

Beschluss Nr. 1099/2013

Schwyz, 19. November 2013 / ju

Innovation fördern – Lizenzbox im Schwyzer Steuerrecht

Beantwortung der Motion M 6/13

1. Wortlaut der Motion

Am 11. Juni 2013 hat Kantonsrätin Sibylle Ochsner folgende Motion eingereicht:

„Die Entwicklung und Verwertung von Lizenzen und Patenten gehört zu den Unternehmensaktivitäten, die vergleichsweise zwar wenig Personal und Infrastruktur benötigen, jedoch zugleich in vielen Fällen überdurchschnittlich profitabel sind und insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung eine hohe Wertschöpfung erzielen. Solche mobilen Aktivitäten können mit geringem Aufwand an einen anderen Standort verlegt werden. Daher ist die Steuerbelastung für diese Unternehmen von besonderer Bedeutung.

Die Steuerpolitik vieler EU-Staaten trägt diesem unterschiedlichen Grad an Mobilität Rechnung. Diese Staaten kennen tiefere Steuerbelastungen für besonders mobile Faktoren, während für andere Unternehmen die ordentlichen, höheren Steuersätze Anwendung finden. Die angewendeten Instrumente privilegieren bestimmte Erträge, nämlich Einkünfte aus Immaterialgütern, indem auf diesen ein tieferer Steuersatz Anwendung findet. Kumulativ oder alternativ können die Abzugsmöglichkeiten für Aufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung gefördert werden. Beide Massnahmen sind grundsätzlich geeignet, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu erhöhen sowie Forschung und Innovation in der Schweiz zu fördern.

Im internationalen Umfeld werden Lizenzerträge mit Steuersätzen zwischen 5% und 10% besteuert. Aus heutiger Sicht würde sich dieser Weg, insbesondere im Bereich der Lizenzerträge, als zielführend erweisen. Solange wichtige Konkurrenzstandorte effektive Steuerbelastungen unter 10% anbieten, sollte auch in der Schweiz die Anwendung von gezielten Sonderregelungen in Erwägung gezogen werden. Dies ist auch die Meinung des Bundesrates, der diese Entlastungsmassnahme in seinem Bericht ‘Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)’ explizit vorschlägt. Der Kanton Nidwalden kennt die Lizenzbox bereits seit dem 1. Januar 2011. Diese stellt eine innovative Neuerung in der Schweiz dar und liegt im internationalen Trend.

Der Kanton Schwyz sollte eine ähnliche oder gleiche Regelung wie der Kanton Nidwalden einführen. Damit ein erheblicher Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Förderung des Forschungsstandorts Schwyz geschaffen werden kann.

Die FDP-Fraktion lädt den Regierungsrat ein, eine konkrete Änderung des Steuergesetzes und aller betroffenen weiterer Normen vorzulegen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die Besteuerung der Unternehmen in der Schweiz wird international von verschiedenen Seiten kritisiert. Im Zentrum der Kritik der OECD und der EU stehen die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften, insbesondere, weil ausländische Erträge teilweise privilegiert besteuert werden. Der Bund selber besteuert diese Gesellschaften ordentlich. Diese Steuerstatus haben heute eine grosse finanzielle und volkswirtschaftliche Bedeutung für den Bund und viele Kantone. Eine ersatzlose Abschaffung hätte daher eine Einschränkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und eine Verschärfung des interkantonalen Steuerwettbewerbs zur Folge. Im Weiteren würde ein substantieller Verlust von Arbeitsplätzen drohen. Es ist somit unumgänglich, dass eine allfällige Abschaffung bzw. Anpassung der kantonalen Steuerstatus mit gezielten Massnahmen kompensiert wird. Andernfalls würde ein Wegzug von heute privilegiert besteuerten Unternehmen drohen – mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Arbeitsplätze. Die herrschende Unsicherheit über die mittel- bis langfristige Steuersituation wird von den Unternehmen zunehmend als Nachteil wahrgenommen. Der Bund hat die Notwendigkeit, das Steuersystem im Unternehmensbereich anzupassen und Rechts- und Planungssicherheit für die in der Schweiz tätigen Unternehmen zu schaffen, erkannt und entsprechende Vorarbeiten auf nationaler und internationaler Ebene aufgenommen. Als neue Sonderregelung steht vor allem die sogenannte Lizenzbox, wie sie in verschiedenen EU-Staaten verbreitet ist, im Gespräch. Der Zwischenbericht des Steuerorgans zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartementes betreffend „Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)“ vom 7. Mai 2013 listet u.a. die Einführung einer Lizenzbox als allfällige Ersatzmassnahme für die Abschaffung der heutigen Steuerstatus auf. Vorgesehen ist, dass bis Ende des laufenden Jahres der Schlussbericht der Projektorganisation vorliegen sollte. Anschliessend hat der Bundesrat den Auftrag zur Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zu erteilen. Mit der Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens ist frühestens im Sommer 2014 zu rechnen. Aussagen über den Zeitpunkt eines Inkrafttretens der Gesetzesanpassungen und über die zu erwartenden Anpassungsfristen für die Kantone sind zurzeit nicht möglich.

Der Kanton Schwyz hat sich gegenüber dem Eidgenössischen Finanzdepartement sowohl direkt als auch indirekt über die Konferenz der Kantonsregierungen zum vorliegenden Zwischenbericht geäussert. Er unterstützt die im Zwischenbericht favorisierte Stossrichtung, welche den Ersatz der bisherigen Sonderregelungen durch zielgerichtete neue und international akzeptierte Erleichterungen vorsieht, die eine grösstmögliche Rechtssicherheit gewährleisten. Weil der Bund wegen der Steuerattraktivität aufgrund der kantonalen Steuerregimes ebenfalls hohe Steuereinnahmen erzielt, die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III in den Kantonen aber zu markanten Einnahmeausfällen führen wird, soll er einen substantiellen Unterstützungsbeitrag leisten.

2.2 Lizenzbox

Am 1. Januar 2011 ist im Kanton Nidwalden eine Steuergesetzrevision in Kraft getreten. Unter anderem wurde der Steuersatz für Nettolizenerträge aus der Nutzung von immateriellen Gütern für juristische Personen dahingehend geändert, dass diese Einkünfte separat vom übrigen steuerbaren Gewinn mit lediglich 20% des ordentlichen Gewinnsteuersatzes erfasst werden. Mit der gleichzeitigen Reduktion des ordentlichen Steuersatzes auf 6% werden damit ab dem 1. Januar 2011 Nettolizenerträge für die Kantons- und Gemeindesteuer mit einem Satz von 1.2% belegt. Zusammen mit der direkten Bundessteuer von 8.5% unterliegen solche Lizenzeneinkünfte damit insgesamt einer Steuer von 9.7% vom Gewinn (vor Steuern) bzw. 8.8% (nach Steuern). Die Einführung einer Lizenzbox ist in weiteren Kantonen in Prüfung, bislang ist aber der Kanton Nidwalden der einzige, in dem Lizenzzerträge oder andere Einnahmen aus geistigem Eigentum privilegiert besteuert werden. Unter Zugzwang sind vor allem die Kantone Baselstadt und Zürich. Sie weisen eine relativ hohe Steuerbelastung auf und befürchten, bei ersatzlosem Wegfall der bisherigen Sonderstatus Steuersubstrat an die steuerlich attraktiven Kantone in der Zentralschweiz zu verlieren. Das Steuerharmonisierungsgesetz sieht in seiner geltenden Fassung die Schaffung von Lizenz- oder Patentboxen nicht vor. Dementsprechend herrscht im Moment noch Uneinigkeit über deren steuerrechtliche Zulässigkeit. Zur Frage, ob das Boxenprinzip Verfassung und Gesetz genügt, liegen lediglich differierende Gutachten bzw. Meinungsäusserungen, jedoch keine Gerichtsurteile vor. Es ist darauf hinzuweisen, dass durch die allfällige Einführung der Lizenzbox die territoriale Privilegierung (tiefere Besteuerung der Auslanderträge) durch eine objektmässige Privilegierung (tiefere Besteuerung der Lizenzzerträge) abgelöst wird. Volkswirtschaftlich ist nachvollziehbar, dass Gesellschaften mit hohen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen sehr willkommen sind, weil sie Arbeitsplätze mit entsprechender Wertschöpfung anbieten.

Die Entscheidungsfindung in der Schweiz wird weiter erschwert durch die Unsicherheit über die künftige internationale Akzeptanz. OECD und EU überprüfen derzeit Lizenzbox-Konstrukte, wie sie eine Reihe von EU-Staaten – unter ihnen die Niederlande – unter dem Titel Forschungsförderung anwenden. Bereits kritisieren einzelne EU-Länder (z.B. Deutschland) öffentlich das Lizenzboxmodell, was verdeutlicht, dass selbst in der EU Boxenlösungen nicht unumstritten sind. Diese zunehmend geäusserte Kritik an Sonderregelungen dürfte als Folge des jüngst von der OECD gegen Steuervermeidung gestarteten Programms ‚BEPS‘ (base erosion and profit shifting, d.h. Aushöhlung der Bemessungsgrundlage und Gewinnverschiebung) zu sehen sein. Dieses Programm hat zum Ziel, Unternehmensgewinne vermehrt dort der Besteuerung zu unterstellen, wo sie tatsächlich erwirtschaftet werden.

2.3 Position des Kantons Schwyz

Der Kanton Schwyz ist im Steuerwettbewerb bei der Besteuerung von juristischen Personen im nationalen wie im internationalen Vergleich weiterhin sehr gut positioniert und kann die Herausforderungen der Unternehmenssteuerreform III aus einer Position der Stärke angehen. Bis dahin gilt es, die Vorteile der bisherigen Steuerstatus-Ordnung beizubehalten, ohne die Ertragskraft des Kantons und der Gemeinden durch Einführung zusätzlicher Steuerprivilegien zu schmälern. Die mit der isolierten und vorzeitigen Schaffung eines Lizenzboxmodells zu erwartenden Steuerausfälle wären im Moment für die ohnehin schon belasteten Gemeinde- und Kantonshaushalte nicht tragbar. Oft wird die Meinung vertreten, die privilegierten Steuerstatus könnten sofort durch die Lizenzbox ersetzt werden. Dies trifft jedoch nicht zu. Viele z.B. gemischte Gesellschaften generieren Handels-, aber keine Lizenzzerträge, weshalb die „klassische“ Lizenzbox für sie nicht in Frage kommt. Damit stellt sich die Frage nach einem deutlich weiter gefassten Boxenbegriff. Welche Lösung letztlich rechtlich überhaupt möglich und für den Kanton Schwyz sinnvoll sein wird, kann heute allerdings noch nicht beurteilt werden.

Bei einer allfälligen Einführung der Lizenzbox wäre zudem davon auszugehen, dass sich Unternehmensgruppen so strukturieren werden, dass neu innerhalb des Konzerns Lizenzzahlungen entrichtet werden bzw. bisher ordentlich besteuerte Lizezeinnahmen neu privilegiert erfasst werden, was zu entsprechenden – noch nicht quantifizierbaren – Steuerausfällen führen wird. Der Kanton Schwyz hat sich in seiner Stellungnahme zum Zwischenbericht der Projektorganisation Unternehmenssteuerreform III durchaus für den Ersatz bisheriger Sonderregelungen für hochmobile Faktoren durch neue Erleichterungen für bestimmte Unternehmensaktivitäten mit einer höheren internationalen Akzeptanz ausgesprochen, dies aber kombiniert mit einer Senkung von kantonalen Gewinnsteuersätzen, die durch geeignete Massnahmen des Bundes begünstigt wird. Dazu gehört voraussichtlich auch eine Anpassung der NFA (sowie evtl. weiterer Bundessteuergesetze). Derzeit zählt eine Lizenzbox-Gesellschaft als ordentlich besteuerte Gesellschaft. Der Kanton Schwyz würde somit aufgrund des Lizenzboxprivilegs bloss 20% Steuererträge generieren, müsste sich zur Berechnung des NFA-Beitrages beim Ressourcenpotenzial die Lizenzerträge jedoch vollumfänglich anrechnen lassen (vgl. Problematik der Rentabilität von grosszügigen Dividendenprivilegierungen bei NFA-Geberkantonen). Für den Kanton Schwyz wäre dies im Hinblick auf seine ohnehin bereits hohen NFA-Zahlungen finanziell schlicht unattraktiv. Daneben sprechen auch rechtliche und politische Unsicherheiten gegen eine vorzeitige Einführung einer Lizenzbox. Das Schweizer Volk und die Stände haben am 12. Juni 1977 den Verfassungsartikel zur Steuerharmonisierung an der Urne deutlich angenommen. Das in der Folge dazu ergangene Steuerharmonisierungsgesetz sieht für die Kantone Freiräume, aber auch Leitplanken vor. Bevor nicht im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III die gesetzliche Grundlage für eine Lizenzbox oder eine andere Boxenlösung gelegt wird, ist eine Legiferierung auf kantonaler Stufe nicht zielführend. Planungssicherheit kann für die betroffenen Unternehmen durch eine vorgezogene Gesetzesänderung nicht geschaffen werden, weil heute der Zeitpunkt zur Schaffung einer nachhaltigen Lösung nicht gegeben ist. Die Einführung einer Schwyzer Lizenzbox, die kurz darauf abgeschafft (der Ausgang einer allfälligen Volksabstimmung zu einer Unternehmenssteuerreform III sowie die Akzeptanz bei OECD und EU sind ungewiss) oder mindestens modifiziert werden müsste, würde zusätzliche Verunsicherung und Umtriebe bei Steuerpflichtigen, Treuhändern und Verwaltung schaffen. Unsicherheit herrscht aktuell nicht nur bezüglich der Zukunftsfähigkeit des neuen Modells, sondern auch bezüglich dessen konkreter Ausgestaltung. Inhalt, Umfang und Wirkungsweise des Boxenmodells sind heute keineswegs definiert, sondern bilden nach wie vor Gegenstand der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Gesetzesänderungen sollten auf Nachhaltigkeit angelegt werden, um den hohen Ansprüchen an die Rechtsbeständigkeit und die Rechtssicherheit zu genügen. Die vorzeitige Einführung eines neuen kantonalen Gesetzesartikels vermag diese Ansprüche demgegenüber nicht zu erfüllen. Derzeit besteht noch keine gesicherte, notwendige Rechtsgrundlage über den kantonalen Regelungsfreiraum. Sachgerechter ist vielmehr, die Revision des Steuerharmonisierungsgesetzes sowie der anderen Bundesgesetzgebung (u.a. NFA) und somit eine gesamtschweizerische Lösung abzuwarten. Dies lässt sich umso mehr vertreten, als der Kanton Schwyz aufgrund seiner Steuerattraktivität keinen dringenden Handlungsbedarf aufweist und auch mögliche zusätzliche Steuerausfälle angesichts der aktuellen Finanzlage der Gemeinwesen nicht angebracht sind. Der Regierungsrat verfolgt weiterhin aufmerksam die nationalen und internationalen Entwicklungen und wird rechtzeitig die nötigen Anpassungen des kantonalen Steuerrechts in die Wege leiten. Im Rahmen dieser Anpassungen müssen Boxenmodelle zweifelsohne als interessante Varianten mitbeurteilt werden. Die Motion ist daher in ein Postulat umzuwandeln. Dies ermöglicht es dem Regierungsrat, gegebenenfalls zielführender auf die aktuell sehr schnellen Entwicklungen mit einer Gesetzesvorlage zu reagieren.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 6/13 in ein Postulat umzuwandeln und dieses erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung (2); Sekretariat Kantonsrat (3).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber