

# Joker im Verteilungskampf um Mindeststeuer

*Basel und Zug könnten die Gelüste der Bundespolitiker durch eigene Steuererhöhung ins Leere laufen lassen*

HANSUELI SCHÖCHLI

Für Grossfirmen ist eine Gewinnsteuer von 15 Prozent künftig das Minimum. Auf diesen Grundsatz haben sich rund 140 Staaten unter der Ägide des Ländervereins OECD geeinigt. Dieses Minimum gilt für internationale Firmen mit einem weltweiten Jahresumsatz ab 750 Millionen Euro, und es gilt dabei für jedes Land, in dem diese Firmen tätig sind. Für traditionelle Tiefsteuerländer wie die Schweiz bedeutet dies, dass sie ihre eigenen Steuersätze gescheiter auf das globale Minimum von 15 Prozent erhöhen; sonst könnten andere Länder von den Firmen eine Aufrechnungssteuer verlangen.

## Links-rechts-Graben

In der Schweiz haben 18 von 26 Kantonen einen ordentlichen Gewinnsteuersatz unter 15 Prozent. Zudem können auch Firmen in gewissen anderen Kantonen durch Vergünstigungen auf unter 15 Prozent kommen. In der Schweizer Umsetzung der globalen Mindeststeuer ist eine spezielle Aufrechnungssteuer vorgesehen, die nur bei jenen Grossfirmen greift, die von den OECD-Regeln betroffen sind («OECD-Firmen»); laut Bundesschätzung dürfte dies etwa 200 Konzerne mit hiesigem Hauptsitz und etwa 2000 ausländische Firmengruppen mit Schweizer Ableger betreffen.

Ohne Berücksichtigung möglicher Abwanderungen rechnet der Bundesrat mit Zusatzerträgen aus der Sondersteuer von 1 bis 2,5 Milliarden Franken pro Jahr. Die grösste Kontroverse dabei: Wer soll die Zusatzeinnahmen erhalten? Die Linke will am liebsten alles dem Bund geben, weil dies den Steuerwettbewerb der Kantone am stärksten einschränkt und auf Bundesebene das Ausgeben von Steuergeldern politisch einfacher ist. Die Rechte will alles den Kantonen überlassen, und die Parteien dazwischen nehmen Positionen zwischen den Polen ein. Der Ständerat hatte im Herbst auf Basis eines Kompromissvorschlags der Kantone und des Bundesrats den Verteilschlüssel 75 Prozent Kantone / 25 Prozent Bund beschlossen.

Der Nationalrat entscheidet diesen Donnerstag. Hier sieht es zurzeit kraft einer Mitte-links-Mehrheit nach einem höheren Bundesanteil aus. Die Wirtschaftskommission des Nationalrats empfiehlt einen Verteilschlüssel von

50/50 und zudem noch einen Deckel, so dass kein Kanton mehr als 400 Franken pro Einwohner zusätzlich bekäme. Die Linke und die Mitte haben besonders starke Gelüste auf das Verteilen zusätzlicher Bundesgelder – etwa in Form von mehr Subventionen und Sozialausgaben. Die Mitte will zudem beim Bund Finanzspielraum zwecks Steuersenkungen für Ehepaare schaffen.

Die beiden von der Mindeststeuer am stärksten betroffenen Kantone sind Basel-Stadt und Zug: Sie haben bis jetzt für manche OECD-Firmen relativ tiefe Steuerbelastungen, und das Gewicht dieser Firmen im Verhältnis zur kantonalen Gesamtwirtschaft ist besonders gross. Laut Schätzung des Wirtschaftsverbands Economiesuisse müssten diese beiden Kantone mit dem Modell der Nationalratskommission je 80 bis 90 Prozent der Brutto-Zusatzeinnahmen aus der Aufrechnungssteuer gleich wieder abliefern – an den Bund und via Finanzausgleich an die anderen Kantone. Auch ohne Deckel pro Einwohner müssten die hauptbetroffenen Kantone mit einem Verteilschlüssel 50/50 wegen Zusatzzahlungen in den Finanzausgleich deutlich mehr als die Hälfte der Brutto-Zusatzeinnahmen abliefern: Gemäss Schätzungen von Beobachtern wären es je etwa 55 bis 65 Prozent.

## Steuerprogression für Firmen

Bei einer solchen Umverteilung liegt der Gedanke der hauptbetroffenen Kantone nahe, gescheiter ihre kantonale Gewinnsteuer zu erhöhen und die Zusatzeinnahmen selber zur Verbesserung anderer Standortfaktoren zu verwenden. Zwecks Vermeidung einer Steuererhöhung für Klein- und Mittelbetriebe stünde eine Steuerprogression im Vordergrund: mit einem höheren Gewinnsteuersatz nur für Firmen ab gewisser Rentabilität und/oder Gewinnhöhe. Die hauptbetroffenen Kantone wollen nicht laut mit einem solchen Szenario drohen, denn dies käme im Bundesparlament schlecht an. Das ändert aber nichts daran, dass es Überlegungen dazu gibt.

Doch mit einer Steuerprogression alleine liesse sich die Steuererhöhung nicht zielgenau auf die OECD-Firmen beschränken. So könnte es dabei vorkommen, dass grosse Firmen in den betroffenen Kantonen schon heute eine Belastung von über 15 Prozent hätten und trotzdem noch eine kantonale

Zusatzsteuer zahlen müssten. Und es könnte passieren, dass eine kantonale Steuererhöhung gewisse OECD-Firmen mit derzeitiger Belastung unter 15 Prozent nicht abdeckte; in diesem Fall könnte allerdings die Ergänzungssteuer gemäss Bundesrecht greifen.

## Ungenaues Zielfernrohr

Mehr Zielgenauigkeit wäre durch die Kombination einer Steuerprogression mit einem Belastungsdeckel erreichbar – so dass die Zusatzsteuer nur greift, wenn sonst in einer Schattenrechnung auf Basis der OECD-Regeln die Gesamtbelastung unter 15 Prozent des Gewinns läge. Im Ergebnis käme dies einer kantonalen Aufrechnungssteuer nahe – ohne Ablieferung an den Bund.

Ob dies aufgrund des geplanten neuen Verfassungsartikels zulässig wäre, ist aber unklar. Im Grundsatz sei ein zweistufiger Tarif, mit dem vor allem die

**Klar ist jedenfalls,  
dass der internationale  
Standortwettbewerb  
mit der globalen  
Mindeststeuer  
nicht verschwindet.**

OECD-Firmen erfasst werden sollten, aufgrund der kantonalen Tarifautonomie zulässig, sagt der Steuerrechtsprofessor René Matteotti von der Universität Zürich. Aber je gezielter der Anwendungsbereich eines Sondertarifs auf OECD-Firmen ausgerichtet sei, desto heikler werde es aus verfassungsrechtlicher Sicht. Ein potenzieller Einwand käme laut Matteotti aus der Zweckbetrachtung: «Die angedachten kantonalen Tarifmassnahmen würden den Umverteilungsschlüssel der vorgeschlagenen Verfassungsnorm torpedieren.»

Im Moment sind dies noch theoretische Überlegungen. Die hauptbetroffenen Kantone kämpfen immer noch dafür, dass sie am Ende deutlich weniger als die Hälfte der Zusatzerträge an den Bund abliefern müssen.

Klar ist jedenfalls, dass der internationale Standortwettbewerb mit der glo-

balen Mindeststeuer nicht verschwindet. Vielmehr verlagert er sich noch ein Stück stärker auf andere Faktoren wie etwa den Subventionswettbewerb – so wie das Wasser sich jeweils den Weg des geringsten Widerstands sucht.

Bei Subventionen und Steuern gilt eine Grundtendenz für globale OECD-Regeln: Was grosse Länder machen, ist erlaubt, aber was nur einige kleine machen, ist «unfair» und deshalb verboten. André Güdel, Standortexperte bei der Beratungsfirma KPMG, verweist auf die enorm hohen Subventionen in der EU aus verschiedensten Töpfen. Er erinnert daran, dass die EU für 2021 bis 2027 total etwa 1500 Milliarden Euro unter Titeln wie Innovation, Industrialisierung und Ökologie zur Verfügung stelle. Die Schweiz habe in Sachen Subventionen für Unternehmen nichts Vergleichbares: «In der Schweiz gibt es zwar vereinzelt Unterstützung in gewissen Kantonen zum Beispiel für Technologietransfer-Projekte, aber im Vergleich zu den EU-Subventionen ist das Ausmass viel geringer.» Ausnahmen seien das für Schweizer Firmen zugängliche Horizon-Programm und die Inno-suisse-Programme.

## Steuergutschrift in Diskussion

Doch soll die Schweiz im Subventionswettbewerb verstärkt mitmachen? «Generell ist Zurückhaltung angebracht», sagt Güdel: Subventionen würden nicht immer effizient eingesetzt. Aber: «Ein gewisser Ausbau von Forschungssubventionen könnte sinnvoll sein.» In der Steuerpolitik gäbe es laut Bundesangaben und Beratern ein diskussionswürdiges Mittel, dessen Wirksamkeit durch die OECD-Mindeststeuer nicht eingeschränkt wird: den auszahlbaren Steuerkredit. Mit diesem Instrument erhielten Unternehmen aufgrund von Forschungs- und Entwicklungsausgaben eine Steuergutschrift; diese ist mit künftigen Steuerforderungen verrechenbar – und ohne steuerbaren Gewinn wird die Gutschrift spätestens nach vier Jahren ausbezahlt.

Auch solche Steuerkredite entsprechen faktisch einer Subvention. Im Subventionswettbewerb gilt oft Ähnliches wie beim Doping-Wettbewerb im Spitzensport: Zurückhaltung ist eine Tugend, doch wenn viele Konkurrenten sündigen, ist die Angst vor dem Zurückfallen grösser als die Hemmung vor der Sünde.