

Zeitschrift: Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 102 (2022)
Heft: 1099

Artikel: Wo Gerechtigkeit draufsteht, ist Machtpolitik drin
Autor: Opel, Andrea
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1035529>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 08.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Wo Gerechtigkeit draufsteht, ist Machtpolitik drin

Die OECD-Mindeststeuer schwächt die Position kleinerer Staaten. Die Schweiz kann sich den neuen Regeln kaum entziehen – und muss deshalb doppelt so hart arbeiten, um für Firmen attraktiv zu bleiben.

von Andrea Opel

Unter der Leitung von OECD und G20 haben sich letztes Jahr über 130 Staaten auf eine weltweit geltende Minimalsteuer geeinigt – ein historisch einmaliger Schulterchluss. Auch die Schweiz hat zugestimmt, wenngleich zähneknirschend. Der Fahrplan ist eng. Die Schweiz will schon per 1. Januar 2024 umsetzen, womit sie mit einem Grossteil der Staaten mitziehen dürfte. Auch in der EU wird inzwischen nicht mehr mit einer früheren Umsetzung gerechnet.

Gemäss offizieller Erklärung setzen sich OECD und G20 für eine gerechte Verteilung des globalen Steuerkuchens ein. Die Mindeststeuer ist Teil des 2-Säulen-Projekts, mit dem das *Base-Erosion-and-Profit-Shifting* (kurz: BEPS-) Gedankengut fortgeführt wird. Doch während das BEPS-Projekt mit der Bekämpfung von künstlichen Gewinnverkürzungen und Gewinnverlagerungen von Unternehmen ein durchaus legitimes Ziel zum Inhalt hatte, schießt die Mindeststeuer darüber hinaus.

Vorgeschobenes Gerechtigkeitsargument

Begründet wird die jüngste Steuerreform primär mit dem angeblich ruinösen Steuerwettbewerb («race to the bottom»), einer Abwärtsspirale im Bereich der Unternehmensbesteuerung, der Einhalt zu gebieten sei. Zwar trifft es zu, dass sich die Steuertarife auf Firmengewinnen in den OECD-Staaten in den letzten vier Jahrzehnten praktisch halbiert haben. Trotzdem haben sich die Steuereinnahmen in diesen Staaten, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), im gleichen Zeitraum leicht erhöht – und zwar ohne dass der Gewinnsteueranteil gesunken wäre. Wie lässt sich das erklären? Damit, dass es inzwischen mehr und profitablere Firmen als früher gibt und viele Staaten die Steuerbasis verbreitert haben.

Das alles deutet darauf hin, dass das Argument der Steuergerechtigkeit eher vorgeschoben ist. Im Vordergrund dürften handfeste machtpolitische Interessen stehen. In der OECD haben die grossen Staaten das Sagen. Die Mindeststeuer schwächt die Position kleinerer Staaten, die

mit tiefen Steuern, aber nicht mit einem grossen Binnenmarkt auftrumpfen können. Für die Schweiz bedeutet dies, dass ein bisher zentraler Standortvorteil nahezu bedeutungslos wird. Da das OECD/G20-Projekt nicht nur die Steuersätze auf 15 Prozent anhebt, sondern auch die Bemessungsgrundlage vorgibt, gibt es kein Entrinnen.

Abseitsstehen ist sinnlos

Man mag sich fragen, weshalb die Schweiz das Unterfangen von OECD und G20 mitträgt und sich nicht einfach widersetzt. Theoretisch wäre dies möglich, denn die Projekte der OECD beruhen auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Faktisch ist es aber so, dass die Staaten mittels politischen Drucks und der Androhung von Sanktionen (beispielsweise durch graue und schwarze Listen) zum Mitmachen bewegt werden.

Bei der Mindeststeuer kommt noch etwas anderes hinzu, das es für die Schweiz sinnlos macht, nicht mitzuziehen: die ausgeklügelte Funktionsweise der neuen Regulierung. Die OECD hält die Staaten dazu an, das sogenannte GloBe-Regelwerk einzuführen, das – grob gesagt – sicherstellt, dass in einem Staat unterbesteueretes Substrat eines Konzerns in einem anderen Staat nachbesteuert wird. Wenn also etwa ein deutscher Konzern eine Tochtergesellschaft in der Schweiz unterhält, welche hier auf Basis der OECD-Bemessungsgrundlage nur zu 10 Prozent statt 15 Prozent besteuert wird, dann kann Deutschland die Differenz von 5 Prozent einfordern. Erhöht die Schweiz die Steuern also nicht auf das OECD-Mindestmass, überlässt sie die Differenz mithin anderen Staaten. Hinzu kommt, dass die Schweiz, wenn sie das GloBe-Regelwerk umsetzt, sich selbst den Zugriff auf in anderen Staaten unterbesteuertes Substrat sichert.

Die Umsetzung der Mindeststeuer dürfte für die Schweiz kurzfristig zu Steuermehreinnahmen führen. Das beruht im wesentlichen darauf, dass rund 200 Schweizer Konzerne und 2000 Tochterfirmen ausländischer Konzerne höher als bislang – eben zu den 15 Prozent gemäss



«Die Schweiz tut gut daran, das Steuersystem wettbewerbsfähig zu halten, soweit trotz Mindeststeuer noch Handlungsspielraum verbleibt.»

Andrea Opel

Andrea Opel, zvg.

OECD-Vorgabe – besteuert werden. Der Bund rechnet kurzfristig mit jährlichen Mehreinnahmen von 1,5 bis 2 Milliarden Franken, wenn auch die Schätzungen als sehr unsicher ausgewiesen werden. Mittel- und langfristig betrachtet sehen die Prognosen aber düsterer aus. Da der Steuervorteil wegfällt und Unternehmen an anderen Standorten oft billiger produzieren können (tiefere Löhne und Sozialkosten), wird mit Unternehmenswegzügen und als Folge davon Mindereinnahmen gerechnet. Dies jedenfalls dann, wenn es nicht gelingt, für die betroffenen Unternehmen trotz des wegfallenden Steuervorteils attraktiv zu bleiben.

Ein zweiseitiges Schwert

Die Schweiz verfügt – im Unterschied etwa zu Offshore-Jurisdiktionen – über eine gute Infrastruktur, eine solide Gesetzgebung sowie eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen. Tiefe Steuern sind folglich nur ein Eisen, welches die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb im Feuer hat, wenn auch ein nicht zu unterschätzendes. Die Anstrengungen müssen der Stärkung und Bewahrung derjenigen Vorteile gelten, die Unternehmen zum Bleiben bewegen – trotz höherer Steuern.

Am lautesten schallt im Moment der Ruf nach einem Ausbau von staatlichen Subventionen. Diese sind jedoch ein zweiseitiges Schwert. Das Subventionswesen ist ein intransparenter Dschungel, und auch hier gibt es ein engmaschiges internationales Korsett. Es ist zudem kaum davon auszugehen, dass es die OECD tatenlos geschehen lässt, wenn die Mindeststeuer über Subventionen unterwandert wird, wenn also die steuerlichen Mehreinnahmen über staatliche Ausgaben an die Unternehmen gleichsam zurückgeschleust werden.

Der Fokus sollte daher auf der Förderung und Bewahrung von anderen, generellen Standortvorteilen liegen, wie der Rechtssicherheit, der Infrastruktur, der Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften (Stichwort Personenfreizügigkeit) und nicht zuletzt dem liberalen Arbeitsrecht. Zu den nachhaltigen Massnahmen zählen sicherlich auch Investitionen in den hiesigen Forschungsstandort.

Die Schweiz tut weiter gut daran, das Steuersystem wettbewerbsfähig zu halten, soweit trotz Mindeststeuer noch Handlungsspielraum verbleibt. Im Bereich der Unter-

nehmensbesteuerung wäre die Reform der Verrechnungssteuer, die am 25. September zur Abstimmung kommt, ein wichtiger Schritt. Denn so liesse sich der (derzeit kaum existente) inländische Emissionsmarkt für Obligationen auf einen Schlag beleben, was zu mehr Wertschöpfung in der Schweiz und im Idealfall am Ende sogar zu Mehreinnahmen führen würde. Aufmerksamkeit verdient aber auch das für natürliche Personen geltende Steuerregime, denn hinter jedem Unternehmen stehen Unternehmer und

Mitarbeiter, auf welche die ökonomische Last der Mindeststeuer im übrigen teilweise überwältzt werden dürfte. Hier ist die Schweiz mit einer im internationalen Vergleich hohen Einkommenssteuer und der kaum noch anzutreffenden Vermögenssteuer nicht wirklich konkurrenzfähig.

Bleibt es bei den 15 Prozent?

Es gleicht einem Blick in die Glaskugel, ergründen zu wollen, wie die OECD ihre Steuerpolitik weiterführen wird. Inzwischen zeigt sich immerhin, dass es doch nicht so einfach ist, den Staaten ein uniformes Steuerregime überzustülpen. Das gilt in besonderem Masse für die Schweiz mit ihrem föderalistischen Steuersystem.

Doch auch die EU, die mit einem Richtlinienentwurf vorgeprescht ist, wird im Moment von einzelnen Staaten ausgebremst. Der Startschuss für ein globales Steuerkartell ist mit der Mindeststeuer von 15 Prozent aber zweifelsohne gefallen. Ist das System erst installiert, lassen sich die Schrauben problemlos anziehen. Wir dürfen uns jedenfalls nicht der Illusion hingeben, dass einmal gerufene Geister so einfach wieder loszuwerden sind. ◀

«Der Startschuss für ein globales Steuerkartell ist mit der Mindeststeuer von 15 Prozent gefallen. Ist das System erst installiert, lassen sich die Schrauben problemlos anziehen.»

Andrea Opel

Andrea Opel

ist Professorin für Steuerrecht
an der Universität Luzern.