

# «Das komplexeste Regelwerk»

Die globale Mindeststeuer für Konzerne dreht sich um Steuergerechtigkeit, Standortattraktivität und die Verteilung zusätzlicher Einnahmen. Ein Expertenblick auf die Vorlage, über die am 18. Juni abgestimmt wird.

**Adrian Sulzer**

Am 18. Juni 2023 stimmt das Schweizer Stimmvolk über eine Verfassungsbestimmung zur Einführung der OECD/G20-Mindeststeuer ab. Ab 2024 sollen Gewinne von internationalen Unternehmen mit einem Jahresumsatz ab 750 Millionen Schweizer Franken mit mindestens 15 Prozent besteuert werden. Die beiden Professoren Peter Hongler und Christian Keuschnigg beurteilen die Vorlage aus steuerrechtlicher und volkswirtschaftlicher Sicht.

## Wie sehen Sie die multilateralen Bestrebungen zur globalen Mindestbesteuerung von Grossunternehmen?

*Peter Hongler (PH):* Ich sehe keine Notwendigkeit für eine globale Mindeststeuer. Die Staaten haben bereits unterschiedliche Möglichkeiten, aggressive Steuerplanung von multinationalen Unternehmen zu bekämpfen. Zudem muss der Entscheid über die Höhe der Steuerlast dem Souverän überlassen werden. Der Vorschlag der OECD hebt dieses Recht der Staaten aus.

*Christian Keuschnigg (CK):* Die Steuerinitiative ist im Interesse von Hochsteuerländern und jenen, in denen Multis grosse Umsätze erzielen, aber keinen Steuersitz haben. Sie können sich höhere Anteile am Steuersubstrat der Konzerne sichern. Die Schweiz beheimatet überdurchschnittlich viele Multis und ist negativ betroffen, denn ihr steuerlicher Standortvorteil wird beeinträchtigt.

## Wie lautet Ihre Prognose zum Ausgang der Abstimmung?

*CK:* Steuer- und standortrelevante Vorlagen hatten es zuletzt oft schwer. Ich denke aber, dass das Stimmvolk in der Vorlage einen guten Kompromiss sieht und sie annehmen wird.

*PH:* Ich gehe auch davon aus, dass die Vorlage angenommen wird, zumal es nur um die Schaffung der Rahmenbedingungen geht. Ob die Mindeststeuer tatsächlich kommt, ist weiterhin unklar.

## Was würde im Fall eines Neins passieren?

*PH:* Entweder entwirft der Bund eine

neue konsensfähige Vorlage oder die Kantone einigen sich im Rahmen eines Konkordats oder einer ähnlichen Vereinbarung und führen die Mindeststeuer ohne Einbezug des Bundes ein. So oder so dürfte sich die Einführung verzögern.

*CK:* Eine weitere Konsequenz wäre, dass andere Länder Gewinne, die in der Schweiz mit weniger als 15 Prozent besteuert werden, mit einer Ergänzungssteuer belasten dürfen. Damit fällt der steuerliche Wettbewerbsvorteil weg, denn die betroffenen Multis müssen die Mindeststeuer auf alle Fälle zahlen. Die Ergänzungssteuer flösse dann in ausländische Staatskassen, statt zur Finanzierung der Staatsausgaben hierzulande beizutragen. Zudem würde die Schweiz im Ausland als unkooperativ wahrgenommen werden.

## Gibt es auch Risiken bei einem Ja?

*CK:* Grosse Risiken sehe ich nicht. Eine wichtige Frage ist aber, ob die zusätzlichen Steuereinnahmen klug verwendet werden. Wenn der Steuervorteil wegfällt, muss man sich fragen, durch welche anderen Vorteile die Schweiz für die grossen Zugpferde der Wirtschaft attraktiv bleibt. Da wäre es sinnvoll, mit den Mehreinnahmen entsprechende Massnahmen wie etwa Innovationsförderung zu finanzieren.

*PH:* Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung wird vermutlich zu einer Zentralisierung bei der Erhebung der Gewinnsteuer führen und die entsprechende Kompetenz der Kantone wird eingeschränkt.

## Was sind die Herausforderungen bei der gesetzlichen Umsetzung, für die sich der Bundesrat bis zu sechs Jahre Zeit lassen will?

*PH:* Es gibt unzählige steuertechnische Fragen, die geklärt werden müssen. So zum Beispiel die Ausgestaltung des Verfahrensrechts. Welche Behörde muss zu welchem Zeitpunkt welche Unterlagen erhalten? Oder strafrechtliche Bestimmungen: Was passiert bei Fehldeklarationen? Auch das Vorgehen bei Doppelbesteuerung ist unklar. Was geschieht etwa, wenn zwei Staaten unterschiedlicher Auffassung sind? Die Min-



Die Abstimmung zur OECD/G20-Mindeststeuer entscheidet über ein umfangreiches steuerliches Regelwerk.

Bild: PD

deststeuer verstösst zudem gegen völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz wie die bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen. Die globale Mindeststeuer ist das bei weitem komplexeste steuerliche Regelwerk, das ich je gesehen habe. Umso schwieriger ist dessen Überführung ins Schweizer Recht.

*CK:* Ja, die Steuermaterie ist sehr kompliziert. Die zentrale Herausforderung wird sein, Rechtssicherheit zu schaffen, Umgehungsmöglichkeiten zu verhindern und den bürokratischen Aufwand für die betroffenen Unternehmen gering zu halten.

## Welche Fragen stellen sich den Kantonen bei der Umsetzung?

*PH:* Die Kantone haben eigene Möglichkeiten, steuerliche Anreize zu schaffen. Solche Massnahmen hätten unter der globalen Mindeststeuer keine Wirkung mehr, weil sie zu einer Unterbesteuerung führen. Die Kantone werden also klären müssen, ob sie andere Massnahmen ergreifen, um als Standort attraktiv zu bleiben.

*CK:* Gefordert sind vor allem steuer-günstige Kantone, die viele Multis beheimaten. Die anderen Kantone haben weniger unmittelbaren Handlungsdruck.

## Welche Wirkung hätte die Annahme der Vorlage auf den interkantonalen Steuerwettbewerb?

*CK:* Wenn überhaupt, wird es diesen eher entschärfen. Aber deshalb hört der Wettbewerb unter den Kantonen um die besten Lebens- und Standortbedingungen nicht auf. Sie werden vermehrt an anderen Hebeln drehen, wie geringere Einkommenssteuern, schlanke Bürokratie und attraktive Leistungen für das Personal.

*PH:* Das ist eine schwierige Frage und mir ist vieles noch unklar. Es ist zu berücksichtigen, dass die globale Mindeststeuer ein sogenanntes «jurisdictional blending» verlangt. Das heisst, für die Frage, ob eine Unterbesteuerung unter 15 Prozent vorliegt, werden die Ergebnisse aller Gesellschaften und Betriebsstätten eines Unternehmens in der Schweiz zusammengezählt. Für jene, die sowohl in einem Hoch- als auch in einem Tiefsteuernkanton ansässig sind, bedeutet dies, dass allenfalls gewisse interkantonale Verschiebungen sinnvoll sind. Kommt hinzu, dass unter der globalen Mindeststeuer auch die latenten Steuern berücksichtigt werden. Also künftige Steuern auf nicht realisierten stillen Reserven.

## Über die Interviewpartner

Prof. Christian Keuschnigg ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Öffentliche Finanzen. Prof. Peter Hongler ist Ordinarius für Steuerrecht.

Adrian Sulzer ist Leiter Corporate Communication an der HSG.

## Wissenschaftliche Politikberatung

Forschende der HSG beraten immer wieder Bund, Kantone und Gemeinden sowie deren Organe in politischen Fragen. Peter Hongler berät aktuell mehrere Kantone im Hinblick auf die OECD/G20-Mindeststeuer und Christian Keuschnigg war Mitglied der von Bundesrat Ueli Maurer einberufenen Expertengruppe Standort Schweiz. Im Zentrum solcher Aufträge stehen in der Regel wirtschaftliche, rechtliche oder sozialwissenschaftliche Fragen.



## Gründung der School of Medicine

Gründung der School of Medicine und Start des Kooperationsprojekts «Joint Medical Master». Das Studium verbindet die Stärken der Universitäten St. Gallen (Management) und Zürich (Humanmedizin), um Studierende auf den modernen Arztberuf vorzubereiten.

2020

2021

## Studienstart in Computer Science

Mit der Eröffnung der School of Computer Science halten an der HSG die Ingenieurwissenschaften Einzug. 2021 startet der erste Masterstudiengang in Computer Science, ein Jahr darauf der Bachelorstudiengang.



## Eröffnung des Square

Der vollständig durch Spenden finanzierte Square wird eröffnet, das Experimentierfeld für innovative Arten des Lernens und Lehrens. Die Pläne stammen vom renommierten japanischen Architekten Sou Fujimoto.

2022