

Ein Rückschritt in feudale Zeiten

Die OECD-Minimalsteuer stellt den Schweizer Föderalismus vor gewaltige Herausforderungen. Die Schweiz muss eine minimalinvasive, föderalismschonende Umsetzung der Vorgaben suchen. Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger und Andrea Opel

Der globale Schulterschluss ist eindrücklich: Im Sommer dieses Jahres haben sich die Finanzminister der G-20-Staaten auf eine weltweit geltende Minimalsteuer geeinigt. Mittlerweile sind 136 von 140 Ländern am Projekt zur Beschränkung des Steuerwettbewerbs beteiligt – so auch die Schweiz. Und es geht schnell: 2023 soll die Reform bereits erste Wirkungen entfalten. Federführend ist die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Zweigespann mit den G-20. Das hat Gewicht.

Über die Details wird noch verhandelt, doch sind zwei Stellschrauben bereits angezogen: Erstens sollen sehr grosse und profitable Firmen stärker als bisher in den sogenannten Marktstaaten Steuern abliefern. Also dort, wo die Konsumenten der Firmen sind. Zweitens: International tätige Firmen mit einem Umsatz von mehr als 750 Millionen Euro sollen eine Mindeststeuer von 15 Prozent auf den Gewinn abliefern.

Rechtsstaatlicher Schauder

Auf dieser Mindeststeuer liegt nachfolgend der Fokus. Es ist wichtig, zu wissen, dass die 15 Prozent nicht auf dem Gewinn nach Schweizer Buchführungsrecht ermittelt werden. Die OECD hat vielmehr eine eigene Steuerbasis definiert, anknüpfend am Abschluss nach einem internationalen Rechnungslegungsstandard (z. B. IFRS oder US GAAP). Das führt zu einer Aufblähung der Bemessungsgrundlage. Die Folge: Von der Mindeststeuer sind voraussichtlich auch Unternehmen in Kantonen wie Zürich oder Bern betroffen, obschon die dortigen Steuersätze über 15 Prozent liegen.

Vor allem aber rührt dieses Vorhaben an den Grundfesten unseres demokratischen Rechtsstaates: Am schwersten wiegt wohl die Tatsache, dass künftig eine private Organisation aus globalen Rechnungslegungsexperten die Schweizer Steuerbasis definieren wird. Ohne Verfassungsgrundlage dürfte eine solche Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an Private jedenfalls nicht zulässig sein.

Ein rechtsstaatlicher Schauder verbliebe aber selbst mit einer Verfassungsgrundlage. Bedenkt man, dass das Steuerrecht nicht ohne Grund als «Königsrecht» bezeichnet wird, weil es mit seinen Befugnissen jeden Politikbereich erst mit Leben erfüllt und damit einen starken Eingriff in die persönliche Freiheit des Einzelnen vornimmt, so ist die künftige Ausschaltung der Demokratie in diesem Bereich ein herber Rückschritt in feudale Zeiten. «No taxation without representation», der progressive Kampfspruch der amerikanischen Freiheitskämpfer von 1776, war offensichtlich nicht der Leitgedanke der Steuerexperten der OECD.

Trotzdem hat sich die Schweiz für eine Teilnahme am Projekt ausgesprochen. Dies aus der pragmatischen Erkenntnis, dass ein Abseitsstehen einer internationalen Isolierung gleichkäme, verbunden mit der Furcht vor grauen und schwarzen Listen. Daneben hat sich – spätestens seit den im Bereich der Amtshilfe gesammelten Erfahrungen – die Erkenntnis eingestellt, dass es wohl ohnehin kein Entkommen gibt. Die anfängliche Hoffnung, das Projekt durch ein klares Commitment entscheidend mitgestalten zu können, hat sich jedenfalls schon zerschlagen.

Die finanziellen Auswirkungen der Mindeststeuer sind nicht zu unterschätzen: Zwar ist kurzfristig mit Mehreinnahmen zu rechnen, mittel- bis langfristig dürfte sich der Verlust an Standortattraktivität aber bemerkbar machen: Die betroffenen Unternehmen – laut EFD gut 200 Schweizer Konzerne und einige tausend Töchter ausländischer Firmen – werden sich die Frage stellen, ob sie nebst den hohen Löhnen in der Schweiz nun auch noch hohe Steuern zahlen wollen.

Ein weiterer gewichtiger Punkt kommt hinzu: Ist die Mindeststeuer erst einmal implementiert, lassen sich die Schrauben in Zukunft problemlos anziehen. Klar scheint immerhin, dass erst einmal nur die betroffenen Konzerne höher besteuert werden sollen – unter Ausklammerung von Schweizer KMU. Das Problem hier: Die steuerliche Ungleichbehandlung von grossen und kleineren Unternehmen ist verfassungsrechtlich höchst problematisch.



Im Juli beschlossen die Finanzminister der G-20-Staaten in Venedig einen Umbau der Unternehmensbesteuerung. Danach zeigte sich Bundesrat Ueli Maurer skeptisch, aber gelassen.

PETER KLÄUNZER / KEYSTONE

Für die Schweiz steht jedoch weitaus mehr auf dem Spiel als der Verlust von Steuereinnahmen. Es geht um die staatspolitische Herausforderung, wie sich die Minimalsteuer in einem föderalistischen Land, in dem die Steuerhoheit bei den Kantonen liegt, ohne Kollateralschaden umsetzen lässt.

Die Vorgabe der OECD ist nicht nur technokratisch, sondern auch zentralistisch. Die Mindeststeuer wird nämlich länderweise berechnet («jurisdictional blending»). Nötig ist also der Nachweis, dass die betroffenen Firmen über das gesamte Land eine durchschnittliche Steuerbelastung von 15 Prozent auf der neuen Steuerbasis ausweisen. Das ist für die Schweiz eine Herausforderung, denn die betroffenen Firmen haben in der Regel auch innerhalb der Schweiz in verschiedenen Kantonen steuerrechtlich relevante Niederlassungen. Das macht eine rein kantonale Lösung schwierig bis unmöglich. Wer ist da für den Mindeststeuernach-

weis zuständig, und wer würde eine allfällige Zusatzsteuer erheben dürfen? Es gibt deshalb grundsätzlich drei Varianten der Umsetzung in der Eidgenossenschaft:

Zentralistische Lösung: Denkbar wäre, die von der Minimalsteuer betroffenen Unternehmen komplett dem Bund zu übertragen. Der Bund würde die notwendige Gesetzgebung erlassen und übernehmen die Veranlagung. Damit ginge die Gesamtverantwortung zum Bund über. Die kantonalen Steuergesetze würden in diesem Bereich überflüssig. Entsprechend flössen die Zusatzeinnahmen auch zum Bund, der diese grundsätzlich nach Gutdünken verwenden könnte. Dieser spezifische Zentralisierungsschub bedeutete nicht nur staatspolitische Implikationen für die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, sondern hätte auch gravierende Anpassungen im nationalen Finanzausgleich (NFA) zur Folge mit entsprechenden An-

passungen an den Umverteilungsströmen zwischen Geber- und Nehmerkantonen. Würden die grossen Unternehmen beim Bund veranlagt, verblieben den Kantonen nur noch die steuerlichen «Brosamen».

Verbundlösung (zentralistisch «light»): Der politische Reflex in der Schweiz geht oft Richtung Vollzugsföderalismus im Sinne einer neuen Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Das würde bedeuten, dass der Bund das Minimalsteuerrecht für die betroffenen Firmen erlässt. Die Veranlagung der Zusatzsteuer nach Bundesgesetz überliesse er hingegen weiterhin den Kantonen. Die Zusatzeinnahmen gingen erst an den Bund, der diese aber gemäss einem politisch definierten Verteilschlüssel an die Kantone zurückverteilen würde. Die Verbundlösung unterscheidet sich von der zentralistischen Lösung dadurch, dass das Haftungsprinzip in der Steuerpolitik durchbrochen würde und neue freie Mittel geschaffen würden, die in niemandes Verantwortung stünden und zugleich durch intensives Lobbying von allen begehrt würden. Der neue gemeinsame Finanztopf wäre mithin Spielball aller möglichen Sonderwünsche der Kantone und des Bundes.

Föderalistische Lösung: Möglich wäre auch eine kantonale Umsetzung der Minimalsteuergesetzgebung. Das heisst, die Kantone wären in der Verantwortung, die notwendige Zusatzsteuer zu erheben. Im Gegenzug kämen ihnen ebenso die Erträge zu. Um die zentralstaatliche Vorgabe der OECD umzusetzen, müssten allerdings zwei Dinge gewährleistet sein: Erstens würde es für die internationale Anerkennung eine zwingende Vorgabe für die Kantone brauchen. Denkbar wäre, dass dies über eine Vorschrift im Steuerharmonisierungsgesetz geschähe. Darin müsste geregelt werden, welcher Kanton für die Erhebung der Zusatzsteuer zuständig ist. Etwa der Kanton mit dem Hauptsitz des betroffenen Konzerns oder der gewinnintensivsten Tochtergesellschaft eines ausländischen Konzerns. Zweitens müsste der Bund die Einhaltung der Vorgabe kontrollieren.

Klug reagieren

Der Vorteil der föderalistischen Lösung wäre, dass sie der Tradition der Schweiz am nächsten käme, wonach die Steuerhoheit eben bei den Kantonen liegt. Die steuerpolitische Flexibilität könnte so teilweise bewahrt und abgesichert werden. Der Zentralisierungsschub in der Schweizer Steuerpolitik wäre überschaubar und liesse sich bei einer Änderung der internationalen Vorgaben wieder rückgängig machen oder neuen Entwicklungen anpassen. Zusätzlich wären die notwendigen Anpassungen am NFA gering.

Ganz abgesehen davon, dass die Verfassung im Moment einzig die föderalistische Lösung erlaubt: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung einer Gewinnsteuer ist auf 8,5 Prozent beschränkt, und die Veranlagung liegt auch hier bei den Kantonen.

Für die Schweiz steht weitaus mehr auf dem Spiel als der Verlust von Steuereinnahmen.

Wir plädieren deshalb für ein minimalinvasives, föderalismschonendes Umsetzen der Minimalsteuervorgaben der OECD. Das heisst, die Schweiz sollte auch mit den neuen Rahmenbedingungen weiterhin klug auf politische Entwicklungen reagieren und sich steuerpolitisch attraktiv halten können.

Die neuen Gegebenheiten sind zwar eine zentralistische Vorgabe. Dies spricht aber nur vordergründig für eine zentralistische Umsetzung. Denn die internationalen Vorgaben haben sich in den letzten Jahren oft verändert und werden wohl auch in Zukunft rascher Anpassung unterworfen sein. In einem solch volatilen Umfeld sind die Kantone agiler und besser aufgestellt als der Bund. Zentral ist dabei, dass das Haftungsprinzip der Kantone gewahrt bleibt.

Christoph Schaltegger ist Professor für politische Ökonomie an der Universität Luzern; Andrea Opel ist Professorin für Steuerrecht an der Universität Luzern.