NZZ

# EU-Verträge: Rechtsexperten warnen vor Auswirkungen auf die Steuerpolitik der Schweiz

Ist die Schweiz auch nach der Annahme der EU-Verträge frei bei der Festlegung ihrer Steuern? Zwei Juristen, einer von ihnen ein neu gewählter Bundesrichter, haben Zweifel.

**Thomas Fuster** 06.10.2026, 05.30 Uhr 4 Leseminuten



Eine Analyse zeigt, dass die EU-Verträge tiefer als vermutet in das Schweizer Steuersystem eingreifen könnten.

Peter Klaunzer / Keystone

Die politische Auseinandersetzung zu den neuen Verträgen zwischen der EU und der Schweiz gewinnt an Intensität. Gestritten wird über diverse institutionelle Fragen, etwa die dynamische Rechtsübernahme, die Rolle

des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) oder das Daueraufenthaltsrecht für EU-Bürger. Kaum diskutiert wird indes über das Steuerrecht. Dieses scheint von den Verträgen nicht betroffen zu sein – so der Eindruck nach der Lektüre der über tausend Seiten langen Botschaft des Bundesrates.

## Das Beihilferecht als Einfallstor

Ganz so eindeutig ist die Lage aber nicht. Gemäss einer Analyse von zwei Rechtswissenschaftern der Universität St. Gallen haben die geplanten EU-Abkommen sehr wohl einen Einfluss auf das Schweizer Steuerrecht. Damit verbunden sei auch ein «steuerpolitischer Souveränitätsverlust», betonen Peter Hongler, Professor für Steuerrecht, und Ralf Imstepf, Privatdozent, der vergangene Woche als Vertreter der Mitte-Partei neu ans Bundesgericht in Lausanne gewählt worden ist.

Wie ein Einfallstor ins Schweizer Steuerrecht erscheint dabei die vorgesehene Übernahme des Beihilferechts der EU. Dieses zielt darauf ab, die Begünstigung von Unternehmen durch staatliche Unterstützung zu unterbinden, um für einen fairen Wettbewerb zwischen Schweizer und EU-Firmen zu sorgen. Die von der Schweiz in diesem Bereich zu übernehmenden Regeln beschränken sich dabei auf das Luftverkehrs- und Landverkehrsabkommen sowie das geplante Stromabkommen.

Doch was ist überhaupt eine Beihilfe? Die meisten verstehen darunter eine Subvention, also eine staatliche finanzielle Unterstützung. Doch ein Staat muss Firmen nicht zwingend Geld geben, um ihnen zu helfen. Er kann mit derselben Wirkung auch weniger Steuern verlangen. Über diese Schiene verläuft denn auch die Verbindung zwischen dem EU-Paket und dem Schweizer Steuerrecht. Denn zukünftige Steuerbefreiungen oder

Steuererleichterungen sind allenfalls nicht länger nur eine Schweizer Angelegenheit, sondern interessieren auch die EU-Kommission.

## Potenzielle Folgen für die Mehrwertsteuer

«Werden die EU-Verträge angenommen, müssen der Bund, die Kantone und die Gemeinden bei der Erarbeitung von neuem Steuerrecht stets auch das EU-Beihilferecht beachten», sagt Peter Hongler. Denn jedes Mal, wenn der Staat mit einer Steuervergünstigung vom normalen Bezugsrahmen abweiche, bestehe die Gefahr, dass dies von der EU als unzulässig taxiert werde. «Gemäss der Botschaft zu den EU-Verträgen werden die Schweizer Behörden und Gerichte hier den Vorgaben der EU folgen müssen. Es besteht wenig Spielraum.»

Was sind mögliche Konfliktfälle? Hongler nennt beispielsweise Steuerbefreiungen für Firmen mit einem öffentlichen Zweck, etwa Elektrizitätswerke oder Verkehrsbetriebe. «Wenn diese Unternehmen in einem Markt mit steuerpflichtigen Firmen konkurrieren, könnte dies als illegale Beihilfe gewertet werden.» Die Abgrenzung sei aber komplex. So stelle sich bei Wasserkraftwerken etwa die Frage, ob die Zahlung von Wasserzinsen  oder Konzessionsgebühren die Steuerbefreiung quasi kompensiere.

Denkbar sind auch Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer. Hier stellt sich die Frage, ob Abweichungen vom EU-Mehrwertsteuersystem in den drei Sektoren als Beihilfe gelten würden. Das Schweizer Recht ist hier laut Hongler zwar schon in vielen Bereichen identisch mit dem Mehrwertsteuerrecht der EU, aber eben nicht in allen Punkten. «Differenzen könnten künftig als selektive Beihilfe gewertet werden», sagt Hongler. So habe der EuGH vor kurzem eine mehrwertsteuerliche

Sonderbehandlung in Österreichs Bankensektor als illegal taxiert, weil diese von den EU-Vorgaben abgewichen sei.

## Erinnerungen an den EU-Steuerstreit

Die Warnung von Hongler und Imstepf ist vergangene Woche auch im Ständerat thematisiert worden. Dort verwies der Zuger Mitte-Politiker Peter Hegglin auf mögliche Auswirkungen. Er zog dabei eine Parallele zwischen der heutigen Situation und dem 2007 ausgebrochenen EU-Steuerstreit. Dieser drehte sich um kantonale Steuerprivilegien etwa für Holdinggesellschaften, was damals von Brüssel als Verletzung des Freihandelsabkommens von 1972 betrachtet wurde. Zwar wehrte sich Bern anfangs gegen Konzessionen; 2020 mussten die kantonalen Regime unter dem Druck der EU aber doch aufgehoben werden.

Ob das EU-Paket zu ähnlichen Konflikten führen könnte, ist schwer zu sagen. Vieles dürfte von der neu zu schaffenden Beihilfekammer abhängen. Diese würde die Einhaltung des Beihilferechts in der Schweiz überwachen. Die neue Schweizer Behörde sei formell zwar unabhängig, fungiere de facto aber als «EU-Kommission der Schweiz», sagt Hongler. Sie werde daher auch Brüssels Druck zu spüren bekommen, wenn der Eindruck entstehe, die Schweiz schaue bei bestimmten Firmen nicht genau hin.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) schreibt auf Anfrage, Steuererleichterungen könnten zwar tatsächlich eine Beihilfe darstellen. Dies aber nur unter der Voraussetzung, dass bestimmte Unternehmen gegenüber anderen «selektiv» begünstigt würden und dadurch der Wettbewerb und der Handel im Geltungsbereich der drei Abkommen beeinträchtigt werden könnten. Ausserdem gebe es für Beihilfen in Form einer selektiven Steuerbegünstigung diverse Ausnahmen.

## Gefahr des Dammbruchs

Der Jurist Hongler tut sich indes schwer mit dieser «Selektivität». Der Begriff steht im Zentrum des EU-Beihilferechts und soll unzulässige Beihilfen abgrenzen von erlaubten Massnahmen, die allen Firmen zugutekommen. Seine Kritik: Das Kriterium sei sehr unscharf und werde vom EuGH auch unterschiedlich interpretiert. «Aufgrund dieser Unschärfe ist es selbst für Rechtsexperten extrem schwierig, beim Thema Beihilfe verlässliche Einschätzungen abzugeben», sagt er.

Ein extremes Beispiel für diese Rechtsunsicherheit ist der 2024 gefällte EuGH-Entscheid gegen Apple. Darin wurde der amerikanische Konzern zur Zahlung von 13 Milliarden Dollar verurteilt, da eine Steuerbegünstigung durch Irland als unzulässige Beihilfe taxiert wurde. Der Entscheid stand im Widerspruch zu früheren EuGH-Urteilen. Und Kritiker monierten, die EU habe das Beihilferecht politisch missbraucht, um quasi durch die Hintertür eine Harmonisierung von direkten Steuern zu erzwingen.

Ein ähnlicher Angriff zeichnet sich hierzulande nicht ab. Hongler sieht aber die Gefahr eines Dammbruchs: Wenn in der Schweiz die institutionelle Infrastruktur in Form der Beihilfekammer einmal geschaffen sei, steige auch die Wahrscheinlichkeit, dass die zuerst nur auf drei Sektoren bezogene Überwachung schleichend auf andere Branchen ausgeweitet werde, bis irgendwann der gesamte Schweizer Binnenmarkt bei Beihilfen gleich reguliert werde wie jener der EU – mit stetig grösser werdenden Auswirkungen auch auf die Steuerpolitik.