertarif eigentlich sehr gut leben.

Auf nationaler Ebene der Schweiz, sind jedoch die Regeln zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage – zumindest formal – durch das STHG bereits vereinheitlicht, so dass der nationale Steuerwettbewerb innerhalb der Schweiz vor allem über die Steuertarife bzw. die Kantons- und Gemeindesteuerfüsse stattfindet. Es ist exakt diese Tarifautonomie, die nunmehr im Rahmen der Steuergerechtigkeitsinitiative zur Debatte steht, welche dem Wettbewerb über die Steuertarife enge Grenzen setzen soll. Dabei wird teilweise geflissentlich ausgeblendet, dass selbst diese letzte Stellschraube des nationalen Steuerwettbewerbs bereits durch die Mechanismen des Finanzausgleichs und die Transferzahlungen zwischen den Kantonen verwässert wird. Angesichts dieser Einschränkungen stellt sich zwangsläufig - möglicherweise ein wenig überspitzt - die Frage: In welchem Ausmass gibt es ihn denn also noch, den nationalen Steuerwettbewerb in der Schweiz?

Begrüssung und Themeneinführung, Dr. Jens Hanebrink, Head of Center for Tax Law, ZHAW  
ZHAW, Winterthur. Steuerwettbewerb: Fluch oder Segen, 25.11.2010

*Protokollnotiz - Es gilt das gesprochene Wort*

Im internationalen Steuerwettbewerb fällt dagegen auf, dass das Instrumentarium des schweizerischen Steuerrechts daneben noch eine ganze Reihe sog. „besonderer Steuerregime“ vorsieht, um ausländische Steuerbasen in die Schweiz zu lenken. Die Bandbreite reicht hierbei von gegenüber der ordentlichen Besteuerung abweichenden Besteuerungsverfahren bis hin zu weitgehenden, mitunter dauerhaften Steuerbefreiungen. Es sind demnach sehr häufig genau diese Steuerregime, die eine nachhaltige Anziehungskraft auf Ansiedlungswillige auszuüben scheinen, während die Belastung bei ordentlicher Besteuerung an vielen Standorten der Schweiz nur eine vergleichsweise mässige Begeisterung unter den internationalen Freunden der Steueroptimierung hervorzurufen mag.

Angesichts der Tatsache jedoch, dass der Zugang zu diesen besonderen Besteuerungsregimen nicht allen ordentlichen (schweizerischen) Steuerzahlern gleichermassen offen steht und der ordentliche nationale Steuerwettbewerb de facto bereits weitgehenden Einschränkungen unterliegt, könnte sich im internationalen Umfeld möglicherweise ein Marketingproblem des traditionellen Steuerstandortes Schweiz abzeichnen – und dieses ist von der individuellen Beantwortung der Frage „Steuerwettbewerb: Fluch oder Segen“ eigentlich weitgehend unabhängig: Kann die Schweiz den nationalen Steuerwettbewerb weiter einschränken, ohne zugleich im internationalen Steuerwettbewerb argumentativ an Glaubwürdigkeit zu verlieren?