

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4272

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4272



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



3 / 2023

OECD-Mindeststeuer – Steuereinnahmen sichern, Wettbewerbsfähigkeit erhalten

27.02.2023

Das Wichtigste in Kürze

Grosse, internationale Unternehmen unterliegen künftig einer Mindestbesteuerung von 15 Prozent. Darauf haben sich rund 140 Staaten in einem weltweiten Projekt der OECD/G20 geeinigt. Hält sich die Schweiz nicht daran, dürfen andere Länder die fehlende Besteuerung nachholen. Bundesrat, Parlament und die Kantone wollen keine Steuereinnahmen verschenken und die OECD-Mindeststeuer deshalb in der Schweiz umsetzen. Mit der Reform bezahlen grosse, internationale Unternehmen zusätzliche Steuern in der Schweiz, im Gegenzug werden die Firmen vor Zusatzbesteuerung und Steuerverfahren im Ausland geschützt. Die Volksabstimmung über die notwendige Verfassungsänderung findet am 18. Juni 2023 statt.

Trotz Mindeststeuer geht der Standortwettbewerb weiter. Staaten werden sich wie bisher um die Ansiedlung und den Erhalt von ertragsstarken Unternehmen bemühen. Bisher war die Schweiz dabei äusserst erfolgreich. Auch dank einer attraktiven Steuerpolitik hat sich unser Land in den letzten 30 Jahren zu einem der weltbesten Wirtschaftsstandorte entwickelt. Die Steuerzahlungen der Unternehmen sind stark angestiegen und haben das stetige Wachstum der staatlichen Leistungen etwa im Sozial- und Bildungswesen massgeblich finanziert – Schweizer Privathaushalte profitieren davon. Diesen Erfolg gilt es zu wahren. Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer bringt Bund und Kantonen Mittel ein, um die Standortattraktivität der Schweiz auch in Zukunft sicherzustellen.

Kontakt und Fragen

Dr. Christian Frey

Stv. Leiter Finanzen & Steuern

Joël Brühlmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter Finanzen
& Steuern

Position economiessuisse

economiesuisse befürwortet die schweizerische Umsetzung der OECD-Mindeststeuer aus folgenden Gründen:

- **Steuererträge für die Schweiz statt fürs Ausland:** Wenn die Unternehmen aufgrund der OECD-Mindeststeuer ohnehin höher besteuert werden, sollen sie die zusätzlichen Steuern in der Schweiz bezahlen – und nicht im Ausland.
- **Gezielte Umsetzung nur für grosse, internationale Unternehmen:** Die Mindeststeuer betrifft ausschliesslich grosse, internationale Unternehmen. Für KMU und rein national tätige Unternehmen gibt es bei der Besteuerung keine Änderung.
- **Schutz der Unternehmen vor ausländischer Zusatzbesteuerung:** Die Umsetzung im Einklang mit dem OECD-Regelwerk schützt betroffene Unternehmen vor Zusatzbesteuerung und zusätzlicher Bürokratie im Ausland und gibt ihnen Rechts- und Planungssicherheit.
- **Attraktivität der Schweiz erhalten:** Längerfristig wachsen die Unternehmenssteuern nur dann, wenn die betroffenen Firmen in der Schweiz bleiben und sich hier weiter gut entwickeln. Ziel muss es deshalb sein, dass die Schweiz weiterhin zu den weltbesten Wirtschaftsstandorten gehört.
- **Starke Kantone für eine starke Schweiz:** Standortmassnahmen werden am effizientesten durch die Kantone getroffen. Die Kantone kennen ihre wirtschaftliche Situation und die lokale Branchenstruktur am besten. Sie wissen, was ihre jeweiligen Standorte bieten und wo Verbesserungen nötig sind. Von erfolgreichen Kantonen, ihren Beiträgen an die Bundessteuer und ihren Ausgleichszahlungen in den Nationalen Finanzausgleich (NFA) profitiert die ganze Schweiz.

Unvermeidbare Steuererhöhung für Grossunternehmen

Grosse, internationale Unternehmen unterliegen künftig in jedem Land, in dem sie eine Niederlassung haben, einer Mindestbesteuerung von 15 Prozent. Darauf haben sich rund 140 Staaten weltweit in einem OECD/G20-Projekt geeinigt. Zwar ist kein Land verpflichtet, die Mindeststeuer umzusetzen; die steuerliche Souveränität der Staaten bleibt grundsätzlich gewahrt. Unterschreitet ein Land allerdings das Niveau von 15 Prozent, dürfen andere Staaten die Differenz nachbesteuern.

Für die Schweiz stellt sich damit einzig die Frage: Sollen die betroffenen Unternehmen die zusätzlichen Steuern in der Schweiz oder im Ausland bezahlen? Für Bundesrat und Parlament ist klar: Die Schweiz darf diese Steuermittel nicht ans Ausland verschenken. Wenn die Unternehmen in jedem Fall höher besteuert werden, dann soll die Besteuerung in der Schweiz stattfinden.

Betroffen sind Unternehmen mit einem globalen Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro. Sie sollen, sofern notwendig, mit einer gezielten Ergänzungssteuer belastet werden, um das von der OECD geforderte Besteuerungsniveau von 15 Prozent zu erreichen. Viele Grossunternehmen werden dadurch höhere Steuern bezahlen müssen. Trotzdem wird die Vorlage auch vonseiten der Wirtschaft unterstützt. Denn durch die Einhaltung der Mindestbesteuerung in der Schweiz werden die betroffenen Unternehmen vor Zusatzbesteuerungen und bürokratischen Steuerverfahren im Ausland geschützt.

Auf dem Spiel stehen Unternehmenssteuern in Milliardenhöhe

Die Schweiz profitiert heute stark von ihrem attraktiven Unternehmensstandort. Die Bundeseinnahmen aus der Gewinnsteuer wuchsen in den letzten Jahren rasant. Zahlten die Firmen 1990 noch rund halb so viel an die Bundessteuer wie die Privathaushalte, so leisten die Unternehmen seit einigen Jahren mehr als die Privaten. Im Jahr 2023 dürfte der Bund rund 14 Milliarden Franken an direkten Steuern von den Firmen einziehen (siehe Grafik 1).

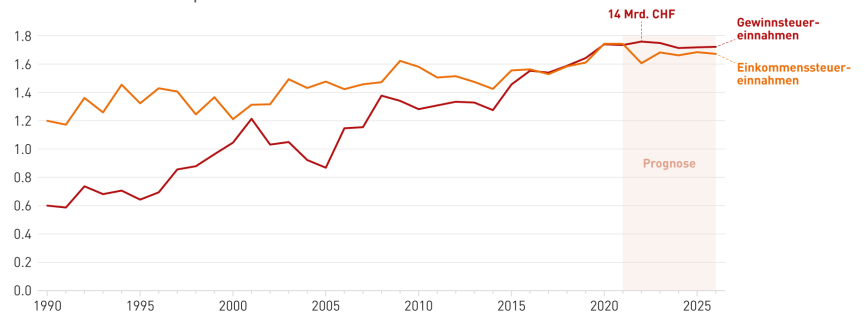
Das Wachstum der Firmensteuern ist das Ergebnis einer erfolgreichen Steuerpolitik. Die Unternehmenssteuerreformen USR I (1998), USR II (2011) sowie STAF (2020) haben sich gelohnt. Der internationale Vergleich zeigt, dass sich die Einnahmen aus Unternehmenssteuern in der Schweiz viel besser entwickelt haben als in den anderen OECD-Staaten (siehe Grafik 2).

Es sind dabei sehr wenige erfolgreiche Unternehmen – etwa 2,8 Prozent aller Firmen –, die heute 90 Prozent dieser Steuerzahlungen leisten. Diese Mittel tragen massgeblich zur Finanzierung des Service public bei. So hat etwa der Bund seine jährlichen Ausgaben für die Soziale Wohlfahrt in den letzten 20 Jahren um 10 Milliarden Franken erhöht. In diesem Umfang sind die jährlichen Unternehmenssteuern ungefähr gestiegen.

→ **Grafik 1: Die Einnahmen aus der Gewinnsteuer des Bundes wuchsen seit 1990 viel schneller als die Einnahmen aus der für die Privathaushalte massgeblichen Einkommenssteuer.**

Überproportionales Wachstum der Gewinn- vs. Einkommenssteuer beim Bund

► in % des Bruttoinlandproduktes



Zahlen für 2022 und 2023 gemäss Voranschlag, Zahlen für 2024-2026 gemäss IAFP

Quelle: EFV
www.economiesuisse.ch

Das OECD-Projekt gefährdet das Erfolgsmodell der Schweiz

Die Schweiz wird im internationalen Standortwettbewerb geschwächt. Die Mindeststeuer verringert den traditionellen Steuervorteil. Die Nachteile unseres Standorts in Form hoher Kosten und eines starken Frankens bleiben gleichzeitig bestehen. Die Lohnkosten, die Immobilienpreise und auch viele Vorleistungen, auf die Unternehmen angewiesen sind, sind in der Schweiz deutlich teurer als anderswo. Konkurrenzstandorte sind für Firmen häufig günstiger. Der Bundesrat ist deshalb zurecht besorgt, dass für «Bund, Kantone und Gemeinden [...] Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen auf dem Spiel» stehen.

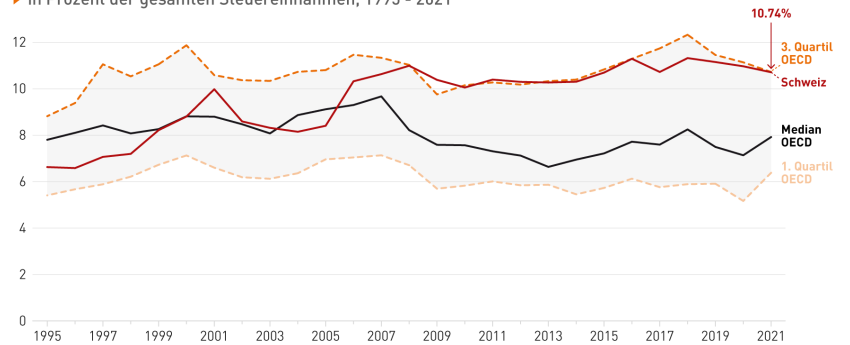
Wie kann die Schweiz auch unter der Bedingung einer Mindeststeuer ihren heutigen Bestand an Unternehmen und deren Aktivitäten erhalten? Der Verzicht auf die Umsetzung der Mindeststeuer ist keine Lösung. Die OECD-Regeln sind so ausgestaltet, dass die Unternehmen einfach im Ausland höher besteuert würden (siehe Kapitel 2). Entscheidend ist vielmehr eine nationale Steuererhöhung, die so gezielt wie möglich erfolgt (siehe Kapitel 3).

Die Mehrerträge fallen damit in der Schweiz an und können von Bund und Kantonen in die Standortattraktivität investiert werden (siehe Kapitel 4). Solche Investitionen sind das beste Mittel, um zu verhindern, dass die Schweiz als einer der weltweit führenden Unternehmensstandorte Schaden nimmt. Die Umsetzung der Mindestbesteuerung ist im Interesse aller Schweizerinnen und Schweizer. Es geht um Zehntausende Arbeitsplätze, um Milliarden an Investitionen in Forschung und Entwicklung, um die für einen kleinen Binnenmarkt so wichtigen Exportkapazitäten, um hohe Steuereinnahmen und Abgaben für die soziale Sicherheit und für andere wichtige Staatsaufgaben.

→ **Grafik 2: Der Anteil der Unternehmenssteuern an den gesamten Steuerzahlungen in der Schweiz ist seit den 1990er-Jahren deutlich gestiegen. 2021 beträgt der Anteil in der Schweiz 10,8 Prozent, während es im Median der OECD-Staaten 7,9 Prozent sind. Das ist auch eine Folge der erfolgreichen Schweizer Steuerpolitik.**

Internationaler Vergleich der Unternehmenssteuereinnahmen

▶ in Prozent der gesamten Steuereinnahmen, 1995 - 2021



Mangels Daten wurden die Steuererträge Costa Ricas und Mexikos nicht berücksichtigt.

Quelle: OECD Revenue Statistics, Corporate Income Tax (Code 1200) im Verhältnis zu Total Tax Revenue
www.economiesuisse.ch

Neue globale Steuerarchitektur der OECD/G20

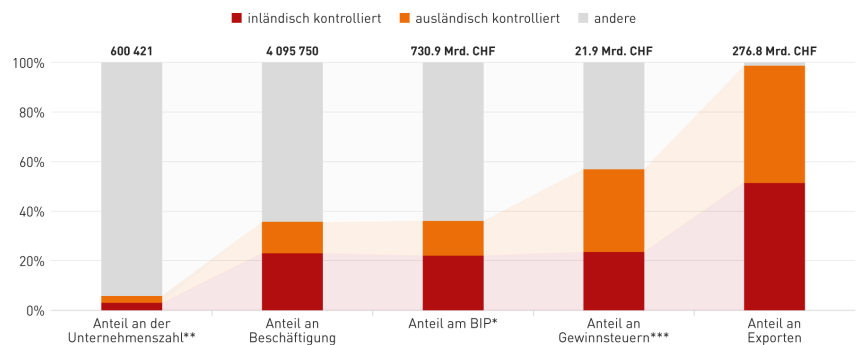
Ausgangspunkt für das OECD/G20-Steuerprojekt ist ein Konflikt um die Besteuerung grosser Digitalkonzerne. Da diese Konzerne ihre Wertschöpfung grossmehrheitlich in den USA angesiedelt haben (dort sitzt die Mehrheit der Softwareingenieure, der Entwicklerinnen, der Programmierer, der Datenanalysten und der Marketingfachleute), entrichten sie in den USA auch das Gros der Gewinnsteuer. Grosse Schwellenländer sowie viele EU-Staaten sind damit unzufrieden und haben im Alleingang neuartige Digitalsteuern eingeführt, um sich ein Stück des Steuerkuchens zu sichern. Die USA stufen diese Sondersteuern als diskriminierend ein und haben deshalb Strafzölle gegen Staaten mit Digitalsteuern angekündigt. Um einen Handelskonflikt zu vermeiden und das internationale Steuerrecht zu stabilisieren, vergab die Gruppe der 20 grössten Industrie- und Schwellenländer (G20) ein Mandat an die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), einen neuen internationalen Steuerkonsens auszuhandeln.

Im sogenannten «OECD/G20 Inclusive Framework» einigten sich im Jahr 2021 schliesslich rund 140 Staaten auf ein Zwei-Säulen-Projekt. Säule 1 sieht als Antwort auf die zunehmende Digitalisierung vor, dass die rund 100 grössten und profitabelsten Unternehmen der Welt einen Teil des Gewinns in denjenigen Staaten versteuern, in denen der Absatz ihre Produkte und Dienstleistungen stattfindet (siehe Kasten am Ende von Kapitel 4). Die Umsetzung der äusserst komplexen Säule 1 hat sich vorab aus politischen Gründen, aber auch aufgrund grosser technischer Hürden verzögert.

Säule 2 stellt eine Antwort auf die fortwährende internationale Kritik am Steuerwettbewerb dar. Alle Länder bemühen sich um die Ansiedlung von ertragsstarken Unternehmen, die hochwertige Arbeitsplätze schaffen, hohe Beträge in die Forschung investieren und damit zum Wohlstand der Bevölkerung beitragen. Die Schweiz war in diesem Wettbewerb bisher höchst erfolgreich, wobei die attraktive Steuerpolitik eine wichtige Rolle gespielt hat (siehe Kapitel 1). Viele Hochsteuerstaaten sehen sich gegenüber attraktiven Staaten wie der Schweiz im Nachteil. Im Rahmen des OECD/G20-Projekts wurde deshalb die sogenannte Säule 2 beschlossen, die eine globale Mindestbesteuerung auf dem Niveau von 15 Prozent vorsieht. Hochsteuerstaaten erhoffen sich von dieser steuerlichen Untergrenze, den von ihnen kritisierten Steuerwettbewerb einzuschränken.

→ **Grafik 4: Trotz ihrer vermeintlich kleinen Anzahl sind internationale Unternehmen von fundamentaler Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft.**

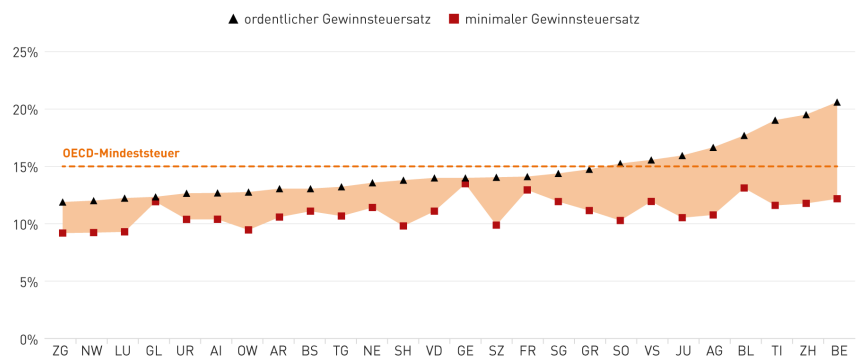
Bedeutung der international tätigen Unternehmen für die Schweiz 2021



*Anteile nur für 2019 verfügbar. ** Anteile nur für 2020 verfügbar. *** Gemäss gesamtstaatlichen Gewinnsteuereinnahmen 2018
Quelle: BFS, STATEND, STAGRE, OECD, SECO
www.economiesuisse.ch

→ **Grafik 5: In allen Kantonen kann eine tiefere Besteuerung als 15 Prozent auftreten. Dies etwa aufgrund von steuerlichen Entlastungsmassnahmen, die 2020 mit der STAF-Vorlage (Steuerreform und AHV-Finanzierung) eingeführt wurden.**

Ordentliche kantonale Gewinnsteuersätze und Minimalsätze nach STAF



Quelle: Credit Suisse Tax Monitor 2022
www.economiesuisse.ch

2) Betroffen sind alle Kantone









Die OECD schreibt nicht nur einen Mindeststeuersatz von 15 Prozent vor, sie gibt auch neue Regeln für die Ermittlung des zu besteuerten Gewinns vor. Gewinnermittlungsregeln in den Staaten unterscheiden sich heute stark. Unterschiede bestehen etwa bei den Steuerabzügen oder hinsichtlich des Zeitpunkts, an dem bestimmte Erträge versteuert werden müssen. Um die Mindestbesteuerung einheitlich anzuwenden, hat die OECD deshalb eigene neue Regeln zur Gewinnermittlung beschlossen. Es bestehen erhebliche Unterschiede zur schweizerischen Gewinnermittlung. Die Folge ist, dass die offiziellen («statutarischen») Steuersätze der Kantone nicht reichen, um zu ermitteln, ob ein Unternehmen die Mindestbesteuerung erfüllt oder nicht. Selbst bei einer nach Schweizer Recht höheren Steuerbelastung als 15 Prozent kann die Steuerbelastung nach OECD effektiv darunter liegen. Zur Veranschaulichung einige Beispiele:

- Szenario A: Ein innovatives Unternehmen ist in einem Hochsteuerkanton ansässig (Steuersatz über 15 Prozent), nutzt aber die Patentbox. Die OECD berücksichtigt in ihren Regeln diese steuerliche Entlastungsmassnahme nicht. Der Gewinn nach OECD ist in diesem Fall höher als der nach Schweizer Regeln errechnete. Das Unternehmen bezahlt Steuern auf den (tieferen) Schweizer Gewinn und erreicht deshalb die Vorgabe der Mindestbesteuerung nicht – trotz Ansässigkeit in einem Hochsteuerkanton.
- Szenario B: Ein Industrieunternehmen ist in einem Tiefsteuerkanton ansässig (Steuersatz unter 15 Prozent). Im Ausland hat es verschiedene Produktionsstätten. Auf Zahlungen der ausländischen Tochterunternehmen an die Schweizer Muttergesellschaft (z.B. Lizenzzahlungen für Technologien, die das Mutterunternehmen zur Verfügung stellt) werden im Ausland Quellensteuern erhoben. Die OECD rechnet solche ausländische Quellensteuern dem Hauptsitz zu, das heisst in diesem Fall der Schweiz. Aufgrund solcher Hinzurechnungen kann die Steuerbelastung auch in einem Tiefsteuerkanton die Marke von 15 Prozent überschreiten.
- Szenario C: Ein Unternehmen der Finanzindustrie muss eine Beteiligung an einem Tochterunternehmen abschreiben. Die Schweiz berücksichtigt solche Abschreibungen bei der Ermittlung des steuerbaren Gewinns – der Steuerbetrag, den die Firma schuldet, ist wegen der Abschreibung tiefer. Erholt sich die Beteiligung in einem Folgejahr, so steigt auch der steuerbare Gewinn (und in der Folge die Steuerschuld). Die OECD rechnet nach einem anderen System. Weder Beteiligungsabschreibungen noch Wertsteigerungen werden bei der Ermittlung des Gewinns berücksichtigt. Aufgrund dieser unterschiedlichen Behandlung fallen beim Beispielunternehmen die entrichteten Steuern im Jahr der Beteiligungsabschreibung unter die 15-Prozent-Schwelle (der Gewinn nach OECD ist höher). Im Jahr der Werterholung steigen die in der Schweiz entrichteten Steuern hingegen über 15 Prozent (der Gewinn nach OECD ist geringer). Mit solchen Schwankungen von Jahr zu Jahr ist aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen regelmässig zu rechnen.

Weil die Wirkung der Mindeststeuer immer vom Einzelfall abhängt, sind grundsätzlich alle Kantone von der Mindestbesteuerung betroffen. In der ganzen Schweiz wird es Unternehmen geben, deren Steuerbelastung nach den Regeln der OECD ermittelt unter 15 Prozent liegen kann.

→ **Tabelle 1: Weil sich der OECD-Gewinn vom steuerbaren Gewinn der Schweiz unterscheidet, sind die statutarischen Steuersätze der Kantone kein geeigneter Anhaltspunkt für die Betroffenheit.**

Unterschiede in der Steuerbelastung: Berechnungsbeispiele

Faktor	Szenario A: Patentbox		Szenario B: Quellensteuer		Szenario C: Abschreibung und Werterholung			
	Zeitpunkt t		Zeitpunkt t+1		Zeitpunkt t		Zeitpunkt t+1	
Bemessungsgrundlage		 OECD		 OECD		 OECD		 OECD
Gewinn inkl. Abzüge / Zuschläge	100 - (40)	100	100	100	100 - (20)	100	100 + (20)	100
Steuersatz	*17%	-	*14%	-	*17%	-	*17%	-
Steuerlast	=10.2	-	=14	+(4)	=13.6	-	=20.4	-
Steuersatz (effektiv)	-	$\frac{10.2}{100} = 10.2\%$	-	$\frac{14+4}{100} = 18\%$	-	$\frac{13.6}{100} = 13.6\%$	-	$\frac{20.4}{100} = 20.4\%$

Quelle: eigene Darstellung, zur Vereinfachung wird die sog. «substance-based income exclusion» hier nicht berücksichtigt
www.economiesuisse.ch

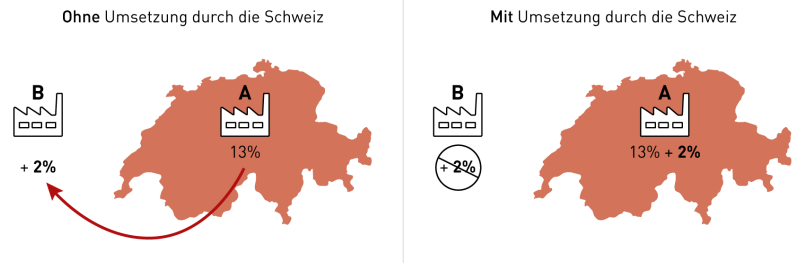
3) Die freiwillige Umsetzung der Mindestbesteuerung liegt im Interesse der Schweiz

Die OECD-Mindeststeuer basiert nicht auf einem verbindlichen internationalen Abkommen. Jeder Staat kann eigenständig entscheiden, ob er die Mindeststeuer umsetzt. Hält ein Staat die Regeln der Mindestbesteuerung nicht ein, muss er jedoch akzeptieren, dass andere Staaten bei einer zu tiefen Steuerbelastung nachbesteuern. Es liegt deshalb im Interesse der einzelnen Staaten, die Mindestbesteuerung umzusetzen und sicherzustellen. Kaum ein Staat will Steuersubstrat an andere Länder abgeben. Eine breite internationale Umsetzung der Mindestbesteuerung ist deshalb wahrscheinlich.

Umsetzungspläne sind in vielen Ländern fortgeschritten. Eine Vorreiterrolle hat die EU – die EU-Kommission schlug bereits im Dezember 2021 eine Richtlinie zur Mindestbesteuerung vor. Am 12. Dezember 2022 wurde die Richtlinie einstimmig von allen EU-Mitgliedstaaten beschlossen. Vorgesehen ist die Inkraftsetzung ab 2024. Ausserhalb der EU haben neben der Schweiz sieben weitere Staaten konkrete Gesetzesprojekte vorgelegt bzw. Konsultationen durchgeführt (Grossbritannien, Australien, Neuseeland, Südkorea, Hongkong, Singapur, Vereinigte Arabische Emirate); in weiteren Staaten finden Diskussionen statt. Die Entwicklungen machen klar, dass es im Interesse der Schweiz liegt, ebenfalls ab 2024 für die Umsetzung der Mindestbesteuerung bereit zu sein.

→ **Grafik 6: Nur mit einer eigenen Umsetzung der Mindestbesteuerung kann die Schweiz den Abfluss von Steuersubstrat ins Ausland verhindern.**

Schematische Darstellung der Funktionsweise der Mindestbesteuerung



Quelle: in Anlehnung an Botschaft BR S.19
www.economiesuisse.ch

Was passiert, wenn die Schweiz die OECD-Mindestbesteuerung nicht umsetzt.

In der EU haben sich die Mitgliedstaaten bereits verbindlich auf die Einführung der OECD-Mindeststeuer ab 2024 geeinigt. Absehbar werden weitere Staaten folgen. Die umsetzenden Staaten können betroffene Grossunternehmen somit zusätzlich besteuern, falls in der Schweiz oder anderswo ansässige Unternehmensteile unter 15 Prozent besteuert sind. Hat beispielsweise ein Schweizer Unternehmen A mit globalem Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro eine Tochtergesellschaft B in einem umsetzenden Staat, so wird die dortige Steuerbehörde abklären, wie hoch die effektive Steuerbelastung gemäss OECD-Regelwerk in der Schweiz ausfällt. Liegt die Steuerbelastung der Schweizer Mutter A unter 15 Prozent, so wird der umsetzende Staat bei der ansässigen Tochtergesellschaft B eine Zusatzsteuer (sog. «Top-up Tax») einfordern. Die notwendigen Informationen erhält die ausländische Steuerbehörde mit dem «Information Return», den die unter die Mindestbesteuerung fallenden Unternehmen bereitstellen müssen.

Für die betroffenen Unternehmen bedeutet die Nichtumsetzung durch die Schweiz zunächst hohe Rechts- und Planungsunsicherheit, da die Mindestbesteuerung nicht direkt in der Schweiz sichergestellt wird, sondern unter Umständen durch eine Vielzahl ausländischer Steuerbehörden. Der administrative Aufwand und das Risiko von Doppel- und Überbesteuerungen erhöht sich enorm. Die zusätzliche Steuerlast zur Einhaltung des Mindestniveaus von 15 Prozent müssen die betroffenen Unternehmen in jedem Fall tragen. Gehört die Schweiz nicht zu den umsetzenden Staaten, so geht sie bei den «Top-up Taxes» leer aus und gibt ihr zustehendes Steuersubstrat an andere Staaten ab.

Was passiert, wenn die Schweiz die OECD-Mindestbesteuerung umsetzt.

Grosse, internationale Unternehmen unterliegen in der Schweiz neu einer nationalen Ergänzungssteuer. Diese Steuer stellt sicher, dass die

Mindestbesteuerung von 15 Prozent nach den Regeln der OECD überall dort erreicht wird, wo dies mit der ordentlichen Besteuerung nicht bereits der Fall ist (siehe Grafik 8). Veranlagt und erhoben wird die Ergänzungssteuer von den Kantonen. Zuständig ist voraussichtlich die Steuerbehörde des Hauptsitzkantons. Die Ergänzungssteuer ersetzt eine ausländische «Top-up Tax». Denn soweit die Schweiz die Mindestbesteuerung sicherstellt, entfällt gemäss OECD-Regelwerk der Anspruch ausländischer Staaten auf die Erhebung einer solchen Steuer. Unternehmen werden somit keinen zusätzlichen Steuerverfahren im Ausland unterworfen und bleiben vor ausländischen Zusatzbesteuerungen geschützt. Die Rechts- und Planungssicherheit ist für die Unternehmen gegeben. Mit der Ergänzungssteuer bleibt das zur Einhaltung der Mindestbesteuerung zusätzlich anfallende Steuersubstrat zudem in der Schweiz und fließt nicht an andere Staaten ab.

Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz

Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer stellt die Schweiz vor zahlreiche Herausforderungen. Eine Schwierigkeit ist der ambitionierte Zeitplan. Die EU wird die Mindestbesteuerung per 2024 umsetzen. Verschiedene Staaten haben angekündigt, sich ebenfalls an diesen Fahrplan zu halten. Die Schweiz muss sich darauf vorbereiten. Der Bundesrat hat einen knappen Zeitplan antizipiert und im Januar 2022 ein mehrstufiges Vorgehen vorgeschlagen.

In einem ersten Schritt hat das Bundesparlament eine neue Verfassungsbestimmung beschlossen, die eine «besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen» erlaubt. Eine Verfassungsänderung ist unter anderem deshalb notwendig, weil die Bundesverfassung heute die Gleichbehandlung der Unternehmen vorschreibt. Das Volk muss über die Verfassungsänderung abstimmen. Die obligatorische Volksabstimmung findet am 18. Juni 2023 statt. Wird die Verfassungsänderung durch Volk und Stände angenommen, kann der Bundesrat die Mindestbesteuerung anschliessend per Verordnung in Kraft setzen. Eine Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung regelt die wichtigsten Eckwerte. Den Inkraftsetzungszeitpunkt bestimmt der Bundesrat. Er wird dabei die internationalen Entwicklungen berücksichtigen.

In einem zweiten Schritt werden die Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung und die temporäre Verordnung durch ein ordentliches Bundesgesetz abgelöst. Der Bundesrat wird dem Parlament nach spätestens sechs Jahren einen Gesetzesvorschlag unterbreiten. Die Gesetzgebung zu einem späteren Zeitpunkt macht Sinn, weil die Mindestbesteuerung steuerliches Neuland ist und praktische Erfahrungen in die Gesetzgebung einfließen sollen. In der Gesetzgebung können alle wichtigen Eigenschaften der schweizerischen Mindeststeuer sofern nötig noch einmal angepasst werden.

→ **Grafik 7: Das Vorgehen mit Übergangsbestimmung und temporärer Verordnung ermöglicht eine zeitgerechte Umsetzung der Mindeststeuer und verhindert den Abfluss von Schweizer Steuersubstrat ins Ausland.**

Etappenweises Vorgehen zur Umsetzung der Mindeststeuer in der Schweiz



Quelle: in Anlehnung an ESTV
www.economiesuisse.ch

Die drei wichtigsten Eigenschaften der schweizerischen Mindeststeuer

1) Ergänzungssteuer nur für Grossunternehmen

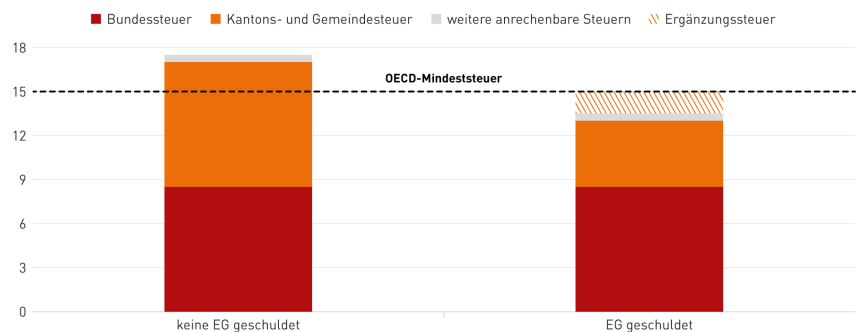
Die Mindeststeuer wird gezielt umgesetzt. Es wird eine sogenannte «Ergänzungssteuer» eingeführt, die eine allfällige Lücke zwischen der schweizerischen (ordentlichen) Besteuerung und der OECD-Mindestbesteuerung schliesst. Die Ergänzungssteuer bezieht sich direkt auf die massgeblichen OECD-Vorschriften und setzt diese eins zu eins um. Betroffen sind ausschliesslich grosse, internationale Unternehmen und die Ergänzungssteuer wird nur dann erhoben, wenn die 15-Prozent-Besteuerung nach OECD-Berechnung in der Schweiz unterschritten wird. Die Ergänzungssteuer stellt sicher, dass betroffene Unternehmen ihre steuerlichen Verpflichtungen weiterhin vollumfänglich gegenüber den schweizerischen Steuerbehörden erfüllen können. Ausländische Steuerverfahren und Zusatzbesteuerungen können vermieden werden.

KMU und rein schweizerisch tätige Unternehmen sind von der Mindestbesteuerung nicht betroffen. Für sie finden weiterhin nur die ordentlichen Gewinnsteuern von Bund und Kantonen Anwendung. Die Folge ist, dass internationale Grossunternehmen und Schweizer Unternehmen künftig steuerlich unterschiedlich behandelt werden. Diese Abweichung vom Grundsatz der Gleichbehandlung ist ein Hauptgrund, warum für die Umsetzung der Mindestbesteuerung eine Änderung der Bundesverfassung nötig ist.

→ **Grafik 8: Die Ergänzungssteuer entspricht einem Differenzbetrag. Liegt die effektive Besteuerung gemäss OECD-Berechnung in der Schweiz unter der Vorgabe von 15 Prozent, dann wird eine Ergänzungssteuer im Umfang der Differenz erhoben.**

Ergänzungssteuer als Differenzbetrag

▶ Effektive Steuerbelastung, in %



Quelle: economiesuisse
www.economiesuisse.ch

2) Erhebung durch die Kantone

Die Ergänzungssteuer ist formal eine Bundessteuer. Ein Hauptgrund dafür ist, dass die Mindestbesteuerung der OECD auf einer Länderbetrachtung basiert. Für die Berechnung der Mindestbesteuerung ist immer die schweizweit durchschnittliche Steuerbelastung ausschlaggebend. Bei Unternehmen mit Standorten in mehreren Kantonen erfordert das OECD-Regelwerk die Koordination der Kantone. Nur so kann

die Ergänzungssteuer korrekt bestimmt werden. Zudem kann es ein Vorteil sein, wenn die Schweiz gegenüber ausländischen Steuerbehörden mit Verweis auf eine Bundesregelung nachweisen kann, dass die Grossfirmen hierzulande mindestens 15 Prozent Steuern bezahlen.

Eine echte Bundessteuer zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass sie schweizweit einheitlich erhoben wird. Die heutige Gewinnsteuer des Bundes ist mit 8,5 Prozent für alle Firmen gleich hoch, unabhängig in welchem Kanton die Firmen ansässig sind. Für die Ergänzungssteuer trifft dies nicht zu. Wird ein betroffenes Unternehmen in einem Kanton hoch besteuert, fällt die Ergänzungssteuer tief aus oder sie wird gar nicht erhoben. In Tiefsteuernkantonen werden betroffene Firmen tendenziell höhere Ergänzungssteuern bezahlen. Ein kantonal unterschiedlich hoher Steuerzuschlag entspricht nicht dem Wesen einer Bundessteuer. Er ist die direkte Folge der unterschiedlichen kantonalen Steuerbelastungen. Der kantonale Charakter der Mindeststeuer lässt sich auch daran erkennen, dass Kantone autonom sind in der Festlegung ihrer Firmensteuer. Erhöht ein Tiefsteuernkanton den Steuersatz, kann die Ergänzungssteuer teilweise oder ganz vermieden werden. Die Frage, ob ein betroffenes Unternehmen ergänzungssteuerpflichtig wird, hängt also von den kantonalen Verhältnissen ab. Die Ergänzungssteuer ist von ihrem Wesen her eine kantonale Steuer. Deshalb ist es richtig, dass die Kantone die Ergänzungssteuer vollziehen und die Einnahmen auch mehrheitlich an die Kantone gehen.

Die Veranlagung und der Steuerbezug durch die Kantone entsprechen den heutigen Zuständigkeiten. Es sind nach geltender Regelung die Kantone, die die Unternehmenssteuer (Gewinnsteuer) veranlagern und beziehen, und zwar für sich selbst ebenso wie für den Bund. An dieser Kompetenzverteilung wird bei der Ergänzungssteuer festgehalten.

Die Einnahmen der Ergänzungssteuer werden von Bund und Kantonen geteilt. Auf Basis eines Kompromisses, den Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden ausgehandelt haben, hat das Bundesparlament beschlossen, dass 25 Prozent der Einnahmen dem Bund zustehen, 75 Prozent können die Kantone einbehalten. Die Kantone beteiligen zudem auch ihre Städte und Gemeinden angemessen an den Einnahmen der Ergänzungssteuer.

Die Ergänzungssteuer stellt vor allem für wirtschaftsstarke Kantone eine Herausforderung dar. In diesen Kantonen sind besonders viele betroffene Unternehmen ansässig. Zudem handelt es sich mehrheitlich um Tiefsteuernkantonen. Mit der Mindestbesteuerung schwächt sich für diese Kantone der traditionelle Steuervorteil gegenüber dem Ausland ab. Ausländische Standorte mit generell tieferem Kostenniveau gewinnen im Vergleich an Attraktivität. Über die Zeit besteht ein erhebliches Risiko, dass in diesen Kantonen weniger Firmen tätig sind oder Firmen ihre Tätigkeiten abbauen. Von einer solchen Entwicklung wären nicht nur einzelne Kantone, sondern die ganze Schweiz betroffen. Die wirtschaftsstarke Kantone verschaffen dem Bund das Gros seiner Firmensteuereinnahmen (siehe Grafik 9). Die Mindestbesteuerung könnte hier zu Einbussen führen (siehe Grafik 1). Auch die schwächeren Kantone wären betroffen, weil sie von den wirtschaftsstarke Kantonen jährlich erhebliche Transferzahlungen aus dem Nationalen

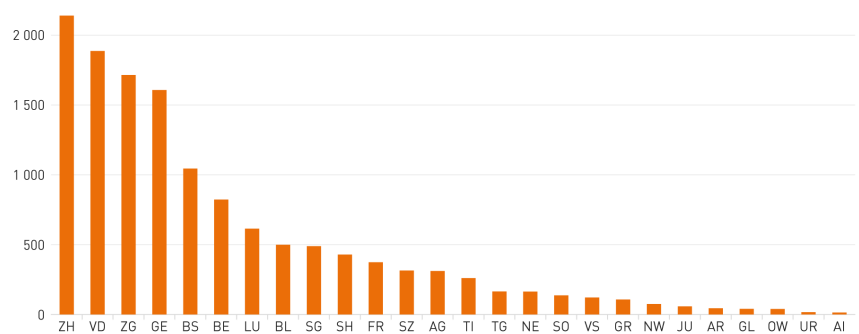
Finanzausgleich (NFA) erhalten.

Der vom Bundesparlament beschlossene Verteilschlüssel der Einnahmen hat zur Folge, dass Kantone mit vielen betroffenen Unternehmen mehr Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erhalten. Die Einnahmen können verwendet werden, um den steuerlichen Attraktivitätsverlust auszugleichen. Standortmassnahmen reduzieren das Risiko, dass Unternehmen Aktivitäten abbauen und es zu Verlagerungen und Abwanderungen kommt (siehe Kapitel 4).

→ **Grafik 9: Über 60 Prozent der Gewinnsteuer des Bundes stammen aus nur fünf Kantonen (ZH, VD, ZG, GE, BS). Es ist entsprechend im eminenten Interesse des Bundes, dass diese wirtschaftsstarken Kantone ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten.**

Beitrag der Kantone zur Gewinnsteuer des Bundes, 2019

▶ in Millionen CHF



Quelle: ESTV, Statistik der direkten Bundessteuer
www.economiesuisse.ch

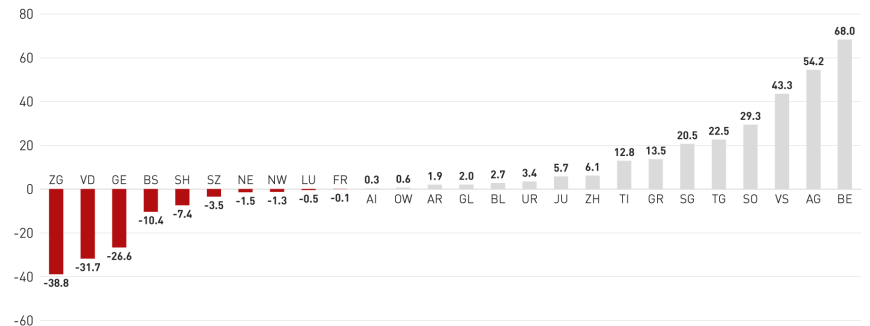
3) Umverteilung über den Nationalen Finanzausgleich

Die Einnahmen der Ergänzungssteuer werden für den Nationalen Finanzausgleich (NFA) berücksichtigt. Die Umverteilung von finanzstarken an finanzschwächere Kantone wird dadurch stärker. Praktisch alle wirtschaftsstarken Kantone werden höhere Einzahlungen in den NFA leisten. Auch der Bund wird seine Einzahlungen in den NFA erhöhen müssen. Wirtschaftsschwächere Kantone erhalten mehr Geld (siehe Grafik 10). Dadurch wird eine ausgewogene Verteilung der Einnahmen sichergestellt. Das finanzielle Ausgleichssystem der Schweiz, in dem die wirtschaftlich starken Kantone finanzielle Verantwortung für die schwächeren Kantone tragen und den Bund mit erheblichen Steuermitteln versorgen, mit denen wiederum zum nationalen Ausgleich beigetragen wird, bleibt erhalten.

→ **Grafik 10: Kantonale Mehreinnahmen durch die Ergänzungssteuer werden im NFA berücksichtigt. Das führt zu einer zusätzlichen Umverteilung zwischen den Kantonen. Wirtschaftsstarke Kantone und der Bund leisten höhere Beiträge, schwächere Kantone erhalten zusätzliche Zahlungen.**

Zusätzliche Umverteilung im nationalen Finanzausgleich

► Zusätzliche Entlastung/Belastung, in Millionen CHF bei Verteilungsschlüssel 25/75



Quelle: Botschaft BR S.45, Simulation in einem Szenario bei 1.5 Mrd. CHF Ergänzungssteuereinnahmen der Kantone und Gemeinden
www.economiesuisse.ch

Dauerhafte Mehreinnahmen nur bei Erhalt der Standortattraktivität

Der Bundesrat schätzt die Mehreinnahmen, die die Schweiz in den ersten Jahren aus der Ergänzungssteuer erzielt, auf jährlich 1,0 bis 2,5 Milliarden Franken. Die Schätzung basiert auf der Annahme, dass sich die Unternehmen nicht an die neue Steuerrealität anpassen – sie also beispielsweise Neuinvestitionen im heutigen Umfang weiterhin in der Schweiz tätigen. Verschlechtern sich jedoch wichtige Rahmenbedingungen wie etwa die Steuersituation, dann passen die Unternehmen ihr Investitionsverhalten an. Eine Studie basierend auf Schweizer Daten ergibt zum Beispiel, dass sich mit einer Steuererhöhung von 1,0 Prozent die steuerbaren Unternehmensgewinne um 0,82 Prozent verringern. Verhaltensanpassungen von Firmen bestehen zum Beispiel darin, dass Neuinvestitionen an Standorten mit günstigeren Lohn- und Immobilienkosten getätigt werden. Mit Verhaltensänderungen von Firmen als Reaktion auf steuerliche Anpassungen ist zu rechnen.

Der erläuternde Bericht des Bundesrats zur Vernehmlassung der Mindestbesteuerung (2022, S. 49) vom Frühling 2022 äussert sich dazu wie folgt: «Sehr viel unwahrscheinlicher sind dagegen gesamtstaatliche Mehreinnahmen, sobald die Verhaltensanpassungen des Auslands und der Unternehmen berücksichtigt werden.» So «(...) sind die Mehreinnahmen aus der schweizerischen Ergänzungssteuer langfristig unter Druck, da die Unternehmen ihre Investitions- und Standortentscheidungen zuungunsten der Schweiz treffen könnten.»

avenir suisse hat Auswirkungen auf die Gewinnsteuereinnahmen der Kantone unter Berücksichtigung verschiedener Verhaltensanpassungen geschätzt. Einzelne Kantone könnten demnach bis zu 13 Prozent ihrer Gewinnsteuern einbüßen (avenir suisse, 2022, S. 19). Von solchen Einbüssen wäre die gesamte Schweiz betroffen. Die Bundessteuereinnahmen und die NFA-Zahlungen sanken.

Ein Land, das sich in einer ähnlichen Lage wie die Schweiz befindet, ist Irland. Für die irische Regierung ist unklar, ob aus dem OECD-Steuerprojekt überhaupt Mehreinnahmen für Irland resultieren. Die Regierung sieht darum von der Einführung eines neuen innerstaatlichen Verteilmechanismus ab. In der Schweiz hat sich die politische Diskussion demgegenüber bis jetzt fast ausschliesslich auf die Verteilungsfrage konzentriert. Mit Mehreinnahmen zur Verteilung ist längerfristig nur dann zu rechnen, wenn die von der Mindestbesteuerung betroffenen Firmen in der Schweiz bleiben und im heutigen Umfang weiter von hier aus tätig sind.

Ziel: Erhalt der Standortattraktivität, Sicherung der Steuereinnahmen

Die Schweiz ist einer der weltweit führenden Unternehmensstandorte. Ein Grund dafür ist die im internationalen Vergleich attraktive Steuerbelastung. Die OECD-Mindeststeuer relativiert diesen Standortvorteil. Der Vorsprung gegenüber Hochsteuerstaaten wird kleiner, ein Unterscheidungsmerkmal verliert an Gewicht. Die Einschränkung des Steuerwettbewerbs ist das erklärte Ziel des OECD-Projekts (siehe Kapitel 2).

Vom Steuer- zum Standortwettbewerb

Mit der internationalen Angleichung der Besteuerung grosser Unternehmen gewinnen andere Standortfaktoren an Bedeutung. Gemäss Global Competitiveness Index (GCI) des World Economic Forum ist die Schweiz stark bei der Infrastruktur (Platz 4), beim offenen und liberalen Arbeitsmarkt (Platz 2), beim Bildungssystem (Platz 1), in der Verschuldung (Platz 1) und hinsichtlich ihrer makroökonomischen und politischen Stabilität (Platz 1 resp. 4).

Nachteilig für die Schweiz ist hingegen ihr kleiner Binnenmarkt (Platz 39). Die Schweizer Wirtschaft ist deshalb notwendigerweise stark exportorientiert. Dass so viele international tätige Unternehmen in der Schweiz angesiedelt sind, ist nicht selbstverständlich. Diese Unternehmen sind hier, weil die Schweiz ein attraktiver Standort ist, um von hier aus die Weltmärkte zu bedienen. Der freie Zugang zu den grossen und lukrativen Absatzmärkten ist für die kleine Schweiz somit essenziell. Doch in Zeiten von Pandemie, Krieg und Energiekrise ist die geopolitische Grosswetterlage alles andere als ideal für den Freihandel. Wichtige Wirtschaftsmächte setzen derzeit auf Abschottung, Protektionismus und eine staatlich gesteuerte Industriepolitik. Staaten wie die Schweiz müssen sich gezielt um den Erhalt und die Entwicklung von Standortfaktoren bemühen.

Dies gilt umso mehr, als ihre Kostenstruktur häufig hoch ist. Hohe Löhne (siehe Grafik 11) und teure Mieten und Immobilienpreise sind typisch für wohlhabende, erfolgreiche Länder. Im Fall der Schweiz kommt dazu, dass der starke Franken unser Land zu einem vergleichsweise teuren Standort macht. Konkurrenzstandorte haben in genannten Bereichen oft tiefere Kosten.

Traditionellerweise hat die Schweiz Kostennachteile kompensiert, indem sie den Firmen ein Steuerumfeld mit massvoller Belastung bot. Die OECD-Mindeststeuer relativiert diesen Aspekt. Für betroffene Firmen werden die Steuern und damit die Kosten des Standorts Schweiz steigen. Der Bundesrat (2022, S. 7) hält fest: «Für Bund, Kantone und Gemeinden stehen damit ein weiteres Mal die Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze sowie Steuereinnahmen auf dem Spiel.»

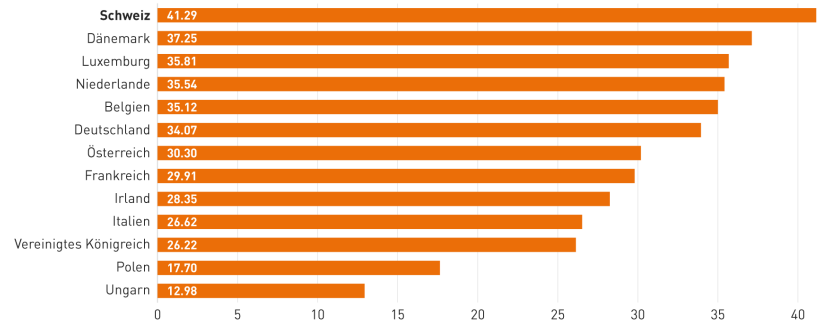
Damit die Schweiz auch künftig im internationalen Standortwettbewerb vorne mitspielen kann und von der Wertschöpfung, den gut bezahlten Arbeitsplätzen und den hohen Steuerzahlungen einer grossen Zahl von internationalen Firmen profitiert, muss sie sich mehr noch als in der Vergangenheit mit der ganzen Palette von

Standortfaktoren auseinandersetzen, Verbesserungen anstossen und Weiterentwicklungen in die Wege leiten.

→ **Grafik 11: Unternehmen bezahlen in der Schweiz die höchsten Löhne. Das rechnet sich für die Firmen, weil der Standort Schweiz äusserst attraktiv ist. Mit der Mindestbesteuerung steigen die Steuerkosten allerdings und ein Standortvorteil der Schweiz wird relativiert.**

Durchschnittliche Arbeitskosten pro Stunde, USD

► Exklusive Sozialversicherungsbeiträge und korrigiert um Kaufkraftparität (KKP) 2016



Quelle: OECD Taxing Wages 2017, ILO
www.economiesuisse.ch

Föderalismus: das Erfolgsrezept der Schweiz

Ein entscheidender Grund für den Schweizer Erfolg im Standortwettbewerb ist der Föderalismus. Der Bund setzt wichtige Rahmenbedingungen, die für die Wirtschaft unabdingbar sind. Beispiele dafür sind die makroökonomische Stabilität, die Verteidigung und Teile der sozialen Sicherheit. Der Bund erhält für diese Aufgaben bedeutende Steuergelder von den Firmen. Für die Unternehmen sind aber regionale und lokale Gegebenheiten ihrer Standorte besonders wichtig. In der aufgrund ihrer Geografie, Geschichte und politischen Ordnung vielgestaltigen Schweiz unterscheiden sich die Bedingungen in den einzelnen Kantonen stark.

Unterschiedliche Branchen haben sich zu Wirtschaftsmotoren entwickelt:

- Genf und Zug sind wichtige internationale Handelsplätze,
- die Nordwestschweiz ist geprägt von innovativer Pharma und Chemie,
- Zürich ist ein weltweit führender Finanzplatz,
- über verschiedene Mittellandkantone hat sich ein Medtech- und Präzisions-Cluster ausgebreitet,
- die Westschweiz ist durch die weltführende Uhren- und Konsumgüterindustrie geprägt,
- in St. Gallen und dem Tessin ist die Textil- und Bekleidungsindustrie stark,
- in der Waadt und im Kanton Schaffhausen haben grosse US-Tochtergesellschaften teilweise seit Jahrzehnten Wurzeln,
- die Bergkantone zeichnen sich durch einen starken Tourismus aus.

Handlungsfähige Kantone und Gemeinden sind zentral für gute Rahmenbedingungen. Mit weitreichenden Kompetenzen in den Bereichen Bildung, Infrastrukturen und Steuern können sie Entwicklungen gestalten und vorantreiben. Das war in der Vergangenheit so und sollte im Interesse einer starken Schweiz auch für die Zukunft so bleiben.

Werden Massnahmen zum Ausgleich der Nachteile der Mindestbesteuerung für nötig erachtet, werden sie am besten in den Kantonen getroffen. Die Kantone kennen die Stärken und Schwächen ihrer Standorte und können zielgenau und wirksam Massnahmen ergreifen. Gerade wirtschaftsstarke Kantone mit vielen internationalen und ertragsstarken Unternehmen tragen eine erhebliche Verantwortung für den Wohlstand der Schweiz. Nicht zuletzt von ihrer Reaktionsfähigkeit auf die Einführung der Mindestbesteuerung hängt es ab, ob die Schweiz auch in Zukunft ein führender, erfolgreicher Firmenstandort bleiben kann.

Mit seinem Beschluss, dass die Kantone 75 Prozent der Einnahmen der Ergänzungssteuer behalten können, stellt das Bundesparlament den Kantonen die notwendigen Mittel zur Verfügung. Aufgabe der Kantone ist es nun, für diese Mittel sinnvolle Verwendung zu finden – Verwendungen, die für die Bevölkerung wie für die Firmen gleichermaßen stimmig sind.

International akzeptierte Standortmassnahmen

Standortmassnahmen dürfen den internationalen Vorgaben nicht widersprechen. Zudem müssen sie volkswirtschaftlich Sinn machen. International verbreitet und akzeptiert sind zum Beispiel Massnahmen im Bereich der Innovationsförderung.

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (F&E) von Unternehmen sind im Interesse der gesamten Gesellschaft. Das durch F&E geschaffene Wissen, neue Methoden, zukunftsweisende Produkte und Prozesse stellen die Grundlage für nachhaltiges Wachstum und langfristigen Wohlstand dar. Staatliche Fördermassnahmen im Bereich F&E sind deshalb weltweit Standard. In verschiedenen Ausprägungen sind sie breit akzeptiert.

Die Schweiz ist ein besonders innovatives Land. Sie nimmt regelmässig einen Spitzenplatz im Global Innovation Index sowie im European Innovation Scoreboard ein und führt das jährliche Ranking der Weltorganisation für geistiges Eigentum seit 2011 an. Dieser Erfolg beruht zu einem grossen Teil auf Tätigkeiten und Investitionen der Privatwirtschaft, die knapp 70 Prozent der F&E-Investitionen finanziert.

Im Steuerbereich kennt die Schweiz heute verschiedene Instrumente zur Förderung von F&E. Zu den Instrumenten gehört der sogenannte F&E-Zusatzabzug für innovative Tätigkeiten. Ein weiteres Instrument, die Patentbox, ermöglicht es Kantonen, Gewinne aus Patenten steuerlich zu ermässigen. Beide Instrumente sind international verbreitet. Für Unternehmen, die nicht unter die Mindestbesteuerung fallen, das heisst für alle KMU und rein national tätigen Unternehmen, sind sie weiterhin uneingeschränkt wirksam. Bei grossen, internationalen Unternehmen mit Mindestbesteuerung wirken die Instrumente allerdings nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr. Die steuerliche Entlastung, zu der die Instrumente führen, kann eine Ergänzungssteuer auslösen, was den Nutzen ganz oder teilweise aufhebt.

In ihren Regeln zur Mindestbesteuerung berücksichtigt die OECD eine alternative Form der F&E-Förderung, sogenannte Steuergutschriften («Tax Credits»). Die OECD hat für diese Gutschriften spezielle Bedingungen definiert («Qualified Refundable Tax Credits»). So dürfen Steuergutschriften nicht an die Bedingung geknüpft sein, dass

ein Unternehmen Gewinn erwirtschaftet. In längeren Verlustsituationen muss die Steuergutschrift zur Auszahlung gelangen. Indem die OECD das Instrument der Steuergutschrift für die Mindestbesteuerung als unschädlich erachtet, ist damit zu rechnen, dass viele Staaten sich mit dieser Form der Standortförderung auseinandersetzen werden. Diverse Staaten kennen Steuergutschriften heute schon und werden das Instrument weiter einsetzen.

Diskussionen, wie auf die Mindestbesteuerung reagiert werden kann, sind in vielen Kantonen am Laufen. Wie der Bundesrat in der Botschaft darlegt (Bundesrat, 2022, S. 26), liegt der Fokus auf einer mit OECD-Vorgaben kompatiblen F&E-Förderung. Der Erhalt von wertschöpfungsintensiven und hochqualifizierten Arbeitsplätzen in der Schweiz und die damit verbundenen zahlreichen positiven volkswirtschaftlichen Effekte stehen dabei im Vordergrund. Das bestätigt zum Beispiel die Regierung des im F&E-Bereich besonders exponierten Kantons Basel-Stadt (RR BS Medienmitteilung vom 19.01.2022). Die in Erwägung gezogenen Massnahmen zielen auf die Förderung der Zusammenarbeit von Hochschulen, Spitzenmedizin, etablierten Unternehmen und Start-ups, zudem soll die Attraktivität für Fachkräfte erhöht werden.

Für die kantonalen Finanzdirektoren (FDK) stehen Massnahmen in den Bereichen Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt sowie Arbeitsmarkt neben dem F&E-Bereich im Zentrum der Überlegungen (FDK Vernehmlassungsstellungnahme vom 7.2.2022). Die Digitalisierung, die Start-up-Förderung sowie die familienexterne Kinderbetreuung sind weitere mögliche Handlungsfelder (ESTV Ergebnisbericht zur Vernehmlassung vom 29.6.2022). Die Regierung des Kantons Zug nennt auch die Förderung von Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Rohstoffabbaus, die Erhöhung des Fachkräftepotenzials, die Förderung von internationalen Schulen und die Unterstützung von Kindertagesstätten oder allenfalls auch Massnahmen im Bereich des preisgünstigen Wohnungsbaus (Antwort des Regierungsrats vom 4.10.2022 auf Interpellation der SVP-Fraktion).

Die kantonalen Diskussionen laufen in eine Vielzahl von Richtungen. Das Bundesparlament hat in seinem Beschluss zur Mindestbesteuerung den Kantonen eine gewisse Sicherheit gegeben, dass sie effektiv über Mittel verfügen werden, um ihre Pläne umzusetzen. Für die Planungen erschwerend wirkt allerdings, dass zurzeit über den Umfang der Mehreinnahmen noch immer grosse Unklarheit herrscht (siehe Kasten am Ende von Kapitel 3). Die Unklarheit wird für einige Jahre weiter bestehen. Tritt die Mindeststeuer für die Geschäftsjahre ab 2024 in Kraft, erfolgt die Veranlagung der Unternehmen nach den neuen Regeln erst 2026. Bis Klarheit über die erstmaligen Einnahmen der Mindestbesteuerung besteht, wird noch einige Zeit vergehen. Wie sich die Einnahmen längerfristig entwickeln, ist völlig unklar.

Exkurs zu Säule 1: Marktstaatenbesteuerung

Säule 1: Eine Antwort auf den Steuerstreit um die Digitalunternehmen?

Das aktuelle Projekt ist bereits das zweite grosse Vorhaben der OECD im Bereich der Unternehmensbesteuerung. Das Vorgängerprojekt BEPS («Base Erosion and Profit Shifting») war gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung gerichtet. Insbesondere US-amerikanische Digitalkonzerne standen in der Kritik, Gewinne künstlich zu verkürzen oder an steuergünstige Standorte zu verschieben. Mit dem BEPS-Projekt sollte sich dies ändern. Das erklärte Ziel des Projekts lautete, die Besteuerung der Firmen am Ort der Wertschöpfung sicherzustellen. Doch im Falle der US-amerikanischen Digitalkonzerne wird die Besteuerung am Ort der Wertschöpfung infrage gestellt. Pascal Saint-Amans, ehemaliger Direktor des OECD Center for Tax Policy sagt dazu: «Früher, vor unseren Bemühungen und der amerikanischen Steuerreform, haben Technologieunternehmen nirgendwo Steuern bezahlt, jetzt bezahlen sie diese in den Vereinigten Staaten. Aber ist das angemessen?»

Zwar sind Softwareentwicklerinnen, Ingenieure, Datenanalysten, Programmiererinnen und Marketingspezialisten im Fall dieser Firmen mehrheitlich in den USA tätig. Vor allem EU-Staaten stellen sich auf den Standpunkt, dass die Besteuerung am Ort der Wertschöpfung dennoch ungerecht ist, weil gerade bei diesen Unternehmen die Gewinnerwirtschaftung weltweit erfolgt. Insbesondere auch EU-Staaten führten in der Folge nationale Digitalsteuern ein (siehe Grafik 3). Weil diese Steuern im Alleingang erhoben werden und international nicht abgestimmt sind, drohen Über- bzw. Doppelbesteuerungen, was zu Konflikten führen kann. Im vorliegenden Fall wird das Verhältnis USA-EU effektiv belastet. Der Zusammenschluss der 20 weltweit grössten Wirtschaftsmächte (G20) gab deshalb im Jahr 2017 der OECD das Mandat, eine globale Konsenslösung zu finden.

Besondere Herausforderungen der Digitalisierung wurden bereits im erwähnten BEPS-Projekt von 2015 diskutiert. Sondersteuern für die digitalisierte Wirtschaft wurden damals für schwierig, wenn nicht unmöglich gehalten, weil die Digitalisierung die gesamte Wirtschaft betrifft und nicht als isoliertes Merkmal eines einzelnen bestimmten Sektors betrachtet werden kann (OECD, 2015, S. 142). Nach mehrjährigen internationalen Verhandlungen einigten sich im Jahr 2021 rund 140 Staaten im OECD/G20 Inclusive Framework darauf, eine «Marktstaatenbesteuerung» für die rund 100 grössten und profitabelsten Unternehmen der Welt einzuführen. Gemäss den Regeln dieser sogenannten Säule 1 sollen Unternehmen, die weltweit einen Umsatz von mehr als 20 Milliarden Euro erwirtschaften und deren Profitmarge grösser als 10 Prozent ist, 25 Prozent des überschüssenden Gewinns in den Marktstaaten versteuern. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, müssen die Ansässigkeitsländer den bisher dort besteuerten Gewinn verringern. Die steuerbaren Gewinne der rund 100 grössten Unternehmen werden somit in Teilen von den Produktions- in die

Marktstaaten verschoben. Im Gegenzug sollen unilaterale Digitalsteuern verboten und die betroffenen Unternehmen vor Doppel- und Überbesteuerungen geschützt werden.

Für die Schweiz hiesse das, dass sie im Rahmen der Säule 1 das Recht erhielte, einen Teil der Gewinne der US-Digitalkonzerne und anderer sehr grosser ausländischer Konzerne zu besteuern (basierend auf dem Umsatz, den diese Firmen in der Schweiz erzielen). Die USA und andere Staaten bekämen im Gegenzug das Recht, Gewinne der grössten Schweizer Konzerne zu besteuern (basierend auf dem Umsatz, den diese in den jeweiligen Staaten erzielen). Die Schweiz als kleiner Markt könnte nur begrenzt vom neuen Marktbesteuerungsrecht profitieren. Gleichzeitig müsste sie als Hauptsteuersitz einiger der weltweit grössten und profitabelsten Unternehmen mit signifikanten Einbussen rechnen. Erste, rudimentäre Schätzungen gehen für Bund und Kantone von Nettosteuerereibussen im dreistelligen Millionenbereich aus.

Voraussetzung für die Umsetzung von Säule 1 ist ein multilaterales Abkommen, das Mitte 2023 zur Unterschrift vorliegen soll. Das Abkommen soll nur in Kraft treten, wenn es von einer «kritischen Masse» von Staaten effektiv in den Parlamenten ratifiziert wird (OECD, 2022, S. 5). Als zwingend erachtet wird namentlich die Ratifikation durch die USA, wo sich die Hauptsitze einer Mehrzahl der betroffenen weltgrössten Konzerne befindet. Die Ratifizierung durch die USA stellt politisch eine sehr hohe Hürde dar. Sollte die Marktstaatenbesteuerung nicht in Kraft treten, könnte dies die vorderhand sistierten Digitalsteuern in der EU und anderswo wieder aufleben lassen. Ein Aufflammen entsprechender Handelskonflikte wird befürchtet.
