



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Abteilung Grundlagen

Bern, 10. September 2013

Bericht des Bundesrates „Steuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung von Start-up- Unternehmen“ in Erfüllung des Postulats 09.3935 von Nationalrat Darbellay vom 25. September 2009

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Förderung von Jungunternehmen.....	5
3. Zum Problem der Abgrenzung innovativer Start-up-Unternehmen	7
4. Erforderliche Datenbasis zur Schätzung der steuerlichen Auswirkungen	8
5. Bestimmung der Anzahl der Start-up-Unternehmen.....	8
6. Aufspaltung in innovative und nicht-innovative Unternehmen	9
7. Aufkommenseffekte und Datenprobleme	12
8. Schlussfolgerung	14

Literatur

- Bundesamt für Statistik (2005) Grundlagen und Methoden. Statistik zur Unternehmensdemografie (UDEMO).
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment / Staatssekretariat für Wirtschaft (2012) Risikokapital in der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fässler (10.3076) und Noser (11.3429, 11.3430, 11.3431).
- Europäische Kommission (2011) Innovation Union Scoreboard.
- Hamilton, B.H. (2000) Does Entrepreneurship Pay? An Empirical Analysis of the Returns of Self-Employment. *Journal of Political Economy* 108(3), 604-631.
- Hollanders, H., Tarantola, S. (2011) Innovation Union Scoreboard 2010 – Methodology Report.
- Mattes, A., Arnolds, M. (2008) Innovationstätigkeit und Innovationshemmnisse baden-württembergischer Betriebe. Ergebnisse der Auswertung des IAB-Betriebspanels Baden-Württemberg (Welle 2007). IAW Kurzbericht 7/2008.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (2006) Mittelstands- und Strukturpolitik. Sonderband „Innovationen im Mittelstand“.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (2008) Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik.
- Van Praag, M.C., Versloot, P.H. (2007) What is the Value of Entrepreneurship? A Review of Recent Research. *Small Business Economics* 29, 351-382.
- Willimann, M. (2012) Risikokapital in der Schweiz: Problemfelder und Massnahmen. *Die Volkswirtschaft*, 10, 48-51.

Zusammenfassung

In der Schweiz werden jährlich etwa 12'000 Unternehmen gegründet, wovon sich fünf Jahre nach der Gründung etwa die Hälfte noch wirtschaftlich betätigt. Eine Befreiung der Start-up-Unternehmen von den Stempelabgaben und der Kapitalsteuer sowie eine Reduktion der Gewinnsteuer auf bis zu sechs Jahre würde Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten nach sich ziehen. Das Ausmass der finanziellen Auswirkungen hängt davon ab, ob die Massnahmen sämtlichen Start-up-Unternehmen zu Gute kämen oder ob sie auf „innovative“ Unternehmen beschränkt würden. Da keine tauglichen Abgrenzungskriterien ersichtlich sind, die eine Unterscheidung zwischen innovativen und nicht innovativen Unternehmen erlauben würden, ist davon auszugehen, dass die Mindereinnahmen substantiell wären. Eine Quantifizierung ist mangels statistischer Daten nicht möglich.

Eine Alternative könnte darin bestehen, steuerliche Fördermassnahmen sämtlichen Unternehmen zukommen zu lassen, die Forschung und Entwicklung betreiben. Diesbezüglich wird der Bundesrat anlässlich der Beantwortung des Postulats 10.3894 "Steuerliche Fördermassnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung" Ergebnisse präsentieren, einschliesslich der finanziellen Auswirkungen entsprechender Massnahmen.

1. Einleitung

Am 25. September 2009 reichte Nationalrat Christophe Darbellay sein Postulat 09.3935 „Steuerausfälle aufgrund der Steuerbefreiung von Start-up-Unternehmen“ ein. Er verlangt vom Bundesrat, zu Händen des Parlaments einen Bericht über die Bezifferung der Steuerausfälle, die bei einer Steuerbefreiung von Start-up-Unternehmen entstehen würden, zu erstellen. Der Postulant möchte Jungunternehmen, die Innovationen entwickeln, von den Stempelabgaben und der Kapitalsteuer befreien, sowie sie einer reduzierten Gewinnbesteuerung unterziehen. Die steuerliche Begünstigung würde während längstens sechs Jahren gewährt.

Zur Begründung führt der Postulant aus, die Einräumung der steuerlichen Vorteile für Start-up-Unternehmen sei wünschenswert, da diese eine wichtige Rolle in der Entwicklung der zukünftigen wertschöpfungsintensiven Sektoren der Schweizer Wirtschaft spielten. Zudem machten sie zu Beginn oftmals keinen Gewinn, weshalb ihr Potenzial von der Fähigkeit, Kapital anzuziehen, abhängig sei, zur Finanzierung ihrer Forschung und Entwicklung sowie zur Deckung der Kosten innerhalb des Betriebs.

In seiner Antwort vom 18. November 2009 verwies der Bundesrat insbesondere auf die Schwierigkeiten bei einer Schätzung der Mindererträge, zeigte sich jedoch bereit, das Postulat anzunehmen und die aufgeworfenen Fragen näher zu prüfen. Der Nationalrat hat in der Folge das Postulat am 11. Dezember 2009 überwiesen.

Der vorliegende Bericht hat die aus einer steuerlichen Förderung resultierenden Einnahmefekte im Fokus; nicht im Detail diskutiert werden dagegen die ökonomischen Vor- und Nachteile einer steuerlichen Förderung von Start-up-Unternehmen (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement / Staatssekretariat für Wirtschaft, 2012).

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Zuerst wird ein kurzer Überblick über die Förderung von Jungunternehmen vorgenommen, anschliessend werden Probleme bei der definitorischen Abgrenzung des Begünstigtenkreises erläutert, und es wird diskutiert, welche Daten erforderlich wären, um die Aufkommenseffekte abschätzen zu können. Schliesslich werden einige (grobe) Schätzungen präsentiert, wie hoch die Zahl innovativer Unternehmensgründungen in der Schweiz ausfällt. Aufgrund der relativ hohen Spannweite der Schätzung und einer insgesamt schlechten Datenbasis schliesst der Bericht mit einer qualitativen Einschätzung zu den Aufkommenseffekten.

2. Förderung von Jungunternehmen

Die neu gegründeten Unternehmen in den wachstumsstarken Sektoren haben einen bedeutenden Anteil an den neu geschaffenen Arbeitsplätzen und tragen zur Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen bei. Sie schaffen in ihrem Gründungsjahr jährlich über 20'000 Arbeitsstellen. Schätzungen gehen davon aus, dass über 350'000 der heutigen Arbeitsplätze durch Jungunternehmen in den letzten Jahren geschaffen wurden. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Start-up-Unternehmen ist damit klar gegeben. Jungunternehmen tragen zur Erneuerung der Wirtschaftsstruktur bei und schaffen Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsniveau (Willmann, 2012, S. 48). Gerade radikale Produktinnovationen gehen nicht selten aus neu gegründeten Unternehmen hervor. Zudem sehen sich etablierte Unternehmen mit einem steigenden Wettbewerbsdruck konfrontiert und werden gezwungen, sich inhaltlich und organisatorisch an die neuen Marktgegebenheiten anzupassen. Der zentrale Beitrag von Start-up-Unternehmen besteht folglich darin, die wirtschaftliche Entwicklung zu dynamisieren und Althergebrachtes in Frage zu stellen. Bei der Umsetzung ihrer Ideen stossen Jungunternehmen meist auf finanzielle, administrative und organisatorische Hürden, die durch eine steuerliche Förderung nicht oder nur teilweise überwunden werden können.

Der Bundesrat schenkt dieser Kategorie von Unternehmen deshalb besondere Aufmerksamkeit. Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fässler (10.3076) und Noser (11.3429, 11.3430 und 11.3431) "Risikokapital in der Schweiz" vom Juni 2012 geht eingehend auf die Thematik ein. Der Bundesrat stellte fest, dass in den letzten Jahren weder ein Innovation Gap, ein Information Gap noch ein Funding Gap nachweisbar war. Massnahmen zur weiteren Verbesserung der Rahmenbedingungen sind vorgesehen bzw. wurden umgesetzt. So wurde beispielsweise die Rechtssicherheit in Bezug auf den Quasi-Wertschriftenhandel (hinsichtlich der Business Angels) gestärkt und die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital ist geplant. Es bleibt jedoch eine wichtige Daueraufgabe die Rahmenbedingungen ständig zu prüfen und allfällige Massnahmen vorzusehen, damit die Schweiz ihre gute Stellung im internationalen Vergleich halten und weiter ausbauen kann.

Nachfolgend soll kurz auf bestehende Förderinstrumente im Bereich der Start-ups eingegangen werden:

Unterstützung erhalten Jungunternehmen derzeit über die Kommission für Technologie und Innovation (KTI). Mit Hilfe des Programms „KTI Start-up“ werden Jungunternehmer in Bezug auf ihre Geschäftsstrategie und Positionierung intensiv von Experten begleitet. Mit der Projektförderung der KTI stimuliert die KTI die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft durch die jährliche Finanzierung mehrerer Hundert Projekte in anwendungsnaher Forschung und Entwicklung.

Administrative Hürden werden u.a. mit dem Web-Portal „StartBIZ“ abgebaut, welches unter der Leitung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) in der Gründungsphase Unterstützung bei diversen Anmeldungen bei Ämtern anbietet.

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen¹ erleichtert es entwicklungsfähigen Klein- und Mittelbetrieben, Bankdarlehen aufzunehmen. Bis zu einem Betrag von CHF 500'000 können Bürgschaften mit Bundesunterstützung gesprochen werden.

Junge Unternehmen können auch von einer Vielzahl privater Initiativen, die innovative und zukunftsweisende Geschäftsideen fördern, profitieren. Eine Übersicht mit einer Auswahl von privaten Initiativen gibt der Bericht des Bundesrates über das Risikokapital in der Schweiz. Eine wichtige public private partnership Initiative ist z.B. „CIT Invest“ die von der starken Marke "KTI" profitiert. Nach dem Motto "From Science to Money to Market" will die „CTI Invest“ allfällige Finanzierungslücken in der Gründungsphase eines Unternehmens mit KTI-Label im Forschungsbereich schliessen. Nicht zuletzt ist auch auf das Engagement zahlreicher Business Angels zu verweisen, die in der Praxis eine zentrale Rolle in der frühen Lebensphase von Unternehmen spielen.

Weiter können Start-up-Unternehmen derzeit sowohl mit Hilfe von kantonalen Steuererleichterungen als auch durch Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik gefördert werden (vgl. Art. 23 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990² über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden und Art. 12 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Regionalpolitik³ SR 901.0). Letztere können für Industrieunternehmen und produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe gewährt werden, wenn sich das Vorhaben u.a. durch die Schaffung beziehungsweise Sicherung von Arbeitsplätzen auszeichnet (vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik; vgl. auch Staatssekretariat für Wirtschaft, 2008, S. 4). Auch kantonale Steuererleichterungen können an Neugründungen und Innovationen anknüpfen und eine Reduktion von Einkommens- und Gewinnsteuer, Kapitalsteuer oder der Handänderungssteuer vorsehen. Eine zusätzliche Förde-

¹ SR 951.25.

² SR 642.14.

³ SR 901.0.

rung von Start-up-Unternehmen - wie sie das Postulat vorsieht - würde daher teilweise auch zu Überlappungen mit bestehenden Förderinstrumenten führen.⁴

Während das Postulat die Schaffung eines speziellen Steuerstatus für Start-up-Unternehmen fordert, zeichnet sich die bisherige steuerliche Förderung in den Kantonen durch eine Beurteilung des Einzelfalls aus. Dies gilt nicht nur für die steuerliche Förderung, sondern auch für weitere bestehende Programme zur finanziellen und organisatorischen Unterstützung von Start-up-Unternehmen. Diese Form der steuerlichen Förderung innovativer Start-up-Unternehmen gewährt, Steuererleichterungen auf Gesuch hin. Bei einer solchen Projektförderung werden die Gesuche anhand definierter Kriterien beurteilt. Der Vorteil dieser Form der Förderung gegenüber einer generellen Steuererleichterung ist, dass die Mindereinnahmen des Staates besser gesteuert werden können, während sich bei einer allgemeinen steuerlichen Förderung die Mindereinnahmen letztendlich endogen aus dem Investitionsverhalten der Unternehmen ergeben. Eine Förderung auf Gesuch hin hat zusätzlich den Vorteil, dass der Ausweis der Belastungen für die öffentlichen Haushalte auf eine transparente Art erfolgen kann. Bei einer allgemeinen steuerlichen Förderung werden Mindereinnahmen i.d.R. nicht explizit ausgewiesen. Nachteile einer Antragsförderung sind, dass eventuell Wettbewerbsverzerrungen resultieren.

Statt einer Förderung auf Gesuch hin, könnte eine Unterstützung u.a. auch für Start-ups darin bestehen, steuerliche Fördermassnahmen sämtlichen Unternehmen zukommen zu lassen, die Forschung und Entwicklung betreiben. Diese Möglichkeit würde keine Differenzierung zwischen jungen und bestehenden Unternehmen vorsehen, sondern alle innovierenden Unternehmen steuerlich fördern. Diesbezüglich wird der Bundesrat anlässlich der Beantwortung des Postulats 10.3894 "Steuerliche Fördermassnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung" Ergebnisse präsentieren, einschliesslich der finanziellen Auswirkungen entsprechender Massnahmen.

3. Zum Problem der Abgrenzung innovativer Start-up-Unternehmen

Eine Schätzung des Minderertrags einer steuerlichen Förderung innovativer Start-up-Unternehmen scheitert aus vielerlei Gründen. Zum einen fehlt es an Kriterien für die Einteilung der Unternehmen in „jung“ („Start-up“) und „alt“. Auf der einen Seite könnten sich durch die Einführung von Steuervergünstigungen bereits bestehende Unternehmen veranlasst sehen, Teile ihrer Organisation auszugliedern und daraus ein „neues“ Unternehmen zu gründen. Dies mag manchmal betriebswirtschaftlich geboten sein, durch die Einführung steuerlicher Anreize wird aber die Neigung zu künstlichen Neugründungen gefördert. Auf der anderen Seite ist es vorstellbar, dass sich das Kerngeschäftsfeld eines Unternehmens im Zeitverlauf verändert. Wenn dieses nicht mehr identisch ist mit demjenigen, welches zum Zeitpunkt der Unternehmensgründung bestand, dann begibt sich das Unternehmen wirtschaftlich auf unbekanntes Terrain, während es rechtlich betrachtet fortbesteht. In diesem Fall würde das Unternehmen von den steuerlichen Anreizen wohl nicht profitieren, obwohl es in einem wirtschaftlichen Sinne eine Unternehmensgründung vollzieht. Eine exakte Abgrenzung dieser Fälle ist zu steuerlichen Zwecken kaum möglich.

⁴ In Zürich können z.B. seit 1999 für neu eröffnete Unternehmen Steuererleichterungen mit einer Dauer von bis zu 10 Jahren gewährt werden und in Genf besteht seit 2011 das Programm „Jeunes Entreprises Developpant des Innovations (JEDI)“ zur Förderung von Jungunternehmen. Für diese Steuererleichterungen muss aber ein Gesuch gestellt werden, über welches der Regierungsrat zu entscheiden hat. In Zürich z.B. wurden Ende 2005 lediglich 16 Unternehmen (Ende 2012 noch 6) gefördert. Die damit verbundenen Mindereinnahmen (bei der Kapital- und Gewinnsteuer) in Zürich betragen im Zeitraum 1999-2009 113 Mio. Franken. Da diese Steuererleichterungen lediglich auf Gesuch gewährt werden, es sich nur um sehr wenige Unternehmen handelt und zudem nicht nur Jungunternehmen enthalten sind, eignen sich diese kantonalen Daten nicht für eine Hochrechnung auf die ganze Schweiz.

Zum anderen möchte der Postulant die Steuererleichterungen auf innovative Start-up-Unternehmen begrenzen. Dies würde eine Abgrenzung in „innovative“ und „nicht-innovative“ Neugründungen erfordern. Die diesbezüglich anzuwendenden Kriterien entscheiden massgeblich, wie eng beziehungsweise weit die Definition eines „innovativen Start-up-Unternehmens“ ausfällt.

4. Erforderliche Datenbasis zur Schätzung der steuerlichen Auswirkungen

Um eine Abschätzung der steuerlichen Konsequenzen durchführen zu können, bedürfte es Daten bezüglich

- der Anzahl neu gegründeter Unternehmen;
- innovativer Unternehmen innerhalb des Kreises neu gegründeter Unternehmen;
- der Überlebensquoten der innovativen Unternehmensgründungen, sofern die Entlassungen auf 6 Jahre gewährt werden sollen;
- der Finanzierung über Ausgabe von Beteiligungskapital;
- der Verteilung des Gewinns und des Kapitalvermögens auf die einzelnen Unternehmen und innerhalb des 6-Jahreszeitraums;
- des Standorts der jeweiligen Unternehmen.

Des Weiteren müssten Angaben zu den Steuererleichterungen gemacht werden. Für die Kapitalsteuer und die Stempelabgabe wünscht sich der Postulant eine Befreiung;⁵ für die Gewinnsteuer lässt sich nicht entnehmen, wie stark die Steuerreduktion ausfallen soll. Die diesbezüglichen Mindereinnahmen könnten allenfalls näherungsweise mit einer Dreisatzrechnung geschätzt werden. Gemäss Postulat soll die Förderung nicht an der Bemessungsgrundlage, sondern am Steuersatz der Gewinnsteuer ansetzen.

5. Bestimmung der Anzahl der Start-up-Unternehmen

Zur Berechnung der steuerlichen Auswirkungen müsste in einem ersten Schritt die Zahl der neu gegründeten Unternehmen bestimmt werden. In einem zweiten Schritt müssten jahresspezifische Liquidationswahrscheinlichkeiten für innovative Unternehmensgründungen ermittelt werden, da die nicht überlebenden Unternehmen ab der folgenden Periode keinen Anspruch mehr auf eine steuerliche Förderung hätten.

Für die Schweiz liegen detaillierte Zahlen zu Unternehmensgründungen und -schliessungen durch das Bundesamt für Statistik (BfS) vor. Damit ein Unternehmen in der Statistik des BfS abgebildet wird, müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein (BfS, 2005, S. 12-13):

- Die wirtschaftliche Betätigung muss mindestens 20 Stunden pro Woche umfassen.
- Das Unternehmen wird neu gegründet, das heisst es existierte vorher nicht, oder es handelt sich um eine Ausgliederung aus einem bestehendem Unternehmen, wobei

⁵ Der Postulant bezieht sich auf die Stempelabgaben, die die Emissionsabgabe auf Beteiligungskapital, die Versicherungsabgabe und die Umsatzabgabe umfassen. Die Umsatzabgabe setzt einen Handel mit Wertpapieren voraus, was bei neu gegründeten Unternehmen kaum vorkommen dürfte. Die Versicherungsabgabe ist lediglich für Start-ups aus der Versicherungsbranche relevant. Aus diesem Grund bezieht sich die Analyse im Folgenden allein auf die Emissionsabgabe auf Eigenkapital.

eine diskontinuierliche Entwicklung hinsichtlich Rechtsform, wirtschaftlicher Aktivität und Standort erkennbar sein muss.

Dieselben Kriterien werden auch hinsichtlich der Schliessung eines Unternehmens angewandt. Die Definition einer Unternehmensgründung durch das BfS ist daher eher als weit zu charakterisieren.

Tabelle 1 gibt Aufschluss über die Anzahl, Überlebensquote und Beschäftigungseffekte neu gegründeter Unternehmen im Zeitraum 2003-2007.⁶ Die Zahl neu gegründeter Unternehmen schwankt in der Periode 2003-2007 zwischen jährlich 11'000 und 12'000 in der Schweiz. Im Durchschnitt werden im ersten Jahr der Unternehmensgründung etwa zwei Arbeitsplätze geschaffen. Ende 2007 waren von den 2003 gegründeten Unternehmen noch die Hälfte am Markt tätig. In den ersten 5 Jahren überlebt demnach etwa die Hälfte der Unternehmen nicht. Die Überlebensquote der 2007 gegründeten Unternehmen lag am Ende des Jahres bei etwa 80%, so dass im ersten Jahr der Gründung bereits 20% der Unternehmen wieder geschlossen wurden.

Tabelle 1: Übersicht über die Anzahl, Überlebensquoten und Beschäftigungseffekte von Unternehmensgründungen (2003-2007)

Gründungsjahr	2007	2006	2005	2004	2003
Anzahl neu gegründeter Unternehmen	11'975	11'715	11'193	11'848	11'227
Geschaffene Stellen (Voll- und Teilzeit)	23'078	22'759	22'842	24'367	23'356
Überlebensquote (in % der gegründeten Unternehmen) im Jahr 2007	80.7	69.8	65.8	60.6	50.0
Anzahl innovativer Unternehmen bezogen auf die Überlebensquoten (enge und weite Auslegung) ¹	677 / 3383	572 / 2862	516 / 2577	503 / 2513	393 / 1965

Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

1.) Um die Anzahl der in einer bestimmten Periode gegründeten innovativen Unternehmen zum Jahresende 2007 bestimmen zu können, wurde die Zahl der neu gegründeten Unternehmen eines Jahres mit der periodenspezifischen Überlebensquote multipliziert. Dieser Wert wurde mit dem Anteil innovativer Unternehmen bei einer engen (7%, nur Produktinnovationen) und weiten Abgrenzung (35%) des Innovationsbegriffs multipliziert, so dass untere und obere Bänder für innovative Unternehmen geschätzt wurden, die in der letzten Zeile wiedergegeben sind.

6. Aufspaltung in innovative und nicht-innovative Unternehmen

In einem dritten Schritt müsste die Fallzahl zugunsten innovativer Unternehmensgründungen eingeschränkt werden. In der wissenschaftlichen Literatur wird zwischen Prozess- und Produktinnovationen unterschieden. Prozessinnovationen bezeichnen neue oder zumindest verbesserte Fertigungs- und Verfahrenstechniken, während Produktinnovationen durch neue oder deutlich verbesserte Produkte charakterisiert sind. Ferner wäre zu unterscheiden, ob die Produkt- bzw. Prozessinnovation aus Sicht des Unternehmens oder aus Sicht des Marktes neu ist. Insbesondere von Produktinnovationen, die nicht nur für das Unternehmen, son-

⁶ Neuere Zahlen für die Überlebensquoten neu gegründeter Unternehmen über 2007 hinaus sind nicht verfügbar und dürften wohl auch durch die Finanz- und Wirtschaftskrise verzerrt sein. Für die Anzahl neu gegründeter Unternehmen liegen hingegen auch für spätere Zeitpunkte Daten vor. In der Periode 2008-2010 betrug die Anzahl der Unternehmensgründungen: 11'596 (2008), 11'471 (2009) und im Jahr 2010 12'596.

dem für alle Marktteilnehmer eine Neuheit darstellen, dürften positive externe Effekte ausgehen, die eine steuerliche Förderung aus ökonomischer Sicht erwägenswert machen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, 2006).⁷ In dieser engen Abgrenzung wären innovative Start-ups folglich Unternehmen, die nicht auf etablierte Strukturen, Prozesse, Produkte und Kundenbeziehungen zurückgreifen können. Alternativ werden in der wissenschaftlichen Literatur innovative von nicht-innovativen Unternehmen manchmal auch über die Inputseite abgegrenzt. Demnach werden Unternehmen als innovativ klassiert, wenn der Anteil der Forschungs- und Entwicklungsausgaben einen bestimmten Prozentsatz des Umsatzes übersteigt.⁸

Für die Schweiz liegen keine detaillierten Zahlen vor, wie viele der Unternehmensgründungen als innovativ zu charakterisieren sind.⁹ Für Deutschland existieren das Mittelstandspanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) sowie das IAB Betriebspanel, welche Unternehmen (unter anderem) nach Innovationsprozessen befragen. Das KfW Mittelstandspanel taxiert – bei einer weiten Auslegung des Innovationsbegriffes – für Unternehmen mit bis zu 4 Beschäftigten den Anteil innovativer Firmen auf etwa 35%. Engt man den Innovationsbegriff auf Produktinnovationen, die Marktneuheiten darstellen, ein, liegt der Anteil innovativer Unternehmen bei Kleinstunternehmen bei etwa 7%. Betrachtet man Unternehmen, die weniger als 5 Jahre alt sind, beträgt der Anteil ebenfalls rund 7% (KfW, 2006, S. 15-25). Zu ähnlichen Ergebnissen führt die Auswertung des IAB-Betriebspanels: 6% der westdeutschen Unternehmen mit 1-4 Beschäftigten haben originäre Produktinnovationen vollzogen, 24% haben bestehende Produkte weiterentwickelt und rund 10% der Kleinstunternehmen haben Prozessinnovationen getätigt (Mattes / Arnolds, 2008, S. 17). Unter der Annahme, dass sich Unternehmensgründungen in Deutschland nicht fundamental von denjenigen in der Schweiz unterscheiden, lässt sich ableiten, dass je nach Auslegung des Innovationsbegriffs zwischen 7% und 35% der Unternehmensgründungen als innovativ klassiert werden können.¹⁰ Bei rund 12'000 Unternehmensgründungen pro Jahr wären dies 840 bis 4200 innovative Unternehmensgründungen. Betrachtet man die 2003 gegründeten Unternehmen in Tabelle 1 und unterstellt man ferner, dass sich die Überlebensrate innovativer Unternehmen nicht von derjenigen nicht-innovativer Unternehmen unterscheidet, dann sind 5 Jahre nach der Gründung 393 (bei einer engen Abgrenzung innovativer Unternehmen) bis zu – bei einer weiten Abgrenzung – 1965 innovative Start-up-Unternehmen am Markt aktiv (siehe Tabelle 1 letzte Zeile, letzte Spalte).¹¹

⁷ Ein positiver externer Effekt liegt vor, wenn der Nutzen oder der Gewinn eines Wirtschaftsakteurs durch den Konsum oder die Produktion anderer Wirtschaftsakteure positiv beeinflusst wird, ohne dass für diesen Einfluss ein Entgelt in Rechnung gestellt wird.

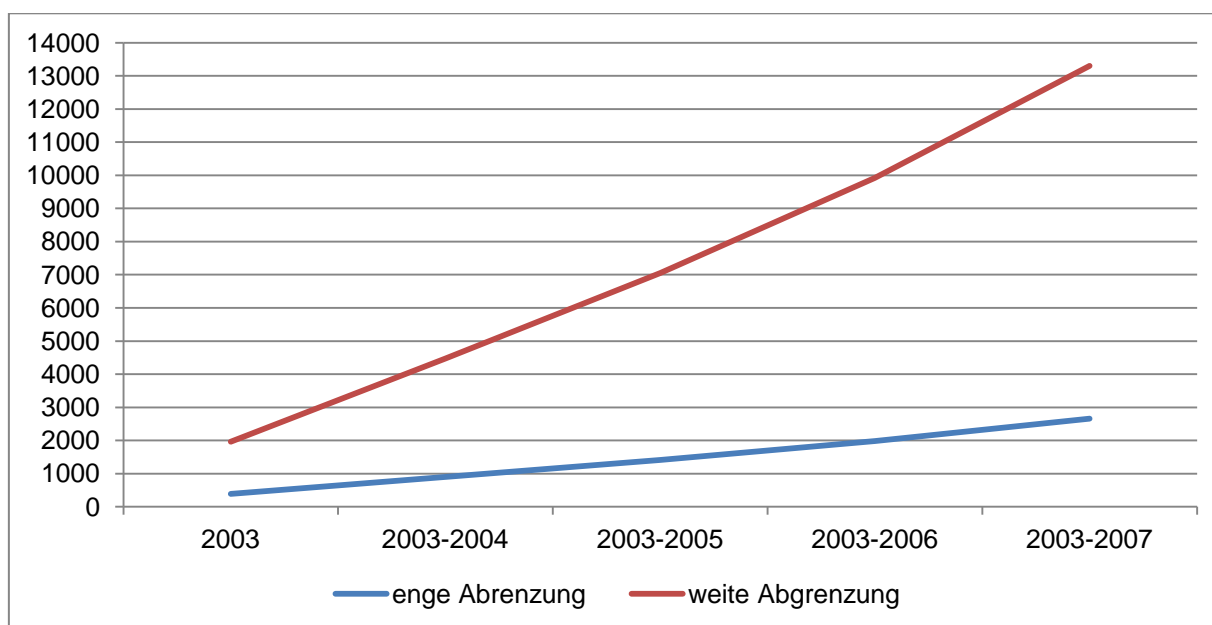
⁸ Beispielsweise stellt das „Innovation Union Scoreboard“ der EU, welches unter anderem auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit 10 bis 249 Beschäftigten zu ihren Innovationsaktivitäten befragt, auch auf Input-Indikatoren wie etwa den Anteil der unternehmensbezogenen F&E-Ausgaben in Relation zum BIP oder den Anteil der KMU, die Inhouse-Innovationen betreiben, ab (siehe Europäische Kommission, 2011). Der Anteil der KMU mit Inhouse-Innovationen beträgt in der Schweiz knapp 29%.

⁹ Wie bereits erwähnt, partizipiert die Schweiz am „Innovation Union Scoreboard“. Die Ergebnisse aus diesen Unternehmensbefragungen können Anhaltspunkte liefern, wobei zu bedenken ist, dass die meisten der befragten KMU keine Unternehmensgründungen sind.

¹⁰ Im Rahmen der KMU-Befragung der Europäischen Union schneiden die Schweiz und Deutschland hinsichtlich des Anteils der KMU, die Produkt- oder Prozessinnovationen durchgeführt haben, von allen Ländern am besten ab, so dass eine Übertragung der deutschen Ergebnisse auf den Schweizer Fall nicht unplausibel erscheint (Hollanders / Tarantola, 2011, S. 46).

¹¹ Die Annahme, dass sich die Überlebensraten innovativer und nicht-innovativer Unternehmen nicht unterscheiden, dürfte kaum zutreffen, da Forschung und Entwicklung in aller Regel sehr risikobehaftet sind. Aufgrund der wahrscheinlich niedrigeren Überlebensrate dürften die in Tabelle 1 ermittelten Fallzahlen innovativer Start-up-Unternehmen vermutlich überschätzt sein.

Abbildung 1: Kumulierte Anzahl der in der Periode 2003 bis 2007 gegründeten und Ende 2007 wirtschaftlich aktiven innovativen Start-ups



Quelle: Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen.

Bei einer weiten Abgrenzung beträgt die kumulierte Fallzahl der seit 2003 gegründeten und bis Ende 2007 aktiven Start-ups 13'300 Unternehmen (Abbildung 1). Legt man die enge Abgrenzung des Innovationsbegriffs zugrunde, dann betätigten sich Ende 2007 insgesamt noch 2661 innovative Start-up-Unternehmen am Markt.¹² Der Eingrenzung des Begünstigtenkreises kommt daher eine zentrale Bedeutung zu, da bei einer weiten Auslegung des Begriffs „innovativer Start-up“ aufgrund der Kumulationswirkung grössere Einnahmeausfälle zu verzeichnen wären.

Die ermittelten Fallzahlen sind mit grosser Vorsicht zu interpretieren, da unklar ist, inwiefern Gegebenheiten aus anderen Ländern auf die Schweiz übertragen werden können und innovative Unternehmen nicht notwendigerweise dieselben Schliessungswahrscheinlichkeiten aufweisen müssen wie nicht-innovative Unternehmen. Alleine schon die hohe Spannweite bei der Abschätzung innovativer Unternehmensgründungen macht eine Abschätzung der Aufkommenseffekte schwierig.

Alternativ liesse sich eine Eingrenzung statt über die Outputseite (die Produkt- oder Prozessinnovation) über die Inputseite des Forschungsprozesses vornehmen. Bei dieser Abgrenzung wären Unternehmen förderungswürdig, wenn sie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen tätigen. Auch hier dürften Abgrenzungsprobleme bestehen, da Unternehmen einen Anreiz haben, ihre Investitionen als Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen zu deklarieren.¹³

Verzichtet man vollständig auf eine Abgrenzung, indem alle Start-up-Unternehmen unabhängig von ihrem Innovationsgrad steuerlich gefördert würden, dann hätten von den 2003 bis 2007 gegründeten und Ende 2007 wirtschaftlich aktiven Unternehmen etwa 38'000 Start-ups grundsätzlich Anspruch auf eine steuerliche Förderung. Würde die Reduktion der Ge-

¹² Die kumulative Fallzahl erhält man, indem die Werte der letzten Zeile aus Tabelle 1 summiert werden.

¹³ Eine Reihe von OECD-Staaten fördern Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen. Abgrenzungsprobleme könnten auf der Basis des Frascati Manuals, welches von der OECD herausgegeben wird, gelöst bzw. reduziert werden.

winnsteuer beispielsweise im Durchschnitt 5000 CHF ausmachen, dann wären Mindereinnahmen von rund 190 Mio CHF pro Jahr allein bei der Gewinnsteuer die Folge. Die Mindereinnahmen würden nochmals deutlich höher ausfallen, wenn man bedenkt, dass infolge der mangelnden Abgrenzung nunmehr alle Unternehmen einen Anreiz hätten über Aufspaltungen in den Genuss der Förderung zu kommen. Sowohl Zuzüge aus dem Ausland als auch heimische Unternehmensaufspaltungen wären dann förderberechtigt. Wird berücksichtigt, dass diese Unternehmen in der Regel profitabel sind, dürften die finanziellen Auswirkungen deutlich grösser ausfallen. Eine Gewährung von Steuererleichterungen an alle neuen Unternehmen hätte dann pro ausgegebenen Steuerfranken eine geringe Wirkkraft, da Unternehmen gefördert werden, die der Förderung nicht bedürfen und innovative Start-ups – zumindest dann, sofern sie nicht profitabel sind – die Förderung kaum nutzen können.

7. Aufkommenseffekte und Datenprobleme

Sowohl für Unternehmen, die geschlossen werden, als auch für diejenigen Unternehmen, die über die sechs Jahre hinweg am Markt tätig sind, müsste schliesslich die Bemessungsgrundlage bestimmt werden, um abschätzen zu können, wie hoch der Minderertrag bei den einzelnen Steuern ausfallen würde. Um eine solche Analyse durchführen zu können, bedarf es detaillierter Mikrodaten bezüglich des Unternehmensalters und der Ertragssituation, da eine Aggregation der Daten über Unternehmen und über verschiedene Zeitpunkte hinweg die Schätzungen verzerren würde. Ein Beispiel für die Gewinnsteuer mag das Problem der Aggregation verdeutlichen:

Fall 1: Es gibt zwei Unternehmensgründungen, die während der 6-Jahresspanne weder Gewinne noch Verluste erwirtschaften.

Fall 2: Es werden wiederum zwei Unternehmensgründungen betrachtet. Unternehmen 1 macht pro Jahr 1 Mio. CHF Gewinn, Unternehmen 2 weist einen Verlust von 1 Mio. CHF aus und wird nach sechs Jahren liquidiert.

Bei einer Aggregation der Gewinne über die Unternehmen hinweg unterscheiden sich die beiden Fälle nicht. In beiden Fällen entsteht ein Ertrag von Null CHF. Die Steuerausfälle sind dagegen unterschiedlich, da im zweiten Fall Unternehmen 1 in den Genuss einer steuerlichen Förderung käme.

Ähnliche Aggregationsprobleme treten auf, wenn nicht Unternehmen zu einem Zeitpunkt, sondern Unternehmen zu verschiedenen Zeitpunkten betrachtet werden. In dem unterstellten Fall 2 würde aufgrund der Liquidation des zweiten Unternehmens die steuerliche Förderung endgültig untergehen. Es wäre aber auch denkbar, dass Unternehmen 2 in den ersten Jahren Verluste ausweist und nach einigen Jahren Gewinne erwirtschaftet. Bei dieser Fallkonstellation stellt sich die Frage, ob die steuerliche Förderung in späteren Perioden – wenn Gewinne erwirtschaftet werden – geltend gemacht werden kann. Die Mindereinnahmen einer steuerlichen Förderung dürften umso grösser ausfallen, je grosszügiger eine mögliche Vortragsregel ausgestaltet wird.

Um die Steuerausfälle bestimmen zu können, bedarf es folglich detaillierter Daten zu den Erträgen, der Finanzierungsstruktur und Kapitalvermögen der Unternehmen. Diese Daten sind nicht vorhanden. Hätte man die erforderlichen Daten, wäre es – bei eindeutiger Bestimmung des Kreises der Anspruchsberechtigten und bei genauer Angabe des Ausmasses der steuerlichen Förderung – möglich, die statischen (d.h. ohne Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen) Aufkommenseffekte abzuschätzen.

Hinsichtlich der dynamischen (d.h. unter Berücksichtigung von Verhaltensreaktionen) Auswirkungen bestehen zwei gegenläufige Effekte: Zum einen könnte infolge der Förderung die Zahl „echter“ Unternehmensgründungen steigen. Mittelfristig dürfte dies die Einnahmen dann ausweiten, wenn das Einkommen aus Unternehmertätigkeit höher ausfällt als das Einkommen aus abhängiger Beschäftigung und / oder zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Zum anderen wird durch eine steuerliche Förderung aber der Anreiz gesetzt, über künstliche Unternehmensgründungen ebendiese zu beanspruchen. Die Wirkung des ersten Effektes auf die Einnahmen ist ungewiss, da empirische Untersuchungen zu dem Schluss kommen, dass Entrepreneurure im Vergleich zu Personen, die in einem abhängigen Erwerbsverhältnis stehen, nicht zwangsläufig ein höheres Einkommen erwirtschaften (Hamilton, 2000; van Praag / Versloot, 2007). Der Anreiz zu künstlichen Neugründungen wird massgeblich von der Definition eines innovativen Start-up-Unternehmens bestimmt. Selbst bei einer engen Auslegung ist zu erwarten, dass sich Mindererträge durch künstliche Neugründungen und eine Ausschöpfung der Förderung durch Unternehmen, die auch ohne steuerliche Förderung gegründet worden wären (Mitnahmeeffekte), einstellen werden. In der Summe dürften die dynamischen Einnahmeeffekte daher eher negativ ausfallen.

Wie der Postulant selber zu Recht bemerkt, resultiert bei den von ihm anvisierten innovativen Jungunternehmen in aller Regel während eines längeren Zeitraums ohnehin kein Reingewinn, weshalb eine solche Steuererleichterung wohl weitgehend ins Leere fallen würde. Aus den Daten des BfS geht zwar nicht hervor was die Ursachen für die Überlebensquoten sind. Jedoch kann vermutet werden, dass bei denjenigen Unternehmen, die die ersten fünf Jahre nach ihrer Gründung nicht überleben, hauptsächlich niedrige Gewinne oder gar Verluste für die Schliessung verantwortlich sein dürften. Zudem muss für diejenigen Unternehmen, die sich auch nach fünf Jahren noch wirtschaftlich betätigen, davon ausgegangen werden, dass nicht jedes Unternehmen einen Gewinn erwirtschaftet. Insgesamt dürfte eine Reduktion der Gewinnsteuer nicht mit grossen Mindererträgen verbunden sein, zumindest dann nicht, wenn ein Vortrag der steuerlichen Förderung, das heisst eine Nutzung der steuerlichen Förderung zu einem späteren Zeitpunkt, in welchem ein Gewinn erwirtschaftet wird, ausgeschlossen wird und Mitnahmeeffekte (aufgrund der engen Abgrenzung innovativer Start-ups) unbedeutend sind. Gerade letzterem Punkt kommt allerdings eine entscheidende Bedeutung zu. Würden alle Start-up-Unternehmen gefördert, dann resultierten substantielle Mindereinnahmen

- aufgrund der Ausweitung des Begünstigtenkreises auf alle Start-ups;
- da nicht-innovative Neugründungen, wie zum Beispiel Bäckereien oder Steuerberatungsgesellschaften, eine höhere Überlebensquote aufweisen und diese Unternehmen im Vergleich zu innovativen Neugründungen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit in den ersten Jahren Gewinne erwirtschaften dürften;
- da der Anreiz, über künstliche Neugründungen in den Genuss der Förderung zu kommen, nunmehr bei allen Unternehmen entsteht.

Wird dagegen eine enge Abgrenzung des Begünstigtenkreises gewählt, dürften die Mindereinnahmen überschaubar sein.

Gleiches ist auch bei der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten zu erwarten, besteht doch hier ein Freibetrag von einer Million Franken bei Unternehmensgründungen und Kapitalerhöhungen. Die Begründung oder Erhöhung von Beteiligungsrechten im Zusammenhang mit Fusionen, Umwandlungen oder Spaltungen von Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften sowie die Sitzverlegung einer ausländischen Gesellschaft in die Schweiz sind von der Emissionsabgabe ausgenommen.

Hinsichtlich der Bedeutung der Emissionsabgabe kann insbesondere die vormalige Befreiung von Risikokapitalgesellschaften Aufschluss geben. So sind gemäss einer aus dem Jahr 2006 stammenden Analyse der ESTV die Mindereinnahmen aufgrund der Befreiung von Risikokapitalgesellschaften bei der Stempelsteuer von 2000-2004 mit 2,9 Mio. CHF vernachlässigbar, und das Bundesgesetz über die Risikokapitalgesellschaften hat nicht zu dem gewünschten Zuspruch geführt, wie man bei der Einführung erhofft hatte (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement / Staatssekretariat für Wirtschaft, 2012, S. 29). Im Übrigen gilt es anzumerken, dass das Bundesgesetz über die Risikokapitalgesellschaften auf zehn Jahre befristet war und Ende April 2010 ohne Nachfolgegesetz ausgelaufen ist. Für die Inzidenz

einer Steuer und die aus der Steuerreduktion hervorgerufenen Mindererträge ist es weitgehend unerheblich, ob die Vergünstigung bei Risikokapitalgesellschaften (der Kapitalangebotsseite) oder bei den Start-up-Unternehmen (der Kapitalnachfrageseite) ansetzt. Es ist daher davon auszugehen, dass die Befreiung von der Emissionsabgabe keine nennenswerten Effekte auf die Gründungsaktivität ausüben wird. Der Bundesrat plant ohnehin, die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III abzuschaffen. Dies würde eine Steuerreduktion für alle potenziell betroffenen Unternehmen implizieren und nicht nur – wie vom Postulant gefordert – für Jungunternehmen.

Bei der Kapitalsteuer in den Kantonen und Gemeinden schliesslich mangelt es ebenfalls an quantitativen Grundlagen, welche eine Schätzung des Minderertrags der postulierten Steuerbefreiung ermöglichen würden. Im Unterschied zur Gewinnsteuer belasten Kapitalsteuern die unternehmerische Substanz und werden in den meisten OECD-Ländern nicht erhoben beziehungsweise wurden in diesen abgeschafft. Für profitable Unternehmen wird die Steuerbelastung in der Schweiz gemildert, da seit der Umsetzung des Unternehmensteuergesetzes II gemäss Art. 30 Abs. 2 StHG die Möglichkeit besteht, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen. Grundsätzlich steht die Anrechnung auch Start-ups offen, faktisch läuft sie aber häufig ins Leere, da viele Jungunternehmen keinen Gewinn erwirtschaften. Darunter leiden insbesondere Start up-Unternehmen mit hohem Kapitalbedarf, z.B. im Bereich der Life Sciences. Allgemein stellt die Kapitalsteuer aber eine substantielle Last für alle ertragsschwachen Unternehmen mit einem hohen Kapitalbedarf dar, so dass eine Entlastung von dieser die Substanz belastenden Steuer erwägenswert erscheint.

8. Schlussfolgerung

Die neu gegründeten Unternehmen in den wachstumsstarken Sektoren haben einen bedeutenden Anteil an den neu geschaffenen Arbeitsplätzen und tragen zur Erneuerung der Wirtschaftsstrukturen bei. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Start-up-Unternehmen ist damit klar gegeben. Jungunternehmen tragen zur Erneuerung der Wirtschaftsstruktur bei und schaffen Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsniveau. Bei der Umsetzung ihrer Ideen stossen Jungunternehmen meist auf finanzielle, administrative und organisatorische Hürden, die durch eine steuerliche Förderung nicht oder nur teilweise überwunden werden können.

Der Bundesrat schenkt dieser Kategorie von Unternehmen deshalb besondere Aufmerksamkeit. Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Fässler (10.3076) und Noser (11.3429, 11.3430 und 11.3431) "Risikokapital in der Schweiz" vom Juni 2012 geht eingehend auf die Thematik ein. Bestehende Förderinstrumente leisten dabei wichtige Unterstützung, z.B. die Angebote der KTI, das Web-Portal "StartBiz" des SECO bei der Unternehmensgründung, das gewerbeorientierte Bürgerschaftswesen wie auch Steuererleichterungen auf Kantons- und Bundesebene im Rahmen der Regionalpolitik.

Zahlreiche private Initiativen unterstützen junge Unternehmen, wobei den Business Angels eine zentrale Rolle in der frühen Lebensphase zukommen.

Eine Quantifizierung der Aufkommenseffekte einer steuerlichen Förderung von Start-up-Unternehmen scheitert, da

- ungelöste Abgrenzungsprobleme bei der Definition innovativer Start-up Unternehmen bestehen;
- teilweise das Ausmass der steuerlichen Förderung nicht quantifiziert wird;
- eine Datenbasis, die Aufschluss über Gewinne, Kapitalvermögen und Finanzierungsstruktur der zu betrachtenden Unternehmen gäbe, nicht vorhanden ist.

Das Ausmass der finanziellen Auswirkungen hängt davon ab, ob die Massnahmen sämtlichen Start-up-Unternehmen zu Gute kämen oder ob sie auf „innovative“ Unternehmen beschränkt würden.

Angesichts der Probleme, taugliche Kriterien zu bestimmen, mit Hilfe derer Unternehmen als „innovative Start-up-Unternehmen“ eingegrenzt werden könnten, wären die mit einer allgemeinen steuerlichen Förderung verbundenen Einnahmerisiken substantiell. Darüber hinaus leistet eine steuerliche Förderung in Form einer reduzierten Gewinnsteuer in der frühen Phase der Unternehmensgründung keinen substantiellen Beitrag zur Lockerung der Liquiditätsrestriktionen dieser Unternehmen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine steuerliche Förderung in Bezug auf die Gewinnsteuern wie vom Postulanten vorgeschlagen, grundsätzlich wenig Relevanz für Jungunternehmen aufweist: Erstens weist die Schweiz im internationalen Vergleich eine moderate Unternehmensbesteuerung auf. Zweitens erzielen Unternehmen in den ersten Jahren typischerweise nur geringe steuerbare Gewinne. Drittens sehen sich Start-up-Unternehmen mit zahlreichen anderen nicht-steuerlichen Herausforderungen (z.B. Finanzierung, Management, Regulierungen, etc.) konfrontiert.

Nichtsdestotrotz bleibt es eine Daueraufgabe, die Rahmenbedingungen ständig zu prüfen und allfällige Massnahmen vorzusehen, damit die Schweiz ihre gute Stellung im internationalen Vergleich halten und weiter ausbauen kann. Hierzu wird der Bundesrat anlässlich der Beantwortung des Postulats 10.3894 „Steuerliche Fördermassnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung“ eingehend prüfen, ob eine Förderung von Innovationen über das Steuersystem – von der auch Start-ups, die Forschung und Entwicklung betreiben, profitieren würden – gerechtfertigt werden kann.