

Q&A zur OECD- Mindeststeuer.

Dr. Martin Mosler
und Dr. Marco Portmann.

INHALTSVERZEICHNIS

Geleitwort	1
Executive Summary	2
1. Wer und wieso?	4
1.1 Wer ist die OECD und warum setzt sie sich für eine internationale Steuerreform ein?	4
1.2 Wie kam es zur OECD-Steuerreform?	5
1.3 Wie funktioniert die internationale Steuerpolitik grundsätzlich?	6
1.4 Wieviel Steuern werden jedes Jahr vermieden?	8
1.5 Was ist ein konkretes Beispiel für Steuervermeidung?	9
1.6 Gibt es einen ruinösen Steuerwettbewerb («Race to the bottom») zwischen den Ländern?	10
1.7 Welche Argumente sprechen für den Steuerwettbewerb?	13
2. Was soll geschehen und wann?	17
2.1 Was sieht die OECD-Steuerreform vor?	17
2.1.1. Was sieht Säule 1 vor?	17
2.1.2. Was sieht Säule 2 vor?	18
2.2 Gibt es Ausnahmen von der Reform?	19
2.3 Wie setzt die Schweiz die Mindestbesteuerung der OECD um?	20
2.3.1 Was ist der aktuelle Stand auf Bundes- und Kantonebene?	20
2.3.2 Was sieht der Entwurf des Bundesrats vor?	21
2.3.3 Warum will der Bundesrat die Umsetzung mit der Schaffung einer Verfassungsgrundlage in Angriff nehmen?	22
2.3.4 Warum schlägt der Bundesrat die Schaffung einer neuen Bundessteuer vor?	22
2.3.5 Wie fallen die Reaktionen der interessierten Kreise auf die Vernehmlassungsvorlage aus?	23
2.3.6 Was ist der weitere Zeitplan für die nahe Zukunft bezüglich der Mindestbesteuerung?	25
2.3.7 Welche Sanktionen würden bei einer Verzögerung oder einem Ausbleiben der Reform in der Schweiz drohen?	26
3. Was sind die abschätzbaren Konsequenzen der Steuerreform und die derzeitigen Meinungen dazu?	28
3.1 Welche Auswirkungen hat die Reform weltweit?	28
3.1.1 Welche Effekte haben Säule 1 und 2 zusammen?	29
3.1.2 Welche Effekte hat Säule 1?	29
3.1.3 Welche Effekte hat Säule 2?	30

3.2 Wie präzise sind Abschätzungen über die Folgen der Steuerreform?	31
3.3 Wie sind Säule 1 und 2 aus ökonomischer Sicht zu bewerten – schränken sie tatsächlich den globalen Steuerwettbewerb ein?	32
3.3.1 Was sagt die Theorie der optimalen Besteuerung zur Säule 1?	33
3.3.2 Was sagt die Theorie der optimalen Besteuerung zur Säule 2?	35
3.4 In welchem Umfang ist die Schweizer Wirtschaft betroffen?	36
3.4.1 Welche Unternehmen sind betroffen, wie ist die Schweiz insgesamt betroffen? ..	37
3.4.2 Wie schätzen Schweizer Ökonomen die Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen ein?	38
3.4.3 Was macht die Quantifizierung der Effekte in der Schweiz so kompliziert?	39
3.5 Inwiefern ist der Schweizer Föderalismus von der Mindestbesteuerung betroffen?.....	40
3.5.1 Interkantonaler Steuerwettbewerb und Föderalismus	41
3.5.2 Betroffenheit nach Kanton	44
3.5.3 Wie können Bund und Kantone die Standortattraktivität erhalten?.....	47
3.6 Was sind die ökonomischen Konsequenzen, wenn Unternehmen mehr Steuern zahlen?.....	49
3.7 Haben einzelne Länder Bedenken?.....	50
4. Konklusion und Einschätzung	52

Geleitwort

Die Einigung auf das Projekt der OECD zur weltweiten Durchsetzung einer Minimalsteuer darf man mit Fug und Recht als steuerpolitische Revolution bezeichnen. Was technisch klingt, ist realpolitisch höchst relevant – und wird weithin in der Öffentlichkeit unterschätzt.

Die OECD wird damit das von den einen Staaten gewünschte und von den anderen Staaten gefürchtete Kartell für die Besteuerung der grossen und international tätigen Unternehmen etablieren. Das ist ein Novum in der Steuergeschichte. Grund genug für das Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik IWP, die Sache zu analysieren.

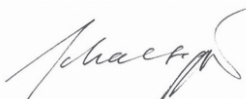
Wie gestaltet sich das Projekt genau? Welche Folgen hat die neue Steuerlandschaft für die Schweiz? Wird das Projekt die Steuerpolitik fairer und effizienter machen? Das sind wichtige Fragen, zu denen Dr. Martin Mosler und Dr. Marco Portmann, beide Bereichsleiter des IWP, in ihrer Analyse fachkundig Antworten liefern.

Die vorliegende Studie ist nicht nur eine höchst informative und zugängliche Lektüre, sie behandelt auch ein für die Schweizer Wirtschaftspolitik sehr relevantes Thema. Wir wollen mit dieser Analyse Antworten auf die drängendsten Fragen bieten, die sich im Verlauf der nächsten Monate stellen werden, wenn sich die Politik der Umsetzung der minimalsteuerspezifischen Vorgaben für die Schweiz zuwendet. Die Steuerrevolution der OECD wird sich kaum abwenden lassen. Es stellt sich daher die Frage, wie sich die Schweiz als Gründungsmitglied der OECD sicher zwischen Skylla und Charybdis durch die stürmischen Steuergewässer manövrieren kann.

Unsere Beurteilung präsentiert sich wie folgt:

Erstens: Die steuerpolitischen Spielräume werden auf absehbare Zeit im Bereich der Unternehmenssteuern gering bleiben. Die Vorgaben so einzuhalten, dass eine internationale Ächtung abgewendet werden kann, ist daher klug. Weniger klug wäre es, jetzt als Reaktion darauf in einen Subventionswettbewerb einzutreten. Eine breite, allgemeingültige und verlässliche Steuerbasis ist aus ordnungspolitischen Gründen entscheidend, um nicht in die Geiselschaft der Sonderinteressen zu geraten. Ausserdem werden auch auf diesem Gebiet die Freiheitsgrade zusehends durch internationale Vorgaben eingeengt.

Zweitens: Es braucht eine ganzheitliche Betrachtung der Standortattraktivität. Für Standortentscheide sind die Steuern auf Ebene der natürlichen Personen gerade für eine kleine und offene Volkswirtschaft mit attraktiven Lebensbedingungen von zunehmender Bedeutung. Die Schweiz ist bei der Einkommens- und vor allem der Vermögensteuer höchstens internationale Mittelklasse. Hier sind die steuerpolitischen Vorgaben der OECD viel weniger einengend. Es besteht genügend Spielraum, sich in diesem Feld besser zu positionieren und das Einkommen und das Vermögen der natürlichen Personen steuerlich zu entlasten.



Prof. Dr. Christoph Schaltegger, Direktor IWP

Executive Summary

1. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erarbeitet ökonomische Analysen und politische Handlungsempfehlungen.
2. Die OECD-Steuerreform wurde in langjährigen Verhandlungen über und Initiativen gegen die internationale Steuervermeidung im Rahmen des sogenannten «OECD/G20 Inclusive Framework» unter Mitarbeit von 141 Länder ausgearbeitet. Die Reform erreichte ihren Durchbruch im Oktober 2021 mit der Zustimmung der G20-Staaten.
3. Die Grundlagen der internationalen Besteuerung umfassen Prinzipien zum Besteuerungsort, der Bemessungsgrundlage und Steuersätzen. Besteuerungsrechte werden oft in Doppelbesteuerungsabkommen geregelt.
4. Es wird geschätzt, dass 36 Prozent der Gewinne multinationaler Unternehmen in Tiefsteuerländern versteuert werden.
5. Als Anschauungsbeispiel eines über viele Jahre praktizierten Konstrukts zur Steuervermeidung sei der «doppelte Ire mit einem eingeklemmten Holländer» genannt. Bei diesem Konstrukt transferierten Unternehmen ihre Gewinne von Irland über die Niederlande auf die Bahamas.
6. Zwar sind die gesetzlichen Standardsteuersätze seit 1985 weltweit gesunken, jedoch sprechen stabile Unternehmenssteuererträge gegen einen ruinösen Steuerwettbewerb.
7. Steuerwettbewerb kann die fiskalische Disziplin des Staates sowie die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Güter erhöhen.
8. Gemäss Säule 1 der OECD-Steuerreform werden die Gewinne von Grossunternehmen nicht mehr nur in Ländern besteuert, in denen das Unternehmen ansässig ist, sondern ein Teil der Gewinnbesteuerung erfolgt neu in Ländern, in denen die Produkte abgesetzt werden. Säule 2 sieht einen Mindeststeuersatz von durchschnittlich 15 Prozent auf den weltweiten Gewinn von grösseren Unternehmen vor.
9. Einzelne Wirtschaftssektoren sind von der Reform ausgenommen.
10. Die Schweiz will die Reform zunächst über eine Verfassungsänderung und temporäre Verordnungen ab Januar 2024 umsetzen. Vorgesehen ist die Schaffung einer neuen Bundessteuer. Deren Ertrag soll zu 25 Prozent dem Bund und zu 75 Prozent den Kantonen zustehen.
11. Die OECD geht davon aus, dass die weltweiten Unternehmenssteuererträge um 46 bis 73 Milliarden Franken steigen werden.
12. Ökonomische Abschätzungen der OECD-Reform unterliegen Ungenauigkeiten. Dennoch ist klar: Sie dürften für Niedrigsteuerländer wie die Schweiz ohne Anpassungen einschneidende Folgen haben.
13. Aus Sicht der optimalen Steuertheorie sind die volkswirtschaftlichen Kosten von Säule 1 eher gering, sofern Monopolerträge ausgeschöpft werden. Säule 2 ist aufgrund der Einschränkung des Wettbewerbs mit höheren volkswirtschaftlichen Kosten verbunden.
14. Sowohl die Umverteilung von Steuersubstrat an Marktstaaten als auch die Mindeststeuer werden den internationalen Standortwettbewerb um Unternehmen nicht beenden; der Fokus des Standortwettbewerbs wird sich auf andere Faktoren verlagern. Bereits heute subventionieren zahlreiche Länder Forschungs- und Entwicklungsleistungen von Unternehmen. Viele Subventionsinstrumente werden von der Mindeststeuer nicht tangiert. Wohn-, Arbeits-, Forschungs- und Innovationsstandorte wie die Schweiz dürften über mehr Optionen verfügen, im zukünftigen Standortwettbewerb attraktiv zu bleiben, als reine Offshore-Standorte oder auch Entwicklungsländer.

15. Die von der Schweiz per 1. Januar 2020 eingeführte Patentbox wird vom OECD-Regelwerk nicht berücksichtigt. Unternehmen, die erheblich von Steuervergünstigungen aufgrund der Patentbox profitiert haben, könnten die Mindeststeuer von 15 Prozent unterschreiten.
16. In der Schweiz sind von Säule 1 weniger als 10 Unternehmen, von Säule 2 etwa 200 Schweizer Konzerne und 2'000 Tochterfirmen ausländischer Konzerne betroffen. Der Bund schätzt die kurzfristigen Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden aufgrund der Mindeststeuer (Säule 2) auf 1 bis 2.5 Milliarden Franken. In der mittleren und längeren Frist wird mit Unternehmenswegzügen und folglich steuerlichen Mindereinnahmen gerechnet.
17. Die OECD-Steuerreform greift tief in Schweizer Föderalismus, v.a. in den interkantonalen Steuerwettbewerb und den nationalen Finanzausgleich, ein.
18. Für die Schweiz wird geschätzt, dass eine Erhöhung der Unternehmenssteuersätze um 1 Prozentpunkt die Unternehmenssteuererträge um 0.4 bis 2.2 Prozentpunkte senkt.
19. Den Schweizer Kantonen stehen zahlreiche Optionen offen, wie sie den Verlust von Standortattraktivität wettmachen können. Die Subventionierung von Forschung und Entwicklung, die Förderung von Hochschulen, die Senkung von Lohnnebenkosten, die Steigerung der Attraktivität aus Sicht der Expats, sowie generell die Erhöhung der steuerlichen Attraktivität der Schweiz für natürliche Personen werden von Experten vorgeschlagen.
20. Mehrere Länder haben der OECD-Steuerreform noch nicht zugestimmt, plädieren für eine verzögerte Einführung oder waren erst gar nicht an den Verhandlungen beteiligt.

1. Wer und wieso?

1.1 Wer ist die OECD und warum setzt sie sich für eine internationale Steuerreform ein?

Die OECD ist eine multilaterale Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Ihr gehören 38 Länder mit vorwiegend hohen Pro-Kopf-Einkommen an. Neben ökonomischen Analysen und politischen Handlungsempfehlungen erarbeitet sie auch internationale Regeln und Standards. Kritiker bezeichnen sie aufgrund ihrer Ausrichtung und Mitgliedsländer als Kartell der grossen Staaten. Andere sehen in dem Gremium die Möglichkeit, vernünftige multilaterale Rahmenbedingungen für die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer zu setzen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde 1948 gegründet und sollte den Wiederaufbau Europas nach dem Krieg organisieren. Die Schweiz zählt zu den Gründungsmitgliedern. Seit den 1960er-Jahren wurde die OECD zu einer internationalen Plattform für den Austausch und die Umsetzung von Wirtschaftsreformen, Richtlinien und Standards ausgebaut. Ihr gehören heute 38 Mitgliedstaaten mit vorwiegend hohen Pro-Kopf-Einkommen an. Die Beschlussfassung erfolgt nach dem Einstimmigkeitsprinzip. Den Beschlüssen kommt keine formale Rechtskraft zu, die Umsetzung erfolgt über Gruppendruck («soft law»).

Laut OECD-Konvention sind die Ziele der Organisation die Wahrung der finanziellen Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung zur Steigerung der Lebensstandards in den Mitgliedstaaten. Die Entwicklung soll in Einklang mit internationalen Verpflichtungen auf multilateraler und nichtdiskriminierender Grundlage stattfinden und zur Ausweitung des Welt Handels beitragen (OECD 2022a). Die OECD erarbeitet Datengrundlagen, ökonomische Analysen und basierend darauf politische Handlungsempfehlungen für alle staatlichen Handlungsfelder, von der Arbeitsmarkregulierung über Best-Practices in der Verwaltung bis hin zur Sozial- und Steuerpolitik. Neben unverbindlichen Handlungsempfehlungen erarbeitet die OECD auch zahlreiche Regeln und internationale Standards. Mit diesen Standards wurden in der Vergangenheit auf Listen «unkooperativer Steueroasen» und nicht konforme Staaten publiziert (Ihle 2012, OECD 2022b), um einen gewissen Gruppendruck zu erzeugen. Von Befürwortern wird die OECD als ein notwendiges Korrektiv gegen die Regellosigkeit des internationalen Wettbewerbs gesehen. Gerade die globale Mindestbesteuerung sei ein wichtiger Schritt, um den Unterbietungswettbewerb bei Steuern für Unternehmen zu beenden (OECD 2013). Von Kritikern wird die OECD hingegen als ein Kartell der grossen Staaten betrachtet, welches die Konkurrenz von Nicht-Mitgliedsstaaten schwächen soll (Janssen 2021). Demnach werden vor allem Politikmassnahmen umgesetzt, die im Sinne von grösseren und wirtschaftsstärkeren Ländern sind. Die Rolle der OECD ist daher unter Politikern und Ökonomen nicht unumstritten.

Quellen

- Ihle, P. (2012). 1000-Milliarden-Brandmauer. *Handelszeitung*. Abrufbar unter: <https://www.handelszeitung.ch/politik/1000-milliarden-brandmauer>
- Janssen, A. (2021). Kartell der Schuldenstaaten: gegen den staatlichen Steuerwettbewerb. *Markt und Moneten. Schweizer Monat*. Abrufbar unter: <https://schweizermonat.ch/kartell-der-schuldenstaaten/>
- OECD (2013). *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*. Abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>
- OECD (2022a). *Who we are*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/about/>
- OECD (2022b). *List of Uncooperative Tax Havens*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/countries/andorra/list-of-unco-operative-tax-havens.htm>

1.2 Wie kam es zur OECD-Steuerreform?

Seit der Jahrtausendwende gibt es steigenden Druck durch grosse Länder und Organisationen wie die OECD und die Europäische Union, Steuervermeidungspraktiken internationaler Unternehmen zu unterbinden. Die Gründe für den Ausbau von Steuervermeidung liegen erstens im technologischen Wandel: Um in einem Land digitale Dienstleistungen anzubieten, braucht es vor Ort keine Betriebsstätten. Zweitens steigt die Bedeutung von Immaterialgütern: Diese sind schwer zu bewerten und eignen sich zur Gewinnverschiebung. Drittens haben Finanzkrisen und die Covid-Pandemie einigen Staatshaushalten zugesetzt und den Einnahmendruck erhöht. Dies hatte jüngst einige Staaten zu unilateralen Besteuerungsmassnahmen gegen internationale Unternehmen veranlasst. Ein multilaterales, durch die OECD koordiniertes Vorgehen wird allgemein als weniger schädlich eingeschätzt.

Die Praktiken internationaler Unternehmen, durch Verlagerungen von Firmensitzen in Niedrigsteuerränder Steuern in Hochsteuerrändern zu umgehen, rückten um die Jahrtausendwende in den Fokus der OECD und der Europäischen Union (EU). So fand sich etwa die Schweiz auf einer «grauen Liste» wieder. Die Eidgenossenschaft reagierte darauf und beabsichtigte unter anderem mit der Unternehmenssteuerreform III, Sondersteuerregimes für ausländische Unternehmen abzuschaffen (Studer 2021).

Im Nachgang zur Finanzkrise 2008/09 initiierte die OECD den Aktionsplan «Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)». BEPS adressiert vor allem die Gewinnverschiebung multinationaler Konzerne in Niedrigsteuerränder. Aus dem Aktionsplan entstand ein 15-Punkte-Programm. Nennenswert daraus ist der automatische internationale Informationsaustausch zwischen den teilnehmenden Nationen, der auch das Schweizer Bankgeheimnis berührte. Auch das 2015 eingeführte «Country-by-Country-Reporting» geht auf die BEPS-Initiative zurück. Das Reporting ist heute eine wichtige Datenquelle, die Auskunft über die Gewinne, Umsätze und internationalen Verflechtungen der international tätigen Konzerne gibt (OECD 2022a).

In der Schweiz wurden zuletzt auf Druck der OECD mit der Unternehmenssteuerreform die Steuerprivilegien der Kantone für «Statusgesellschaften» aufgehoben. Dabei handelte es sich um eine privilegierte Besteuerung von geistigem Eigentum, Lizenzen, Patenten und Unternehmensbeteiligungen, von denen ausländische Unternehmen profitierten. Viele Kantone führten das neu geschaffene Instrument der Patentboxen ein, welches den Unternehmen

steuerliche Begünstigungen für Gewinne aus Patenten und geistigem Eigentum zugesteht, falls wesentliche Forschungsleistung in der Schweiz stattfindet (Eidgenössisches Finanzdepartement 2019, Patentbox 2022).

Die Intensivierung der Ausarbeitung einer multilateralen Lösung zur Bekämpfung von Steuervermeidung unter der Federführung der OECD und den G7-Staaten sollte unilaterale Massnahmen einzelner Länder im Kampf gegen aus ihrer Sicht illegitime Steuerverschiebung zuvorkommen. Zahlreiche Länder stürzten sich zunehmend darauf, dass digitale Unternehmen in ihren Ländern hohe Umsätze und Gewinne erzielen konnten. Denn einerseits benötigen digitale Dienstleistungen keine Betriebsstätte im Absatzland. Der Verkäufer wird folglich vor Ort nicht gewinnsteuerpflichtig. Andererseits sind die Gewinne digitaler Unternehmen oft Ausfluss von Immaterialgütern. Immaterielle Vermögenswerte lassen sich nur schwer bewerten und können zugleich einfach zwischen Ländern verschoben werden. So hatte etwa Frankreich zwischenzeitlich eine Digitalsteuer in Kraft gesetzt. Diese hätte in erster Linie die grossen US-Konzerne wie Facebook belastet, wogegen sich die Vereinigten Staaten mit Retorsionsmassnahmen erfolgreich zur Wehr setzten (Osman 2020).

Für eine breitere Akzeptanz der Massnahmen gegen die Steuervermeidung bindet die OECD im Rahmen des «Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting» auch Nicht-OECD-Länder in den Reformprozess ein. Insgesamt sind 141 Länder an der Ausarbeitung der Reformen beteiligt, wobei die laufenden Arbeiten von einer Lenkungsgruppe aus 24 Ländern geführt werden (OECD 2022b). Seit Oktober 2019 arbeitet die OECD an einer globalen Mindeststeuer für multinationale Konzerne. Im Juli 2021 stimmten zunächst rund 130 Länder dem Vorschlag der OECD zu, und im Oktober 2021 verdeutlichten die G20-Länder nochmals ihre Unterstützung (Männer 2021). Die Umsetzung der multilateralen Konvention soll ab 2023 erfolgen (OECD 2022a).

Quellen

- Eidgenössisches Finanzdepartement (2019). *Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)*. Abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/gesetzgebung/abstimmungen/staf/fb-steuervorlage17.html>
- OECD (2022a). *Understanding tax avoidance*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tax/beps/>
- OECD (2022b). *About OECD BEPS*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>
- Osman, Y. (2020). Frankreich verschiebt Digitalsteuer, USA verzichten auf Strafzölle – Paris nennt Details. *Handelsblatt*. Abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/25462090.html>
- Männer, S. (2021). Regierungschefs unterstützen globale Mindeststeuer. *Zeit*. Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-10/g20-weltweite-steuerreform-globale-mindeststeuer-unternehmen-oecd-staaten-regierungschefs>
- Patentbox (2022). *Die Patentbox in der Schweiz*. Abrufbar unter: <https://www.patent-box.ch/>
- Studer, T. (2021). *Die Schweizer Bundesfinanzen. Die Finanzgeschichte des Bundes von der Bundesstaatsgründung bis zur Gegenwart*. Im Erscheinen. Dissertation, Universität Luzern.

1.3 Wie funktioniert die internationale Steuerpolitik grundsätzlich?

Zur Bestimmung des Steuerortes bei der grenzüberschreitenden Besteuerung von Leistung oder Lieferungen greift meist das Bestimmungsland-Prinzip, nach dem die Mehrwertsteuer bei Exporten erst im Zielland erhoben wird. Bei der grenzüberschreitenden Besteuerung von Gewinnen gilt das Betriebsstätten-Prinzip. Demnach entrichten Unternehmen Gewinnsteuern in Ländern, in denen sie eine (physische) Präsenz haben. Die Bemessungsgrundlage ist die Basisgrösse,

auf die der Steuersatz angewendet wird. Internationale Unternehmen können durch Gewinnverschiebungen die Bemessungsgrundlage künstlich ändern. Der Gewinnsteuersatz variiert weltweit stark und beträgt beispielsweise 0 Prozent auf den Bahamas, durchschnittlich 14.9 Prozent in der Schweiz und 30 Prozent in Deutschland. Doppelbesteuerungsabkommen regeln, welches Land welchen Anteil der Unternehmensgewinne bei sich besteuern darf.

Ertragssteuern auf den Netto-Zufluss von Geld, vor allem die Gewinnsteuer, sowie Verbrauchssteuern für die Verwendung von Geld, vor allem die Mehrwertsteuer, sind als Steuerarten für die internationale Steuerpolitik von besonderer Bedeutung. Teilweise fallen auch Besitzsteuern auf das Eigentum von Vermögen, wie die Liegenschaftssteuer, sowie Verkehrssteuern für die Teilnahme am Rechts- und Wirtschaftsverkehr, wie die Stempelabgabe, in den Bereich der internationalen Steuerpolitik. Vereinfacht zeichnen sich grenzüberschreitende Steuerbeziehungen neben der Bestimmung des Steuerpflichtigen durch drei weitere, wichtige Merkmale aus: die Bestimmung des Steuerortes, die Definition der Bemessungsgrundlage und die Festlegung des Steuersatzes.

Bei der grenzüberschreitenden Besteuerung einer Leistung oder Lieferung kann der Steuerort nach zwei Prinzipien bestimmt werden. Gemäss des Ursprungslandprinzips erhebt das Land die Umsatzsteuer, in dem das Unternehmen seinen Sitz bzw. die leistende Niederlassung hat. Damit wird die Mehrwertsteuer von Exporten vor dem Versand erhoben. Das Verfahren ist zwar verwaltungstechnisch einfach, jedoch kaum verbreitet. Stattdessen hat sich das Bestimmungslandprinzip weitestgehend durchgesetzt. Die Umsatzsteuer fällt demnach erst im Zielland an, sodass Exporte vor dem Versand nicht besteuert werden. Dieses Verfahren hat den bedeutenden Vorteil, dass so erhobene Steuern keine relevanten Kostenbestandteile im internationalen Wettbewerb darstellen.

Bei der grenzüberschreitenden Besteuerung von Gewinnen gilt für die Bestimmung des Steuerortes generell das Betriebsstätten-Prinzip. Gewinnsteuern fallen demnach in dem Land an, in dem die Betriebsstätte eines Unternehmens für die fragliche Tätigkeit liegt. Mit einer Betriebsstätte ist dabei die (physische) Präsenz gemeint, durch welche die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens ausgeübt wird, wie beispielsweise Fabriken oder Niederlassungen, aber auch die Anstellung von Mitarbeitern. Die Gewinnbesteuerung erfolgt auf den Mehrgewinn, der ursprünglich im jeweiligen Land erwirtschaftet wurde. Gewinne im Ausland wurden bisher normalerweise nicht besteuert, auch wenn das Inland am Umsatz beteiligt ist.

Die Bemessungsgrundlage ist die Basisgrösse, auf die der Steuersatz angewendet wird. Die Bemessungsgrundlage bei der Gewinnsteuer ist beispielsweise – vereinfacht gesprochen – der ausgewiesene Gewinn des Unternehmens, angepasst um steuerliche Abzugsposten. Bei global agierenden Unternehmen besteht die Besonderheit, dass als Abzugsposten beim Gewinn jene Kosten gelten können, die durch Tochterunternehmen in Niedrigsteuere ländern generiert werden, wodurch der ausgewiesene Gewinn im Hochsteuerland künstlich verringert wird. Diese Verschiebung von Gewinnen und damit Änderung der Bemessungsgrundlage zwischen Ländern kann beispielsweise durch Lizenzgebühren, Darlehen oder Markenrechte erfolgen.

Zuletzt findet der Steuersatz in einem Land Anwendung auf die Bemessungsgrundlage. Für Gewinnsteuern variiert er weltweit stark: Während die Bahamas keine Gewinnsteuer

erheben, liegt er in der Schweiz im Durchschnitt bei 14.9 Prozent. In der Europäischen Union beträgt er durchschnittlich 20.7 Prozent, in Deutschland 30 Prozent (KPMG 2022).

Doppelbesteuerungsabkommen regeln den Verteilmodus zwischen Staaten, d.h. welches Land welche Gewinnanteile bei sich besteuern darf. Das Besteuerungsrecht für einen bestimmten Gewinnanteil besteht dabei nur für einen der beteiligten Staaten, wodurch doppelte Besteuerung und doppelte Nicht-Besteuerung vermieden werden. Solche Abkommen können durch bilaterale Verträge ergänzt werden, beispielsweise durch Verträge zum Informationsaustausch von Vermögenswerten. Seit den 1920er-Jahren entstanden mehr als 3'000 Doppelbesteuerungsabkommen, deren internationaler Standard von der OECD erarbeitet wurde. Als problematisch stellte sich in jüngerer Vergangenheit mit Blick auf die fortschreitende Digitalisierung von Geschäftsmodellen die Koppelung von Besteuerungsrechten an die physische Präsenz von Unternehmen heraus.

Im Zusammenhang der internationalen Steuerpolitik muss zudem der Unterschied zwischen Steuerhinterziehung und Steuervermeidung festgehalten werden. Steuerhinterziehung ist das illegale Unterlassen von Steuerzahlungen, beispielsweise wenn als Zahlung erhaltenes Bargeld gegenüber den Finanzbehörden nicht angegeben wird. Steuervermeidung hingegen umfasst das legale, also gesetzeskonforme Umgehen von Steuerzahlungen, beispielsweise durch das Ausnutzen von Doppelbesteuerungsabkommen.

Quelle

KPMG (2022). *Corporate tax rates for 2011-2021*. Abrufbar unter: <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

1.4 Wieviel Steuern werden jedes Jahr vermieden?

Daten zur globalen Steuervermeidung unterliegen Unsicherheiten. Es wird geschätzt, dass 36 Prozent der Gewinne multinationaler Unternehmen in Tiefsteuerrländer versteuert werden. Etwa 5 Prozent aller ausländischen Gewinne von US-Unternehmen wurden um 2015 in der Schweiz ausgewiesen.

Von 2004 bis 2014 zusammengenommen betrug der Bruttogewinn vor Steuern von Apple Sales International mit Sitz in Irland ungefähr 120 Milliarden Euro. Die gezahlten Gewinnsteuern schwankten dabei jährlich zwischen nur 0.005 Prozent und 1 Prozent. Apple vermied in dem Zeitraum etwa 21.5 Milliarden Franken an Gewinnsteuern, wobei die Steuerpraxis von der Europäischen Kommission als teilweise illegal eingestuft wurde (Coffey 2016, Europäische Kommission 2016). Für das Jahr 2019 wurde geschätzt, dass die grossen Digitalunternehmen Google, Facebook und Microsoft etwa 3.3 Milliarden Franken an Gewinnsteuern in Entwicklungsländern vermieden (Archer 2020). Und Amazon EU mit Sitz in Luxemburg zahlte im Jahr 2020 bei einem Umsatz von 47.5 Milliarden Franken keinerlei Gewinnsteuern (Fair Tax Foundation 2021). Schätzungen zur Höhe der weltweiten Steuervermeidung unterliegen jedoch oft grossen Unsicherheiten.

Gemäss Tørsløv, Wier und Zucman (2021) werden 36 Prozent der Gewinne multinationaler Unternehmen in Tiefsteuerrländer versteuert. Die Autoren schätzen, dass bei einer Reallokation der Gewinne zu den Ursprungsländern die Unternehmensgewinne in den

Hochsteuerländern der EU um etwa 20 Prozent, in den USA um 10 Prozent und in den Entwicklungsländern um 5 Prozent steigen würden. Die Unternehmensgewinne in den Tiefsteuerländern gingen um 55 Prozent zurück. In der Schweiz wurden nach Keightley und Stupak (2015) rund 5 Prozent aller ausländischen Gewinne von US-Unternehmen ausgewiesen. In einem älteren Papier zeigt Zucman (2014) auf, dass US-Firmen um die Jahre 2010 bis 2013 etwa zehnmal so viele Gewinne in Tiefsteuerländer verschoben wie noch in den 1980er-Jahren. Allgemein sei angemerkt, dass das Körperschaftssteuersystem, das ursprünglich 1920 von der League of Nations vorgeschlagen wurde, aufgrund der zunehmenden Mobilität von Firmen nicht mehr effektiv ausgestaltet ist. In den USA machen Körperschaftssteuereinnahmen rund 30 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus, in Europa sind es etwa 20 Prozent (OECD 2021). Kritiker meinen, dass die Globalisierung von Unternehmensstrukturen es stetig schwieriger macht, die Steuereinnahmen zu bestimmen und zu vereinnahmen. Die Regierungen in Hochsteuerländern erhoffen sich, durch die OECD-Steuerreformen Unternehmensgewinne verstärkt in ihren Ländern besteuern zu können.

Im Bereich der natürlichen Personen finden Alstadsaeter, Johannesen und Zucman (2019), dass in Skandinavien 3 Prozent der Steuerleistungen durch Steuervermeidung umgangen wird. Für die Top-0.01-Prozent der natürlichen Personen bezogen auf die Vermögensverteilung liegt der Wert sogar bei 25 Prozent.

Quellen

- Alstadsæter, A., Johannesen, N., und Zucman, G. (2018). Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89-100.
- Alstadsæter, A., Johannesen, N., und Zucman, G. (2019). Tax evasion and inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073-2103.
- Archer, D. (2020). *How just three big tech companies could address nurse shortages in 20 poor countries by paying their fair share of corporate tax*. Abrufbar unter: <https://actionaid.org/opinions/2020/how-just-three-big-tech-companies-could-address-nurse-shortages-20-poor-countries>
- Coffey, S. (2016). *Apple Sales International by the numbers*. Abrufbar unter: <http://economic-incentives.blogspot.com/2016/03/apple-sales-international-by-numbers.html>
- Europäische Kommission (2016). *State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to 13 billion*. European Commission Press Release. Abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2923
- Fair Tax Foundation (2021). *Silicon Six analysis*. Abrufbar unter: <https://fairtaxmark.net/supporters/silicon-six-end-the-decade-with-100-billion-tax-shortfall/>
- Keightley, M. P., und Stupak, J. M. (2015). Corporate tax base erosion and profit shifting (BEPS): An examination of the data. Congressional Research Service.
- OECD (2021). *Corporate Tax Statistics, Third Edition*. Paris: OECD Publishing Services.
- Tørsløv, T., Wier, L., und Zucman, G. (2020). *The Missing Profits of Nations*. Abrufbar unter: <https://gabriel-zucman.eu/files/TWZ2021.pdf>
- Zucman, G. (2014). Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 121-48.

1.5 Was ist ein konkretes Beispiel für Steuervermeidung?

Um Gewinnsteuern in Europa zu vermeiden, konnten Unternehmen lange Zeit eine Konstruktion mit Tochterfirmen nutzen. Dazu wurden Gewinne in einer irischen Tochter gesammelt und mittels Lizenzzahlungen über eine niederländische Zweigstelle auf die Bahamas transferiert, wo keine Gewinnsteuer anfällt.

Eine beliebte Konstruktion, um Steuern legal zu vermeiden, war über viele Jahre die «Doppelter Ire mit einem eingeklemmten Holländer»-Praxis (Arel-Bundock 2017). Bis Ende 2019 konnten international agierende Unternehmen ihre Steuerlast durch Gewinnverschiebungen in Niedrigsteuerländer massiv drücken.

Für die Konstruktion bedarf es – vereinfacht gesagt – dreier Tochterunternehmen. Google Irland ist eine reguläre Firma mit Sitz in Irland. Sie sammelt die Gewinne von Tochterfirmen ein, die in Europa tätig sind. Google Bahamas ist eine Briefkastenfirma, die zwar im Handelsregister von Irland eingetragen ist, ihren Sitz jedoch auf den Bahamas hat. Sie bekommt alle Lizenzen und Markenrechte übertragen. Zuletzt gibt es Google Niederlande, die eine Briefkastenfirma im Handelsregister der Niederlande ist. Sie leitet nur Geld weiter. Zunächst fällt der originäre Gewinn bei Google Irland an. Google Bahamas verlangt jedoch Lizenzzahlungen auf die Nutzung von Codes und die Gebühren für die Verwendung der Marke, die im besten Fall der Höhe der Gewinne von Google Irland entsprechen. Anstatt die Zahlungen direkt an Google Bahamas zu leisten, läuft die Zahlung zunächst von Google Irland an Google Niederlande und von dort weiter auf die Bahamas. In Irland werden keine Steuern gezahlt, da offiziell wegen der Lizenzzahlungen und Gebühren kein Gewinn angefallen ist. Zudem sah das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Irland und den Niederlanden keine Quellensteuer vor. In den Niederlanden wurde das Geld nur durchgeleitet, und bei Transaktionen zwischen den Niederlanden und den Bahamas fiel keine Quellensteuer an. Die Gewinne landeten schliesslich auf den Bahamas, die ihrerseits jedoch keine Gewinnsteuer erheben. Damit wurde der Gewinn letztlich nirgends versteuert.

Quelle

Arel-Bundock, V. (2017). The unintended consequences of bilateralism: Treaty shopping and international tax policy. *International Organization*, 71(2), 349-371.

1.6 Gibt es einen ruinösen Steuerwettbewerb («Race to the bottom») zwischen den Ländern?

Die gesetzlichen Standardsteuersätze sind seit 1985 stark gesunken, was jedoch nicht ausschliesslich auf den Steuerwettbewerb zurückzuführen ist.

Aussagekräftiger zur Einordnung des Steuerwettbewerbs sind eher die effektiven Durchschnittssteuersätze, weil sie die Steuerbasis berücksichtigen. Das Steueraufkommen ist trotz sinkender Steuersätze durch einen gleichzeitigen Anstieg der Unternehmensgewinne und die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage stabil geblieben. Der Steuerwettbewerb hat dazu geführt, dass kleinere Länder ihre Standortattraktivität steigern konnten, während grössere Länder etwaige Steuermindereinnahmen anderweitig kompensierten.

Die OECD-Steuerreformen wurden teils mit Verweisen auf einen weltweit ruinösen Steuerwettbewerb gerechtfertigt. Der grösste Kritikpunkt an jenem Steuerwettbewerb ist, dass er zu einem «Race to the bottom» führen kann – d.h. nicht nachhaltig niedriger werdenden Steuersätzen und damit zu einer Erosion der Steuereinnahmen, der Unterminierung der Wohlfahrtsstaaten und zu einer mangelnden Bereitstellung öffentlicher Güter und

Dienstleistungen. In einer aktuellen Studie zeigen Clausing et al. (2021) auf, dass die globalen gesetzlichen Standardsteuersätze für Firmen zwischen 1985 und 2019 im Durchschnitt tatsächlich von 49 Prozent auf 23 Prozent gesunken sind. Sie bezeichnen diese Beobachtung als Evidenz für ein «Race to the bottom» und fordern einen Schritt hin zu einer globalen Koordinierung der Körperschaftssteuer.

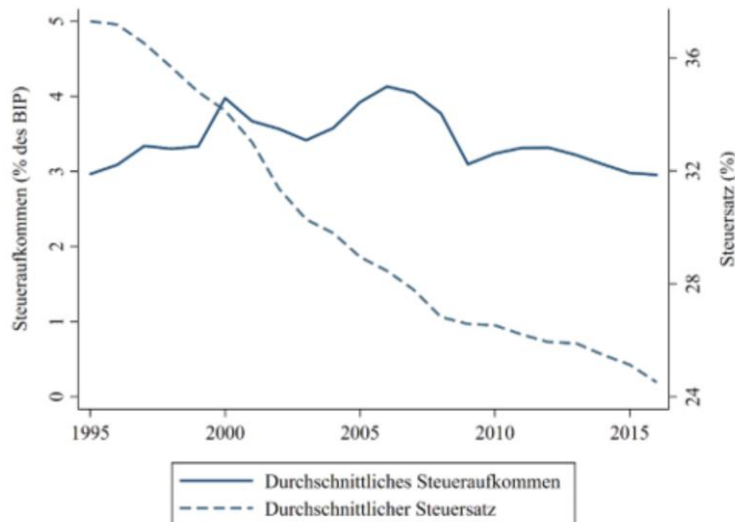
Azémar et al. (2020) merken an, dass Länder ihre Steuersätze nicht nur aufgrund des globalen Steuerwettbewerbs reduzieren. Stattdessen reagieren sie auch auf wirtschaftliche Entwicklungen in ihren Nachbarländern. Wenn ein Land einen Wirtschaftsaufschwung aufweist, reagieren die Nachbarländer mit einer Reduktion ihrer Gewinnsteuern, um nicht an Attraktivität gegenüber der Konkurrenz zu verlieren.

Fuest et al. (2022) zeigen zudem am Beispiel für deutsche Firmen auf, dass die Standardsteuersätze im internationalen Wettbewerb an Bedeutung verlieren. Zwar verfügen 82 Prozent der deutschen multinationalen Unternehmen über Tochtergesellschaften in Tiefsteuerländern, jedoch werden nur 9 Prozent der gesamten Gewinne in Tiefsteuerländern besteuert. 87 Prozent der Gewinne, die in Tiefsteuerländern gemeldet werden, betreffen Niedrigsteuerländer in Europa wie die Schweiz, Irland und die Niederlande. Die Studienergebnisse deuten darauf hin, dass jährlich insgesamt 3.8 Milliarden Euro der 125 Milliarden Euro an aggregierten Auslandsgewinnen deutscher multinationaler Unternehmen in Tiefsteuerländer verlagert werden, was einem Anteil von etwa 3 Prozent entspricht. Dieser Anteil ist im Zeitablauf eher zurückgehend, was strengere Anti-Steuervermeidungsmassnahmen in Deutschland widerspiegeln kann.

Generell hängen die von deutschen multinationalen Unternehmen in einem Land ausgewiesenen Gewinne stärker von den tatsächlichen effektiven Durchschnittssteuersätzen ab, weshalb die Betrachtung der gesetzlichen Standardsteuersätze alleine unzureichend ist. Jene effektiven Steuersätze werden beispielsweise durch Subventionen für Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Patentboxen oder spezielle Steuerbefreiungen beeinflusst.

Die Steuerzahlungen von Unternehmen relativ zu ihrer Wertschöpfung blieben trotz der sinkenden Steuersätze dennoch stabil, wie Fuest et al. (2020) darlegen. Die Autoren identifizieren als Grund für diese Entwicklung die deutliche Zunahme von Unternehmensgewinnen und somit der Steuerbasis. Die Ausweitung der Steuerbasis setzt sich dabei zusammen aus einer Zunahme der Finanzgewinne, einem Rückgang der Abschreibungen und einem relativen Anstieg des Gewinns vor Zinsen, Steuern, Abschreibungen auf Sachanlagen und Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände, letzteres vor allem für international tätige Grossunternehmen. Der steigende Gewinn deutet dabei auf eine steigende Marktkonzentration hin. Neben steuerpolitischen Ansätzen sollten in diesem Fall auch wettbewerbsökonomische Überlegungen eine Rolle spielen. Die folgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung von Steuersätzen und Steueraufkommen in OECD-Ländern im Zeitablauf.

Abbildung 1: Entwicklung der Steuersätze und des Steueraufkommens in OECD-Ländern



Quelle: Fuest, Hugger und Wildgruber (2020).

Genschel und Seelkopf (2016) argumentieren, dass der internationale Steuerwettbewerb den Wohlfahrtsstaat in den OECD-Ländern nicht unterminiert hat. Kleinere Länder, allen voran jene mit stabilen Regierungen und demokratischen Prozessen wie die Schweiz, profitieren sogar vom Wettbewerb, da sie über Steuerreformen Firmen und neues Kapital anziehen können. Grosse Länder können die daraus resultierenden geringeren Steuereinnahmen meist über andere Kanäle kompensieren. Genannt werden diesbezüglich Steuern auf Arbeit und Konsum, aber auch eine höhere Staatsverschuldung und indirekte Abgaben.

Gemäss Fuest und Fuest (2004) sollte der Steuerwettbewerb dann kritisch betrachtet werden, wenn er eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllt:

1. Ausländischen Firmen oder Individuen werden Vorteile gewährt («ring fencing»);
2. Steuervorteile werden ohne echte Wirtschaftstätigkeit und ohne eine wesentliche wirtschaftliche Präsenz gewährt («Substanzerfordernis»);
3. Die Regeln für die Gewinnermittlung von multinationalen Unternehmen oder Konzernen weichen zu stark von international vereinbarten Grundsätzen ab;
4. Es mangelt generell an Transparenz.

Es herrscht weitestgehend Einigkeit, dass zumindest Teile dieser Aspekte im gegenwärtigen weltweiten Steuersystem vorherrschen.

Wie Schaltegger und Zürcher (2009) anmerken, werden solch spezielle Steuerberechnungsvorschriften und zeitlich begrenzte Sonderregelungen zwar durchaus von multinationalen Unternehmen zur Steuerarbitrage genutzt. Die ökonomischen Auswirkungen eines solchen «präferenziellen Tarifwettbewerbs» sind jedoch keineswegs eindeutig. Eine gleichmässige Besteuerung etwa wäre nur unter Annahme identischer Elastizitäten der Steuerbasis optimal. Ein Verbot präferenzieller Steuersysteme kann gemäss Keen (2001) unter bestimmten Umständen gar einen ruinösen Steuerwettbewerb auslösen. Vor allem kleinere Länder müssen zur Wahrung ihrer Standortattraktivität in diesem Fall ihren allgemeinen

Gewinnsteuersatz derart senken, dass sowohl die Steuereinnahmen sinken als auch andere Länder (stärker als zuvor) betroffen sind.

Quellen

- Azémar, C., Desbordes, R., und Wooton, I. (2020). Is international tax competition only about taxes? A market-based perspective. *Journal of Comparative Economics*, 48(4),891-912.
- Clausing, K. A., Saez, E., & Zucman, G. (2021). Ending corporate tax avoidance and tax competition: a plan to collect the tax deficit of multinationals. *UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper*, (20-12).
- Fuest, C. und Fuest, W. (2004). A Minimum Corporate Tax Rate Would be Harmful for both High and Low Tax Countries. *Intereconomics*, July/August 2004, 183-186.
- Fuest, C., Hugger, F. und Wildgruber, S. (2020). Why is corporate tax revenue stable while tax rates fall? Evidence from firm-level data. *Ökonomenstimme*. Abrufbar unter: <https://www.oekonomenstimme.org/artikel/2020/11/warum-ist-das-unternehmenssteueraufkommen-trotz-sinkender-steuersaetze-so-konstant>
- Fuest, C., Hugger, F., und Neumeier, F. (2022). Corporate profit shifting and the role of tax havens: Evidence from German country-by-country reporting data. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 194, 454-477.
- Genschel, P., und Seelkopf, L. (2016). Winners and losers of tax competition. In Rixen, T. und Dietsch, P. (Eds.), *Global Tax Governance. What's wrong with it and how to fix it* (pp. 55-76). London: CEPR Press.
- Keen, M. (2001). Preferential regimes can make tax competition less harmful. *National Tax Journal*, 54(4), 757-762.
- Schaltegger, C. A. und Zürcher, B. (2009). Zwischen Wettbewerb und Harmonisierung: Schweizer Steuerpolitik im internationalen Rahmen. *Die Volkswirtschaft*, 6.

1.7 Welche Argumente sprechen für den Steuerwettbewerb?

Die staatliche Einnahmen- und Ausgabenpolitik führt unter anderem aus politökonomischen Überlegungen nicht zwingend zu einem gesellschaftlichen Optimum. Der Steuerwettbewerb kann durch die Möglichkeit von Steuerzahlern, in andere Gebietskörperschaften zu wechseln, zu einer höheren fiskalischen Disziplin des Staates und einer effizienteren Bereitstellung von öffentlichen Gütern führen. Die Schweiz zeigt, dass innerstaatlicher Steuerwettbewerb ein wichtiges Korrektiv ist, wenn direktdemokratische Prozesse nur eingeschränkt möglich sind. Der Steuerwettbewerb hat in der Eidgenossenschaft auch zu einer Reduzierung der Einkommensungleichheit beigetragen.

Die Gestaltung von Steuersystemen kann aus zwei grundlegenden Perspektiven betrachtet werden. Die klassische, finanzwissenschaftliche Perspektive widmet sich der Frage, wie ein im Voraus bestimmtes Steueraufkommen mit geringsten volkswirtschaftlichen Kosten, sprich mit möglichst tiefer Überschussbelastung erzielt werden kann. Die Überschussbelastung oder auch Zusatzlast bezeichnet den unsichtbaren Nutzenverlust, der entsteht, weil die Steuern die Individuen in ihrem Konsum einschränken, das Marktgleichgewicht durch die Steuern verzerrt wird und Erhebungskosten der Steuer anfallen.

Es wird implizit unterstellt, dass nicht nur die staatliche Einnahmenpolitik, sondern auch die Ausgabenpolitik optimal ist. Man spricht deshalb in Bezug auf die Steuern von der Optimalsteuertheorie. Zahlreiche Studien zeigen, dass es zu einer Über- oder Unterbesteuerung mit gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten kommen kann, wenn Staaten oder Kantone unkoordiniert den Prinzipien der Optimalsteuertheorie folgen, sprich Steuerwettbewerb

betreiben. Ein Kanton, der die Unternehmenssteuern erhöht, verringert beispielsweise die Steuerbasis des Bundes. Berücksichtigt der Kanton den Steuerausfall des Bundes nicht, kommt es zu einer Überbesteuerung, die man als vertikale Externalität bezeichnet (siehe beispielsweise Keen 1997). Von einer horizontalen Externalität spricht man hingegen, wenn ein Kanton die Auswirkungen seines Handelns auf andere Kantone nicht berücksichtigt. Der Kanton führt eine Unterbesteuerung herbei, wenn er die Steuer senkt und damit die anderen Kantone zwingt, ebenfalls Steuern zu senken, um so den Wegzug von Steuersubstrat gering zu halten (Wildasin 1989). Aus der klassischen, finanzwissenschaftlichen Perspektive schneidet eine kooperative Besteuerung stets wenigstens so gut ab wie der unkoordinierte Steuerwettbewerb.

Die politökonomische Perspektive schliesst das Handeln und die Anreize der staatlichen Akteure selbst in die Analyse ein. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass die staatliche Ausgaben- und Einnahmenpolitik dazu neigt, vom gesellschaftlichen Optimum abzuweichen. Dazu kann es im Wesentlichen aus zwei Gründen kommen. Erstens kann es der Politik misslingen, die Präferenzen aller Bürger adäquat zu aggregieren und daraus eine Politik in deren Sinne abzuleiten. Zweitens bestehen in der Politik zahlreiche Prinzipal-Agenten-Beziehungen. Ein Auftraggeber («Prinzipal»), der Bürger, delegiert dabei Aufgaben an einen Auftragnehmer («Agent»), die Regierung. Der Agent kann andere Interessen haben als der Prinzipal. Dieser hat das Problem, dass er nicht vollständig über das Handeln des Agenten informiert ist und eine Kontrolle des Agenten für ihn mit Kosten verbunden ist. Aus der Prinzipal-Agenten-Problematik folgt, dass die Regierung und die Verwaltung dazu tendieren können, mehr Steuern zu erheben, als der Bürger wünscht, und das Geld umso ineffizienter auszugeben, je reichlicher es in der Staatskasse vorhanden ist. Der Staat hat in vielen Bereichen des Lebens eine monopolistische Stellung inne. Zuweilen ist in der politischen Ökonomie vom staatlichen «Leviathan» die Rede, wenn dieser seine Macht aufgrund der Monopolstellung und der Prinzipal-Agenten-Problematik entgegen den Interessen der Bürger einsetzt.

Nach Brennan und Buchanan (1977, 2000) kann der Steuerwettbewerb eine restringierende Wirkung zur Korrektur von Staatsversagen entfalten und den «Leviathan bändigen». Stehen die Gebietskörperschaften im Wettbewerb um die Steuereinnahmen von Individuen und Firmen, erhalten diese eine «Exit Option»: Sie erhalten die Möglichkeit, in ein anderes Steuerregime auszuwandern, was zu einer höheren fiskalischen Disziplin bei Politikern, Staaten und Bürokratien, einer effizienteren Verwendung von Staatsgeldern und einer geringeren fiskalischen Belastung führen kann (Buchanan und Musgrave, 1999). Für Buchanan ist der Steuerwettbewerb nicht nur ein Instrument, das zu mehr Effizienz führt. Er ist auch notwendig, um die Freiheit der Bürger zu gewährleisten. Der Steuerwettbewerb stellt demnach eine Form der Gewaltenteilung dar, die freie Gesellschaften zu gewährleisten haben.

In einem Modell formalisiert wurde diese Idee eines fiskalischen Wettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften, der zu einer optimalen Bereitstellung von öffentlichen Gütern, das heisst im Sinn der Präferenzen der Individuen führt, von Tiebout (1956). Der Ausgangspunkt seines Modells sind Individuen mit unterschiedlichen Präferenzen. Während einige Individuen ein hohes Niveau an öffentlichen Gütern wie Sozialleistungen, Strassen oder Müllabfuhr wünschen, haben andere Individuen Präferenzen für ein tiefes Niveau an öffentlichen Gütern. Wenn Individuen sich frei zwischen Rechtsordnungen bewegen können, werden sie ihren Wohnsitz dort wählen, wo sie ihren Nutzen nicht nur in Bezug auf private Güter, sondern auch in Bezug auf öffentliche Güter und der zu ihrer Finanzierung gezahlten Steuern maximieren können. Indem sie mit den Füßen abstimmen, offenbaren sie ihre Präferenzen für öffentliche Güter, üben Druck aus, dass sie zu den geringsten Kosten bereitgestellt

werden, und sind so in der Lage, ein optimales Verhältnis von öffentlichen Gütern und Steuern zu realisieren. Politisch wird die freie Steuersetzung oft als das Kernstück der fiskalischen Autonomie gesehen.

Die Wirkung des Steuerwettbewerbs wurde in zahlreichen empirischen Studien untersucht. Edwards und Keen (1996) argumentieren, dass Steuerwettbewerb zu mehr fiskalischer Disziplin führt und einer zu hohen Staatsquote und zu hohen Steuern entgegenwirkt. Einen ähnlichen Schluss zieht auch Feld (2014), der einen systematischen Literaturüberblick zu dem Thema bietet.

Anhand von Daten der Schweizer Gemeinden untersuchen Brühlhart und Jametti (2019) die Interaktion zwischen Steuerwettbewerb und direktdemokratischen Entscheidungsprozessen in fiskalischen Angelegenheiten. Direktdemokratische Entscheidungsregeln bieten den Bürgern ein Mittel, um Entscheidungen von Politikern zu korrigieren. Die Theorie legt nahe, dass in Gemeinden mit stärker ausgeprägten direktdemokratischen Instrumenten die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen näher an den Präferenzen der Bürger liegen. Der «Leviathan-zähmende Effekt» des Steuerwettbewerbs ist insbesondere dann wichtig, wenn die direktdemokratischen Instrumente schwach ausgebildet sind. Die empirischen Ergebnisse stützen die Theorie: Wo direktdemokratische Prozeduren fehlen und damit die Entscheidungsmacht der Bürger geringer ist, führt Steuerwettbewerb zu tieferen Steuersätzen bei vergleichbaren Leistungen der öffentlichen Hand. Ebenfalls für die Schweiz finden Feld et al. (2021), dass fiskalischer Föderalismus die Einkommensungleichheit reduziert, indem das Vorsteuereinkommen ausgeglichener ist.

Wer Steuern entrichtet, trägt nicht zwingend die ökonomische Last. Fuest et al. (2018) untersuchen die «Steuerinzidenz» für die Körperschaftssteuer in deutschen Kommunen. Sie zeigen, dass rund die Hälfte der Belastung durch die Körperschaftssteuer durch die Arbeitnehmer getragen wird. Wird die Körperschaftssteuer angehoben, erhöht dies die Kosten des Unternehmens, und schafft Druck auf Löhne und Beschäftigung. Umgekehrt kommen Steuerensenkungen, wie sie durch den Steuerwettbewerb entstehen, den Arbeitnehmern zugute.

Fuest und Sultan (2019) zeigen empirisch auf, dass Investitionen unterstützt werden können, wenn die steuerliche Attraktivität eines Standorts steigt. Vor allem geographische Randregionen können ihren Attraktivitätsnachteil über attraktive Steuerpolitik ausgleichen. Kleine Staaten können die Steuerpolitik nutzen, um Wirtschaftsaktivität aus dem Ausland hinzuzugewinnen. Sie können so trotz geringer Ressourcen und geringer Netzwerkeffekte ihre Wirtschaft stärken, und im internationalen Wettbewerb bestehen.

Quellen

- Brennan, G. und J.M. Buchanan (1977), Towards a Tax Constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8, 255-273.
- Brennan, G. und J.M. Buchanan (2000), The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge: Cambridge University Press. In: Brennan, G., Kliemt, H. und Tollison, R.D. (Eds.), *The Collected Works of James M. Buchanan Vol. 9 (The Power to Tax)*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Brühlhart, M., und Jametti, M. (2019). Does tax competition tame the Leviathan? *Journal of Public Economics*, 177, 104037.
- Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A. (1999). *Public finance and public choice: Two contrasting visions of the State*. Cambridge and London: MIT Press.
- Edwards, J., und Keen, M. (1996). Tax competition and Leviathan. *European Economic Review*, 40(1), 113-134.
- Feld, L. P. (2014). James Buchanan's theory of federalism: From fiscal equity to the ideal political order. *Constitutional Political Economy*, 25(3), 231-252.

- Feld, L. P., Frey, C., Schaltegger, C. A., und Schmid, L. A. (2021). Fiscal federalism and income inequality: An empirical analysis for Switzerland. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 185, 463-494.
- Fuest, C., Peichl, A., und Siegloch, S. (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393-418.
- Fuest, C., und Sultan, S. (2019). How will Brexit affect tax competition and tax harmonization? The role of discriminatory taxation. *National Tax Journal*, 72(1), 111-138.
- Keen, M. (1997). Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism. *IMF Working Papers: Working Paper No. 97/173*. International Monetary Fund.
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416- 424.
- Wildasin, D. E. (1989). Interjurisdictional capital mobility: Fiscal externality and a corrective subsidy. *Journal of Urban Economics*, 25(2), 193–212.

2. Was soll geschehen und wann?

2.1 Was sieht die OECD-Steuerreform vor?

Die OECD-Steuerreform besteht aus zwei Säulen. Gemäss Säule 1 werden die Gewinne nicht mehr allein in Ländern besteuert, in denen das Unternehmen ansässig ist. Neu soll ein Teil der Gewinnbesteuerung in Ländern erfolgen, in denen die Produkte abgesetzt werden. Hiervon sind vor allem digitale Grossunternehmen betroffen. Säule 2 sieht einen weltweiten Mindestbetrag an gezahlten Steuern vor, bestehend aus einem Mindeststeuersatz von 15 Prozent und einheitlichen Regeln zur Bestimmung des Gewinns. Aufgrund der tieferen Umsatzgrenzen unterliegen weltweit viele Firmen der Richtlinie.

2.1.1. Was sieht Säule 1 vor?

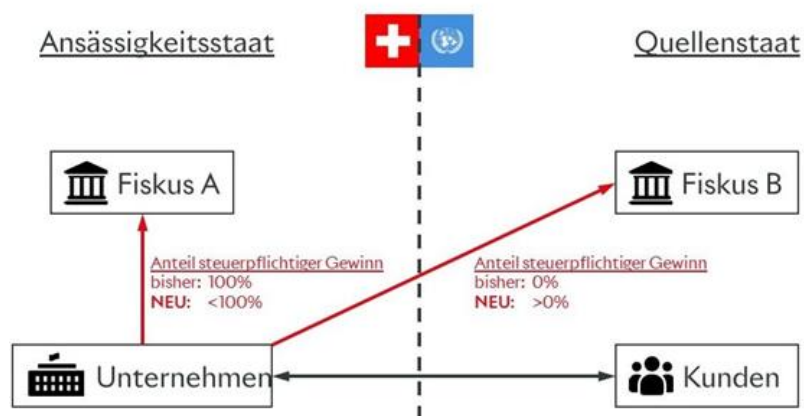
Die Grundidee von Säule 1 ist es, bei der Besteuerung von Unternehmensgewinnen der Wertschöpfung durch Kunden mehr Gewicht zu geben, statt wie bisher die Besteuerung vor allem am Unternehmenssitz auszurichten.

Prinzipiell kann ein Teil des steuerpflichtigen Gewinns in jedem Land nach dem jeweiligen Anteil an den Verkaufserlösen des Unternehmens bemessen werden. Es handelt sich also um eine partielle Verschiebung von Besteuerungsrechten hin zu den Marktstaaten, sodass nicht nur die Betriebsstätte eines Unternehmens, sondern auch der Ort der Einnahmengenerierung ausschlaggebend für die Besteuerung ist.

Betroffen sind Grossunternehmen mit einem Gesamtumsatz von umgerechnet mehr als 21 Milliarden Franken und einer Profitabilität, d.h. Gewinn vor Steuern geteilt durch den Umsatz, von mehr als 10 Prozent, die keine physische Präsenz im Quellenstaat haben. Der «übermässige» Residualgewinn, d.h. der Gewinn über der Profitabilitätsschwelle von 10 Prozent, wird mit 20 bis 30 Prozent besteuert. Besonders betroffen von der Säule 1 sind Digitalunternehmen, da diese unabhängig von der physischen Präsenz in nahezu sämtlichen Märkten Gewinne erzielen können.

In Form der «Nexus-Regelung» gibt es eine Einschränkung der ersten Säule: Das betrachtete Unternehmen muss im Marktland mindestens einen Umsatz von umgerechnet 1.1 Millionen Franken erzielen. Für kleine Staaten mit einer Wirtschaftsleistung von weniger als umgerechnet 42 Milliarden Franken wird diese Grenze auf umgerechnet 265'000 Franken reduziert. Doppelbesteuerung soll durch die Möglichkeit zur Freistellung und Anrechnung verhindert werden (OECD 2021). Die folgende Grafik verbildlicht den Prozess.

Abbildung 2: Die «Nexus-Regelung» der Säule 1



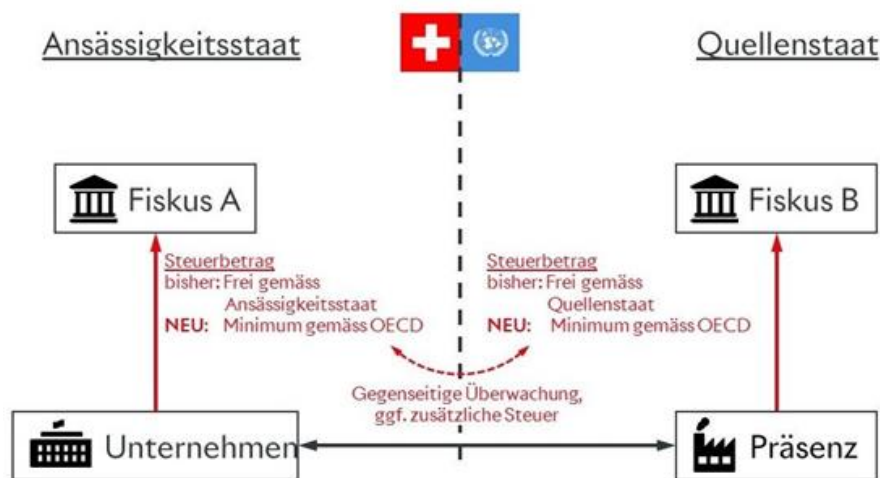
Quelle: Weissbrodt (2021).

2.1.2. Was sieht Säule 2 vor?

Als Motivation der Säule 2 dient die Bekämpfung von Niedrigsteuerländern. Konkret sollen Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuerländer sowie einhergehend der internationale Steuerwettbewerb eingeschränkt werden. Betroffen von der Richtlinie sind Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von mehr als umgerechnet 750 Millionen Euro (umgerechnet etwa 780 Millionen Franken) und Tochterunternehmen mit einer physischen Präsenz im Ausland.

Die Richtlinie sieht dafür einen internationalen Mindeststeuersatz von 15 Prozent auf den weltweiten Gewinn von Unternehmen unter Anwendung internationaler Rechnungslegungsgrundsätze vor. Nach der «Income Inclusion»-Regel werden niedrigbesteuerte Gewinne von ausländischen Tochterunternehmen dem Gewinn der Muttergesellschaft hinzugerechnet. Dies geschieht entweder, indem die hinzuzurechnenden Einkünfte auf das steuerliche Niveau des Sitzstaates der Muttergesellschaft angehoben werden oder indem auf einem niedrigeren Steuerniveau besteuert wird. Die Art der Einkünfte oder die Aktivität des Tochterunternehmens ist dafür unerheblich. Vereinfacht gesprochen: Falls der durchschnittliche Steuersatz im Inland grösser als 15 Prozent ist, fällt die Gewinnsteuer voll im Inland an. Zu einer Änderung gegenüber dem Status Quo kommt es jedoch, wenn der Steuersatz unter 15 Prozent liegt. In diesem Fall kann eine zusätzliche Gewinnsteuer erhoben werden, bis die 15 Prozent an durchschnittlicher Gewinnsteuer erreicht sind. Durch die «Undertaxed Payments»-Regel soll zudem der Abzug von Betriebsausgaben für Zahlungen ins Ausland beschränkt werden. Dies umfasst vor allem gewinnmindernde Zahlungen an ausländische verbundene Unternehmen, die vorrangig den Zweck erfüllen, die Steuern im Inland zu verringern. Besteuert wird demnach der Gewinn vor dem Abzug solcher Transaktionen. Die folgende Grafik stellt den Steuerprozess schematisch dar.

Abbildung 3: Die Aufteilung der Unternehmenssteuer nach Säule 2



Quelle: Weissbrodt (2021).

Quellen

OECD (2021). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

Weissbrodt, Jan (2021). *OECD-Projekt zur globalen Mindeststeuer*. Abrufbar unter: <https://www.swissbanking.ch/de/themen/steuern/oecd-projekt-zur-globalen-mindeststeuer>

2.2 Gibt es Ausnahmen von der Reform?

Einzelne Wirtschaftszweige unterliegen nicht der OECD-Steuerreform. Ausnahmen sind zudem für Sachanlagen und Lohnsummen vorgesehen.

Zunächst unterliegen einzelne Sektoren nicht den neuen Richtlinien: Von der Säule 1 sind Finanzdienstleistungen und die Rohstoffförderung ausgenommen. Staatliche Stellen, internationale und gemeinnützige Organisationen sowie bestimmte Pensions- und Investmentfonds fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinien zur OECD-Säule 2. In diesen Fällen wird die Besteuerung der Anteilseigner als relevante Grösse betrachtet. Generell unterliegen Einkünfte aus der internationalen Schifffahrt nicht den Richtlinien, da für diesen Wirtschaftszweig mit Verweis auf die hohe Kapitalintensität eigene Steuerrichtlinien gelten.

Zudem sind auch für Unternehmen, die den Richtlinien unterliegen, Ausnahmen vorgesehen. So können Firmen eine «Substanzausnahme» («carve-outs») in Anspruch nehmen. In einer Übergangszeit von 10 Jahren werden 8 Prozent des Buchwerts der Sachanlagen und 10 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme ausgenommen, wobei der Betrag für Sachanlagen in den ersten 5 Jahren jährlich um 0.2 Prozentpunkte und in den letzten 5 Jahren um 0.4 Prozentpunkte, bei der Lohnsumme stets um 0.8 Prozentpunkte pro Jahr sinkt. Langfristig sind 5 Prozent des Wertes der Sachanlagen und 5 Prozent der Lohnsumme von der zusätzlichen Steuer ausgenommen. Hierdurch sollen die Investitionen von Unternehmen gefördert

werden. Gleichzeitig werden die Ausnahmen damit gerechtfertigt, dass immaterielle Vermögenswerte anfälliger für Steuerumgehungen seien als Sachanlagen sowie Lohnsummen.

Quelle

OECD (2021). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*. Abrufbar unter: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>

2.3 Wie setzt die Schweiz die Mindestbesteuerung der OECD um?

Der Bundesrat hat am 23. Juni 2022 den Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Umsetzung der Reform ans Parlament verabschiedet. Der Entwurf sieht zunächst vor, in der Verfassung die Grundlagen für die weitere Umsetzung der Besteuerungsreformen zu verankern. Säule 1, die Besteuerung durch Marktstaaten, ist seitens der OECD jedoch noch nicht vollständig ausgearbeitet, weshalb der Bundesrat mit der Ausarbeitung der Umsetzung zuwartet. Säule 2, die Mindeststeuer, soll basierend auf der neu geschaffenen Verfassungsgrundlage mittels temporärer Verordnungen per 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werden. Erst anschliessend erfolgt eine definitive Umsetzung auf Gesetzesebene.

Die Verfassungsgrundlage ist notwendig, weil die ungleiche Besteuerung von grossen und kleineren Unternehmen heute verfassungswidrig ist und die Mindeststeuer zudem einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone darstellt. Der Bundesrat zielt auf eine erste Umsetzung auf dem Verordnungsweg, weil das Tempo der OECD den Schweizer Gesetzgebungsprozess überfordert.

Der Bundesrat strebt die Schaffung einer neuen Bundessteuer, der Ergänzungssteuer, an. Internationale Konzerne müssen nach dem Konzept der OECD die Steuerbelastung von 15 Prozent bei einer schweizweiten Betrachtung erreichen. Ist eine Unternehmensgruppe mit Standorten in mehreren Kantonen in der Schweiz vertreten, sollen die involvierten Kantone die Ergänzungssteuer bis zur Höhe der minimalen Steuerbelastung erheben. Der Ertrag aus der Ergänzungssteuer soll zu 75 Prozent den Kantonen, welche die Steuer beziehen, und zu 25 Prozent dem Bund zugutekommen.

2.3.1 Was ist der aktuelle Stand auf Bundes- und Kantonsebene?

Aktuell liegt der Entwurf eines Bundesbeschlusses «über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen» vor, mit dem der Bundesrat die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der OECD-Reform in der Schweiz schaffen möchte. Das Vernehmlassungsverfahren endete am 20. April 2022 (Bundesrat 2022d) und am 23.06.2022 erfolgte die Verabschiedung der Botschaft ans Parlament (Bundesrat 2022a). Dies ist zugleich der Startschuss für die parlamentarische Beratung, die bis Ende 2022 abgeschlossen sein soll.

Die Grundzüge des bundesrätlichen Entwurfs wurden am 13. Januar 2022 der Öffentlichkeit vorgestellt (Bundesrat 2022c). Der Entwurf wurde durch das Eidgenössische

Finanzdepartement, das Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen und die Eidgenössische Steuerverwaltung unter Einbezug von Experten aus der Wirtschaft erarbeitet. Der Bundesrat hat anschliessend die Stellungnahme der interessierten Kreise geprüft und den Entwurf überarbeitet.

2.3.2 Was sieht der Entwurf des Bundesrats vor?

Der Entwurf des Bundesrats sieht vor, in der Verfassung die Grundlage zu verankern, auf der die Mindestbesteuerung mit temporären Verordnungen ab dem 1. Januar 2024 umgesetzt wird. Anschliessend soll im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine Lösung erarbeitet werden, welche die Verordnung ablöst (Bundesrat 2022b, 2022e).

Die Verfassungsgrundlage ermöglicht ebenfalls die spätere Umsetzung von Säule 1. Die Ausarbeitung von Säule 1 ist auf Seite der OECD allerdings noch zu wenig fortgeschritten. Bevor die Schweiz die Umsetzung ausarbeitet, müssen zuerst die Grundlagen im internationalen Recht beschlossen werden.

Die Verfassungsbestimmung ist notwendig, weil die OECD-Mindeststeuer nach heutigem Stand verfassungswidrig ist. Auf Unternehmen mit internationalen Verflechtungen und einem Umsatz über 750 Millionen Euro eine eigene Steuersystematik anzuwenden, entspricht einer Ungleichbehandlung. Ausserdem gewährt die Verfassungsbestimmung dem Bundesrat viel Spielraum, bis zur definitiven Umsetzung auf dem Verordnungsweg Vorschriften zu erlassen. Diesen Weg wählt der Bundesrat, weil er die Zeit für ein ordentliches Gesetzesverfahren aufgrund des engen Fahrplans der OECD für zu kurz hält.

Der Entwurf des Bundesrats sieht vor, dass die Schweiz Unternehmen, welche die Mindeststeuer nach den Regeln der OECD unterschreiten, zukünftig selbst höher besteuert. Wenn die Schweiz diese Unternehmen nicht höher besteuert, können stattdessen andere Länder die Beiträge erheben. Diese Steuereinnahmen will sich die Schweiz nicht entgehen lassen. Von der Mindeststeuer können international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro betroffen sein. Unterschreiten Unternehmen die Mindeststeuer von 15 Prozent, erhebt der Bund zum Ausgleich der Differenz zwischen dem effektiven Steuersatz und dem Mindeststeuersatz eine Ergänzungssteuer.

Die Ergänzungssteuer wird gestützt auf vom Bund erlassenen Regeln von den Kantonen veranlagt und bezogen. Die Besteuerung soll dem «Verursacherprinzip» folgen. Das heisst, die Ergänzungssteuer soll in jenen Kantonen erhoben werden, welche die Unterbesteuerung einer Unternehmensgruppe verursacht haben. Denn Unternehmensgruppen können mit Unternehmenseinheiten in mehreren Schweizer Kantonen vertreten sein.

Der Bundesrat beschreibt den Entwurf als föderalistische Umsetzung. Die Kantone sollen nicht nur die Veranlagung vollziehen, ihnen sollen auch 75 Prozent der Steuererträge zufließen, wiederum nach dem Verursacherprinzip. Gleichwohl handelt es sich um eine Bundessteuer, von deren Ertrag gemäss Übergangsbestimmungen 25 Prozent dem Bund zusteht.

Die zusätzlichen Steuereinnahmen unterliegen den allgemeinen Regeln des nationalen Finanzausgleichs. Es liegt in der Autonomie der Kantone, wie sie die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden. Erwartet wird, dass sie diese einsetzen, um den Verlust an steuerlicher Standortattraktivität zu mildern.

Die Steuerbelastung von 15 Prozent ist schweizweit und über alle in der Schweiz angesiedelten Unternehmen zu erzielen. Daher schlossen Experten bisher eine zentralistische

Lösung nicht aus, was Fragen für den Schweizer Föderalismus aufgeworfen hätte. Aber auch der sogenannte föderalistische Ansatz wirft Fragen auf, die es in der Umsetzung zu klären gilt.

2.3.3 Warum will der Bundesrat die Umsetzung mit der Schaffung einer Verfassungsgrundlage in Angriff nehmen?

Das Vorgehen bei der Säule 2 (Mindestbesteuerungsregeln) ist geprägt vom engen Zeitplan der OECD. Die Umsetzung der Säule 2 bedingt Verfassungs- und Gesetzesänderungen. Im Regelfall werden Vorlagen für Verfassungs- und Gesetzesänderungen auf nationaler Ebene von der Verwaltung unter Einbezug der interessierten Kreise aus der Wirtschaft und den Kantonen vorbereitet. Anschliessend gehen die Vorlagen ans Parlament. Dieses kann den Entwurf der Verwaltung zur Überarbeitung an den Absender zurückschicken oder in einem Ping-Pong-Spiel zwischen den Kommissionen und Räten auf den Kopf stellen, wenn es ihm beliebt. Hat sich das Parlament auf eine Umsetzung geeinigt, entscheiden die Stimmbürger über das Anliegen. Bei einer Verfassungsänderung ist das Einholen der Zustimmung der Stimmbürger Pflicht. Auch bei einer Gesetzesänderung gilt als gesichert, dass angesichts der Tragweite der Steuersystemänderung die notwendigen Unterschriften für ein Referendum zusammenkommen. Die Schaffung eines Gesetzes im schweizerischen Rechtsstaat dauert von 12 Monaten bis über 10 Jahre und durchschnittlich 51 Monate.

Unternehmen zahlen in der Schweiz auf allen Stufen – Bund, Kantone und Gemeinden – Steuern. Die Kantone werden mit Änderungen an ihren Besteuerungsregeln nachziehen müssen, sobald der Bund die Grundlage geschaffen hat. Bei den meisten Gesetzgebungsverfahren nehmen die Kantone die Arbeit auf, wenn auf Stufe Bund entschieden wurde. Entscheiden sich Parlament oder die Stimmbürger anders als erwartet, würde die Arbeit der Kantone zur Makulatur.

Der Fahrplan der OECD sieht ein etappenweises Inkrafttreten der neuen Regeln ab 2023 vor und stellt diesen etablierten Gesetzgebungsprozess vor Herausforderungen. 2023 ist zugleich ein Wahljahr in der Schweiz. Ein fakultatives Referendum müsste demnach spätestens im Juni 2023 über die Bühne gehen. Aufgrund der Referendumsfrist müsste die Verabschiedung der Gesetzesvorlage im Parlament spätestens im Herbst 2022 erfolgen. Das Parlament müsste damit ein nationales Gesetz beschliessen, noch bevor die OECD die zukünftigen internationalen Regeln verabschiedet hat.

2.3.4 Warum schlägt der Bundesrat die Schaffung einer neuen Bundessteuer vor?

Für die Schaffung einer neuen Bundessteuer, deren Ertrag gemäss Übergangsbestimmung zu 25 Prozent dem Bund zusteht, können fünf Gründe angeführt werden:

- **Responsivität und Flexibilität:** Die OECD-Reform wird im Eiltempo umgesetzt, während viele Detailbestimmungen noch nicht bekannt sind. Die Verlagerung zusätzlicher Kompetenzen an den Bund könnte eine schnellere und flexiblere Umsetzung erleichtern.
- **Einfachheit:** Bei Säule 2 geht es um die Besteuerung von Unternehmen, die physisch mit einer oder mehreren Betriebsstätten in der Schweiz präsent sind. Durch klare Regeln, das heisst Festlegung von Kompetenzen und Koordinationsaufgaben, kann eine dezentrale Besteuerung durch die Kantone bewerkstelligt werden. Dies könnte statt

mit einer Bundessteuer auch mittels neuer Vorschriften im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) und kantonalen Steuern erreicht werden. Anders sieht dies bei Säule 1, deren Einführung vertagt wurde, aus. Da es um die Besteuerung von Unternehmen ohne physische Präsenz in der Schweiz geht, liegt eine Besteuerung durch den Bund auf der Hand. Möglicherweise wurde aus Pragmatismus und mit Hinblick auf die später umzusetzende Säule 1 auch für Säule 2 auf eine Besteuerung in der Kompetenz des Bundes gesetzt.

- Internationale Glaubwürdigkeit: Zuweilen wird angeführt, dass die internationale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der schweizerischen Umsetzung für die Schweiz und auch für die von der Ergänzungssteuer betroffenen Unternehmen wichtig ist. Es wird argumentiert, dass dies bei einer Bundessteuer eher gegeben sei als bei kantonalen Lösungen.
- Verursacherprinzip: Der Vorschlag des Bundesrates verfolgt das Verursacherprinzip. Das heisst, jene Gebietskörperschaft, welche die Unterbesteuerung einer Unternehmensgruppe herbeiführt, soll eine ergänzende Steuer erheben und kann die Erträge aus dieser einbehalten. Eine Unterbesteuerung kann auch durch den Bund verursacht werden. Somit kann argumentiert werden, dass auch dem Bund in gewissen Fällen zusätzliche Erträge zustehen.
- Einnahmenbegehrlichkeiten: Ob als Konsequenz aus der OECD-Reform – es wird damit gerechnet, dass der Bund nach Umsetzung der Mindestbesteuerung zusätzliche Mittel in den NFA einschiessen muss – oder aufgrund sachfremder Geschäfte besteht auch für den Bundeshaushalt ein entsprechender Finanzierungsbedarf. Bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen sehen die Übergangsbestimmungen vor, dass der Bund seinen Anteil aus dem Ertrag der Ergänzungssteuer zur Deckung seiner Mehrausgaben im NFA und zur Förderung der Standortattraktivität der Schweiz einsetzt.

2.3.5 Wie fallen die Reaktionen der interessierten Kreise auf die Vernehmlassungsvorlage aus?

Die grössten Verbände und Parteien bewerten das Vorgehen des Bundesrates positiv. Es besteht erstens Einigkeit, dass eine Beteiligung der Schweiz am OECD-Projekt im Interesse des Landes liegt – unabhängig davon, ob die internationale Steuerharmonisierung grundsätzlich als wünschenswert erachtet wird oder nicht. Zweitens wird allgemein anerkannt, dass der straffe Zeitplan der OECD das untypische Vorgehen bestehend aus einer Verfassungsänderung, Übergangslösung auf dem Verordnungsweg und einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu einem späteren Zeitpunkt rechtfertigt.

Zur Ausgestaltung der Reform wurden im Rahmen der Vernehmlassung jedoch konträre Meinungen geäussert. Nachfolgend sind die Positionen der Bundesratsparteien und der wichtigsten Verbände zusammengefasst. Wo nichts anderes vermerkt ist, stammen die Stellungnahmen vom April 2022. Diese berücksichtigen noch nicht die vom Bundesrat in den Entwurf eingebrachte Bundesbeteiligung von 25 Prozent am Ertrag der Ergänzungssteuer. Hinweise auf aktuelle Stellungnahmen der wichtigsten Akteure nimmt das IWP gerne per E-Mail an info@iwpswiss entgegen.

2.3.5.1 Reichweite der Reform

Economiesuisse, FDP und SVP fordern, dass der Kreis, der von der Ergänzungssteuer betroffenen Unternehmen, auf das notwendige Minimum, sprich die von der OECD festgelegten Schwellwerte begrenzt wird. Zugleich werden an verschiedenen Stellen des Entwurfs präzisere Formulierungen gefordert, die spätere Kompetenzerweiterungen und Ausweitungen von Besteuerungsrechten verunmöglichen. Dementgegen fordern die SP und der SGB eine weitreichende Steuerreform, die nicht nur die grossen und internationalen Unternehmen einer Mindestbesteuerung unterstellen würde.

2.3.5.2 Besteuerungshoheit und Kompetenzverteilung

Economiesuisse, die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, FDP und SVP sprechen sich für eine föderalistischere Umsetzung aus. Im Verfassungsartikel soll möglichst auf Formulierungen verzichtet werden, welche eine spätere Kompetenz- und Ertragsübernahme begünstigen.

Einige der genannten Parteien und Verbände sprechen sich in diesem Sinne dafür aus, dass der Kantonsanteil an der Ergänzungssteuer nicht nur in den Übergangsbestimmungen, welche nur bis zum Vorliegen einer regulären Umsetzung auf Gesetzesstufe relevant sind, sondern grundsätzlich in der Verfassung festgelegt wird.

Während die Schaffung einer neuen Bundessteuer nicht grundsätzlich hinterfragt wird, so gehen doch die Meinungen auseinander, wie stark der Bund an den Erträgen aus der Ergänzungssteuer teilhaben soll. Die SVP fordert, dass die Erträge vollständig den Kantonen zufließen. Economiesuisse und die FDP möchten den Bund nur in sehr begrenztem Umfang an den Erträgen teilhaben lassen. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren wäre bereit, dem Bund bis zu 25 % der Einnahme zuzugestehen, wenn diese der allgemeinen Standortförderung zugutekommen. «Die Mitte» favorisiert eine Beteiligung des Bundes zwischen 25 und 50 %.

Der Schweizerische Städteverband (SSV) und die Konferenz der städtischen Finanzdirektoren und -direktoren (KSFD) fordern, dass die Mehreinnahmen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden angemessen verteilt werden. Die Beteiligung der kommunalen Ebene an den Einnahmen der Ergänzungssteuer soll ebenfalls im Verfassungsartikel verankert werden.

Sowohl «Die Mitte» als auch die SP schlagen vor, die Einnahmen breit an die Bevölkerung zu verteilen. Der SGB spricht sich für eine umfassende Bundeslösung aus. Denn sowohl die SP als auch der SGB sehen die Gefahr, dass sich die Ungleichgewichte zwischen den Kantonen vergrössern könnten, wenn die Einnahmen an die Kantone fließen, in denen die internationalen Unternehmen ihre Betriebsstätten haben und die Ergänzungssteuern entrichten müssten.

2.3.5.3 Nationaler Finanzausgleich

Die grösseren Verbände und Parteien zeigen sich in der Tendenz besorgt um die Auswirkungen auf den NFA. Es wird allgemein damit gerechnet, dass die Gesamtdotation des Ressourcenausgleichs steigt und insbesondere auch der Bundesanteil steigt, während die Bundeseinnahmen aufgrund der Ergänzungssteuer nicht steigen, falls deren Erträge überwiegend den Kantonen zugutekommen. Lediglich die Economiesuisse schätzt die Konsequenzen für den NFA als gering ein, da das Gesamtsteueraufkommen in der Schweiz nicht stark

ansteigen würde. Economiesuisse stuft vielmehr die Gefahr des Verlusts von Standortattraktivität und Abwanderung von Unternehmen als problematisch ein.

2.3.5.4 Standortförderungsmassnahmen

Die grossen Parteien und Verbände fordern unterschiedliche Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität:

- Economiesuisse: Keine konkreten Fördermassnahmen, stattdessen kantonale Massnahmen, Zielsetzung ist der Erhalt der heutigen Firmensubstanz und deren weiteren Ausbau über die Zeit.
- FDP: Zielgerichtete Entlastungsmassnahmen auch zugunsten der von der Mindeststeuer betroffenen Unternehmen, bzw. durch Herabsetzen anderer Steuern und Abgaben (als Beispiel werden Sozialabgaben genannt), Regulierungsabbau, Modernisierung der Berufsbildung, Digitalisierung der Verwaltung, internationale Vernetzung und insbesondere Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU.
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren: Massnahmen im Bereich Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt. Der Bund wird in der Pflicht gesehen, Rahmenbedingungen im Einklang mit internationalen Vorgaben zu schaffen, zum Beispiel im Bereich der Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung.
- Die Mitte: Verwendung zusätzlicher Steuereinnahmen zur Minderung des Fachkräftemangels: Aus- und Weiterbildungsmassnahmen, Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Standortpolitik für Unternehmen durch steuerliche Berücksichtigung von Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Einklang mit internationalen Regeln.
- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV): Der SGV sprach sich im Juli 2022 dafür aus, dass der Bundesanteil von 25 Prozent zweckgebunden zur Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung verwendet wird.
- SSV und KSFD: Die Mehreinnahmen sollen prioritär zur Sicherung des Fachkräftebedarfs beispielsweise für Investitionen im Bildungsbereich und in der ausserschulischen Kinderbetreuung sowie zur Bewältigung der Klimakrise verwendet werden.
- SGB: Einsatz der Mehreinnahmen zur Entlastung der Privathaushalte mit tiefen und mittleren Einkommen, auf keinen Fall Begünstigung von Haushalten mit hohen Einkommen durch Steuersenkungen oder von Unternehmen durch Kompensationsmassnahmen wie einer Abschaffung der Stempelsteuer oder Verrechnungsteuer.
- SP: Breite Verteilung steuerlicher Mehreinnahmen in erster Linie zur Stärkung der Kaufkraft der Bürger etwa durch Prämienverbilligungen, Klimaprojekte, familienergänzende Kinderbetreuung, Rückverteilung der Mehreinnahme in die Herkunftsländer der Gewinne, zum Beispiel durch Aufstockung des Budgets für die internationale Zusammenarbeit.
- SVP: Keine konkreten Fördermassnahmen genannt, Einsatz der Mittel der Ergänzungssteuer ausschliesslich für den Erhalt und Ausbau der Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz, wobei die von der Mindeststeuer betroffenen Kantone selbst über die Standortmassnahmen entscheiden sollen.

2.3.6 Was ist der weitere Zeitplan für die nahe Zukunft bezüglich der Mindestbesteuerung?

Es wird damit gerechnet, dass die technischen Vorgaben der OECD bis Ende 2022 vorliegen. Ab Herbst 2022 nimmt sich das Parlament der Verfassungsvorlage an, mit dem Ziel,

diese bis Juni 2023 zur Abstimmung zu bringen. Während die OECD vorsieht, die vorrangige Regel ab 2023 und die nachrangige Regel ab 2024 anzuwenden, will die Schweiz die Mindeststeuer auf den 1. Januar 2024 umsetzen. Ein Zeitplan zur Ausarbeitung einer definitiven Verankerung der Mindeststeuer im nationalen und in den kantonalen Gesetzen wurde bisher nicht bekanntgegeben.

2.3.7 Welche Sanktionen würden bei einer Verzögerung oder einem Ausbleiben der Reform in der Schweiz drohen?

Bezüglich möglicher Sanktionen ist zwischen einem gänzlichen Abseitsstehen der Schweiz und einer Verzögerung in der Annahme der Vorgaben zu unterscheiden.

Das neue Regelwerk der OECD sieht keine eigentlichen Strafmassnahmen gegen Länder vor. Gründe für die dennoch geplante Teilnahme der Schweiz könnten in der Angst vor «schwarzen Listen» (Eisenring 2021), der Einsicht, dass es kein Entkommen gibt, sowie der Hoffnung auf Mitgestaltung im Sinne der Schweiz (Schaltegger und Opel 2021) gegeben sein. Diese Hoffnung hat sich mittlerweile zerschlagen. Ob der Schweiz bei einer kompletten Verweigerung Sanktionen gedroht hätten, lässt sich wohl nicht mehr in Erfahrung bringen.

Eine verzögerte Annahme der Vorgaben der OECD stellt für die Schweiz jedoch derzeit ein realistisches Szenario dar. Säule 2 des OECD-Regelwerks stellt es teilnehmenden Ländern frei, ob sie die Unternehmen mit einer Steuer von 15 Prozent oder mehr belasten wollen. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Minderbesteuerung andere Länder entsprechend dem Regelwerk eine Zusatzbesteuerung vornehmen werden. In diesem Kontext bezeichnet der Bundesrat 2023 als «Übergangsjahr». Die Mitteilung des Bundesrats vom 13.01.2022 legt nahe, dass im genannten Jahr 2023 keine Höherbesteuerung gegenüber Konzernen, welche die Mindeststeuer nicht erreichen, geltend gemacht würde. Allerdings wird nicht ausgeschlossen, dass andere Staaten Konzerne zusätzlich belasten, falls deren Schweizer Töchter die dann gegebene Mindeststeuer nicht erreichen.

Quellen

- Bundesrat (2022a). *Der Bund regelt die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz [Medienmitteilung]*. Abrufbar unter: https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-89425.html
- Bundesrat (2022b). *Erläuternder Bericht*. Abrufbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf
- Bundesrat (2022c). *OECD Mindeststeuer: Umsetzung mit einer Verfassungsänderung [Medienmitteilung]*. Abrufbar unter: https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-86783.html
- Bundesrat (2022d). *Vernehmlassung 2022/6*. Abrufbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1
- Bundesrat (2022e). *Vernehmlassungsvorlage*. Abrufbar unter: https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_1/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_1-de-pdf-a.pdf
- Economiesuisse (2022). *Vernehmlassung über die Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung*. Abrufbar unter: <https://www.economiesuisse.ch/de/publikationen/vernehmlassung-ueber-die-umsetzung-der-oecdg20-mindestbesteuerung>
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2022a). *OECD Q&A zur Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz*. Abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/steuern-international/umsetzung-oecd-mindeststeuer/q-a-oecd-midesteuer.pdf.download.pdf/20220601-q&a-det-ch-de.pdf>
- Eidgenössisches Finanzdepartement (2022b). *Faktenblatt: Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz*. Abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/steuern-international/umsetzung-oecd-mindeststeuer/q-a-oecd-midesteuer.pdf.download.pdf/20220601-q&a-det-ch-de.pdf>

- Eisenring, C. (2021). Die Furcht der Schweiz vor «schwarzen Listen» und der Druck der Hochsteuerländer: Zehn Fragen und Antworten zur neuen Monsterreform der OECD. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/global-mindeststeuer-zehn-fragen-und-antworten-zur-reform-ld.1634392?reduced=true>
- FDP (2022). *Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) – Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen*. Abrufbar unter: https://www.fdp.ch/fileadmin/documents/fdp.ch/pdf/DE/Positionen/Vernehmlassungen/2022/avril/20220419_VL_OECD_Steuerprojekt_d.pdf
- Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (2022). *Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft). Vernehmlassungsstellungnahme*. Abrufbar unter: https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Unternehmensbesteuerung/220407_DET_VI_Stn_FDK_DEF_UZ.pdf?la=de-CH
- Die Mitte (2022). *Vernehmlassung: Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft*. Abrufbar unter: https://die-mitte.ch/wp-content/uploads/2022/04/Die-Mitte_OECD-Steuerreform.pdf
- Schaltegger, C. A., Opel, A. (2021). Die OECD-Minimalsteuer ist ein Rückschritt in feudale Zeiten. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/oecd-minimalsteuer-ein-rueckschritt-in-feudale-zeiten-ld.1654106>
- Schweizerischer Gemeindeverband (2022). *OECD-Steuerreform: SGV will familienergänzende Kinderbetreuung stärken*. Abrufbar unter: https://www.chgemeinden.ch/de/newsroom/beitrag/2022_05_07_OECD-Steuerreform-SGV-will-familienergaenzende-Kinderbetreuung-staerken.php
- Schweizerischer Städteverband (2022). *OECD-Steuerreform: Städte fordern Beteiligung an Mehreinnahmen*. Abrufbar unter: https://staedteverband.ch/cmsfiles/stellungnahme_umsetzung_oecd_ssv_ksfd_definitiv.pdf?v=20220713144022&v=20220713144022
- SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund (2022). *Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)*. Abrufbar unter: https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/consultations/2022/220420_DL_VL_Besteuerung_grosser_Unt-Gruppen_OECD.pdf
- SP (2022). *Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)*. Abrufbar unter: https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/sp-stellungnahme_oecd-g20-reform_0.pdf
- SVP (2022). *Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)*. Abrufbar unter: <https://www.svp.ch/par-tei/positionen/vernehmlassungen/bundesbeschluss-ueber-eine-besondere-besteuerung-grosser-unternehmensgruppen-umsetzung-des-oecd-g20-projekts-zur-besteuerung-der-digitalen-wirtschaft/>

3. Was sind die abschätzbaren Konsequenzen der Steuerreform und die derzeitigen Meinungen dazu?

3.1 Welche Auswirkungen hat die Reform weltweit?

OECD-Schätzungen gehen davon aus, dass die weltweiten Unternehmenssteuereinnahmen um 46 bis 73 Milliarden Franken steigen könnten, was einem Zuwachs von 2 bis 3 Prozent entspräche. Zu beachten ist, dass Stand 2019 die Unternehmenssteuern in den meisten Ländern weniger als 15 Prozent zu den gesamten Steuereinnahmen beitragen. Zusätzliche Steuern verteuern die Investitionen der Unternehmen. Die negativen Investitionsanreize könnten das globale BIP um 0.1 Prozent reduzieren. Die negativen Auswirkungen sind damit wesentlich kleiner, als wenn einzelne Länder zu unilateralen Massnahmen greifen würden.

In Säule 1 geht es primär um eine Umverteilung von Steuersubstrat, weshalb Gewinner und Verlierer eruiert werden können. Säule 1 führt in Ländern mit tiefen Pro-Kopf-Einkommen zu einer starken Zunahme der Steuererträge von etwa 1.5 Prozent, gefolgt von den Ländern mit mittleren Einkommen und jenen mit hohem Einkommen. Von Steuerausfällen von 3.9 bis 5.9 Prozent sind die «Investment Hubs» betroffen, das sind Tiefsteuerländer wie die Schweiz, die in hohem Masse internationale Investitionen anziehen.

Säule 2 vergrössert primär das Steueraufkommen. Wie die Verteilung der Mehraufkommen ausfällt, hängt von vielen, nicht vorhersehbaren Anpassungsstrategien der Länder und Unternehmen ab. Zusammenfassend lässt sich sagen:

- 1. Die Unsicherheit ist in den Tiefsteuerländern besonders gross. Von einer Abnahme des Steueraufkommens von mehr als 2.5 Prozent bis zu einer Zunahme von 15 Prozent ist alles möglich.*
- 2. Die Zunahme der Steuererträge beträgt in den Nicht-Tiefsteuerländern mit hohem Pro-Kopf-Einkommen bis zu 5 Prozent. Die Effekte sind somit wesentlich grösser als in Säule 1.*
- 3. Die Zunahme der Steuererträge fällt in Ländern mit tiefen Einkommen tendenziell geringer aus als in reichen Ländern.*

Bisher gibt es nur wenige quantitative, fundierte Studien zu den globalen Auswirkungen der OECD-Reformen. Die umfassendste Studie stammt vom Ökonomen-Team der OECD (2020) selbst. Das ist für eine globale Reform dieses Ausmasses bemerkenswert. Die hier präsentierten Schätzungen stammen aus der OECD-Studie. Es werden keine Effekte auf Länderebene ausgewiesen. Die Studie weist lediglich Effekte für Ländergruppen aus. Nebst einer geographischen Gliederung (Amerika Nord und Süd, Europa und Zentral-Asien, Mittlerer Osten und Nordafrika, Ost-Asien und Pazifik) werden die Länder nach Einkommen (tiefe, mittlere und hohe Einkommen) gruppiert. Gesondert behandelt werden «Investment Hubs».

Dieser Kategorie, zu der auch die Schweiz gehört, werden Länder mit einem Zufluss an Direktinvestitionen von mehr als 150 Prozent des BIP zugeordnet. Mehr zur Methodik ist im entsprechenden Abschnitt zu finden.

3.1.1 Welche Effekte haben Säule 1 und 2 zusammen?

Es wird geschätzt, dass Säule 1 und 2 zusammen die weltweiten Unternehmenssteuereinnahmen um 2 bis 3 Prozent oder 46 bis 73 Milliarden Franken erhöhen könnten. Zur Einordnung der Zahlen: Im Jahr 2019 trugen die Unternehmenssteuern in der Hälfte der Länder weniger als 15 Prozent zu den gesamten Steuereinnahmen bei (OECD 2022).

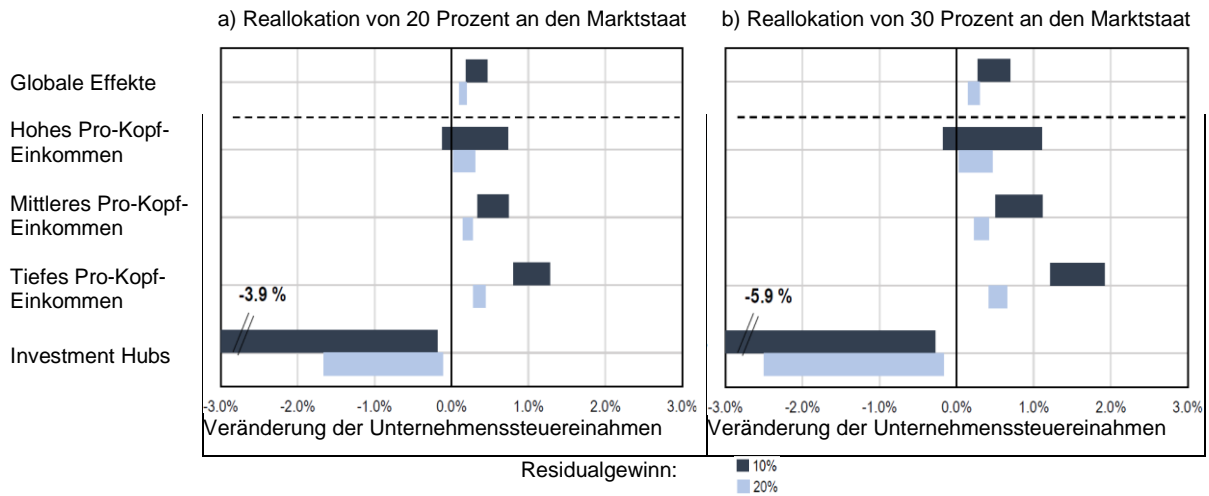
Säule 1 verschiebt das Besteuerungsrecht auf rund 92 Milliarden Franken Unternehmensgewinne an Marktstaaten. Beide Säulen würden gemäss OECD die Steuereinnahmen von Ländern mit niedrigen bis hohen Einkommen erhöhen – ausgenommen sind Länder der Kategorie «Investment Hubs».

Die höhere Steuerlast verteuert bei einer statischen Betrachtung die Investitionen der Unternehmen. Der negative Effekt der höheren Investitionskosten wird auf 0.1 Prozent des globalen BIP geschätzt. Die Ökonomen der OECD argumentieren, dass sie gleichzeitig mit einer verbesserten weltweiten Allokation des Kapitals sowie öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur, Bildung und die Reduktion von Arbeitskosten rechnen. Dieser positive Effekt auf das globale BIP könne sogar überwiegen. Dem geschätzten Impact des Reformpakets wird des Weiteren ein Szenario gegenübergestellt, in dem Länder mangels einer multilateralen, koordinierten Politik auf unilaterale Massnahmen zur Ausweitung ihrer Steuerbasis zurückgreifen. In diesem «Worst Case»-Szenario wird mit einer Reduktion des globalen BIP von mehr als einem Prozent gerechnet.

3.1.2 Welche Effekte hat Säule 1?

Abbildung 4 zeigt die Auswirkungen der Säule 1, gegliedert nach Ländergruppen und unter der Annahme, dass 20 Prozent oder 30 Prozent des Residualgewinns der Besteuerung durch die Marktstaaten zugeführt werden. Aus globaler Sicht erhöht sich der Steuerertrag leicht. Im Schnitt sind die Steuersätze in den Marktstaaten, die von einer Vergrösserung der Steuerbasis profitieren, nämlich höher. Es zeigt sich auch, dass die Tieflohnländer am stärksten profitieren. Die Verluste sind klar verteilt: Die Investment Hubs verlieren zwischen 3.9 und 5.9 Prozent ihres Ertrags aus den Unternehmenssteuern.

Abbildung 4: Geschätzte Auswirkungen von Säule 1 auf die Unternehmenssteuereinnahmen nach Ländergruppen



Quelle OECD (2020, S. 62).

3.1.3 Welche Effekte hat Säule 2?

Abbildung 5 illustriert die potentiellen Auswirkungen der Säule 2. Für alle Ländergruppen mit Ausnahme der Investment Hubs steigen die Unternehmenssteuereinnahmen zwischen etwa einem halben bis etwa 5 Prozent.

Abbildung 5: Geschätzte Auswirkungen von Säule 2 auf die Unternehmenssteuereinnahmen nach Ländergruppen



Quelle: OECD (2020, S. 121).

In den meisten Szenarien nehmen auch die Steuererträge der Investment Hubs zu. Das vielleicht überraschende Resultat hat allerdings mit den sehr spezifischen Annahmen der einzelnen Szenarien zu tun. Szenario 1 geht von keiner strategischen Anpassung der Unternehmen und Länder an die neuen Gegebenheiten aus. Es wird unterstellt, dass Länder mit Steuerbelastungen über 15 Prozent immer, Länder ohne Unternehmenssteuern hingegen nie eine Nachbesteuerung vornehmen. Bei Tiefsteuerländern mit effektiven Steuerbelastungen grösser als null und kleiner als 15 Prozent wird eine Nachbesteuerung durch die Hälfte der Länder unterstellt. Dies wird motiviert mit der Begründung, dass einige Länder aus

Konsistenzgründen auf eine Nachbesteuerung ausländischer Unternehmen verzichten, wenn sie selbst ihre Unternehmenssteuersätze nicht auf dieses Niveau anheben. In Szenario 1 steigt daher der Steuerertrag in den Investment Hubs, in denen Unternehmen mit ausländischen Tochterfirmen in anderen Investment Hubs existieren, die sie neu besteuern können.

Szenario 2 illustriert die Auswirkungen unter der Annahme, dass einige Unternehmen ihr Gewinnverlagerungsverhalten aufgrund der Mindestbesteuerung anpassen und weniger in den Investment Hubs investieren. Die Projektion der Entwicklung des Ertrags aus Unternehmenssteuern in diesem Szenario ist für die Investment Hubs von Unsicherheit gekennzeichnet und bewegt sich zwischen etwa +/- 2.5 Prozent. Die im Vergleich zu anderen Szenarien tieferen Steuereinnahmen der Investment Hubs kommen den übrigen Ländergruppen zugute.

In Szenario 3 erhöht die Hälfte der Investment Hubs ihre Steuersätze auf 15 Prozent. Dieses Szenario geht für die Investment Hubs mit weiterer Unsicherheit einher, wobei grundsätzlich eine Erhöhung des Steueraufkommens erwartet wird. Die Werte für sonstige Länder bewegen sich in etwa im Bereich des Szenarios 3.

Quellen

OECD (2020). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Paris: OECD Publishing. Abrufbar unter: <https://doi.org/10.1787/0e3cc2d4-en>

OECD (2022). *Global Revenue Statistics Database*. Paris: OECD. Abrufbar unter: https://stats.oecd.org/In-dex.aspx?DataSetCode=RS_GBL

3.2 Wie präzise sind Abschätzungen über die Folgen der Steuerreform?

Ökonomische Abschätzungen der OECD-Steuerreform sind komplex. Sie beruhen auf einer breiten, aber nicht stets vollständigen Informationsbasis. Seit der Erhebung der Daten wurden international bereits zahlreiche Reformen umgesetzt, welche künstliche Gewinnverschiebungen vermindern. Zudem sind dynamische Anpassungsreaktionen der Unternehmen in den Modellen nur ansatzweise berücksichtigt.

Um die ökonomischen Effekte der OECD-Steuerreform abzuschätzen, müssen zunächst Gewinne und Umsätze aller betroffenen Grossunternehmen ermittelt werden. Grosse Konzerne sind jedoch in der Regel nicht als monolithische Gesellschaften aufgebaut. Beispielsweise ist es zur Ermittlung von Gewinn und Umsatz des Konzerns Novartis nicht ausreichend, die Jahresrechnung der Novartis AG anzuschauen. Um allein alle Beteiligungen rund um den Globus aufzulisten, umfasst die Auflistung in der Jahresrechnung des Novartis-Konzerns etwa zwei Seiten. Eine internationale Datenquelle, die auf Konzernstufe die Gewinne und Umsätze von Grossunternehmen festhält, wurde erst im Jahr 2015 mit dem Country-by-Country-Reporting (CbCR) der OECD geschaffen. Für eine Betrachtung der Säule 1 des Arbeitsprogrammes reicht es dabei nicht, je Konzern und Land die Steuerbelastung zu ermitteln: Die Verflechtungen der Konzerne zwischen den Ländern müssen berücksichtigt werden. So muss etwa berücksichtigt werden, welchen Gewinn Facebook ausgehend von ihrem Hauptgeschäftssitz in Irland in Polen erzielt. Der Informationsaustausch im Rahmen des

CbCR ist im Aufbau und entsprechend lückenhaft. Das OECD-Regelwerk sieht vor, dass gewisse Aufwendungen im Vertrieb und im Marketing bei der Gewinnermittlung abgezogen werden dürfen. Auch zu solchen Aufwendungen liegen nur Schätzungen vor.

In den letzten Jahren wurden international zahlreiche Steuerreformen umgesetzt – unter anderem im Rahmen des OECD-BEPS-Aktionsplans. In der Schweiz trat beispielsweise am 1. Januar 2020 das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) in Kraft, in der EU gelten seit 2019 und 2020 die «Anti-Tax Avoidance Directives» (ATAD I+II) (PWC 2022), und die USA verwenden seit 2018 neue Besteuerungsregeln für immaterielle Vermögenswerte (GILTI Steuerregime) (BDO 2018). Diese und weitere Reformen haben in der Zwischenzeit bereits zu einer Verminderung der Gewinnverschiebung geführt.

Selbst wenn Daten über die globale Verteilung der wirtschaftlichen Aktivität vorliegen, bilden sie zunächst nur das Fundament für eine statische Betrachtung. Hierbei ist der Status Quo bekannt, und die Änderung des Steueraufkommens kann unter der Annahme berechnet werden, dass Unternehmen sich zwar an die neuen Richtlinien halten, ihre Steuervermeidungspraktiken sonst aber nicht anpassen. Jedes Unternehmen, das sich mit einer steigenden Steuerbelastung in einem Land konfrontiert sieht, wird sich jedoch aus betriebswirtschaftlichen Gründen Gedanken über die Verlagerung von Standorten machen. Angesichts der hohen Komplexität der Reform ist es verständlich, dass die Ökonomen der OECD solche dynamischen Ausweichreaktionen, über die heute nur spekuliert werden kann, nicht oder nur ansatzweise berücksichtigen können. Im Bereich der Säule 1 wird gar keine Ausweichreaktion untersucht. Für Säule 2 werden verschiedene Szenarien untersucht.

Quellen

BDO (2018). *The Gilti Effect: Tax Reform and Global Intangible Low-Taxed Income*. Abrufbar unter:

<https://www.bdo.com/insights/tax/international-tax/the-gilti-effect-tax-reform-and-global-intangible>

PWC (2022). *ATAD (Anti-Tax Avoidance Directive)*. Abrufbar unter: <https://www.pwc.ch/de/dienstleistungen/steuerberatung/unternehmenssteuern-steuerstrukturen/atad.html>

3.3 Wie sind Säule 1 und 2 aus ökonomischer Sicht zu bewerten – schränken sie tatsächlich den globalen Steuerwettbewerb ein?

Säule 1 führt zu einer Neuverteilung von Besteuerungsrechten hin zu den Marktstaaten. Da in den Marktstaaten die Steuerbelastungen im Schnitt höher sind als in den Ländern, in den die internationalen Konzerne die Gewinne heute versteuern, steigt auch die Steuerbelastung. Es sprechen einige Argumente dafür, dass dieser Systemwechsel mit geringen Ausweichreaktionen durch die Unternehmen verbunden sein könnte. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung sind tief, wenn von der zusätzlichen Steuerlast vorwiegend Unternehmen in monopolistischen Märkten betroffen sind, wenn die zusätzliche Steuerlast auf die Monopolrenten nicht die Amortisation von Innovationen und die Investitionen in neue Innovationen behindert und wenn es sich für die Unternehmen trotz steuerlicher Zusatzlast in den Märkten noch immer lohnt, aktiv zu sein.

Säule 2 entzieht den Tiefsteuerländern die Möglichkeit, über die Gewinnsteuersätze und die Gewinnsteuerbasis Wettbewerb um Unternehmen zu betreiben. Es

ist aber davon auszugehen, dass der Standortwettbewerb nicht verhindert, sondern verlagert wird. Insbesondere wenn eine Verlagerung hin zu einem Subventionswettbewerb, also der mehr oder weniger transparenten Rückschleusung der steuerlichen Mehreinnahmen an die Unternehmen mittels staatlicher Ausgaben, geschehen sollte, könnte der Wettbewerb mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sein. Eine wichtige Unbekannte ist in diesem Zusammenhang, wie die OECD zukünftig alternative Wettbewerbskanäle beschränken wird.

Im Übrigen haben die heutigen Tiefsteuerländer unterschiedliches Potenzial, den Wettbewerb auf andere Standortfaktoren auszuweiten. Länder wie die Schweiz, die als Wohn-, Arbeits-, Forschungs- und Innovationsstandort im internationalen Wettbewerb im Spitzenfeld mitmischen, verfügen über mehr Optionen, im zukünftigen Standortwettbewerb attraktiv zu bleiben, als reine Offshore-Standorte oder auch Entwicklungsländer.

Das OECD-Reformpaket soll eine global «fairere» Verteilung der Steuererträge herbeiführen. Offenbar zielt die Neuorganisation der internationalen Besteuerung auf eine Verteilungsfrage ab. Verteilungsfragen sind politische Fragen. Die ökonomische Theorie der optimalen Besteuerung kann jedoch herangezogen werden für eine Abschätzung der volkswirtschaftlichen Kosten der Umverteilung. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung werden auch als Überschussbelastung oder «Dead Weight Losses» bezeichnet. Sie entstehen dadurch, dass Besteuerung immer auch impliziert, dass die Individuen nicht mehr jene Güter und Dienstleistungen konsumieren können, die sie ohne Besteuerung konsumiert hätten, wodurch sie einen Nutzenverlust erleiden.

3.3.1 Was sagt die Theorie der optimalen Besteuerung zur Säule 1?

Gehen wir von einem kompetitiven Markt und einer Situation aus, in der Unternehmen bereits Gewinnsteuern und Mehrwertsteuern entrichten. Die Gewinnsteuer wird entrichtet im Land, in dem das Unternehmen seine Betriebsstätte hat, und die Mehrwertsteuer fließt wie bereits heute in den Marktstaat. Die zusätzliche Steuer auf den Gewinn, die nun ebenfalls an den Marktstaat fließen soll, ist womöglich mit einer hohen Überschussbelastung verbunden. Diese entsteht, weil nach einem zunächst arbiträren Kriterium die Kosten für ein bestimmtes Unternehmen und eine bestimmte Dienstleistung gegenüber den alternativen Dienstleistungen verteuert werden. Um abzuschätzen, ob mit einer hohen Überschussbelastung aufgrund von Säule 1 zu rechnen ist, müssen wir die betroffenen Unternehmen genauer anschauen.

Säule 1 soll Unternehmen treffen, die besonders hohe Gewinne ausweisen. Wie kann es zu diesen ausserordentlich hohen Gewinnen kommen? Hohe Gewinne entstehen beispielsweise, wenn ein Patentschutz vorliegt. Der Entwickler eines Impfstoffs kann diesen für ein begrenztes Zeitfenster schützen lassen. Das hindert konkurrierende Pharmaunternehmen daran, den fertig entwickelten Impfstoff in ihrem Labor zu untersuchen und ihn mit wenig Entwicklungsaufwand und somit geringen Kosten zu kopieren und günstig zu verkaufen. Der Impfstoffentwickler kann dank Patentschutz die hohen Entwicklungskosten, die er vorab tätigte, wieder einspielen.

Beim Patentschutz findet eine Güterabwägung statt. Befürworter eines weitreichenden Schutzes argumentieren, ohne diesen Schutz würden keine neuen Innovationen mehr

generiert. Denn die hohen Forschungsausgaben könnten nicht mehr mit Einnahmen gedeckt werden. Gegner eines weitreichenden Schutzes argumentieren, der Schutz würde den Wettbewerb ausschalten und Grossunternehmen Gewinne auf Kosten der Konsumenten ermöglichen. Womöglich werden sogar weniger Innovationen generiert als mit einem lockereren Patentschutz. Denn Unternehmen könnten dank Jahren und Jahrzehnten alten Patenten Gewinne erzielen, statt an neuen Innovationen zu arbeiten (Aghion et al. 2001).

Auch bei digitalen Unternehmen fallen oft hohe Gewinne an. Oft ist im digitalen Bereich ein Aufbau von grossen Netzwerken erforderlich. Für eine Messenger-App muss die App programmiert werden, es braucht ein IT-Netzwerk im Hintergrund, das den Datenverkehr abwickelt, und es braucht Marketing, damit die Benutzer auf die App aufmerksam werden. Auch in diesem Fall können die Anfangsinvestitionen hoch sein, während sie mit jedem weiteren Benutzer nur unwesentlich steigen. Analog zur Impfstoffentwicklung könnte man schlussfolgern: Verwehrt man dem Digitalunternehmen, nach einer Durststrecke mit hohen Anfangsinvestitionen in der Folge dafür hohe Gewinne einzufahren, werden zukünftig keine neuen Innovationen entwickelt.

Bei gewissen digitalen Plattformen spielen weitere charakteristische Mechanismen. So sind für den Konsumenten bestimmte Apps und Plattformen nur von Nutzen, wenn sie von vielen Konsumenten genutzt werden. Alternativen zu WhatsApp sind beispielsweise nur von Nutzen, wenn sie auch von anderen Personen im Freundeskreis genutzt werden. Konsumenten tun sich schwer, auf Alternativen umzusteigen, und potenzielle Konkurrenten werden den Markteintritt erst gar nicht wagen. In der Konsequenz kann dies dazu führen, dass digitale Dienstleister über lange Zeit hohe Margen mit ihren Dienstleistungen erzielen können. Auch ohne Patentschutz verfügen sie über ein Monopol. Man sagt auch, die Anbieter können eine ökonomische Rente abschöpfen.

Einige Ökonomen argumentieren, dass es beim Vorliegen solcher Renten keine neuen Steuern braucht. Sie schlagen vor, stattdessen mit Wettbewerbspolitik die Entstehung der ökonomischen Renten zu verhindern (Mankiw 2013). Andere Ökonomen argumentieren, bei einer koordinierten, internationalen Besteuerung könne man die ökonomischen Renten besteuern, ohne dass grosse Ausweichreaktionen stattfinden, sprich eine hohe Überschussbelastung entsteht (Bivens und Mishel 2013, Piketty et al. 2014).

Was folgt daraus für Säule 1? Die volkswirtschaftlichen Kosten der Besteuerung hängen davon ab, welche Anreizwirkungen von der Steuer ausgehen. Handelt es sich um kompetitive Märkte oder handelt es sich um monopolistische Märkte? Bei kompetitiven Märkten verursacht die selektive neue Steuer mit grosser Gewissheit eine hohe Überschussbelastung. In monopolistischen Märkten ist die entscheidende Frage, wie stark die Steuer tatsächlich die Entwicklung neuer innovativer Angebote reduziert. Es spricht einiges dafür, dass die Steuer im Vergleich mit anderen Steuern – etwa der Säule 2 – Unternehmen trifft, die von einer Monopolstellung dank Netzwerkeffekten profitieren.

Trifft die Steuer ausserdem monopolistische Unternehmen, trifft sie vorwiegend die Eigentümer der Unternehmen und weniger die Konsumenten. Es bleibt eine normative Frage, ob man Unternehmen besteuern soll, nur weil man sie mit geringer Überschussbelastung besteuert. Es bleibt auch eine normative Frage, an wen die Erträge aus der Steuer verteilt werden sollen. Es spricht aufgrund der Theorie der optimalen Besteuerung jedoch einiges dafür, dass die Steuer mit einer vergleichsweise tiefen Überschussbelastung einhergeht.

3.3.2 Was sagt die Theorie der optimalen Besteuerung zur Säule 2?

Auch Säule 2 kann durch ein Umverteilungsziel begründet werden: Hochsteuerländern soll mehr Geld zufließen. Tiefsteuerländer, die kein originäres Interesse haben, höhere Steuereinnahmen zu generieren, werden in einem ersten Schritt genau dazu veranlasst. Wenn das Ziel ist, im Hochsteuerland einen zusätzlichen Franken Steuerertrag zu generieren, ist zunächst unklar, wie hoch die zusätzliche Steuer im Tiefsteuerland ausfallen muss, damit ein Unternehmen den Standort verschiebt. Sind nicht nur steuerliche Faktoren für die Wahl des Niedrigsteuerlandes als Unternehmenssitz ausschlaggebend, dann werden einige Unternehmen im Tiefsteuerland bleiben.

Unterstellen wir nun, dass das Tiefsteuerland kompensierende Massnahmen ergreift. Dann müssen wir zusätzlich zur Besteuerung auch die Ausgaben des Staates für die Kompensationsmassnahmen genauer analysieren. Die entscheidende Frage ist, wie aufwändig es für das Tiefsteuerland ist, den Unternehmen Kostensenkungen zugutekommen zu lassen. Nehmen wir an, für einen Franken, den der Staat für die Förderung der Standortattraktivität, ausgibt, kommt bei den Unternehmen ein Franken an. Dann hat die Mindeststeuer keine Effekte auf die Standortwahl. Ein stärker besteuertes Unternehmen bezahlt einen Franken mehr Steuern, senkt aber seine Kosten um einen Franken dank den Massnahmen. Das internationale Umverteilungsziel wird somit nicht erreicht.

In der Praxis wird jedoch ein vom Staat ausgegebener Franken für die Standortförderung für die Unternehmen einen Gegenwert von weniger als einen Franken haben. Denn dem Tiefsteuerland ist es nicht gestattet, die Mindeststeuer zu unterlaufen, indem es den Unternehmen die Steuererträge eins zu eins zurückerstattet. Je weniger von jedem Standortförderungsfranken bei den Unternehmen ankommt, desto ineffizienter ist die Förderung. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Kanton die Strasseninfrastruktur in einer Region für 2 Millionen Franken ausbaut, aber den Unternehmen die Strasseninfrastruktur weniger als 2 Millionen Franken wert ist. Das gleiche gilt auch, wenn der Staat Innovations- und Bildungsförderungsprogramme finanziert, die er aber nicht genau auf die Unternehmen zuschneiden kann, wie diese es selbst tun könnten.

Der Subventionswettbewerb ist nicht abstrakte Theorie, er wird bereits heute praktiziert. Insbesondere im Bereich der Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E) kennen zahlreiche Länder Fördermassnahmen. Belgien gestattet höhere Abschreibungen auf F&E Investitionen und Frankreich, Kanada, Österreich, Neuseeland, die Niederlande und viele mehr fördern mit Zuschüssen oder Krediten F&E-Projekte. Deutschland kennt ein Forschungszulagengesetz, das den Unternehmen die Anrechnung von F&E-Personalausgaben auf die Steuerschuld gestattet. Die Liste lässt sich verlängern, derlei Praktiken sind global weit verbreitet.

Es ist davon auszugehen, dass die beispielhaft genannten Praktiken auch unter dem GloBE-Regelwerk nicht als Verringerung der massgebenden Steuerbelastung eingestuft werden. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die OECD nach der Reform fortlaufend untersuchen wird, welche Kompensationsmassnahmen die Tiefsteuerländer einsetzen. Falls weitere Kompensationsmassnahmen unterbunden werden, steigt die Gefahr, dass stets neue Fördermassnahmen gefunden werden müssen und diese stets ineffizienter werden. Von jedem Standortförderungsfranken kommt immer weniger bei den Unternehmen an. Mit dem Rückgang der nicht steuerlichen Förderung fallen für die Unternehmen die höheren Steuern zunehmen ins Gewicht. International Mobile werden dann womöglich ihren Standort von ehemaligen Tiefsteuerländern in andere Länder verlagern.

Neben ausgabeseitigen Kompensationsmassnahmen, die sich an Unternehmen richten, stehen weitere Instrumente zur Standortförderung zur Verfügung. Auf steuerlicher Seite sind die Verrechnungssteuer, Stempelabgaben, Mehrwertsteuer, Zölle und die Einkommenssteuer natürlicher Personen zu erwähnen. Ausgabeseitig können auch natürliche Personen adressiert werden (siehe Kapitel 3.5.3 Wie können Bund und Kantone die Standortattraktivität erhalten?). Die Tiefsteuerländer unterscheiden sich in ihren Möglichkeiten, trotz steigender Steuerlast im Standortwettbewerb attraktiv zu bleiben. Länder wie die Schweiz, die als Wohn-, Arbeits-, Forschungs- und Innovationsstandort im internationalen Wettbewerb im Spitzenfeld mitmischen, verfügen über mehr Optionen, im zukünftigen Standortwettbewerb attraktiv zu bleiben, als reine Offshorestandorte oder auch Entwicklungsländer.

Säule 2 zielt auf ein Umverteilungsziel ab: Mehr Steuerertrag für Hochsteuerländer. Die Säule entfaltet ihre Wirkung, indem sie in Tiefsteuerländern zunächst ins Steuersystem eingreift. Es zeigt sich jedoch, dass der Standortwettbewerb kaum unterbunden wird. Realistischer ist, dass sich der ehemalige Steuerwettbewerb zu einem Subventionswettkampf transformiert. Dieser ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ineffizient, intransparent und schädlich. Die Kosten, ein bestimmtes Umverteilungsziel zu erreichen, sind daher bei Säule 2 wesentlich höher als bei Säule 1.

Quellen

- Aghion, P., Harris, C., Howitt, P. und Vickers, J. (2001). Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation. *The Review of Economic Studies*, 68(3), 467-492.
- Bivens, J. und Mishel, L. (2013). The Pay of Corporate Executives and Financial Professionals as Evidence of Rents in Top 1 Percent Incomes. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 57–78.
- Mankiw, N. G. (2013). Defending the One Percent. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 21–34.
- Piketty, T., Saez, E. und Stantcheva, S. (2014). Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 230-271.

3.4 In welchem Umfang ist die Schweizer Wirtschaft betroffen?

Säule 1 tangiert weniger als 10 Unternehmen, Säule 2 circa 200 Schweizer Unternehmen und rund 2000 Schweizer Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne. Die geringe Zahl an Unternehmen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es um ein grosses Steueraufkommen geht.

Der Bund schätzt die kurzfristigen Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden aufgrund der Mindeststeuer (Säule 2) auf 1 bis 2.5 Milliarden Franken; das Beratungsunternehmen BSS schätzt die kurzfristigen Mehreinnahmen auf rund 1.6 Milliarden Franken. In der mittleren und längeren Frist wird mit Unternehmenswegzügen und folglich steuerlichen Mindereinnahmen gerechnet. Zu Säule 1 gib es bis dato keine schweizspezifischen Schätzungen.

Die Impact-Analyse der OECD schätzt, dass die Tiefsteuerländer zwischen 3.9 und 5.9 Prozent ihrer Steuererträge durch Säule 1 verlieren könnten. Säule 2 tangiert potenziell eine weitaus breitere Steuerbasis. Wie die Tiefsteuerländer betroffen sind, hängt allerdings von den Anpassungsstrategien der Länder und Unternehmen ab. Gemäss OECD ist für die Tiefsteuerländer von einem Verlust an

Steuerertrag von 2.5 Prozent bis zu einem Mehrertrag von 15 Prozent alles möglich.

Einige Gründe sprechen dafür, dass sich die Schweiz besser auf den zukünftigen Standortwettbewerb einstellen kann als andere Länder. Dennoch besteht hohe Unsicherheit.

3.4.1 Welche Unternehmen sind betroffen, wie ist die Schweiz insgesamt betroffen?

Je nach Säule ist in der Schweiz eine unterschiedliche Anzahl von Unternehmen betroffen: Säule 1 tangiert weniger als 10 Unternehmen, Säule 2 hingegen circa 200 Schweizer Unternehmen und circa 2000 Schweizer Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen 2022, Eisenring 2022).

Die betroffenen Firmen sind dabei durchgängig als Grossunternehmen einzustufen, da sowohl Säule 1 als auch Säule 2 an feste Umsatzminima geknüpft sind. Säule 1 greift dabei für Unternehmen mit über 20 Milliarden Euro (umgerechnet etwa 21 Milliarden Franken) Jahresumsatz und über 10 Prozent Gewinnmarge. Von Säule 2 sind Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro betroffen.

Aktuell gibt es kaum belastbaren Studien, welche die Auswirkungen von Säule 1 spezifisch für die Schweiz schätzen. Der Bund geht davon aus, dass Säule 2 kurzfristig zu Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden von 1 bis 2.5 Milliarden Franken führt (Schäfer 2022). In der mittleren und längeren Frist wird mit Unternehmenswegzügen und folglich steuerlichen Mindereinnahmen gerechnet. Das volkswirtschaftliche Beratungsunternehmen BSS schätzt die kurzfristigen Mehreinnahmen insgesamt auf 1.6 Milliarden Franken und liegt damit in der gleichen Grössenordnung wie der Bund (Kägi et al. 2022).

Die OECD (2020) hat in einer umfassenden Ex-Ante-Evaluation Durchschnittseffekte für alle Tiefsteuerländer («Investment Hubs») berechnet. Die OECD schätzt, dass Säule 1 den Steuerertrag in den Investment Hubs um 3.9 bis 5.9 Prozent reduzieren wird. Im Steuerjahr 2019 erzielten Bund, Kantone und Gemeinden Unternehmenssteuererträge von 24.6 Milliarden Franken (EFV 2021). Dies würde Mindereinnahmen von 1 bis 1.4 Milliarden Franken entsprechen. Ob die Schweiz durch Säule 1 stärker oder schwächer betroffen ist als ein durchschnittlicher Investment Hub, ist schwer zu prognostizieren.

Aus den OECD-Szenarien zu Säule 2 kann weniger genau herausgelesen werden, wie gross das in den Investment Hubs betroffene Steuersubstrat ist. Die Simulation einer nur teilweisen Erhöhung der Steuerbelastung auf 15 Prozent, ausbleibenden Standortförderungs-massnahmen in den Investment Hubs und einer Standortverschiebung durch die Unternehmen prognostiziert einen Rückgang des Unternehmenssteuerertrags in den Investment Hubs von bis zu 2.5 Prozent. Wenn nur die Hälfte der Investment Hubs die Steuerbelastung auf 15 Prozent erhöht, steigt der Steuerertrag um bis zu 15 Prozent. Die Zahlen zeigen, dass es um ein Mehrfaches an Steuererträgen geht als in Säule 1. An wen die Erträge fallen, und wie hoch die Kosten in Form von Standortmassnahmen sind, die Steuererträge für ein Land zu sichern, ist dabei schwer prognostizierbar.

3.4.2 Wie schätzen Schweizer Ökonomen die Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen ein?

Schaltegger und Opel (2021) warnen: «Die finanziellen Auswirkungen der Mindeststeuer sind nicht zu unterschätzen: Zwar ist kurzfristig mit Mehreinnahmen zu rechnen, mittel- bis langfristig dürfte sich der Verlust an Standortattraktivität aber bemerkbar machen.»

Christian Frey, stellvertretender Leiter der Economiesuisse im Bereich Finanzen und Steuern, relativiert die Äusserung des damaligen deutschen Finanzministers Olaf Scholz, es handle sich bei dem Konzept um eine Steuerrevolution. Frey ist überzeugt, dass der internationale Standortwettbewerb auch nach der Einführung der Mindestbesteuerung weitergehen wird. Weiter stellt er heraus, dass mit dem geplanten Steuersatz von 15 Prozent nicht nur versucht wird, künstliche Steuervermeidung über Briefkastenfirmen und Tiefsteuerländern zu verhindern, sondern auch realen, fairen Steuerwettbewerb einzuschränken (Frey 2021).

Lukas Schmid, Fellow «Smart Government» bei Avenir Suisse, schätzt, dass mit Einbusen bei den Unternehmenssteuergewinnen zu rechnen ist. Zum Einen seien von der Mindeststeuer sehr mobile Unternehmen betroffen. Zum Anderen seien die Sekundäreffekte wie Einnahmerückgänge bei anderen Steuern nicht zu unterschätzen. Diese können bereits gewichtig ausfallen, wenn internationale Unternehmen zwar in der Schweiz verbleiben, aber Investitionsstopps in der Schweiz veranlassen oder Teile ihrer Aktivitäten abziehen (Schmid und Hutter 2022).

Kurt Schmidheiny, Professor für Volkswirtschaftslehre und angewandte Ökonometrie an der Universität Basel, wagte im Mai 2021 (Schmidheiny 2021) eine Schätzung des Ausmasses der Gewinnverlagerung in die Schweiz. Er schätzt, dass im Jahr 2017 bis zu 84 Milliarden Franken Gewinne in die Schweiz verlagert wurden. Bei einer effektiven Steuerbelastung zwischen 10 und 12.5 Prozent würden daraus Steuereinnahmen von 8.4 bis 10.5 Milliarden Franken resultieren. Schmidheiny weist ausdrücklich darauf hin, dass bei weitem nicht all diese Gewinne ungerechtfertigt in der Schweiz sind. Sie gehen auch auf grosse internationale Konzerne etwa im Pharmasektor zurück. Diese Unternehmen verrichten mit einer grossen Anzahl Mitarbeiter wertschöpfungsintensive Arbeit in der Schweiz. Damit würden sie kaum wegen rein steuerlichen Gründen die Schweiz verlassen.

Florian Scheuer, Professor für Institutionsökonomik an der Universität Zürich, geht davon aus, dass die globale Mindeststeuer sich zunächst nachteilig auswirkt. Die bisherige Anziehungskraft für Unternehmenshauptsitze wird in der Zukunft eher abfallen. Dennoch legt Scheuer nahe, dass nicht alle grossen Unternehmen aus der Schweiz abwandern werden, da das Land über eine Vielzahl anderer positiver Standortfaktoren verfügt (Fischer 2021).

Jan-Egbert Sturm, Leiter des Konjunkturforschungsinstituts in Zürich, hält es für schwierig, genaue Folgen für weitere Wirtschaftsentwicklung abzuleiten. Er prognostiziert, dass Niedrigsteuerländer, die oft sehr kleine Staaten sind, tendenziell unter der Mindestbesteuerung leiden werden. Gleichzeitig bezweifelt er aber auch, dass die Steuerminderung durch grosse Technologieunternehmen, die mit der globalen Mindeststeuer hauptsächlich erschwert werden sollte, direkt gelöst werden kann. Stattdessen ist er der Überzeugung, dass die Folgen erst langfristig ersichtlich sein werden, da es sich um gesamtwirtschaftlich gesehen langsame Prozesse handeln würde. Weiterhin vermutet Sturm, dass sich neben der internationalen Ebene auch der Steuerwettbewerb auf kantonaler Ebene verringert, da die Mindeststeuer auch die Steuerhöhen zwischen den einzelnen Kantonen angleicht (Bandle 2021).

3.4.3 Was macht die Quantifizierung der Effekte in der Schweiz so kompliziert?

Die Anpassungsstrategien der Unternehmen und Länder sind insgesamt nur schwer abzuschätzen. Bereits eine statische Betrachtung, wie gross etwa das Volumen der Unternehmensgewinne ist, das von der Steuerreform betroffen sein könnte, ist nicht einfach. Die folgenden Aspekte sind zu beachten:

- Die grosse Anzahl an Unternehmen, die von der Steuer nicht betroffen sind, darf nicht über die Wichtigkeit der betroffenen Unternehmen hinwegtäuschen. Die Statistik der direkten Bundessteuer (Eidgenössische Steuerverwaltung 2021) illustriert dies. Im Steuerjahr 2018 haben die Hälfte aller Unternehmen keinen Reingewinn nach Definition der direkten Bundessteuer ausgewiesen. Das dritte Quartil wies in der Summe einen Reingewinn von 555 Millionen Franken aus und entrichtete dafür 46 Millionen Franken Bundessteuern. Das vierte Quartil wies 583 Milliarden Franken Reingewinn aus und war damit für den Löwenanteil der 12.5 Milliarden Gewinnsteuern beim Bund verantwortlich.
- Die OECD wird ein eigenes Regelwerk für die Besteuerung vorlegen («GloBE»). Es greift daher zu kurz, die effektiven Steuersätze nach Kantonen heranzuziehen und zu bestimmen, welche Kantone aktuell effektive Steuersätze unter 15 Prozent haben. Ist die Bemessungsgrundlage der OECD breiter gefasst, kann auch die Steuerbelastung nach OECD-Regeln tiefer ausfallen als die Steuersätze nach Schweizer Steuerrecht. Das GloBE-Regelwerk liegt noch nicht in einer endgültigen Fassung vor. Es mag sein, dass international tätige Unternehmen bereits erste Planspiele zu ihrer Betroffenheit angestellt haben. Kommuniziert haben sie diese noch nicht.
- Mit dem Bundesgesetz über die Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) beginnt die letzte grosse Unternehmenssteuerreform erst gerade ihre Wirkung zu entfalten. Bis die Auswirkungen auch in den Statistiken des Bundes zu sehen sind, vergehen Jahre. Ausserdem betrifft die Reform die ehemaligen «Statusgesellschaften» und damit international tätige Unternehmen am meisten. Das neue OECD-Regelwerk wertet just die mit der STAF eingeführten Vergünstigungen für Erträge auf Patente und Lizenzen als Schmälerung der Bemessungsgrundlage. Damit werden die Vergünstigungen für Unternehmen, die von der OECD-Mindeststeuer betroffen sind, irrelevant. Dies hat P. Saint-Amans, Direktor des OECD Centre Tax Policy and Administration bestätigt (Davis Plüss und Glatthard 2021).

Quellen

- Bandle, R. (2021). «Auch der kantonale Steuerwettbewerb wird kleiner». *Tagesanzeiger*. Abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/auch-der-kantonale-steuerwettbewerb-wird-kleiner-578283246367>
- Davis Plüss, J. und Glatthard, J. (2021). Global corporate tax deal reshapes how Switzerland attracts multinationals. *SWI swissinfo.ch*. Abrufbar unter: <https://www.swissinfo.ch/eng/global-corporate-tax-deal-will-reshape-how-switzerland-attracts-multinationals/47078600>
- Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) (2021). *Daten*. Abrufbar unter: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2021). *Statistiken zur DBST*. Abrufbar unter: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/die-estv/steuerstatistiken-estv/allgemeine-steuerstatistiken/direkte-bundessteuer.html#-583074674>
- Eisenring, C. (2022). Mindeststeuer für Konzerne: Die Schweiz ist gezwungen, die OECD-Reform schnell umzusetzen. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/umstrittene-oecd-reform-die-mindeststeuer-kommt-vors-volk-ld.1664609?reduced=true>

- Fischer, A. (2021). So wirkt sich die Mindeststeuer auf die Schweiz wirklich aus. *Bluewin*. Abrufbar unter: <https://www.bluewin.ch/de/news/wirtschaft-boerse/mindeststeuer-deal-der-das-ist-nachteilig-fuer-die-steuer-einnahmen-der-schweiz-743956.html>
- Frey, C. (2021). Economiesuisse: «Die Schweiz wird klar stark betroffen sein». *SRF*. Abrufbar unter: <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/steuerreform-der-oecd-economiesuisse-die-schweiz-wird-klar-stark-betroffen-sein>
- Kägi, W., Möhr, T., & Party, A. (2022). *OECD-Mindeststeuer: Unternehmensbesteuerung in der Schweiz unter dem Regime der OECD-Mindeststeuer: Schätzung der Mehreinnahmen, Verteilung zwischen den Kantonen*. Schlussbericht (Studie im Auftrag der SP Schweiz). BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- OECD (2020). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Economic Impact Assessment: Inclusive Framework on BEPS. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*. Paris: OECD Publishing.
- Schäfer, F. (2022). Die Linke blufft – gegen diese Steuerreform kann sie nicht glaubwürdig ankämpfen. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/die-linke-blufft-gegen-diese-steuerreform-kann-sie-nicht-glaubwuerdig-ankaempfen-ld.1674100>
- Schaltegger, C. A., Opel, A. (2021). Die OECD-Minimalsteuer ist ein Rückschritt in feudale Zeiten. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/oecd-minimalsteuer-ein-rueckschritt-in-feudale-zeiten-ld.1654106>
- Schmid, L. A., & Hutter, E. (2022). *Schöne neue Steuerwelt: Was Bund und Kantone als Reaktion auf die OECD-Steuerreform tun und lassen sollten*. Avenir Suisse. Abrufbar unter: <https://www.avenir-suisse.ch/publication/schoene-neue-steuerwelt-neuordnung-der-internationalen-unternehmensbesteuerung/>
- Schmidheiny, K. (2021). Steuergünstige Schweiz – wie gross ist die Gewinnverlagerung wirklich? *WWZ Faculty Blog*. Abrufbar unter: <https://unibaswwzfaculty.blog/2021/05/03/steuerguenstige-schweiz-wie-gross-ist-die-gewinnverlagerung-wirklich/>
- Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (2022). *Besteuerung digitalisierte Wirtschaft*. Abrufbar unter: https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/digit_finanzsektor/best_digit_wirtschaft.html

3.5 Inwiefern ist der Schweizer Föderalismus von der Mindestbesteuerung betroffen?

Die Kantone haben weitreichende Kompetenzen in der Besteuerung der Unternehmen. Auf nationaler Ebene wird eine Verfassungsänderung notwendig sein. Einerseits weil die ungleiche Besteuerung grosser Unternehmen heute verfassungswidrig ist und andererseits weil die OECD-Reformen einen Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone bedingen.

Säule 1 kann dazu führen, dass die Kantone Steuersubstrat ans Ausland abtreten müssen. Sowohl Säule 1 als auch Säule 2 können den Kantonen jedoch auch zusätzliche Steuererträge einbringen. Da Säule 1 der Schweiz das Besteuerungsrecht auf Gewinne von Unternehmen, die nicht in der Schweiz ansässig sind, einräumt, muss geklärt werden, an wen die Einnahmen fliessen. Gilt es Unternehmen, die mit Standorten in mehreren Kantonen in der Schweiz vertreten sind, auf eine Steuerbelastung von 15 Prozent hochzuschleusen, stellt sich die Frage, wie die Mehrbelastung auf die verschiedenen Standortkantone aufzuteilen ist. Schliesslich muss geklärt werden, wie ein Gewinn oder Verlust an Steuersubstrat im Nationalen Finanzausgleich (NFA) zu berücksichtigen ist.

Die Kantone dürften höchst unterschiedlich von der Mindeststeuer betroffen sein. Die bisher einzige Schätzung stammt vom Beratungsunternehmen BSS. Gemäss der Schätzung sollen insbesondere die vier Kantone Aargau (252 Millionen Franken), Basel-Stadt (362 Millionen Franken), Zug (323 Millionen Franken) und Zürich (249 Millionen Franken) von Mehreinnahmen in der kurzen Frist (das heisst

ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen der Unternehmen) profitieren, wohingegen 11 Kantone weniger als 10 Millionen Franken Mehreinnahmen zu erwarten hätten.

3.5.1 Interkantonaler Steuerwettbewerb und Föderalismus

Das Regelwerk der OECD kennt Konzerne und Länder als kleinste Einheiten. Gewinne, Umsätze in einem Absatzmarkt und Steuerlasten werden nach Ländern evaluiert. So gilt die minimale Steuerlast von 15 Prozent je Land. Die Besteuerung liegt in der Schweiz jedoch schwergewichtig in der Kompetenz der Kantone. Es gibt daher einige Fragen im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen und zwischen den Kantonen zu klären.

3.5.1.1 Interkantonale Steuerauscheidung nach dem Regelwerk der OECD

Unternehmen mit Betriebsstandorten in mehreren Kantonen entrichten in mehreren Kantonen Steuern. Das Schweizer Steuerrecht beschreibt unter dem Titel «interkantonale Steuerauscheidung», wie die Steuern natürlichen und juristischen Personen zwischen den Kantonen alloziert werden, falls mehrere Kantone steuerliche Ansprüche geltend machen. Die interkantonale Steuerauscheidung kann bereits heute komplex und mit viel Aufwand verbunden sein. Der OECD Mindestbesteuerung liegt nun ein eigenes Regelwerk zur Berechnung der Steuergrundlage zugrunde. Zur Feststellung, ob ein Unternehmen in einem Kanton die Steuerbelastung von 15 Prozent unterschreitet, muss somit eine zusätzliche interkantonale Steuerauscheidung nach dem Regelwerk der OECD («GloBE») vollzogen werden.

3.5.1.2 Kantonale Verteilung der steuerlichen Mehr- und Minderträge aufgrund der Säule 1

Säule 1 räumt den Marktstaaten ein (Teil-)Besteuerungsrecht ein. Muss ein Unternehmen Gewinne, die aus Exporten entstehen, zukünftig zum Teil in einem anderen Land versteuern, wird dieser Gewinn kein zweites Mal in der Schweiz versteuert. Eine Doppelbesteuerung soll vermieden werden. Ist das Unternehmen in mehreren Kantonen ansässig, stellt sich die Frage, wie die steuerlichen Mindererträge auf die Standortkantone aufzuteilen sind.

Auch der umgekehrte Fall kann eintreten: Der Schweiz können steuerliche Mehrerträge aus der Säule 1 zufallen. Exportieren ausländische Unternehmen in die Schweiz und überschreiten sie den Schwellenwert von 750 Millionen Euro Umsatz und einer Rendite von 10 Prozent, dann fällt der Schweiz ein Besteuerungsrecht zu. Es stellt sich die Frage, wem die Steuererträge aus Säule 1 zufallen sollen, dem Bund oder den Kantonen, und nach welchem Verteilschlüssel sie aufzuteilen sind.

3.5.1.3 Kantonale Verteilung der zusätzlichen Steuerlast nach Säule 2

Angenommen, ein Konzern ist mit drei Standorten in drei Kantonen A, B und C in der Schweiz vertreten. Nehmen wir ferner an, der Schwellenwert von 15 Prozent werde unterschritten, weil die Steuerbelastung in den beiden Standortkantonen A und B zu tief ist, während sie in C über 15 Prozent liegt. Die 15-prozentige Steuerbelastung ist nach den Regeln der OECD auf Ebene der Gruppe und schweizweit zu erreichen («jurisdictional blending»). Die Steuerlast in den Kantonen A und B muss hochgeschleust werden, dank Standortkanton

C müssen A und B jedoch nicht 15 Prozent erreichen. Bund und Parlament werden die Spielregeln ausarbeiten müssen, nach denen die Zusatzlast auf die Kantone zu verteilen ist.

3.5.1.4 Konsequenzen für den NFA und Verteilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen

Der NFA schafft einen gewissen Ausgleich zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Kantonen. Vereinfacht gesagt, zahlen die ressourcenstarken Kantone in den NFA-Topf ein, und die ressourcenschwachen Kantone erhalten Auszahlungen. Auch der Bund steuert aus dem allgemeinen Bundeshaushalt einen Beitrag bei. Die Ressourcenstärke der Kantone richtet sich nicht etwa nach dem Steueraufkommen pro Kopf der kantonalen Bevölkerung. Dadurch könnten sich die Kantone strategisch verhalten. Sie könnten etwa ihre Steuern senken, das Steueraufkommen pro Kopf reduzieren und sich die Tiefsteuerstrategie mit den steigenden Zuschüssen aus dem NFA (teilweise) finanzieren.

Der NFA ist deshalb klug konstruiert und stellt zur Berechnung, welcher Kanton wie viel einzahlen muss beziehungsweise welche Auszahlung ihm zusteht, auf die «Ressourcenausstattung» ab. Die Ressourcenausstattung kann als Kennzahl für das Steuerpotenzial eines Kantons verstanden werden, das heisst es handelt sich um eine standardisierte Masszahl, wie viel Steuern die Unternehmen und Personen in einem Kanton entrichten *könnten*.

Sowohl Säule 1 als auch Säule 2 können das Besteuerungspotenzial der Kantone beschneiden oder erhöhen. Die Berechnung des Ressourcenausstattung und damit die Einzahlungen in und die Auszahlungen aus dem NFA werden den neuen Umständen Rechnung tragen. Die Ressourcenausstattung sinkt für Kantone, die auf Steuerertrag verzichten müssen, weil Schweizer Unternehmen bereits im Ausland besteuert werden (Säule 1). Sollten einem Kanton aufgrund der Säule 2 zusätzliche Steuererträge aus dem Ausland zufallen, dann erhöht dies tendenziell das Ressourcenpotenzial. Wenn hingegen ein Kanton ansässige Unternehmen stärker besteuert, damit die Mindeststeuer von 15 Prozent erreicht wird, dann ändert sich an seiner Ressourcenausstattung grundlegend nichts.

Der NFA garantiert den ressourcenschwächsten Kantonen eine Mindestausstattung an finanziellen Mitteln. Diese beträgt 86.5 Prozent des Schweizer Mittels. In die Berechnung der Mindestausstattung fliessen sämtliche Steuereinnahmen der Kantone und Gemeinden ein. Steigen die Steuereinnahmen und kommt es zu einer höheren Steuerausschöpfung aufgrund der OECD-Reform, so führt dies zu einem höheren Umverteilungsvolumen und einer höheren NFA-Abschöpfung. Ressourcenschwache Kantone, in denen nur wenige internationale, von der Mindeststeuer tangierte Unternehmen ansässig sind, profitieren folglich von höheren NFA-Auszahlungen. Umgekehrt ist es möglich, dass die Schweiz aus Sicht der internationalen Unternehmen in der mittleren und langen Frist an Attraktivität einbüsst und Unternehmen die Schweiz verlassen. Dies würde sich mittels NFA auch negativ auf die finanzielle Ausstattung jener Kantone auswirken, die nicht direkt von Unternehmensabwanderungen betroffen sind. Finanzschwache Kantone müssten einen Rückgang an finanziellen Mitteln hinnehmen, obwohl sie von der OECD-Reform kaum betroffen sind. Finanzstarke Kantone hätten keine volle Kompensation der fehlenden Steuereinnahmen durch etwaig geringere NFA-Zahlungen.

Noch ist offen, wem die zusätzlichen Steuererträge von ausländischen Unternehmen zufallen, die in die Schweiz exportieren und zukünftig in der Schweiz steuerpflichtig werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich eine Diskussion darum entfachen wird, wem die Erträge

zugutekommen sollen. Schliesslich dürften einige Kantone geltend machen, dass die neuen OECD-Regeln ihre wirtschaftliche Attraktivität senken. Ob Ausschüttungen an die Kantone, etwa im Rahmen des NFA, in Betracht gezogen werden, wird sich zeigen.

3.5.1.5 Staatspolitische Konsequenzen der Verteilung von Einnahmen zwischen Bund und Kantonen

Die Schweiz hat das Subsidiaritätsprinzip in der Verfassung verankert. Demnach ist auch bei den ausgaben- und einnahmeseitigen Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen aufgrund der OECD-Mindeststeuer primär auf kantonaler Ebene nach Lösungen zu suchen. Bereits aus dem Subsidiaritätsprinzip liesse sich eine Umsetzung der Ergänzungssteuer für Säule 2 im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) ableiten, sodass den Kantonen eine hohe Autonomie zukommt (Schaltegger 2022).

Die ökonomische Theorie stützt dieses Vorgehen: Erstens können die Gemeinden und Kantone so auf die lokal unterschiedlichen Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen eingehen (Tiebout 1956). Lokale, massgeschneiderte Lösungen sind in der Regel¹ wenigstens so nahe an den Präferenzen der Bürger wie eine landesweit einheitliche Lösung (Oates 1972). Auch im Hinblick auf den direktdemokratischen Entscheidungsprozess in der Schweiz kann der subsidiäre Lösungsansatz erfolgsversprechend sein. Zweitens besteht noch erhebliche Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen der OECD-Reform sowie den entsprechend notwendigen wirtschaftspolitischen Reaktionen. Nach Oates (1999) kann der Föderalismus in solchen Situationen seine Stärken als Innovationslabor ausspielen, da regional mit verschiedenen Reformansätzen experimentiert werden kann und somit die Kantone wie Gemeinden vom wirtschaftspolitischen (Miss-)Erfolg der anderen lernen können. Gegenüber einer Einheitslösung vermeiden solch vielfältige Lösungen ebenfalls die Entstehung von Klumpenrisiken, beispielsweise falls bestimmte Steuerpraktiken oder Subventionsinstrumente zu einem späteren Zeitpunkt durch die OECD als unzulässig taxiert werden sollten.

Staatspolitisch ist auch die Frage relevant, ob die Umsetzung von ausgaben- und einnahmeseitigen Massnahmen und die Kompetenz, über ebenjene Massnahmen zu bestimmen, auf der gleichen Staatsebene angesiedelt sein sollten. Der aktuelle Verfassungsentwurf des Bundesrates sieht als Übergangslösung bis zur Überführung in den Gesetzestext die Schaffung einer neuen Bundessteuer vor. Beim gegenwärtig vorgeschlagenen Kantonsanteil von 75 Prozent handelt es sich um einen Transfer, sprich eine Subvention vom Bund an die Kantone.

Die ökonomische Forschungsliteratur zeigt, dass beim Einsatz öffentlicher Mittel häufig Anreizprobleme und in der Folge Fehlallokationen entstehen, wenn Deckungsungleichheit zwischen dem Kreis der Nutzniesser, den Bezahlern und den Entscheidern über die Leistungen besteht (Oates 1999; Blankart 2008). So führt eine Bundesbezuschussung für eine kantonale Aktivität oft zu deren Ausdehnung über das gesellschaftliche Optimum hinaus. Gleichzeitig schafft die Mitfinanzierung oft die Forderung nach Mitsprache. Denn wird die Verwendung

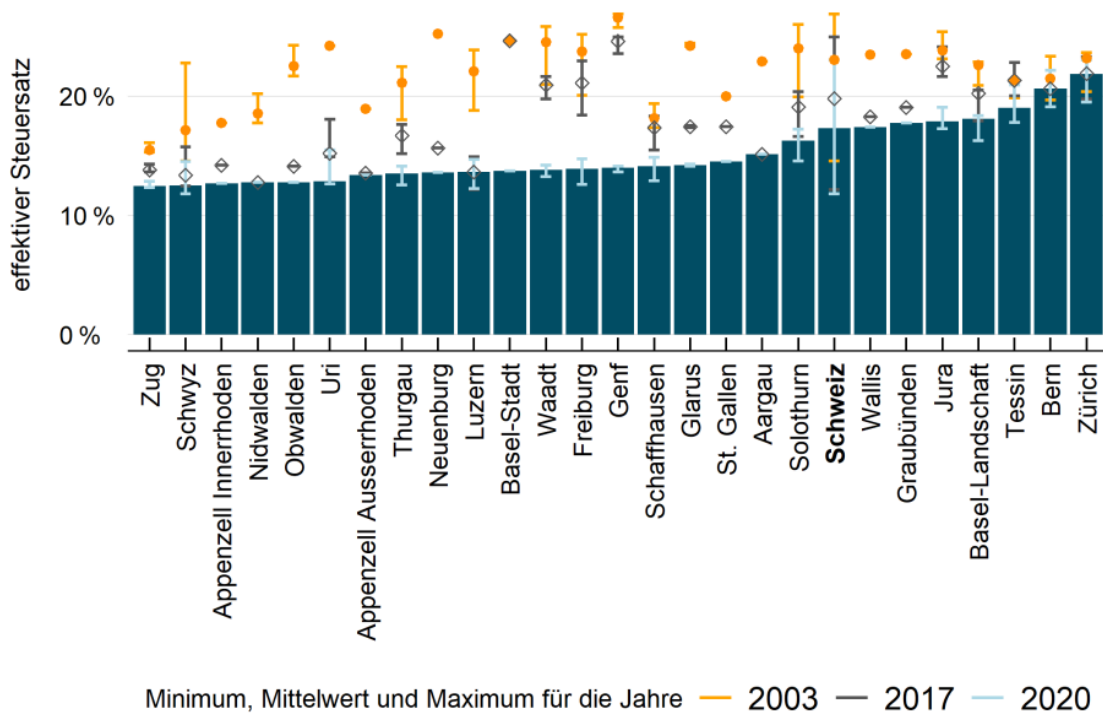
¹ Das Dezentralisierungstheorem von Oates (1972) sagt genauer, dass beim Ausbleiben externer Effekte und wenn keine Skalenerträge erzielt werden können, eine dezentralisierte Bereitstellung öffentlicher Güter Pareto-effizient, sprich wenigstens so nahe an den Präferenzen der Bürger ist, wie eine zentrale Bereitstellung. Sowohl die Frage, ob bedeutende externen Effekte vorliegen oder Skalenerträge realisiert werden können, muss im Einzelfall diskutiert werden.

von Transfers an Regeln geknüpft, gilt es deren Einhaltung durch Bundesverwaltungsstellen zu überwachen. Auf kantonaler Seite kann die Haltung entstehen, die durch den Bund bedingten Regulierungskosten müssten ebenfalls abgegolten werden. Dieser selbstverstärkende Prozess der schleichenden Zentralisierung wurde erstmal von Popitz (1927) beschrieben. Mit der Neugestaltung des Nationalen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung ging es im Wesentlichen darum, die den Verbundsaufgaben inhärenten Ineffizienzen zu beseitigen. Aus der Theorie des fiskalischen Föderalismus kann für die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer die Empfehlung abgeleitet werden, die Besteuerungskompetenz von Beginn an der Staatsebene zuzuordnen, die mit weiteren ausgaben- und einnahmenseitigen Kompensationsmassnahmen am stärksten auf die OECD-Mindeststeuer zu reagieren hat.

3.5.2 Betroffenheit nach Kanton

Die effektive Steuerbelastung der Unternehmen nach Schweizer Steuerrecht kann nicht präzise Auskunft geben, in welchen Kantonen die Steuerbelastung nach dem zukünftigen OECD-Regelwerk die 15 Prozent-Schwelle unterschreiten wird. Wie Abbildung 6 von Portmann und Staubli (2021) zeigt, lag für das Jahr 2020 und für ein repräsentatives, normalbesteuertes Unternehmen die Steuerbelastung in 18 Kantonen unter 15 Prozent.

Abbildung 6: Effektiver durchschnittlicher Steuersatz

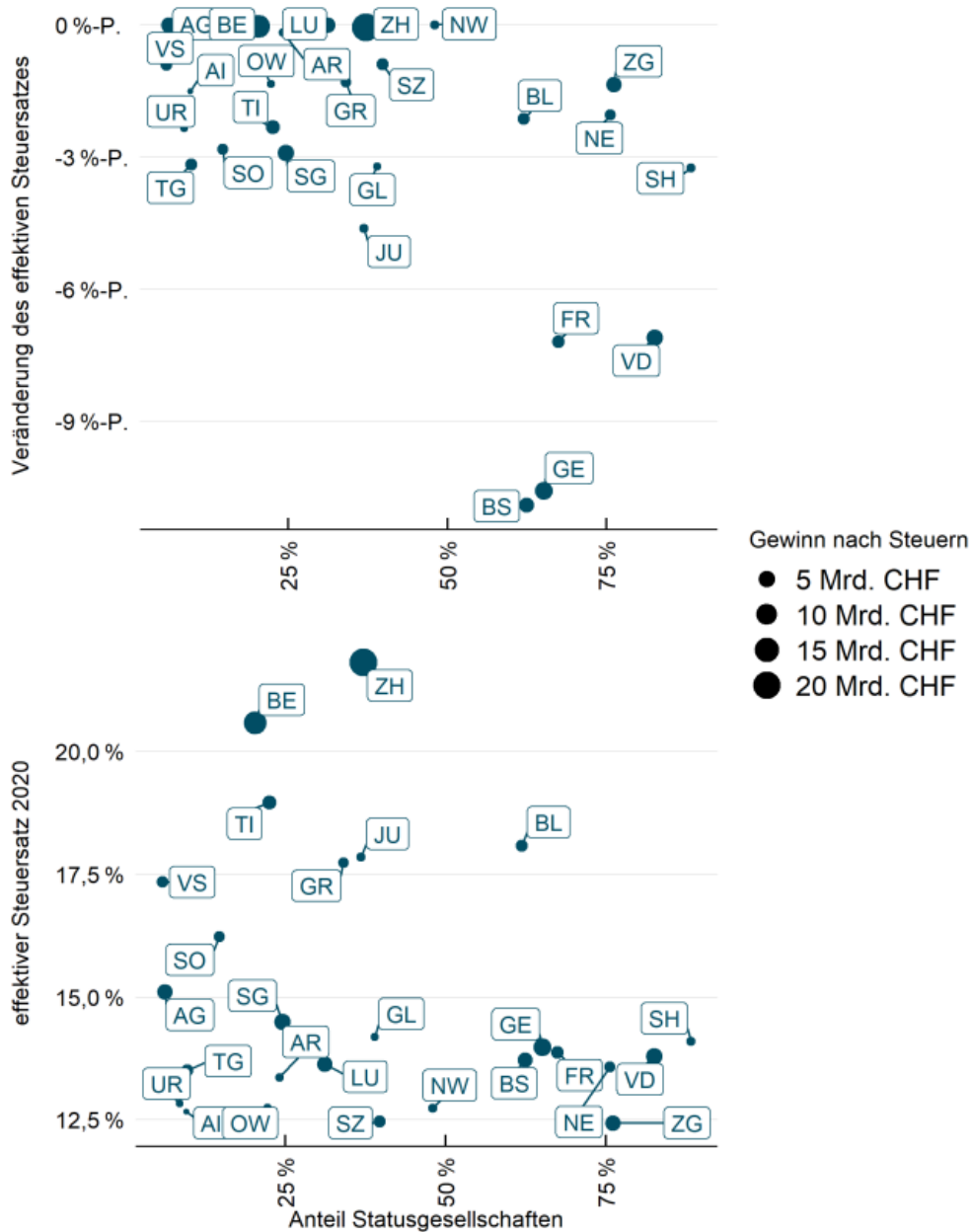


Hinweis: Die effektiven Steuersätze entsprechen den kantonalen bzw. schweizweiten Durchschnitts für ein Unternehmen mit einem Reingewinn von 260 000 Franken und einem Eigenkapital von 2 Mio. Franken. Die Balken entsprechen den durchschnittlichen effektiven Steuersätzen im Jahr 2020, die orangenen Punkte und grauen Diamanten jenen der Jahre 2003 bzw. 2017. Die vertikalen Linien kennzeichnen die innerkantonalen bzw. schweizweiten Streubereiche von Minimum bis Maximum.

Quelle: Portmann und Staubli (2021).

Ein Blick auf den Anteil der Unternehmensreingewinne nach Steuern, die im Jahr 2017 von Statusgesellschaften entrichtet wurden, kann zur Abschätzung der Betroffenheit der Kantone durch die OECD-Mindeststeuer verwendet werden. Die untere Tafel zeigt, dass in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen, Waadt und Zug die ehemaligen Statusgesellschaften über 50 Prozent der Reingewinne nach Steuern beigetragen haben.

Abbildung 7: Veränderung der effektiven Steuersätze nach 2017 und Bedeutung der Statusgesellschaften



Hinweis: Die Veränderung des effektiven Steuersatzes entspricht der Differenz zwischen dem Jahr 2017 und 2020 in Prozentpunkten (bezogen auf ein Unternehmen mit einem Reingewinn von 260 000 Franken und einem Eigenkapital von 2 Mio. Franken). Der Anteil der Statusgesellschaften richtet sich nach dem Anteil der Statusgesellschaften am aggregierten Reingewinn nach Steuern (unter Ausklammerung des Beteiligungsertrags) aller juristischen Personen im Kanton.

Quelle: Portmann und Staubli (2021).

Am transparentesten hat sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2022) zur Mindeststeuer geäußert. In Basel-Stadt werden rund 50 in- und ausländischen Unternehmen von der OECD-Reform betroffen sein. Die Unternehmen bieten rund 30'000 Vollzeitstellen und entrichten an Bund und Kanton jährlich jeweils rund 500 Million Franken Steuern.

Die bisher einzige Schätzung der Auswirkungen der Mindeststeuer auf die kantonalen Steuereinnahmen stammt vom Beratungsunternehmen BSS (Kägi et al. 2022). Wie Tabelle 1

zeigt, sollen insbesondere die vier Kantone Aargau (252 Millionen Franken), Basel-Stadt (362 Millionen Franken), Zug (323 Millionen Franken) und Zürich (249 Millionen Franken) von Mehreinnahmen in der kurzen Frist profitieren. Das heisst, die Schätzung berücksichtigt keine Verhaltensanpassungen von Unternehmen.

Tabelle 1: Schätzung der kurzfristigen Mehreinnahmen gemäss BSS

Kanton	Mehreinnahmen in Millionen Franken
Aargau	252.1
Appenzell Ausserrhoden	2
Appenzell Innerrhoden	0.5
Basel-Landschaft	5
Basel-Stadt	362.2
Bern	43.3
Freiburg	25.1
Genf	0.1
Glarus	0.3
Graubünden	7.3
Jura	0
Luzern	72.6
Neuenburg	49.5
Nidwalden	11.4
Obwalden	9.3
Schaffhausen	11.9
Schwyz	19.5
Solothurn	6.4
St. Gallen	25
Tessin	13.2
Thurgau	24.5
Uri	3
Waadt	65.1
Wallis	4.3
Zug	322.7
Zürich	249.1
Total Kantone	1'585.3

Quelle: Kägi et al. (2022).

3.5.3 Wie können Bund und Kantone die Standortattraktivität erhalten?

Unternehmen wählen ihre Standorte zumeist nicht ausschliesslich aufgrund steuerlicher Faktoren. Infrastruktur, Anbindung, Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, die Attraktivität des Standorts aus Perspektive der Arbeitnehmenden, die Nähe zu Kunden, Lieferanten oder anderen Unternehmen und viele andere Faktoren spielen bei der Standortwahl eine Rolle. Vereinfacht gilt: Etwas höhere Steuern gehen für Unternehmen in Ordnung, wenn sie dafür einen entsprechenden Gegenwert erhalten.

Diese Logik kommt in zahlreichen Statements von Politikern und Unternehmensvertretern zum Ausdruck. Anstelle des bisherigen Steuerwettbewerbs mit Fokus auf Unternehmenssteuern soll ein Wettbewerb um alle Standortfaktoren entstehen. Es gibt divergierende Meinungen und Befürchtungen, was ein solcher Wettbewerb umfassen könnte. Oft wird befürchtet, dass die Verlagerung des Wettbewerbs zu einem schädlichen und zuweilen intransparenten Subventionswettlauf verkommen könnte.

Als schädlich werden dabei tendenziell öffentliche Ausgaben angesehen, die den Charakter einer gezielten Rückschleusung der zusätzlichen Steuerlast an einzelne Unternehmen hat. Auf breiteren Zuspruch stossen Massnahmen, die etwa in die Bildungspolitik fliessen, somit im ersten Schritt den Arbeitskräften zugutekommen und erst indirekt, etwa dank der grösseren Verfügbarkeit an gut qualifizierten Arbeitskräften in einer Region, den Unternehmen. Es gibt keine harte Abgrenzung, was wünschenswert oder schädlich ist. Der Bundesrat hat sich auf alle Fälle in seiner ersten Ankündigung von Massnahmen dazu veranlasst gesehen, die Thematik aufzugreifen. Er stellt in Aussicht, dass die Botschaft zur angekündigten Verfassungsänderung die Pläne der Kantone transparent machen.

Vereinzelte Kantone haben sich bisher mit ersten Überlegungen zur Frage geäussert, mit welchen Massnahmen eine steuerliche Mehrbelastung für Unternehmen kompensiert werden könnten. So hat sich jüngst die Basel-Städtische Finanzdirektorin zu möglichen Standortförderungsmaßnahmen geäussert (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt 2022). Ins Spiel gebracht wurden 1. Beiträge für Forschung und Innovation, 2. Die Stärkung von Hochschulen und Spitzenmedizin mit Mitteln des Bundes und die Vollassoziierung zu «Horizon Europe» und 3. Der Erhalt der Personenfreizügigkeit mit der EU beziehungsweise erleichterte Drittstaatenkontingenten für Fachkräfte.

Die basel-städtischen Vorschläge zeigen die Stossrichtung auf: Damit rein steuerliche Faktoren in den Hintergrund rücken, sollen für die internationalen Unternehmen die besten Bedingungen geschaffen werden, damit diese mit hochqualifiziertem inländischem und ausländischem Personal wertschöpfungsstarke Aktivitäten etwa in der Forschung in der Schweiz umsetzen können. Der Basler Ökonom Kurt Schmidheiny brachte jüngst die Entlastung der Unternehmen durch Lohnnebenkosten oder Subventionen an Forschung und Entwicklung ins Spiel – obwohl er die sehr direkte Entlastung der Unternehmen für problematisch hält (Eisenring 2022). Auch Christoph Schaltegger hält die Kompensation einzelner Unternehmen für gefährlich (siehe Eisenring 2022). Einerseits weil der Staat damit Industriepolitik betreibt, rechnet er damit, dass die OECD früher oder später entsprechende Praktiken unterbindet. Schaltegger empfiehlt, die Attraktivität des Standorts Schweiz für natürliche Personen zu verbessern. Dafür kommen Einkommens- und Vermögenssteuern in Frage. Bundesrat Maurer nannte gezielt auch die Attraktivität der Schweiz aus Sicht der Expats, etwa indem englischsprachige Schulen angeboten werden (Feldges 2021).

Quellen

- Blankart, C. B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft. München: Vahlen (7).
- Eisenring, C. (2022). Nervöse Finanzdirektoren fragen sich: Wie hält man gute Steuerzahler in der Schweiz? *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/mindeststeuer-wie-man-die-guten-steuerzahler-haelt-ld.1665184?reduced=true>
- Feldges, D. (2021). Liebe Expats, wir mögen euch! *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/die-pandemie-setzt-in-der-schweiz-expats-weniger-zu-als-in-london-ld.1635209>

- Kägi, W., Möhr, T., & Party, A. (2022). *OECD-Mindeststeuer: Unternehmensbesteuerung in der Schweiz unter dem Regime der OECD-Mindeststeuer: Schätzung der Mehreinnahmen, Verteilung zwischen den Kantonen*. Schlussbericht (Studie im Auftrag der SP Schweiz). BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- Oates, W. E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37 (3), S. 1120–1149.
- Popitz, J. (1927): Der Finanzausgleich. In: Wilhelm Gerloff und Franz Meisel (Hg.): *Handbuch der Finanzwissenschaft*. Tübingen (2), S. 338–375.
- Portmann, M. und Staubli, D. (2021). *Entwicklung der Unternehmenssteuerbelastung in der Schweiz von 2003 bis 2020: Analyse auf Gemeindeebene*. Abrufbar unter: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/64540.pdf>
- Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt. (2022). *OECD-Steuerreform: Basel-Stadt will zusätzliche Instrumente*. Abrufbar unter: <https://www.regierungsrat.bs.ch/nm/2022-oecd-steuerreform-basel-stadt-will-zusaetzliche-instrumente-rr.html>
- Schaltegger, C. A. (2022). OECD-Mindeststeuer – eine Zumutung, aber auch eine Chance für die Schweiz. *Neue Zürcher Zeitung*. Abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/meinung/oecd-mindeststeuer-zumutung-und-chance-fuer-eine-mutige-schweiz-ld.1676929>
- Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), S. 416–424.

3.6 Was sind die ökonomischen Konsequenzen, wenn Unternehmen mehr Steuern zahlen?

Gewinnverlagerungen von Unternehmen hängen nicht nur von Gewinnsteuern selbst, sondern auch von Steuerbelastungen für natürliche Personen ab. Tendenziell führen geringere Gewinnsteuersätze zu höheren Unternehmenseinkommen vor Steuern. Für die Schweiz liegen die Steuerelastizitäten, das heisst die prozentuale Änderung von ausgewiesenen Unternehmensgewinnen auf die prozentuale Erhöhung von Gewinnsteuern, bei - 0.4 bis - 2.2.

Aus theoretischer Sicht stellen Steuern eine Variable in der Gewinnmaximierungsfunktion dar. Reaktionen auf Steuerreformen können beispielsweise auftreten, weil Unternehmen ihre Wirtschaftstätigkeit oder Steuervermeidungskonstruktionen anpassen. Verschiedene Formen der Reaktion auf Steuerreformen wurde in der bisherigen Literatur untersucht. Die Verteilung von Gewinnen zwischen dem Unternehmenssektor und dem Sektor natürlicher Personen hängt davon ab, wie hoch die Differenz zwischen Steuerbelastungen für Unternehmen und Privatpersonen ist. Nicht nur die Körperschaftssteuern selbst bestimmen demnach das originäre Aufkommen, sondern auch Einkommensteuersätze oder Vermögenssteuern (Gordon und Slemrod 2000, Fuest und Weichenrieder 2002).

Beer, de Mooij und Liu (2019) führten eine Meta-Analyse zu Auswirkungen von Steuerreformen auf aggregierte Einnahmen durch. Im Durchschnitt führt ein um einen Prozentpunkt niedrigerer Körperschaftssteuersatz demnach dazu, dass die Einkommen vor Steuern von Unternehmen in diesen Ländern um ein Prozent steigen. Kawano und Slemrod (2016) finden einen konkaven Zusammenhang zwischen Steuereinnahmen und Körperschaftssteuern für OECD-Länder im Zeitraum von 1980 bis 2004, wobei sie auch Veränderungen der Steuerbasen berücksichtigen. Demnach ist der marginale Effekt der Steuersätze auf die Einnahmen positiv, bis diese einen gewinnmaximierenden Satz erreichen. Anschliessend wird der Effekt

negativ. Die gewinnmaximierenden Steuersätze liegen je nach Offenheit und Grösse eines Landes zwischen etwa 30 und fast 60 Prozent.

Dwenger und Steiner (2012) finden, dass eine Reduktion der Körperschaftssteuersätze in Deutschland zu einer weniger als proportionalen Abnahme der Steuereinnahmen führt, wobei der Zusammenhang etwa 0,6 beträgt. Gruber und Rauh (2007) finden für die USA eine Körperschaftsteuerelastizität von 0,2. Devereux, Liu und Loretz (2014) bestimmen empirisch die Körperschaftsteuerelastizität für das Vereinigte Königreich. Für Unternehmen um die 300'000 Pfund-Profitschwelle finden die Autoren nur eine geringe Elastizität von etwa 0.13 bis 0.17. Für Unternehmen bei der 10'000 Pfund-Profitschwelle finden die Autoren eine deutlich höhere Elastizität von etwa 0.53 bis 0.56.

Speziell für die Schweiz finden Brühlhart und Staubli (2017) auf Stufe der Gemeinden Steuerelastizitäten von knapp - 0.4, was bedeutet, dass eine Steuersenkung um 10 Prozent mittelfristig zu einem Anstieg der ausgewiesenen Gewinne in den betroffenen Gemeinden um 4 Prozent führt. Die Steuerelastizität von Statusgesellschaften, also international ausgerichteten Unternehmen, liegt laut den Autoren bei - 2.2. Das heisst, dass eine Senkung der Steuerlast um beispielsweise 10 Prozent einen Anstieg der in der betreffenden Gemeinde ausgewiesenen Gewinne von ebenjenen Unternehmen um 22 Prozent nach sich zieht.

Quellen

- Beer, S., De Mooij, R., und Liu, L. (2020). International corporate tax avoidance: A review of the channels, magnitudes, and blind spots. *Journal of Economic Surveys*, 34(3), 660-688.
- Brühlhart, M., und Staubli, D. (2017). Die optimale Unternehmenssteuerreform: Auf drei Variablen kommt es an. *Tax Policy Center*, Universität Lausanne.
- Devereux, M. P., Liu, L., und Loretz, S. (2014). The elasticity of corporate taxable income: New evidence from UK tax records. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(2), 19-53
- Dwenger, N., und Steiner, V. (2012). Profit taxation and the elasticity of the corporate income tax base: Evidence from German corporate tax return data. *National Tax Journal*, 65(1), 117-150.
- Fuest, C. und Weichenrieder, A.J. (2002). Tax Competition and Profit Shifting: On the Relationship between Personal and Corporate Tax Rates. *Ifo-Studien*, 48(4), 611-632.
- Gordon, R.H. und Slemrod, J.B. (2000). Are Real Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Bases? In: Slemrod, J.B. (Ed.). *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich* (pp. 240-328). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gruber, J. und Rauh, J. (2007). How Elastic Is the Corporate Income Tax Base? In: Auerbach, A.J., James, R.H.Jr. und Slemrod, J.B. (Ed.). *Taxing Corporate Income in the 21st Century* (pp. 140-163). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Kawano, L., und Slemrod, J. (2016). How do corporate tax bases change when corporate tax rates change? With implications for the tax rate elasticity of corporate tax revenues. *International Tax and Public Finance*, 23(3), 401-433.

3.7 Haben einzelne Länder Bedenken?

Vier Teilnehmerländer haben der Reform bisher nicht zugestimmt, 53 Länder waren erst gar nicht an den Verhandlungen beteiligt. Einige OECD-Mitgliedsstaaten plädieren für eine Verzögerung der Reformumsetzung.

Zunächst haben vier der insgesamt 140 Länder, die an den OECD/G20 «Inclusive Framework on BEPS-Verhandlungen» teilgenommen haben, der Reform nicht vollumfänglich

zugestimmt. Kenia und Nigeria planen aufgrund der fiskalischen Covid-19-Belastungen spezielle Steuergesetze für Digitalfirmen, was durch die OECD-Reformen gefährdet wäre. Auch Pakistan und Sri Lanka haben dem Verhandlungsergebnis noch nicht zugestimmt.

Zudem haben viele der 193 von den Vereinten Nationen anerkannten Staaten nicht einmal an den Verhandlungen teilgenommen, darunter etwa die Hälfte der Staaten Afrikas. Einige Vertreter von Entwicklungsländern kritisierten, dass ihre Interessen zu wenig Gehör in den Verhandlungen fanden. Sie gehen davon aus, dass die europäischen und US-amerikanischen Gebietskörperschaften am meisten von der Mindeststeuer profitieren werden.

Verschiedene OECD-Mitgliedsstaaten setzen sich dafür ein, dass die Reformen langsamer umgesetzt werden. Polen, Ungarn und Estland haben beispielsweise ihr Interesse bekundet, die Regelungen in der Europäischen Union später umzusetzen.

4. Konklusion und Einschätzung

Die internationale Besteuerung global tätiger Unternehmen ist spätestens seit der Jahrtausendwende immer wieder Thema auf dem internationalen politischen Parkett. Schwarze und graue Listen, die Austrocknung angeblicher Steueroasen oder der automatische Informationsaustausch über Finanzkonten sind Teil anhaltender Bestrebungen, Steuervermeidung und implizit auch Steuerwettbewerb einzudämmen. Das aktuelle Reformprojekt der OECD stellt die bisherigen Bestrebungen in Tempo und Umfang allerdings in den Schatten. Eine koordinierte substanzielle Neuverteilung von Besteuerungsrechten an Unternehmensgewinnen zwischen Ländern und die Einführung einer globalen Mindeststeuer stellt einen Paradigmenwechsel dar – und dieser erfolgt im Eiltempo. Bereits am 1. Januar 2023 sollen die Regeln, die Ende 2022 finalisiert werden sollen, in Kraft treten. Die Schweiz wird sich wohl um ein Jahr verspäten.

Welche Schlussfolgerungen können gezogen werden und welche nicht?

Wie die Reform beschlossen wurde und was dies für die Umsetzung heisst

Die Reform wurde in einem beschaulichen Länder-Club aus 38 Staaten beschlossen. Noch weniger Mitglieder des Clubs haben mit einer dezidierten Haltung der Reform zur Mehrheit verholfen. Zur Durchsetzung soll mittels «Soft-Law» erreicht werden.

These 1: Es ist nicht zu erkennen, dass die OECD-Steuerreform eine Schweizer Handschrift trägt oder ihre Interessen vertritt. Die potentiell riesigen Auswirkungen für die Eidgenossenschaft zeigen auf, dass sich die Schweiz stärker in multilaterale Verhandlungen einbringen muss.

These 2: Obwohl – oder gerade weil – die Reform mit atemberaubendem Tempo und getrieben durch besonders starke Partikularinteressen einzelner Länder auf die Zielgerade eingebogen ist, bleibt sie bis am Ende ein fragiles Konstrukt. Die Reform kann von vielen Ländern entschärft oder gar gestoppt werden: etwa von den USA, wo die Republikaner den Demokraten keine Erfolge zugestehen wollen; von Entwicklungsländern, die von Säule 2 womöglich bestraft werden und in Säule 1 eine zu geringe Kompensation sehen; oder von einer bisher aus strategischen Gründen schweigenden Ländergruppe.

Was aus der Forschung zur Steuervermeidung, dem «Race to the bottom» und der politischen Ökonomie folgt

These 3: Das Volumen der weltweit verschobenen Unternehmensgewinne ist stattlich. Aus politökonomischer Perspektive greift allerdings der Blick auf die Tiefsteuerländer als «Pull-Faktoren» zu kurz. Die Standortbedingungen in den Hochsteuerländer als «Push-Faktoren» tragen ihren Teil zur Standortwahl der Unternehmen bei. Gerade die entwickelten Länder sollten statt einer erzwungenen Mindeststeuer für den Privatsektor ihre Standortattraktivität stärken – fiskalisch wie nicht-fiskalisch.

Wie die Reformvorschläge aus ökonomischer Sicht zu bewerten sind

These 4: Die volkswirtschaftlichen Kosten aus Säule 1 fallen wahrscheinlich geringer aus als bei Säule 2, und dies nicht nur wegen des geringeren Steuersubstrats. Dies folgt unter der Annahme, dass die Steuer tatsächlich stark monopolistische Unternehmen trifft und diese durch die Zusatzsteuer wenig in ihrer Innovationskraft beschnitten werden.

These 5: Strategische Ausweichreaktionen der Unternehmen sind bei Säule 1 realistisch. Viele Staaten stellen an Digitalunternehmen zudem immer mehr regulatorische Anforderungen, vom Kampf gegen Fake News bis zur eingeschränkten Nutzung personenbezogener Daten. Subventionsforderungen des Privatsektors sind wahrscheinlich. Die Unternehmen könnten mit Einschränkungen ihrer Dienste oder gar dem Rückzug aus Marktstaaten drohen.

These 6: Säule 2 muss aus ökonomischer Sicht mindestens kritisch gesehen werden – unabhängig davon, ob man den Standpunkt vertritt, dass eine Umverteilung von Steuersubstrat zwischen den Ländern wünschenswert ist oder nicht. Kern der Problematik ist, dass die vorgestellte Mindeststeuer auf Unternehmensgewinne teils zu selektiv, eng und anmassend gedacht ist. Die Steuer ist zu selektiv, weil sie den zwischen den meisten Staaten begrüßenswerten Standortwettbewerb einschränkt und gleichzeitig Anreize schafft, diesen in Form von volkswirtschaftlich kostspieligeren, weil ineffizienteren Subventionswettläufen auszutragen. Die Mindeststeuer ist zu eng gedacht, weil sie nur auf die Besteuerung von Unternehmensgewinnen abzielt. Ökonomen wissen (eigentlich), dass letztlich immer Individuen Steuern tragen. Entscheidend ist die Steuerinzidenz, das heisst wer die Steuern nach Berücksichtigung aller Markteffekte trägt. Es ist höchst wahrscheinlich, dass neben Kapitalbesitzern indirekt auch Arbeitnehmer und Konsumenten betroffen sein werden. Die Mindeststeuer ist anmassend, weil sie einen starken Eingriff in die Souveränität von Ländern darstellt. Die Steuerpolitik ist eine originäre Staatsaufgabe, die in Demokratien von den Stimmbürgern kontrolliert wird. Internationale Regeln und Absprachen sind angesichts der fortschreitenden Globalisierung zwar generell sinnvoll, der jetzige Eingriff erscheint aber sein Ziel einer «gerechteren» Steuerverteilung nur eingeschränkt und ineffizient zu erreichen.

Was die Reform aus weltweiter Perspektive bedeutet

Das von der Reform tangierte Steuersubstrat beträgt dutzende Milliarden Dollar, Euro oder Franken. Wer von zusätzlichen Steuererträgen profitiert, ist von grosser Unsicherheit behaftet, was mit den schwer abschätzbaren strategischen Ausweichbewegungen zusammenhängt.

These 7: Von Säule 1 werden Marktstaaten profitieren. Allerdings wird Säule 1 ein eher bescheidenes Steuer Mehraufkommen generieren. Das von der Säule 2 betroffene Steuersubstrat ist umfangreich. Wer von der Säule 2 letztlich profitiert, hängt von vielen Unbekannten ab. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Säule 2 gerade für kleinere Staaten, periphere Nationen in geografischen Randregionen oder Entwicklungsländer schädlich sein kann, weil ihnen gegebenenfalls die Möglichkeit fehlt, den Unternehmen ausreichend Mehrwert über andere Standortfaktoren anzubieten als über günstige Steuerbedingungen.

Was die Reform für die Schweiz bedeutet

These 8: Das Tempo der OECD-Reform bringt die Schweiz – wenigstens in der kurzen Frist – als direktdemokratisches und föderales Land an ihre legislativen Grenzen.

These 9: Die Schweiz kann weiter unter Druck geraten, wenn manche Tiefsteuerländer auf Umsetzungen der Reformen im Graubereich setzen oder stärker mitbestimmen, was zukünftig zulässig ist und was nicht. Die von anderen Ländern praktizierten Subventionsmassnahmen, die grösstenteils konform sind mit dem neuen Regelwerk, zeigen dies eindrücklich.

These 10: Die Schweiz hat das Potenzial, ihre übrigen Standortfaktoren zu stärken, statt auf eine enge Rückschleusung der Mehreinnahmen aus der Säule 2 an die Unternehmen zu

setzen. Denn solche industriepolitischen Subventionen laufen Gefahr, schnell international sanktioniert zu werden und volkswirtschaftlich ineffizient zu sein. Die Schweiz liegt mitten in Europa und ist ein attraktiver Arbeitsort. Eine Reform der Besteuerung natürlicher Personen, vor allem im Bereich der Vermögenssteuern, und eine investive Verwendung der Steuermehreinnahmen in Bildung und Forschung sind erfolgsversprechend.