

Q&A

Abstimmung über die OECD-Mindeststeuer vom 18. Juni 2023

Erstmals in der Geschichte gibt es dank der OECD eine Einigung für eine internationale Untergrenze bei der Konzernbesteuerung. Weshalb ist Alliance Sud trotzdem dagegen?

Der vereinbarte effektive Steuersatz von 15% ist viel zu tief. Die regulären Steuersätze liegen im globalen Durchschnitt bei knapp unter 25%, in vielen Ländern des Globalen Südens liegen sie noch deutlich darüber. Diese werden deshalb von der Reform nicht profitieren und die Schweiz bleibt [eines der Länder mit den tiefsten Konzernsteuern weltweit](#). Die Schweizer Umsetzung verlangt zudem, dass sowohl der Bund wie die [Kantone](#) die zusätzlichen Steuereinnahmen in die Standortförderung investieren müssen. Davon werden ausgerechnet die Tiefsteuerkantone und jene Konzerne profitieren, die in der Schweiz sowieso schon sehr wenig Steuern bezahlen. Die Bevölkerung sieht kaum etwas von diesem Steuergeld — weder in der Schweiz noch im Ausland.

Wieso ist die Untergrenze mit 15% so tief?

Die US-Regierung von Joe Biden und andere Länder wollten 21%. Dann begannen die Tiefsteuerländer, also Irland, die Schweiz, Luxemburg, Singapur und andere Druck zu machen. Irland wollte 12,5%. Am Ende einigte man sich auf 15%. Der ehemalige SVP-Bundesrat Ueli Maurer setzte sich bei der OECD sehr für möglichst schwache Regeln zu Gunsten der Schweizer Konzerne ein. Das zeigen [Medienberichte](#) und ein [Brief](#) von Bundesrat Maurer an den OECD-Generalsekretär von 2021.

Gibt es mit der Einführung der OECD-Mindeststeuer eine weltweite Steuerharmonisierung?

Nein. Die neuen OECD-Regeln verlangen nicht, dass die regulären Steuersätze überall auf mindestens 15% angehoben werden. Länder können den Konzernen weiterhin auch reguläre Steuersätze von unter 15% anbieten.

Wie funktioniert die Mindeststeuer?

Ursprünglich sollte sich die Mindeststeuer aus zwei Regeln zusammensetzen. Aus der «Income Inclusion Rule» (IIR) und der «Undertaxed Payment Rule» (UTPR). Die IIR erlaubt es einem Land (A), in dem die Muttergesellschaft (a) eines multinationalen Konzerns 15% oder mehr bezahlt, diesen mit einer Zusatzsteuer zu belegen, wenn die Tochtergesellschaft (b) desselben Konzerns in einem anderen Land (B) unter 15% besteuert wird. Die UTPR ermöglicht das Umgekehrte: Wenn die Muttergesellschaft (a) eines Konzerns im Land (A) mit weniger als 15% besteuert wird, kann das Land (B), in dem eine Tochtergesellschaft (b) desselben Konzerns mit 15% oder mehr Prozent besteuert wird, auf dieser Tochtergesellschaft eine Zusatzbesteuerung erheben.

Während der Verhandlungen zur Mindeststeuer setzten Tiefsteuerländer wie Irland und die Schweiz aber eine zusätzliche Regel durch: die nationale Ergänzungssteuer oder im Englisch der OECD «Qualified Domestic Minimum Top-up Tax – QDMTT». Sie erlaubt es einem Land, einen Konzern mit einer Zusatzsteuer (in der Schweiz «nationale Ergänzungssteuer» genannt) zu belegen, wenn dieser Konzern in diesem Land mit einem effektiven Steuersatz von unter 15% besteuert wird. Damit fallen die Zusatzeinnahmen aus der Mindeststeuer in den allermeisten Fällen nicht mehr dort an, wo die

Konzerne wie im Falle der IIR und der UTPR über 15% bezahlen, sondern dort, wo sie darunter liegen. Mit der QDMTT wurde also die ganze Reform zu einem Belohnungsprogramm für Tiefsteuergebiete. Ein Angebot, das Bundesrat und Parlament nicht ablehnen konnten, weshalb sie nun neben der (mittlerweile unbedeutenden) IIR auch eine nationale Ergänzungssteuer einführen wollen.

Der Prozentsatz der nationalen Ergänzungssteuer (wie auch der IIR) ergibt sich aus der Differenz zwischen dem effektiven Steuersatz und dem Mindeststeuersatz von 15%. Ein Beispiel: Ein Rohstoffkonzern im Kanton Zug genoss bisher einen sehr niedrigen effektiven Gewinnsteuersatz von 11%. In Zukunft muss er die Differenz von 4% zusätzlich entrichten. Das heisst: Von der Einführung der Mindeststeuer werden fast ausschliesslich Staaten und Gebietskörperschaften (zum Beispiel Schweizer Kantone) profitieren, in denen die effektiven Steuersätze für Konzerne unter 15% liegen. Die nationale Ergänzungssteuer belohnt also ausgerechnet [jene Kantone](#), die für das weltweit schädliche Konzernsteuerdumping durch die Schweiz verantwortlich sind.

Bezahlen grosse multinationale Konzerne mit der Einführung der Mindeststeuer in der Schweiz künftig mehr Steuern?

Ja. Sie tun das aber am falschen Ort: Viele Konzerngewinne, die die Tiefsteuer-Kantone wie Zug, Basel-Stadt, Waadt oder Genf künftig höher besteuern können, wurden nicht in der Schweiz erarbeitet, sondern in den Ländern des Südens, wo diese Konzerne ihre Produktionsstätten haben. Steueroasen wie die Schweizer Tiefsteuerkantone werden mit dieser Umsetzung der Mindeststeuer also dafür belohnt, dass sie anderen Ländern Steuersubstrat weggenommen haben, indem sie multinationalen Konzernen besonders tiefe Steuersätze angeboten haben. Und weil auch mit der nationalen Ergänzungssteuer der Steuersatz im besten Fall (Schlupflöcher und Ausnahmen) auf dem globalen Minimum liegt, haben diese auch weiterhin Anreize, ihre Gewinne aus Ländern mit hohen Steuersätzen in die Schweiz zu verschieben. Ausserdem: Es wird in der Schweiz weiterhin viele Schlupflöcher geben, mit denen Konzerne die Mindeststeuer umgehen können.

Nützt die Mindeststeuer gegen Gewinnverschiebungen der Konzerne («Profit Shifting») aus dem Globalen Süden in die Schweiz?

Nein. Auch wenn ein Konzern in der Schweiz seine Gewinne zu 15% statt zu 11% versteuern muss, spart er damit im Vergleich mit den viel höheren Steuersätzen in den Ländern des Südens immer noch sehr viel. Gewinnverschiebungen lohnen sich also weiterhin. Konzerne in der Schweiz verschieben jährlich über 100 Milliarden Dollar an Gewinnen aus anderen Ländern in die Schweiz. [Aktuell resultieren 38% der gesamten Schweizer Gewinnsteuereinnahmen von Unternehmen aus Gewinnverschiebungen](#). Gleichzeitig verlieren Entwicklungsländer jährlich Steuereinnahmen in der Höhe von [27 Milliarden Dollar](#). Wie Gewinnverschiebung funktioniert, zeigt [diese Studie zum Agrarrohstoffkonzern Socfin](#) in Fribourg.

Was wird die Schweiz mit den zusätzlichen Einnahmen aus der Mindeststeuer machen?

Bund und Kantone werden sie für die Standortförderung einsetzen. So steht es im [Bundesbeschluss](#), über den wir am 18. Juni abstimmen. Zu Deutsch: Die Zusatzeinnahmen werden also eingesetzt, um neue Steuergeschenke für Konzerne und ihre Manager oder sogar Subventionen für diese Konzerne zu finanzieren. Die Bevölkerung geht leer aus – in der Schweiz, aber vor allem auch in den Produktionsländern der Schweizer Konzerne im Globalen Süden. Wegen des Steuerdumpings der Konzerne mit Hilfe der Schweiz fehlt es an Geld für Spitäler, Schulen, Strom, Strassen, Eisenbahnen.

Was meinen Steuerexpert:innen aus den Ländern des Südens zur Reform?

Hochrangige Vertreter von [ATAF](#), dem Afrikanischen Forum für Steuerbehörden, schrieben im Sommer 2022 in einem [Brief](#) an Alliance Sud, der die damaligen Verbesserungsvorschläge zur Mindeststeuer von Alliance Sud zu Handen des Parlamentes stützte: «The current rules (gemeint ist die vorgesehene OECD-Reform) favour residence jurisdictions to the detriment of developing countries which are primarily source jurisdictions. ATAF has, on numerous occasions, pointed out that Pillar 2 did not adequately address this fundamental issue.» [Zahlreiche NGOs](#) und [Wissenschaftler:innen](#) aus dem Globalen Süden kritisierten die OECD-Reform als einen «Deal der Reichen».

Was passiert, wenn die Vorlage am 18. Juni abgelehnt wird?

Schwarze Listen für Länder, die die Reform nicht umsetzen, wird es im Rahmen der OECD-Mindeststeuer-Regeln nicht geben. Deren Umsetzung ist freiwillig, die OECD setzt diesmal auf volkswirtschaftliche Anreize statt auf Sanktionsmechanismen, wie bei der letzten Reform, die die Schweiz 2019 mit der STAF (Steuerreform und AHV-Finanzierung) umsetzte. Oder wie es Ex-Finanzminister Ueli Maurer formulierte: «Wenn wir das Geld nicht nehmen, nehmen es andere.» Es ist deshalb praktisch sicher, dass der Bundesrat nach einem Nein am 18. Juni schnell mit einer neuen Vorlage kommen würde, die die Forderungen der Nein-Seite im Gegensatz zur jetzigen Vorlage berücksichtigen müsste. Die Zeit dafür ist vorhanden: Die Schweiz gehört zu den [ersten Ländern weltweit](#), in denen bereits eine fertige Umsetzungsvorlage der OECD-Reform vorliegt. Wie schon während der Parlamentsdebatte im letzten Jahr wird Alliance Sud bei einer Neuauflage der Reform verlangen, dass ein Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Mindeststeuer an die Herkunftsländer der illegitimerweise in der Schweiz versteuerten Gewinne zurückgegeben werden muss. Dies kann die Schweiz über zusätzliche Beiträge an die internationale Klimafinanzierung tun, oder in dem sie einen Teil der zusätzlichen Einnahmen für eine Aufstockung des Budgets für die internationale Zusammenarbeit reserviert.