

OECD-Reform: «Damit ist eine Grenze deutlich überschritten»

Die OECD-Steuerreform, über die am 18. Juni abgestimmt wird, findet in der Politik breite Unterstützung. Laut HSG-Professor Peter Hongler bedeutet das Projekt der OECD aber einen Eingriff in die Souveränität der Schweiz.

Reto Zanettin

BERN. Bundesrat und Parlament wollen, dass grosse, international tätige Firmen unabhängig von ihrem Standort mindestens 15 Prozent Steuern auf den Gewinn bezahlen müssen. Sie schliessen sich damit der Reform an, welche die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) in Gang gesetzt haben.

Wie die weltweite Mindeststeuer durchgesetzt werden kann, dazu haben sich ihre Erfinder einen cleveren Mechanismus ausgedacht: Wenn ein Staat weniger als 15 Prozent Steuern erhebt, dürfen andere Länder die Differenz für sich beanspruchen – also quasi eine Nachbesteuerung vornehmen. Die OECD hat die Regeln dazu bereits geschaffen.

Den Verlust von Steuergeldern möchten Bundesbern und die Kantone natürlich vermeiden. Eine Ergänzungssteuer soll es richten. Sie schliesst die Lücke zwischen den in manchen Kantonen tiefen Steuersätzen und den geforderten 15 Prozent. Dadurch dürfte mehr Geld in die Staatskassen fliessen. Als die Schätzung der Steuerverwaltung eintraf, frohlockte man unter der Bundeshauskuppel: Auf 1 bis 2,5 Milliarden Franken sollen sich die Mehreinnahmen belaufen.

Eifrig diskutierte das Parlament, wie das Geld aufzuteilen sei. Soll es vor allem dem Bund oder zum grossen Teil den Kantonen zufließen – oder soll es hälftig aufgeteilt werden? Nach einigem Hin und Her war eine Mehrheit dafür, dass die Kantone drei Viertel der Einnahmen erhalten und ein Viertel an den Bund geht. Unzufrieden mit dieser Verteilung ist die SP. Sie bemängelt, das Geld komme nicht der Bevölkerung zugute, sondern via kantonale Standortförderung wieder den Konzernen.

In gewisser Hinsicht überraschend ist, dass die SVP das OECD/G20-Projekt mitträgt. «Steuergelder in der Schweiz behalten», findet sie – die Einnahmen sollen nicht ins Ausland verschwinden. Anscheinend weniger Gewicht hat für die Partei, die sonst die Souveränität der Schweiz hochhält, was Peter Hongler, Professor für Steuerrecht an der Universität St. Gallen (HSG), sagt.

Laut dem HSG-Professor gibt es kein völkerrechtliches Abkommen über die

OECD-Steuerreform. «Gäbe es eines, hätte es in den allermeisten Ländern durch das Parlament abgesegnet werden müssen.» Das aber sei nicht geschehen. «Stattdessen treibt die OECD die Reform weiter voran. Demokratiepolitisch ist das höchst problematisch.»

Von Paris aus, wo der Länderverein seinen Sitz hat, wird nun veranlasst, dass grosse Firmen in Basel, Zug oder Schaffhausen nicht weniger als 15 Prozent Steuern abliefern müssen – an den Fiskus in der Schweiz oder eben an einen anderen Staat.

Hongler sagt: «Die OECD greift die Schweiz im Kern ihrer Souveränität an. Wir müssen unser Steuersystem auf Druck von aussen umgestalten. Damit ist eine Grenze deutlich überschritten.»

Fraglicher hinreichender Bezug

Ein nächstes Problem ortet Hongler bei den Doppelbesteuerungsabkommen, welche die Schweiz mit anderen Staaten unterhält. «Darin steht, ein Land darf nur die Gewinne von auf seinem Territorium ansässigen Unternehmen besteuern. Genau diesen Grundsatz durchbricht die OECD, indem sie eine Nachbesteuerungsregel einführt, die weltweit greift.»

Doppelbesteuerungsabkommen hat die Schweiz mit rund 100 anderen Ländern abgeschlossen. Jedes dieser Abkommen müsste der Bundesrat ändern, wenn er die OECD-Reform völkerrechtskonform umsetzen möchte, so Hongler.

Freilich könnte auch die Schweiz vom OECD-Regelwerk profitieren, wenn ein anderes Land weniger als die Mindeststeuer verlangt. Der Steuerrechtswissenschaftler sieht darin allerdings nicht

«Anstatt die Reform so rasch wie möglich einzuführen, sollten wir einen Moment innehalten.»

Peter Hongler
Professor für Steuerrecht
an der Universität St. Gallen

nur Gutes: «Besteuert werden sollen Gewinne von Unternehmen, die keinen hinreichenden Bezug zur Schweiz haben. Für die Nachbesteuerung genügt es, dass ein ausländisches Unternehmen in der Schweiz Räumlichkeiten mietet. Dadurch können die weltweiten Gewinne dieses Unternehmens in der Schweiz besteuert werden.» Das sei kaum vereinbar mit der sogenannten Genuine-Link-Doktrin. Nach dieser soll ein Staat Recht nicht über Personen oder Sachen ausüben, die keine Verbindung zu ihm haben.

Diese Doktrin dürfte inzwischen Völkergewohnheitsrecht sein, sagt Hongler. «Denn sie hat sich über Jahrzehnte ent-

wickelt, und die Praxis zeigt, dass die Staaten von dieser Doktrin überzeugt sind und sich in der Regel daran halten.» Ein einfaches Beispiel aus einem anderen Gebiet als dem Steuerrecht illustriert, worum es im Kern geht: «Niemand in der Schweiz käme auf die Idee, einen Autodiebstahl in Indien ohne Bezug zur Schweiz nach Schweizer Recht zu bestrafen», so Hongler. Analog dazu kann man fragen, ob die von der OECD vorgebrachte Besteuerung über Landesgrenzen hinweg tatsächlich und eindeutig gegen das Völkerrecht verstosse.

«Wir befinden uns in einem Graubereich», räumt Hongler diesbezüglich ein. Ausschlaggebend werde sein, wie die Staaten in den nächsten Wochen und Monaten reagieren. «Sie können sagen, die OECD gehe zu weit. Das würde bedeuten, dass sie gegenüber der OECD auf das Völkergewohnheitsrecht pochen – und dieses als verletzt ansehen. Damit würden der internationalen Steuerpolitik Schranken gesetzt.»

Der Schweiz empfiehlt der Steuerrechtswissenschaftler, sie solle «gegenüber der OECD also klarstellen, dass die Reform nicht demokratisch legitimiert ist und eine Souveränitätsgrenze überschreitet.»

Die Büchse der Pandora

Der Zug ist bereits angerollt. Seine nächste Station ist der 18. Juni. Volk und Stände können entscheiden, ob sie den Verfassungsartikel annehmen oder verwerfen wollen, der zur Umsetzung der OECD-Reform notwendig ist. Laut Hongler schliesst das obligatorische Referendum nicht aus, dass die Schweiz der OECD einen Wink gibt. Sie könne beides tun – «über den Verfassungsartikel abstimmen und gleichzeitig den Souveränitätseingriff benennen.»

Schon der abgetretene Finanzminister Ueli Maurer (SVP) hat einen straffen Zeitplan aufgestellt: Nach einem Ja am 18. Juni könnte die Mindestbesteuerung am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Dazu würde der Bundesrat zunächst eine Verordnung, die sich auf die Verfassung stützt, erlassen. Später würde ein Bundesgesetz erlassen.

Peter Hongler würde hingegen lieber etwas Tempo herausnehmen. «Anstatt die Reform so rasch wie möglich einzuführen, sollten wir einen Moment innehalten.» Er fragt: «Wollen wir die Mindeststeuer in dieser Form? Und sollte es nicht doch einen völkerrechtlichen Vertrag geben?» Erst ein solches Abkommen würde das Projekt hinreichend demokratisch legitimieren.

Komme die Mindeststeuer für Unternehmen, sei die Büchse der Pandora geöffnet. «Dann liegt eine Mindestbesteuerung von natürlichen Personen nicht mehr weit entfernt, wenn diese in einem anderen Staat einzig eine Liegenschaft besitzen.»

Die Mindestbesteuerung sei ein gemeinsamer Ansatz – und kein verpflichtender Mindeststandard. Ein Staat könne die neuen Regeln nicht umsetzen, müsse dann aber akzeptieren, dass andere Länder jene Regeln «in Bezug auf betroffene Geschäftseinheiten, die in seinem Land tätig sind», anwenden.

Und in welcher Weise müssten die Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz mit anderen Staaten angepasst werden, wenn die OECD-Reform umgesetzt wird? «Der Bundesrat ist der Ansicht, dass im Zusammenhang mit der Einführung der Mindestbesteuerung keine Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen notwendig ist», so Noemi Martig für das Finanzdepartement. (rza)

OTTO'S

Birra Moretti

21.95 statt 39.50

24 x 33 cl

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Mövenpick

Kaffeebohnen
Der Himmlische,
Espresso oder Crema

je 11.95
Konkurrenzvergleich 18.90

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Coca-Cola

Classic oder Zero

je 6.50
statt 8.20

6 x 50 cl

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Knorr

Bratensauce
Instant, Aromat
oder
Fleischbouillon

12.95
Konkurrenzvergleich 16.50

850 g

1 kg

15.50
Konkurrenzvergleich 19.95

18.75
Konkurrenzvergleich 23.95

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Barilla

Spaghetti,
Penne Rigate
oder Fusilli

2.80
statt 5.30

je 1 kg

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Cerruti 1881

Femme
EdT
100 ml

29.90
Konkurrenzvergleich 88.90

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Ariel

Pulver oder flüssig

19.95
statt 41.80

100 WG

70 WG

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Top

Gr. S-2XL, 100% BW,
div. Farben

6.90
Preis-Hit

Stuhlkissen

39 x 39 cm,
100% Polyester,
div. Motive

14.90

outdoor

Cross Motive SR 1.0

Radgrösse 29" Rahmen Alu Gabel RST Blaze ML, 120 mm
Antrieb Shimano Altus, 9 Gänge Bremsen Tektro HD-T280
Motor Bosch Performance Line CX1
Batterie Power Tube 625 Wh
Reichweite bis 135 km
Gewicht 26,50 kg

1999.-
Preis-Hit

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Boxspringbett

Samba Stoff anthrazit, inkl. Taschenfederkernmatratze und Komfortschaum-Topper

Liegefläche 140 x 200 cm 699.- KKV 999.-
Liegefläche 160 x 200 cm 799.- KKV 1199.-
Liegefläche 180 x 200 cm 899.- KKV 1299.-

inkl. Topper

ab 699.-
Konkurrenzvergleich 999.-

NEUHEIT

Auch online erhältlich: [ottos.ch](#)

Filialen in Ihrer Nähe:
• Langwiesen • Schaffhausen

[ottos.ch](#)

Der Bund sagt: Keine Verpflichtung zur Umsetzung

Laut HSG-Professor Peter Hongler gibt es keinen internationalen Vertrag über die OECD-Steuerreform. Diese greife zudem in die Souveränität der Schweiz ein und beisse sich mit den rund 100 Doppelbesteuerungsabkommen (siehe Haupttext). Wie konnte der Bundesrat sich auf ein solches Projekt einlassen? Für das federführende Finanzdepartement antwortet Mediensprecherin Noemi Martig, die Schweiz habe sich dem Projekt unter Bedingungen angeschlossen und etwa verlangt, dass die Interessen kleiner, innovativer Länder angemessen berücksichtigt und bei der Umsetzung des Vorhabens die nationalen Gesetzgebungsverfahren respektiert werden. Die neuen Regeln sollten zudem von den

Mitgliedsländern einheitlich angewendet werden.

Besonders aber bestehe «keine Verpflichtung, die globale Mindestbesteuerung umzusetzen». Ein Abseitsstehen würde allerdings Nachteile bringen – nicht nur, dass die Schweiz zugunsten anderer Staaten auf Steuereinnahmen verzichten würde. Sondern auch: Die Besteuerung im Ausland wäre für die in der Schweiz betroffenen Unternehmen administrativ aufwendiger und kostenintensiver. Deshalb hätten sich eine Parlamentsmehrheit und der Bundesrat für die Vorlage ausgesprochen. «Am 18. Juni werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger souverän über diese Vorlage entscheiden», teilt Martig mit.

Satz- und Druckfehler vorbehalten, Artikel nur solange Vorrat

A1534428