

KARIKATUR DER WOCHE



Mindeststeuer – Zumutung und Chance zugleich

Die Schweiz sollte die OECD-Mindeststeuer als Gelegenheit nutzen, um eine konsistente föderalistische Reform umzusetzen.
Gastkommentar von Christoph A. Schaltegger

Der Nebel über der OECD-Mindeststeuer lichtet sich. Mitte März hat der Bundesrat die Vernehmlassung zu seinem Umsetzungsvorschlag für die Schweiz eröffnet und damit eine grundsätzliche Bewertung des Projekts ermöglicht. Zur Erinnerung: Gemäss Säule 1 der OECD-Steuerreform werden die Gewinne von Grossunternehmen nicht mehr nur in Ländern besteuert, in denen das Unternehmen tätig ist. Stattdessen erfolgt neu ein Teil der Gewinnbesteuerung in Ländern, in denen die Produkte abgesetzt werden. Und Säule 2 – von ihr reden zurzeit alle – sieht einen Mindeststeuersatz von durchschnittlich 15 Prozent auf den weltweiten Gewinn von grösseren Unternehmen vor.

Machtpolitik bestimmt die Steuerpolitik

Ökonomisch gesprochen: Die OECD etabliert vor aller Augen ein weltweites Steuerkartell. Man muss konstatieren, dass Machtpolitik Einzug auch in die internationale Steuerpolitik gehalten hat. Steuerbasis, Steuerabzüge und Steuersätze werden stark reguliert und der demokratischen Gesetzgebung weitgehend entzogen. Die Steuereinnahmen fallen künftig vermehrt in Staaten mit grossen Binnenmärkten und hoher Steuerlast an – egal, wo die physische Präsenz des Unternehmens ist.

Man muss kein Prophet sein, um zu erkennen, dass eine kleine, offene und international attraktive Volkswirtschaft wie die Schweiz stark davon betroffen sein wird. Nicht nur kurzfristig, sondern vor allem auch langfristig. Denn das globale Kartell der mächtigen Länder dürfte realistischerweise kaum der Versuchung widerstehen, die Steuerschraube künftig je nach Bedürfnissen und Ansprüchen der Regierungen anzuziehen.

Vor diesem Hintergrund mutet die aktuelle politische Debatte in der Schweiz etwas weltfremd an. Das Eidgenössische Finanzdepartement erwartet aufgrund der Steuererhöhung kurzfristig Mehreinnahmen von bis zu 2,5 Milliarden Franken. Ein mögliches Szenario zwar, aber zugleich eines, das darauf vertraut, dass die Unternehmen wenig sensitiv auf die doch recht markanten Steuererhöhungen reagieren werden. Für diese Annahmen gibt es allerdings keine Evidenz. Im Gegenteil – international tätige Unternehmen können sich jederzeit auf ihre Spezialisierung besinnen: ihre Mobilität und Flexibilität.

Der Steuerstandort Schweiz wird mittelfristig geschwächt, wenn er sich nicht reformiert. Daher sollten zwei Fragen im Zentrum der politischen Debatte stehen: Wie kann die Schweiz die zentralistische Vorgabe der OECD staatspolitisch konsistent und föderalismusadäquat umsetzen? Und wie kann man den Standort Schweiz mittelfristig so positionieren, dass er attraktiv bleibt und nicht in die Subventionsfalle tappt?

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine neue, umfassende Bundessteuerkompetenz ohne Höchstgrenze für die sogenannte Ergänzungssteuer vor. Was harmlos klingt, würde eine historische Zäsur bedeuten – denn die grossen Bundessteuern wie die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer sind in der Schweiz gedeckelt und befristet. Die Ergänzungssteuer wäre also eine zentralistische Kompetenzerweiterung im Bereich der direkten Steuern auf Vorrat und ohne Beispiel, die den Föderalismus in der Substanz trifft. Genaugenommen soll eine neue Verbundsteuer von Bund und Kantonen eingeführt werden: Die Kantone veranlagten nach Bundesrecht und werden anfänglich vom Bund mit hundert Prozent der Einnahmen bedient. Die Musik spielt beim Bund – denn wer Recht setzt, ist souverän und macht die Politik. Die Kantone werden weitgehend zur Inkassostelle degradiert, über deren Einnahmeanteil der Bund entscheidet.

Staatspolitisch ist das die falsche Lösung. Der zentralistische Ansatz widerspricht der Schweizer Tradition, dass sich die Kompetenzen in der Steuerpolitik bei Einkommen und Erträgen von unten nach oben entwickeln. Verbundsteuern kranken aber auch politökonomisch daran, dass das Haftungsprinzip durchbrochen wird und ein unergiebiges Hin- und Herschieben der Verantwortung zwischen Bund und Kantonen einsetzt. In der Literatur hat sich dafür der Begriff der «Politikverflechtungsfalle» eingebürgert. Reformen sind kaum mehr möglich, weil man sich gegenseitig in zeitraubenden Koordinationsgremien blockiert.

Es gibt einen anderen Weg – den naheliegenden und konsequenten, der die Ergänzungssteuer als kantonale Steuer etabliert, in kantonalem Recht verankert, dort veranlagt und einnimmt. Damit wäre das Haftungsprinzip berücksichtigt – und der Staatsaufbau gewahrt: Der Bund schreibt die Ergänzungssteuer lediglich im Steuerharmonisie-

rungsgesetz (StHG) den Kantonen vor. Er nimmt nur eine formelle, aber keine über die Harmonisierung der Mindeststeuerbelastung gemäss OECD-Standard hinausgehende materielle Harmonisierung der direkten Steuern vor. Dies analog zur Kapitalsteuer, die ebenfalls von der OECD akzeptiert und angerechnet wird. Damit wird der föderale Charakter der Ergänzungssteuer klar dokumentiert und eine unnötige und risikoreiche Verantwortungsdiffusion mit einer neuen Bundeskompetenz verhindert. Je nach Entwicklung des OECD-Projekts können die Anpassungen so flexibel an die kantonalen Spielräume angepasst werden.

Keine materielle Harmonisierung

Die Dinge liegen freilich anders bei Säule 1. Die Verschiebung von Steuerrechten in die Marktstaaten, wo der Konsum stattfindet, ist ein Zwitter aus Gewinn- und Mehrwertsteuer. Steuerrechte ohne physische Präsenz einer Betriebsstätte machen eine dezentrale Steuererhebung komplex. In diesem und nur in diesem Fall bietet sich die Etablierung einer Bundeskompetenz analog zur Mehrwertsteuer an. Auch in diesem Fall wäre allerdings eine Verbundsteuer zwischen Bund und Kantonen der falsche Ansatz. Die neue Bundeskompetenz bei Säule 1 muss mit der Veranlagung und dem Steuerbezug auf Bundesebene einhergehen – eben wie bei der Mehrwertsteuer. Mit zeitlich befristeter Kompetenz und Höchstsätzen in der Verfassung, damit der steuerliche Fremdling auch schnell wieder abgeschafft werden könnte, wenn es das OECD-Projekt erlaubt.

Es bleibt die Frage, wie sich die Schweiz in der Zukunft attraktiv für Unternehmen positionieren kann. Dabei sollte sie vermeiden, Standortförderung selektiv über Zuschüsse, Steuervergünstigungen und Beihilfen zu betreiben. Dieser industriepolitische Reflex ist zwar naheliegend, macht die Eidgenossenschaft aber bloss zu einer Getriebenen im Subventionswettbewerb. Das ist ein abschüssiges Terrain. Denn es wäre rein zufällig, wenn damit tatsächlich diejenigen Branchen gestärkt würden, die sich in Zukunft als erfolgreich und für den Werkplatz als arbeitsintensiv erweisen würden.

Stattdessen braucht es einen generellen Ansatz, der dort die steuerliche Standortattraktivität stärkt, wo die Freiheitsgrade heute gegeben sind und wo sich die Schweiz als Investitionsstandort auszeichnen kann. Als wichtige Kandidaten würden sich hier auf Ebene der Kantone die Einkommenssteuer und die Vermögenssteuer und auf Ebene des Bundes Sozialversicherungsabgaben und die Dividendensteuer anbieten. Es läge zweifellos im Interesse der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die Kosten der Arbeit insgesamt zu senken.

Die OECD-Mindeststeuer ist eine Herausforderung für die Schweiz. Der aktuelle Vorschlag zur Umsetzung auf Bundesebene ist dies nicht minder. Zugleich ist es eine Chance – wenn der Mut über die Bequemlichkeit obsiegt.

Christoph A. Schaltegger ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik der Universität Luzern.

Ökonomisch gesprochen:
 Die OECD etabliert
 vor aller Augen
 ein weltweites Steuerkartell.