

Im Gespräch mit: Christoph Schaltegger

Anfang 2024 soll die OECD-Steuerreform in der Schweiz in Kraft treten. Wie die allfälligen Mehreinnahmen verteilt werden sollen, wird bereits jetzt diskutiert. Das sei eigentlich absurd, sagt Ökonomie-Professor Christoph Schaltegger.

«Die OECD macht das clever»

Reto Zanettin

Internationale Unternehmen mit mehr als 750 Millionen Euro Umsatz sollen auf ihren Gewinn mindestens 15 Prozent Steuern bezahlen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat diese Reform der Firmenbesteuerung angestossen. Der Bundesrat möchte sie bis Anfang 2024 in der Schweiz umsetzen (siehe SN vom 12. März). Dass man das Vorhaben infrage stellen kann, sagt Christoph Schaltegger, Professor für Politische Ökonomie.

Herr Schaltegger, vor knapp drei Jahren hat das Stimmvolk Ja zur Steuer-AHV-Reform (Staf) gesagt. Was hat sie gebracht?
Christoph Schaltegger: Diese Reform geschah unter dem Druck der OECD und der EU. Beide haben sich nicht so sehr an unserem Steuersystem als solchem gestört, sondern eher an dessen Erfolg. Im Nachhinein gesehen hat die Staf praktisch keine Vorteile gebracht – ganz im Gegenteil.

Tatsächlich?

Schaltegger: Die Schweiz hat einen hohen Preis bezahlt. Wir haben zwei Milliarden in die AHV geschüttet, obwohl diese noch nicht strukturell reformiert ist. Wir haben die Teilbesteuerung von Dividenden erhöht und uns damit als Investitionsstandort weniger attraktiv gemacht. Erhalten haben wir eine komplizierte Reform, die Makulatur ist, bevor sie wirksam wird. Die Staf war kein Befreiungsschlag. Die eingeführten Instrumente werden in der neuen OECD-Welt nicht überleben können.

Nun ist die Schweiz weder rechtlich noch politisch zur OECD-Mindeststeuer verpflichtet. Sie will sie trotzdem einführen. Wer würde davon profitieren?

Schaltegger: Gewinnen werden die grossen Staaten mit hoher Fiskalquote – Länder also, die eine hohe Steuerbelastung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt aufweisen.

An wen denken Sie?

Schaltegger: An die Länder im Süden Europas, aber auch die USA und Grossbritannien. Auch Deutschland gehört dazu. Viele hatten schon vor der Coronakrise hohe Schulden. Die finanzpolitischen Probleme werden durch die OECD-Steuerreform nicht gelöst.

Was schliessen Sie daraus?

Schaltegger: Der Druck auf die Staatshaushalte wird hoch bleiben. Viele Staaten werden abhängig bleiben von den Zentralbanken, welche ihnen die Schulden finanzieren.

Also wird die Reform noch weiter gehen?

Schaltegger: Ein Reflex auf die finanzpolitischen Probleme könnte sein, dass man den Mindeststeuersatz auf 16 oder 17 Prozent erhöht oder die Bemessungsgrundlage ausweitet – oder beides. Die Schweiz wird unter Druck bleiben, auch wenn sie die Reform jetzt übernimmt.

Die Schweiz macht mit, damit sie wettbewerbsfähig bleibt, sagt der Bundesrat.

Schaltegger: Wir könnten auch nicht mitmachen. Nur würden dann andere Staaten die Steuern kassieren, die wir einnehmen und in die Standortförderung investieren könnten. Ob es tatsächlich so kommt und ob die Steuereinnahmen effektiv derart beträchtlich sind, muss sich erst noch weisen. Etwas anderes scheint mir wichtig. Wenn die Schweiz aussen vor bleibt, könnte sie bald als Schmutzdelinquant der internationalen Steuerpolitik gelten. Das könnte Firmen abschrecken.

Was genau befürchten Sie?

Schaltegger: Firmen könnten die Schweiz verlassen oder ihr fernbleiben. Andernfalls müssten sie erklären, warum sie sich in einem Land niederlassen, welches die OECD-Steuerreform nicht mitträgt. Das sind weiche Faktoren. Doch Unternehmen achten darauf. Beispielsweise wollen sie schon



heute ökologisch und inklusiv sein und sich als am Gemeinwohl interessiert darstellen. Das wird sich bei den Steuern nicht anders verhalten.

Sie haben die OECD-Reform als Steuerkartell bezeichnet. Bitte erklären Sie, warum.

Schaltegger: In den letzten 30 Jahren sind durch den internationalen Steuerwettbewerb die Unternehmensgewinnsteuersätze gesunken. Dieser Entwicklung schiebt die OECD nun einen Riegel vor, indem sie eine Mindeststeuer durchsetzt. Sie macht das clever. Wenn ein Land nicht mitmacht, kann ein anderes die Steuern erheben. Deswegen möchte der Bundesrat die Ergänzungssteuer einführen. Gewinne zu verschieben, ergibt für die Firmen so keinen Sinn mehr.

Worüber wird der Standortwettbewerb laufen, wenn nicht über die Steuersätze?

Schaltegger: Firmenvertreter werden wohl stärker als bisher für Subventionen lobbyieren – Subventionen beispielsweise, damit Bauland günstiger wird oder Forschung und Entwicklung vorankommen. Das haben die OECD und die EU bereits vorweggenommen und ihr Beihilferecht restriktiver formuliert.

Welche Standortmassnahmen könnte die Schweiz einführen, um wettbewerbsfähig und attraktiv zu bleiben?

Schaltegger: Bei der Unternehmensbesteuerung wird der Spielraum eng. Deshalb sollte man bei den natürlichen Personen ansetzen.

Wie würde das konkret aussehen?

Schaltegger: Die Schweiz kennt im internationalen Vergleich hohe Vermögenssteuern und eine steile Progression in der direkten Bundessteuer. An diesen Stellschrauben könnte man drehen und den Menschen etwas entgegenkommen.

Dagegen würde die politische Linke Widerstand leisten.

Schaltegger: Bleiben wir realistisch. Moderate Steuern sind äusserst wichtig für Standortattraktivität. Wenn man hingegen den öffentlichen Verkehr oder Kitas gratis macht, läuft man in eine Subventionierung von Einzelinteressen hinein. Es braucht einen generellen Ansatz. Ausserdem sollte man das Fell nicht verteilen, bevor der Bär erlegt ist.

Was meinen Sie damit?

Schaltegger: Noch sind die Mehreinnahmen aufgrund der Steuerreform nicht eingefahren, und sie könnten beim Wegzug von Unternehmen auch wieder wegfallen. Ausgaben, die wir einmal beschliessen, werden wir dann trotzdem finanzieren müssen.

Der Bundesrat rechnet mit Mehreinnahmen von 1 bis 2,5 Milliarden Franken. Die SP schlägt eine Verteilung über die Krankenkassenprämien an die Bevölkerung vor.

Was halten Sie als Ökonom davon?

Schaltegger: Die Idee ist deswegen nicht schlecht, weil über die Krankenkassenprämien alle profitieren würden – nicht nur ein

Grossunternehmen wie Nestlé werden 15 Prozent ihres Gewinns als Steuern abführen müssen, wenn die OECD-Steuerreform umgesetzt wird. BILD KEY



Christoph Schaltegger

Der Ordinarius für Politische Ökonomie lehrt an den Universitäten Luzern und St. Gallen. Sein Schwerpunkt sind öffentliche Finanzen. Zuvor war Schaltegger Geschäftsleitungsmitglied des Wirtschaftsdachverbands Economiesuisse und leitete dort den Bereich Finanz- und Steuerpolitik. Bis 2008 arbeitete er als Referent von Bundesrat Hans-Rudolf Merz im Eidgenössischen Finanzdepartement. Der 49-Jährige lebt in Erlenbach, Kanton Zürich.

paar wenige Verbände. Allerdings funktioniert der Krankenkassenmarkt heute ganz passabel. Mehr staatliche Eingriffe führen eher zu einem geringeren Kostenbewusstsein im Gesundheitswesen.

Wie beurteilen Sie eine Senkung der Mehrwertsteuer?

Schaltegger: Das könnte man machen. Es wäre sinnvoll, weil die Mehrwertsteuer alle trifft. Nur ist sie in der Schweiz tiefer und noch effizienter als in anderen Ländern. Deswegen könnte man auch bei der Vermögenssteuer ansetzen, die eine schädliche Substanzsteuer ist – schädlich, weil auch jener Steuern zahlt, der kein Einkommen aus dem Vermögen erzielt.

Heinz Tännler, der Zuger Finanzdirektor, schlägt einen Fonds vor, aus dem Bildung, Forschung und Innovation alimentiert werden könnten. Was denken Sie dazu?

Schaltegger: Da bin ich skeptisch. Denn wer entscheidet letztlich aufgrund welcher Kriterien, wer wie viel Geld aus dem Fonds erhält? Man kann nicht in die Zukunft schauen und voraussagen, welche Technologie in zehn Jahren relevant sein wird. In Verteidigung investieren war bisher verpönt. Heute sehen wir, dass wir uns im äussersten Fall doch militärisch schützen müssen können.

Schaffhausen wird ab 2024 zum Geberkanton im nationalen Finanzausgleich, bezahlt also in den Finanzförderalismus ein. Warum sollte der Kanton die OECD-Mindeststeuer mittragen?

Schaltegger: Schaffhausen wird kaum ein Problem mit dem Finanzausgleich haben. Für ihn ist es von Vorteil, wenn die Schweiz bei der OECD-Steuerreform mitmacht. Denn tut sie es nicht, werden sich manche Firmen allein schon wegen des Images zurückziehen. Niemand möchte in einem Land Geschäfte machen, das andere Staaten aufgrund seiner Steuerpolitik anschwärzen.

Was empfehlen Sie einem kleinen Kanton wie Schaffhausen, der bisher viel für seine steuerliche Attraktivität getan hat?

Schaltegger: Die kürzlich beschlossene Senkung der Vermögenssteuer war sicherlich nicht verkehrt. Sinnvoll wäre es auch, wenn der Kanton bei der Senkung der Lohnnebenkosten ansetzte.

Voraussichtlich im Frühling 2023 werden wir über die Verfassungsänderung abstimmen, die der OECD-Steuerreform in der Schweiz den Weg bereiten soll. Läuft nicht wieder alles auf eine Vorlage hinaus, bei welcher das Volk faktisch zu einem Ja genötigt wird?

Schaltegger: Es wäre ein spannendes Signal, wenn Volk und Stände Nein sagen würden. Es würde zwar der OECD signalisieren, dass die Schweiz mit ihrem Geld haushalten kann und nicht wie andere Länder ein Steuerkartell bildet. Aber es wäre kein kluges Signal.

Inwiefern?

Schaltegger: Das Risiko der internationalen Ächtung und der Nachbesteuerung durch andere Länder überwiegt wohl.

Könnte die Schweiz eine solche Position durchstehen?

Schaltegger: Sicherlich könnte sie es finanziell und wirtschaftlich. Es wäre zwar eine souveräne, aber trotzdem keine empfehlenswerte Haltung, die Reform abzulehnen.

Damit wäre wohl auch die Frage vom Tisch, wie man die Mehreinnahmen verteilt.

Schaltegger: Die Schweiz als grosses Migros-Kulturprozent! Das ist tatsächlich eine Gefahr. Vieles dreht sich jetzt schon um die Frage, wie die Mehreinnahmen wieder losgebracht werden. Das ist eigentlich absurd, weil man noch nicht sicher weiss, ob es die Mehreinnahmen überhaupt gibt – Firmen können die Schweiz nach wie vor verlassen oder den Gewinn an einem anderen Ort anfallen lassen.

«Enorm komplex und umfangreich»

Aus Sicht der Schaffhauser Finanzdirektorin Cornelia Stamm Hurter (SVP) ist es jetzt noch zu früh für eine Aussage über die Vernehmlassungsvorlage zur OECD-Steuerreform in der Schweiz. Sie ist sich jedoch bewusst: «Den Kantonen obliegt die Verantwortung für die korrekte Umsetzung der Mindeststeuer.» Gleichzeitig würden sie finanzpolitischen Spielraum erhalten, um einem Verlust an Standortattraktivität zu begegnen. Dabei zählt Stamm Hurter auf die Unterstützung durch den Bund: «Der Vollzug der neuen Steuerregeln soll unter der Aufsicht des Bundes erfolgen, und dieser wird auch für den In-

formationsaustausch mit dem Ausland zuständig sein.» Von Unsicherheiten spricht die Finanzdirektorin einerseits, weil sich die OECD-Reform selbst noch weiterentwickelt. Andererseits gebe es offene Fragen, was die Auslegung und Anwendbarkeit von internationalen Regeln zu staatlichen Beihilfen betreffe. Das Zwei-Säulen-Modell der OECD und dessen Regeln bezeichnet Stamm Hurter zudem als «enorm komplex, umfangreich und schwierig zu interpretieren». Die Umsetzung werde eine sehr grosse Herausforderung. Dies auch, weil der Zeitplan eng sei. Die Vernehmlassungsfrist endet am 20. April. (rza) ■