

Schöne neue Steuerwelt

Was Bund und Kantone als Reaktion auf die OECD-Steuerreform tun und lassen sollten

analyse

Lukas Schmid unter Mitwirkung von Eveline Hutter

Diese Analyse behandelt die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung. Die von der OECD angestossene Reform sieht für internationale Grosskonzerne ab 2024 neben einem Mindeststeuersatz von 15 % auch eine harmonisierte Bemessungsgrundlage vor. Obwohl überaus komplex und ökonomisch teilweise fragwürdig, rechtfertigt die Reform keinen Alleingang der Schweiz.

Die künftigen Mehreinnahmen in der Schweiz werden überschätzt – dem erzwungenen Anstieg der Steuerbelastung für Grosskonzerne zum Trotz. Die Politik ist deshalb gut beraten, potenzielle Einbussen bei den Unternehmensgewinnen zu berücksichtigen und folglich die Einnahmen aus der neuen Ergänzungssteuer vollständig den Kantonen zukommen zu lassen.

Das neue Regelwerk nimmt auch auf die Förderung von F&E-Aktivitäten Einfluss, indem es ein in der Schweiz bisher unbekanntes Instrument bevorzugt. Bevor die Kantone zur Kompensation der aus der Reform erwachsenen Nachteile die F&E-Förderung ausweiten, sollten sie für mehr Transparenz im Bereich der Steuererleichterungen sorgen. Auf beihilfeartige Kompensationsmassnahmen ist konsequent zu verzichten. Wichtiger ist die Stärkung der Rahmenbedingungen für alle Unternehmen: etwa dank einer kompetenten digitalen Verwaltung, der Pflege der kundenorientierten Steuerkultur, der Entschärfung des Fachkräftemangels und des Zugangs zu internationalen Märkten.

Dank

Die Autoren bedanken sich bei Prof. Dr. Reto Föllmi, Vorsitzender der Programmkommission von Avenir Suisse für die wertvollen Anregungen und das externe Lektorat. Unser Dank gilt auch zahlreichen Experten aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft, die ihr Fachwissen zur Verfügung gestellt und damit hilfreiche Inputs geliefert haben. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Publikation liegt allein bei den Autoren und dem Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Herausgeber	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Internes Lektorat	Jelena Apelt, Patrick Leisibach, Samuel Rutz, Urs Steiner
Gestaltung	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
ISBN	978-3-9525699-0-0

© August 2022 Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Abbildungen dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Download www.avenir-suisse.ch/publication/schoene-neue-steuerwelt-neuordnung-der-internationalen-unternehmensbesteuerung/

Inhalt

1 _Internationale Steuerpolitik – eine Dauerbaustelle	4
1.1 _Wenig Handlungsbedarf, viel Interessenpolitik	5
1.2 _Eine Reform voller Unsicherheiten	7
2 _Umsetzung als staats- und finanzpolitische Gratwanderung	11
2.1 _Warum die Mehreinnahmen überschätzt werden	12
2.2 _Wann der Bundesanteil zur Hypothek wird	17
3 _Einfluss der Mindeststeuer auf die Förderung von Forschung und Entwicklung	23
3.1 _Wie die OECD subventionsähnliche Instrumente bevorzugt	23
3.2 _Zurückhaltung bei Ausweitung der F&E-Förderung	26
4 _Fazit: Steuer- und standortpolitische Dos and Don'ts	31
_Anhang A: Glossar	37
_Anhang B: Berechnung der Ergänzungssteuer	41
_Literatur	42

1. Internationale Steuerpolitik – eine Dauerbaustelle

Von nichts weniger als einer «Steuerrevolution» sprach der damalige deutsche Finanzminister Olaf Scholz im Juli 2021, nachdem sich über 130 Länder im Rahmen des sogenannten **Inclusive Framework** (vgl. Glossar in Anhang A-¹) über die Eckpunkte der Reform der internationalen Unternehmensbesteuerung geeinigt hatten. Sein französischer Amtskollege Bruno Le Maire und nannte die Übereinkunft beipflichtend das bedeutendste internationale Steuerabkommen im vergangenen Jahrhundert (Soguel 2021).

Wenn Politiker die eigene Arbeit bejubeln, ist in der Regel Skepsis angebracht. Doch in Zeiten von schwindendem Multilateralismus ist ein globaler Konsens im Ausmass des **«Base Erosion and Profit Shifting (Beps)»-Projekts 2.0** tatsächlich ein Meilenstein der internationalen Koordinationsbemühungen im Steuerbereich, die kurz zuvor nicht viele für möglich gehalten hätten. Die inhaltliche Stossrichtung dieser Neuordnung steht freilich auf einem anderen Blatt Papier. Mit der Erweiterung ihres Mandats dringen OECD und G20 nicht nur in den Kernbereich staatlicher Autonomie – die Besteuerungssouveränität – vor, sondern kehren auch langjährigen, international bewährten Steuerpraktiken den Rücken.

Die Abkehr von anerkannten Prinzipien der Besteuerung kann kaum überraschen, streben «Revolutionen» doch stets eine Umwälzung des bisher Gültigen an. Ob damit die Ziele wie die Wiederherstellung der «globalen Steuergerechtigkeit» erreicht werden, wird sich weisen. Grundlegende Reformen kranken nicht selten daran, dass sie neben Lösungen für bestehende Probleme auch neue Schwierigkeiten mit sich bringen. So hievt das neue Regelwerk die internationale Unternehmensbesteuerung – ein System, das sich bereits heute nicht durch Eingängigkeit auszeichnet – fürs Erste auf eine neue, bisher unerreichte Komplexitätsstufe.

Auf nationaler Ebene läuft seit kurzem die Umsetzungsphase, die in der Schweiz frühestens mit der Volksabstimmung über einen neuen Verfassungsartikel im Juni 2023 beendet sein wird. Avenir Suisse nimmt dies in der vorliegenden Analyse zum Anlass, zentrale Aspekte der Umsetzungsvorlage zu hinterfragen (Kapitel 2), die Auswirkungen der Reform auf Investitionsanreize zu erläutern (Kapitel 3) und abschliessend Empfehlungen zur Umsetzung und Stärkung der standortpolitischen Wettbewerbsfähigkeit abzugeben (Kapitel 4). Zunächst werden jedoch der Hintergrund und die fortwährenden Unsicherheiten rund um die Reform beleuchtet.

1 Die zahlreichen technischen Begriffe im Kontext der hier behandelten Steuerreform und ihren Auswirkungen verlangen nach Erläuterung. Da dafür im Text der Platz nicht selten fehlt, sind alle rot markierten Begriffe im Glossar am Ende dieser Studie ausführlich und – so hoffen wir – verständlich erläutert.

Die Eckpunkte des Umbaus der internationalen Unternehmensbesteuerung

Im Kern sehen die neuen Standards einerseits eine Neuverteilung der Besteuerungsrechte (auch bekannt als **Säule 1**) und andererseits die Einführung einer Mindeststeuer (**Säule 2**) vor. Im Fokus von Säule 1 steht eine partielle Umverteilung der staatlichen Besteuerungsrechte produktiver multinationaler Konzerne mit über 20 Mrd. Euro Jahresumsatz und mehr als 10% Gewinnmarge. Neu soll auch das Zielland, also der Marktstaat, für die Gewinnbesteuerung massgebend sein. Für die Umsetzung ist ein multilaterales Abkommen notwendig, dessen Unterzeichnung wiederholt verschoben worden ist.

Säule 2 sieht für alle multinationalen Unternehmen (MNE) mit einem Jahresumsatz über 750 Mio. Euro neu einen Mindeststeuersatz von 15% vor. Weil bei der Konzeption eines Steuersystems die Steuerbasis mindestens so wichtig ist wie der Steuersatz, wird auch die Bemessungsgrundlage harmonisiert. Die Mindeststeuer ist als gemeinsamer Ansatz konzipiert, für die teilnehmenden Staaten besteht keine Pflicht, ihre Steuersätze anzupassen. Doch die Losung ist klar: Holt sich ein Staat die Steuereinnahmen nicht selbst, tun es andere. Liegt der effektive Steuersatz in einem Land unter 15%, können andere Länder das Unternehmen mit der **IIR** (Income Inclusion Rule, betrifft Sitzland der Muttergesellschaft) und subsidiär mit der **UTPR** (Undertaxed Payments Rule, für Staaten mit Tochtergesellschaften) besteuern, solange das Sitzland keine eigene **Ergänzungssteuer** erhebt. Sollten alle Länder und insbesondere jene mit tiefen Gewinnsteuersätzen Säule 2 umsetzen, dürften die ersten beiden Steuern kaum je zur Anwendung kommen.

1.1 _ Wenig Handlungsbedarf, viel Interessenpolitik

Das neue Steuerregelwerk hat mit den anfänglichen Plänen der OECD kaum mehr etwas zu tun. Ursprünglich beabsichtigte die OECD, eine Lösung dafür zu finden, wie digitale Firmen ohne Präsenz in einem Land zu besteuern sind. Ein anspruchsvolles Vorhaben, vor dem Hintergrund drohender Handelsverwerfungen aufgrund unilateraler Digitalsteuern gab es aber reichlich Koordinationsbedarf. Unter dem Druck der USA, die beim alleinigen Fokus auf Technologiekonzerne Handlungsspielraum zu verlieren drohten, wurde das Vorhaben auf andere Branchen ausgeweitet.

Tatsächlich wäre es unzutreffend zu behaupten, das heutige System sei ausschliesslich durch (Digital-)Konzerne herausgefordert, deren Geschäftsmodelle keine lokale Präsenz bedingt. Der wachsende Handel mit immateriellen Produkten erschwert die für die Besteuerung zentrale Gewinnermittlung, weil die dafür verwendeten Verrechnungspreise viel schwieriger zu bestimmen sind (Schatan 2021).⁻² Akzentuiert wird diese Entwicklung durch die zunehmende Fragmentierung von Unternehmensaktivitäten, die im Zuge der Globalisierung alle Branchen erfasst hat. Das ist an sich keine

2 Ein Hauptmerkmal des aktuellen Steuersystems besteht darin, dass die Konten eines MNE zwischen den Ländern getrennt sind. Die Gewinnermittlung in den einzelnen Ländern erfolgt dann durch die Verwendung von Verrechnungspreisen für interne Transaktionen gemäss dem sog. «arm's length principle». Dieses lässt sich leicht anwenden und durchsetzen, wenn Verrechnungspreise für standardisierte Güter mit bekannten Marktpreisen und einfacher Messung erforderlich sind. Bei dem immer häufigeren Handel mit immateriellen und einzigartigen Produkten ist die Bestimmung des Verrechnungspreises jedoch schwieriger.

neue Erkenntnis, weshalb der Gestaltung der Verrechnungspreise im Beps-Aktionsplan von 2015 (**Beps 1.0**) drei Massnahmen gewidmet waren, damit diese besser mit der Wertschöpfung der multinationalen Konzerne (MNE) in Einklang gebracht werden konnten (vgl. Abbildung 1).

Doch der Wille, die Auswirkungen solcher Anpassungen am bestehenden System abzuwarten, tendierte aufgrund übergeordneter Interessenpolitik gegen null. Vor allem europäischen Hochsteuerländern lag viel an einem neuen System zwecks Eliminierung des unbeliebten Steuerwettbewerbs. Galt noch vor wenigen Jahren die Losung des «fairen Steuerwettbewerbs», wird der Wettbewerb zwischen Ländern um ein gutes Verhältnis von Steuern und öffentlichen Gütern heute von der OECD grundsätzlich als schädlich eingestuft (vgl. Box 2).

Dabei ist die Bilanz des Steuerwettbewerbs viel besser als oft bekundet. So haben Unternehmenssteuern in den OECD-Ländern ihre Funktion als wichtige Einnahmequelle trotz stark sinkender gesetzlicher Steuersätze nicht eingebüsst. Tiefere Unternehmenssteuern sind volkswirtschaftlich grundsätzlich vorteilhaft, da billigeres Kapital der Investitionstätigkeit und dem Wachstum förderlich ist. Ausgerechnet die viel gescholtene Gewinnverschiebung senkt die Kapitalkosten weltweit unabhängig davon, ob ein Land höhere oder tiefere Steuern als der weltweite Durchschnitt erhebt (Klemm und Liu 2020). Gewinnverschiebung erhöht den globalen Kapitalstock, indem sie die Steuerlast effektiv verringert.

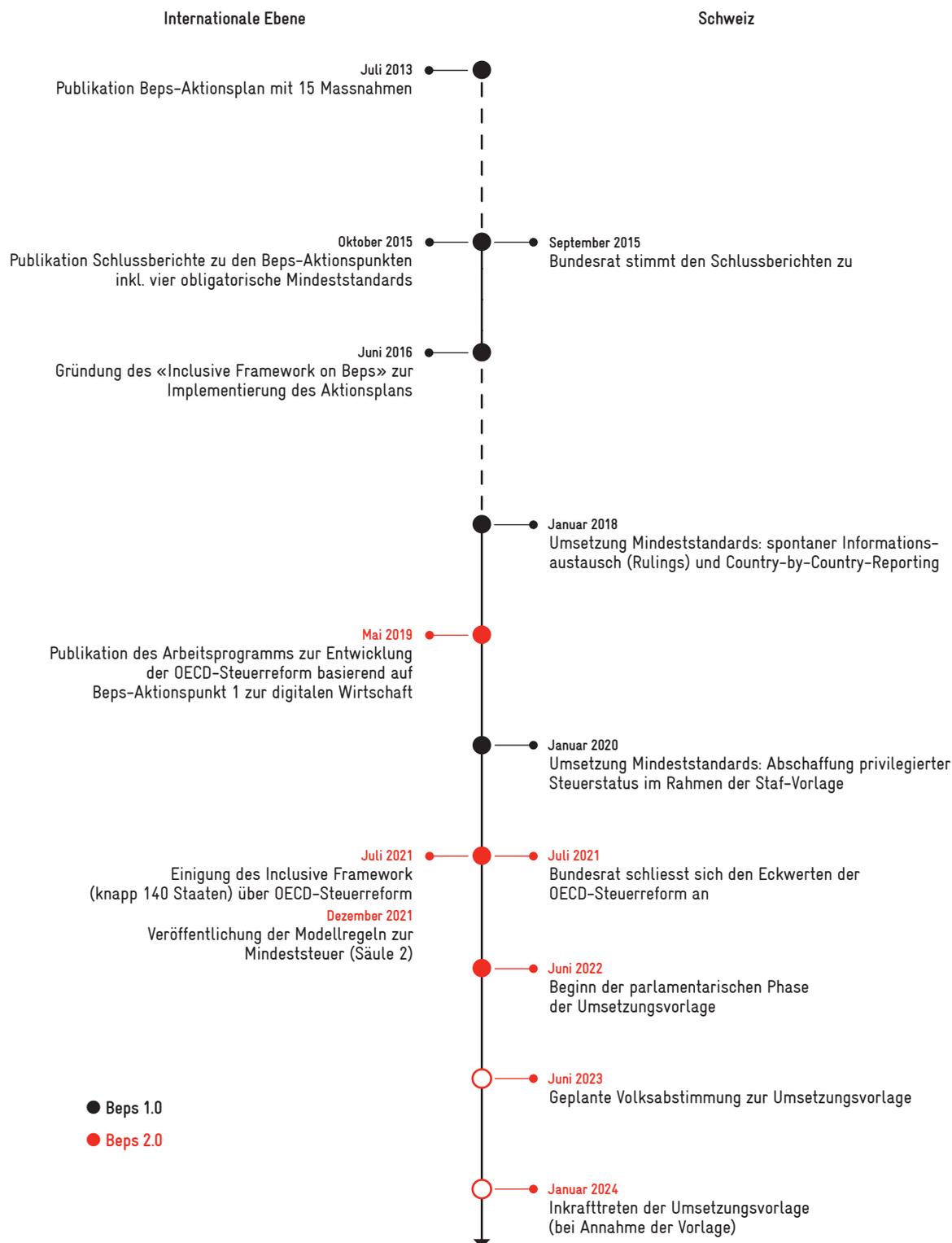
Die Steuerreform ist weitgehend ein Abbild der Interessen grosser Industriestaaten, denn für kleinere Länder schafft der Steuerwettbewerb ein «level-playing field». Er erlaubt ihnen, fehlende Marktgrösse oder geringere Ressourcen durch eine attraktive Steuerpolitik zu kompensieren und ist somit in deren Interesse (Fuest und Sultan 2019).

Wer das neue Regelwerk aus Schweizer Sicht deshalb als «übergreifig» (Weissbrodt und Kapalle 2022) bezeichnet, dürfte zwar im Kern richtig liegen, sollte sich aber vor Augen führen, dass eine bedeutend nachteiligere Ausgestaltung von **Säule 2** ebenso möglich gewesen wäre (vgl. Box 3). Hätte die OECD nämlich auf die Möglichkeit einer Ergänzungssteuer verzichtet, wären Staaten wie die Schweiz vor einer beinahe unmöglichen Wahl gestanden: entweder die Steuern für alle juristischen Personen auf 15 % erhöhen oder ausser vorstehen und anderen Ländern die Besteuerung der Differenz zur Mindeststeuer der betroffenen Firmen überlassen.

Abbildung 1

Ein Jahrzehnt der Angleichung in der internationalen Steuerpolitik

Während die Umsetzung des Beps-Aktionsplans in der Schweiz noch im Gange war, entschied sich die OECD bereits zu einer grundlegenden Umgestaltung der internationalen Unternehmensbesteuerung.



Quelle: Eigene Darstellung, Bundesrat (2018)

Die bemerkenswerte Wandlung der OECD

Zu Beginn der 1960er Jahre als Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegründet, verschrieb sich die OECD der Förderung des weltweiten wirtschaftlichen und sozialen Wohlergehens. Im Steuerbereich hat sich die Organisation nach einer anfänglichen Konzentration auf die Verbesserung des Handels durch die Behandlung von Doppelbesteuerungsfragen vermehrt der internationalen Koordination gewidmet. Als Folge steigender Kapitalmobilität benutzten grössere Industriestaaten die OECD 1998 erstmals als Plattform, um ihrem Unmut über die Steuerpraktiken kleinerer Länder Ausdruck zu verleihen. Im Bericht «Harmful Tax Competition» forderten sie mehr Kooperation zur Einschränkung des Steuerwettbewerbs. In den 2000er Jahren schwand jedoch die Unterstützung der USA, was den Gestaltungswillen der anderen Länder bedeutend schwächte (Morris und Moberg 2012).

*Eine Mischung aus personellen Wechseln in Politik und Bürokratie sowie die Aufdeckung zahlreicher Fälle von Steuerhinterziehung verhalf dem Anliegen des «fairen Steuerwettbewerbs» nach der Finanzkrise zu erneuter Popularität. Zur Einschränkung von Praktiken der Steuervermeidung wurde 2013 das **Beps**-Projekt ins Leben gerufen, infolgedessen sich die Schweiz mit der Abschaffung der Steuerprivilegien von Auslandsgewinnen und dem spontanen Informationsaustausch an die internationalen Standards anpasste. Allerdings ist der dabei erzielte politische Konsens mit Beps 2.0 bereits wieder überholt (OECD 2015). Die von der OECD unter Mitwirkung der G20 vollzogene Wandlung zur Wegbereiterin einer kartellähnlichen Steuerordnung im Dienst der grossen Markt- und Industriestaaten passt in gewisser Weise zur Entwicklung der Organisation seit der Jahrtausendwende. Führt man sich vor Augen, dass dieselbe Organisation vor etwas mehr als zehn Jahren Unternehmenssteuern noch als sehr wachstumsschädlich einstufte (OECD 2010), ist die jüngste Kehrtwende erstaunlich.*

1.2 _ Eine Reform voller Unsicherheiten

Trotz Konkretisierung zahlreicher technischer Aspekte in den letzten Monaten begibt sich die internationale Gemeinschaft mit dem Wechsel des Regelwerks in einen höchst unsicheren Zustand. Neben der erwähnten Abkehr von international anerkannten Prinzipien der Besteuerung und der erhöhten Komplexität lässt sich dieser etwa am gegenseitigen Anerkennungsvorbehalt zwischen den Staaten des Inclusive Framework illustrieren, aus dem sich mehr als 18 000 potenzielle Streitpunkte ergeben können (Weissbrodt und Kapalle 2022).

Komplett ins Stocken geraten ist die Umsetzung von **Säule 1**. Noch im Herbst 2021 war die Unterzeichnung des dafür notwendigen multilateralen Abkommens auf Mitte 2022 geplant (OECD 2021a). Die jüngste Verlegung auf Mitte 2023 illustriert, wie stark das Vorhaben von der Unterstützung der USA abhängig ist (OECD 2022a). Hinter vorgehaltener Hand wird bereits darüber spekuliert, ob die Säule 1 überhaupt jemals implementiert wird. Ein Scheitern der Reallokation der Besteuerungsrechte dürfte insbesondere in der EU den Appetit auf Digitalsteuern aufleben lassen.

Warum eine Ablehnung der Schweiz schaden würde

Die Liste der Argumente gegen das neue Steuerregelwerk ist nicht gerade kurz. Allein der Umstand, dass die Schweiz unter Druck der OECD (und EU) ihr Steuersystem dem internationalen Konsens anpasste, nur um kurz danach zu erfahren, dass die Hochsteu-erländer nicht nur eine Harmonisierung der Steuerregime, sondern auch eine Anglei-chung der Steuersätze und Bemessungsgrundlagen anstrebten, macht die Reform zu einem Ärgernis. Es wäre also nabeliegend, die geplante Umsetzung zu hinterfragen und sich gegen die daraus folgende Verfassungsänderung zu stellen, über die voraussichtlich im Juni 2023 abgestimmt wird, damit die Umsetzung in Abstimmung mit den interna-tionalen Vorgaben Anfang 2024 in Kraft treten kann.

Auch wenn es als störend empfunden wird, dass sich die Schweiz internationalen Mindestbesteuerungsregeln anschliesst, wäre eine Verweigerung mit unangenehmen Folgen verbunden. Erstens ist der Mechanismus der Mindeststeuer so konzipiert, dass vom Mindestsatz betroffene Unternehmen in anderen Ländern besteuert würden – der Schweiz entgingen Steuereinnahmen, ohne Wettbewerbsvorteile zu gewinnen (vgl. Box 1). Zweitens würde Rechtsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen entstehen, die dann in anderen Ländern Steuern auf ihre Schweizer Gewinne entrichten müssten, vermutlich in Verbindung mit komplizierten rechtlichen Prozessen. Es ist also weder im Interesse des Staates noch der internationalen Grossunternehmen, sich hier querzustellen. Zusätzlich sendet die Schweiz damit ein Signal zur Kooperation und bessert ihr Image als vermeintliche Steueroase auf.

Es ist eine Frage der Perspektive, ob die Implementierung von **Säule 2** als sicherer betrachtet werden kann. Für die OECD sind mit der Publikation der sogenannten **Global-Anti-Base-Erosion (GloBE)**-Regeln (und des zugehörigen Kommentars) die technischen Arbeiten abgeschlossen. Einer Um-setzung per Anfang 2024 steht demnach nichts im Weg. Allerdings stossen die Regeln auf verbreiteten Widerstand (Herzfeld 2022). Da die OECD bisher Anpassungen daran abgelehnt hat, wird auch die zur GloBE-Kom-patibilität notwendige Korrektur an **Gilti** – dem von der Trump-Adminis-tration eingeführten US-Pendant zum Vorhaben auf internationaler Ebene – unwahrscheinlicher. Die Zustimmung der USA steht damit schon vor den Zwischenwahlen im November auf der Kippe, in denen die Demokraten um ihre Mehrheit im Repräsentantenhaus bangen.

In der EU blockieren zudem einzelne Mitgliedsstaaten – zuerst Polen, gegenwärtig Ungarn – die entsprechende Richtlinie für eine EU-weite Im-plementierung. Einstimmigkeit ist für die EU als Unterstützerin der ersten Stunde vor allem aus politischen Gründen wichtig. Aus technischer Sicht ist sie für die Umsetzung nicht zwingend, würde aber ein längeres Verfah-ren nach sich ziehen (Weber und Stenbergen 2022). Dieser Ausweg reduziert wie-derum die Wahrscheinlichkeit, dass Säule 2 scheitert. Wenn die USA aussen vor bleiben, wäre das Abkommen ohne die Unterstützung der EU kaum zu retten.

Gleichzeitig ändert dies nichts an einem fundamentalen Problem der GloBE-Regeln: die Abhängigkeit von Rechnungslegungsstandards. In der Kontroverse um die Zulässigkeit verschiedener Arten von Tax Credits hat die OECD ihre Entscheide mit dem Verweis darauf verteidigt, dieser Entschaid sei in den Verhandlungen sorgfältig geprüft worden (Herzfeld 2022). Die Abhängigkeit von Buchführungsstandards dürfte für den langfristigen Erfolg des Reformprojekts indes nicht förderlich sein. Wie der Name schon sagt, handelt es sich dabei nicht um Regeln. Die Standards räumen den Steuerzahlen bewusst Flexibilität bei der Behandlung bestimmter Posten in ihren Abschlüssen ein. Folglich ist davon auszugehen, dass sich dieser Spielraum auf die Berechnung der Steuerbelastung überträgt.⁻³

Trotz Mindeststeuer kein Ende der Debatte in Sicht

Die internationale Steuerpolitik ist mit dem neuen Regelwerk endgültig zur Dauerbaustelle verkommen. Anstatt die Auswirkungen der international koordinierten Reformen innerhalb des bestehenden Steuersystems abzuwarten, haben grosse Hochsteuerstaaten eine Umwälzung herbeigeführt und eine überaus komplexe, ökonomisch fragwürdige Reform durchgesetzt.

In der Praxis steht die Reform deshalb vor zahlreichen Unsicherheiten. Ob Säule 1, die Marktstaatenbesteuerung, jemals umgesetzt wird, ist im Sommer 2022 fragwürdig. Die Implementierung von Säule 2 stösst zwar auch auf Widerstände, ist aber bereits so weit fortgeschritten, die Mindeststeuer bald Realität werden dürfte. In dieser Publikation wird folglich der Einfachheit halber angenommen, dass die Umsetzung von Säule 2 auf nationaler und internationaler Ebene gelingt.

3 Die Zweckentfremdung macht den Standardsetzungsprozess überdies anfällig für Lobbying (IFF-HSG 2022).

2. Umsetzung als staats- und finanzpolitische Gratwanderung

Weder die betroffenen Unternehmen noch der Staat sind angesichts der Unsicherheiten rund um das gross angelegte Reformprojekt zu beneiden. Die Politik ist deshalb gut beraten, eine Umsetzung voranzutreiben, ohne mit bewährten staatspolitischen Prinzipien zu brechen. Dabei handelt es sich zugegebenermassen um einen vagen Leitgedanken, bedingt die konkrete Umsetzung doch nichts weniger als die Bereitschaft, über den Entzug der demokratischen und eigenständigen Steuerpolitik von National- und Gliedstaaten hinwegzusehen. Besonders in der Schweiz, wo Aufgaben traditionellerweise dem Subsidiaritätsprinzip folgend von unten nach oben vergeben werden, birgt die Umsetzung zahlreiche Stolperfallen. So sieht das **Inclusive Framework** eine landesweite Umsetzung (sog. «**Country Blending**») vor, ohne auf institutionelle Besonderheiten Rücksicht zu nehmen (vgl. Box 4).

Schon nur das von den Taktgebern in Paris angeschlagene Tempo strapaziert den schweizerischen Gesetzgebungsprozess arg. Der Bundesrat greift deswegen auf einen Trick zurück, den er bereits Mitte der 1990er Jahre bei der Einführung der Mehrwertsteuer nach europäischem Vorbild angewendet hat. Zusätzlich zu einer neuen Verfassungsnorm legt er dem Souverän eine Übergangsbestimmung vor, die ihm erlauben soll, die Umsetzung mittels temporärer Verordnung im vorgegebenen Tempo voranzutreiben. Dieser Erlass wäre nach Annahme durch die Stimmbevölkerung auch für die Kantone bindend, bis das Parlament im danach folgenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahren neue Vorschriften erlässt.

Das Kernstück der Vorlage ist die sogenannte **Ergänzungssteuer**, mit der – vereinfacht gesagt – die Differenz zwischen dem geforderten Mindeststeuersatz von 15 % und dem effektiven kantonalen Steuersatz erhoben werden soll (vgl. Anhang B für die Berechnung).⁴ Dabei soll es sich nach dem Willen des Bundesrats um eine Bundessteuer handeln. Die Einnahmen daraus wollte die Landesregierung – vermutlich im Wissen um den staatspolitisch heiklen Ausbau ihrer Gewinnsteuerkompetenzen – vollständig den Kantonen zukommen lassen. Dass es dem Bundesrat nicht gelingen würde, diesen staatspolitischen Spagat aufrechtzuerhalten, war absehbar. Unter dem Druck der zentralistischen Kräfte (aus Parlament und Kantonen) legt er nun eine Variante vor, die dem Bund einen Anteil von 25 % an den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer sichern soll.

4 Verkompliziert wird die Berechnung des effektiven Steuersatzes dadurch, dass sich die Bemessungsgrundlage (Gewinn vor Steuern) nach GloBE-Regeln von der Schweizer Gewinnermittlung unterscheidet. Dieser Effekt kann je nach Branche unterschiedlich ausfallen und ist entsprechend schwierig zu quantifizieren.

Angesichts des Zeitdrucks wird die Politik diese Vorlage möglichst schnell und ohne grosse Anpassungen behandeln wollen, obwohl zentrale Annahmen und Erwartungen bisher kaum diskutiert worden sind. Einigen ist diese Analyse gewidmet.

Box 4

Wasserdichte Umsetzung ohne Rücksicht auf föderale «Verluste»

Der Umstand, dass das neue Steuerregelwerk auf nationaler Ebene harmonisiert und damit die Steuerbelastungen von MNE aggregiert berechnet werden, hätte eine rein dezentrale Umsetzung zu einem risikoreichen Unterfangen gemacht. So wurde schnell klar, dass der Bund bei der Umsetzung eine wichtige Rolle einnehmen muss. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Bundesrat nun nicht über das Ziel hinausschiesst. Mit der im Juni 2022 vorgelegten Botschaft (Bundesrat 2022b) bestätigt er jedenfalls den Eindruck aus der Vernehmlassung, dass er gar nicht erst den Verdacht aufkommen lassen will, die Schweiz würde die Reform nicht wasserdicht umsetzen. Begründet wird dies nicht nur mit der internationalen Akzeptanz, sondern auch mit Rechtssicherheit für die Unternehmen. Letztere sollen sich auf die Schweiz verlassen können, so dass sie hierzulande ab 2024 nicht von anderen Staaten besteuert werden können.

So berechtigt diese Anliegen sind, so fragwürdig ist die daraus abgeleitete Notwendigkeit einer erweiterten Gewinnsteuerkompetenz. Wie sich in der Vernehmlassung gezeigt hatte, hätte der Bund den Kantonen auch Harmonisierungsvorschriften machen können, ohne den maximalen Gewinnsteuersatz von 8,5 % aufzuheben (z.B. IFF-HSG 2022). Damit bricht er mit dem Prinzip, dass die Bundessteuern befristet und gedeckelt sind. Diese Kritik am Eingriff in die Finanzordnung mag theoretisch und abgehoben wirken. Doch im Kern ist es staatspolitisch bedenklich, wie leichtfertig der Bund zur Umsetzung der Steuerreform institutionelle Prinzipien opfert.

2.1 _ Warum die Mehreinnahmen überschätzt werden

Wie erwähnt sollen die Einnahmen aus der **Ergänzungssteuer** ab Einführung im Jahr 2024 zu einem Viertel an den Bund gehen, drei Viertel stehen künftig den Kantonen zu (Bundesrat 2022b). Wie es zur Aufteilung der Einnahmen kam, ist einfach nachzuvollziehen. Neben links-grünen Kräften, die dem Steuerwettbewerb distanziert bis regelrecht feindlich gegenüberstehen, leistete auch die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) einer solchen Lösung Vorschub (FDK 2022). Im Gegenzug forderten die Kantone vom Bund, dass er mit seinem Anteil Projekte unterstützt, die die Standortattraktivität der Schweiz gesamthaft erhöhen. Aus dem bürgerlichen Lager kam hingegen kaum Gegenwehr.

Kaum Evidenz für Erwartungshaltung der Politik

Diese Positionsbezüge dürften ein Abbild der Erwartungen hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen von **Säule 2** sein. Wurde im vergangenen Jahr weitherum der Attraktivitätsverlust als Folge der Steuerreform beklagt, war der Tenor unter den Parteien in der Vernehmlassung eindeutig: **Mehreinnahmen** aus der Ergänzungssteuer sind der Schweiz gewiss. Tatsächlich prognostiziert die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) jährliche Meh-

reinnahmen von 1,1 bis 2,5 Mrd. Franken (Bundesrat 2022a). Allerdings handelt es sich dabei um eine grobe Quantifizierung: Die finanziellen Auswirkungen wurden also «statisch» geschätzt, d.h. ohne Einbezug von Verhaltensanpassungen seitens der betroffenen Unternehmen.

Der Verzicht auf eine «dynamische» Schätzung, die die Reaktion der Unternehmen auf die Steuererhöhung unter Verwendung von Steuerelastizitäten (vgl. Box 5) berücksichtigt, hat Gründe. So stellen die Bestimmung der Gewinne der betroffenen Unternehmen (Bemessungsgrundlage) und deren effektive Steuerbelastung Annäherungen dar. Eine «dynamische» Schätzung ist aber vor allem anspruchsvoll, weil die Umsetzung einer weltweiten Reform beispiellos ist. Während Steuerreformen bisher eine nationale Angelegenheit waren, hat im vorliegenden Fall die überwiegende Mehrheit der Staatengemeinschaft einen Konsens erreicht. Dieser umfasst überdies nicht nur eine Anhebung der Steuersätze, sondern auch eine einheitliche Bemessungsgrundlage. Die Anwendung der aus der Literatur bekannten, empirisch geschätzten Elastizitäten wird damit zusätzlich erschwert.

Box 5

Steuerelastizität von Unternehmensgewinnen

Die Steuerelastizität drückt aus, wie stark die Steuerbasis (hier die Unternehmensgewinne) auf eine Anpassung der Steuerbelastung reagieren. Die Krux der Steuerelastizitäten liegt darin, dass sie gleichzeitig die vermutlich relevantesten und am schwierigsten abschätzbaren Parameter bei «dynamischen» Schätzungen darstellen. Es werden zwei Konzepte unterschieden: die «Elastizität» und die «Semi-Elastizität». Die Elastizität misst, um wie viel Prozent sich die Höhe der Unternehmensgewinne (Steuersubstrat) ändert, wenn die Steuerbelastung um 1% ansteigt (z. B. von 10% auf 10,1%). Die Semi-Elastizität hingegen misst die prozentuale Veränderung der Unternehmensgewinne, wenn sich die Steuerbelastung um 1 Prozentpunkt erhöht (z. B. von 14% auf 15%). Steuerelastizitäten sind «ceteris paribus» zu verstehen, d. h. bei gleichzeitiger Konstanthaltung aller anderen relevanten Faktoren wie Arbeitsmarkt, Rechtssicherheit etc.

*Studien zur Schweiz unterscheiden in der Regel zwischen den Semi-Elastizitäten **ordentlich** und **privilegiert besteuert** Gesellschaften. Für erstere unterstellt die ESTV (2018) in ihren dynamischen Schätzungen zur SV17 eine Semi-Elastizität von -2, für letztere -10. Allerdings ist die Bandbreite denkbarer Werte bei letzteren – auch bekannt als **Statusgesellschaften** – wesentlich grösser. Sensitivitätsanalysen der ESTV ergeben Semi-Elastizitäten zwischen -5 und -20. Eine wichtige Unterscheidung bei der Bestimmung von Elastizitäten betrifft die Ebene, auf der geschätzt wird. Da Firmen unabhängig vom Status innerhalb der Schweiz mobiler sind, sind (Semi-) Elastizitäten auf kantonaler höher als auf nationaler Ebene.*

Wie verändert sich die Steuerbasis im Fall einer aufkommensneutralen Reform?

Zur besseren Einschätzung der finanziellen Auswirkungen der Mindeststeuer soll an dieser Stelle ein kleines Gedankenexperiment vorgenommen werden. Im Gegensatz zur Schätzung der ESTV interessieren dabei weniger die Auswirkungen der Mindeststeuer auf die Steuereinnahmen, sondern

auf die Steuerbasis. Unterliegt den Resultaten der ESTV (implizit) eine Elastizität von null⁻⁵, soll nun die Elastizität unter der Annahme gleichbleibender Steuereinnahmen bestimmt werden. In anderen Worten: Wie gross wäre die Semi-Elastizität, wenn die Reform aufkommensneutral wäre? Mit der ESTV-Schätzung als obere und der folgenden Annäherung als untere Grenze lässt sich eine Bandbreite möglicher Verhaltensanpassungen seitens der betroffenen Unternehmen bestimmen, innerhalb derer es zu Mehreinnahmen kommt.

Ausgehend von den Angaben der ESTV im Vernehmlassungsbericht lässt sich die Semi-Elastizität eines solchen Szenarios ermitteln (Bundesrat 2022a, Kap. 5.3). Basierend auf einer rudimentären Berechnung ergibt sich ein Wert von rund -7.⁻⁶ Bei einem Anstieg der Steuerbelastung um einen Prozentpunkt entspricht dies einer Reduktion der Unternehmensgewinne um 7%. Geht man wie die ESTV in ihrem Basisszenario von einem durchschnittlichen effektiven Steuersatz von 13,25% aus, dürfte die Steuerbasis nicht mehr als 12% abnehmen, um das Niveau der Steuereinnahmen zu halten – angesichts der beträchtlichen Dynamik von Unternehmensgewinnen kein besonders hoher Rückgang.

Moderate Verhaltensanpassungen wahrscheinlich

Wie plausibel ist ein Wert von -7 in Anbetracht der empirischen Evidenz in der ökonomischen Literatur (vgl. Box 5)? Als Vergleichsgrösse eignen sich im vorliegenden Kontext die Erkenntnisse zu den sog. **Statusgesellschaften**. Begründen lässt sich dies primär mit der Annahme, dass die meisten der von Säule 2 betroffenen Firmen (bzw. Gewinne) im alten, zweigeteilten System – d. h. vor Aufhebung der **privilegierten Besteuerung** Anfang 2020 – Auslandgewinne eben dieser Statusgesellschaften waren (Schmidheiny 2022).

Mit Blick auf die beträchtliche Bandbreite der aus der Literatur bekannten (Semi-) Elastizitäten (vgl. Box 5) spricht im Kontext der Mindeststeuer wenig dafür, dass Werte an deren oberen Ende – also gegen -20 – für die Schweiz realistisch sind. Die Mobilität von Gesellschaften wird durch die weltweite Annäherung der Steuersätze eingeschränkt. Weder mit einem leicht(er) zu bewerkstelligenden interkantonalen Umzug noch mit einer Verlegung des Firmenstandorts in einen typischen Konkurrenzstandort wie Irland, Singapur oder die Niederlande sind unmittelbar steuerliche Vorteile verbunden.

Demgegenüber werden als Folge der Mindeststeuer die Steuerdifferenziale zu den grösseren Marktstaaten sinken. Dies wird etwa die Verschiebung

5 Die statische Berechnung der finanziellen Auswirkungen entspricht einer dynamischen Betrachtung mit Elastizität null. Das bedeutet nicht zwingend, dass es keine Verhaltensanpassungen seitens der Unternehmen gibt. In der Summe führen die Verhaltensanpassungen aber zur gleichen Steuerbasis.

6 Der Wert für die Semi-Elastizität e ergibt sich aus der Umkehrung der Formel für die Berechnung der Änderungsrate der Steuerbasis infolge einer Steuerbelastungsänderung um n -Prozentpunkte: $b = (1+e/100)^n - 1$ (ESTV 2018, S. 12). Wobei b im vorliegenden Fall dem Quotienten aus neuer (bei konstanten Steuereinnahmen) und alter Steuerbasis entspricht.

von Steuersubstrat in Schweizer Tochtergesellschaften weniger attraktiv machen. Ein Abgleich der Konzernstatistik des BFS mit den Steuerdifferentials zeigt, dass eine Mehrheit der ausländisch kontrollierten Konzerne aus Konkurrenzstandorten mit den höchsten effektiven Gewinnsteuersätzen stammt. So beschäftigen MNE aus Deutschland, Frankreich und den USA 60 % der Beschäftigten in ausländisch kontrollierten Konzernen (BFS 2021a). Gleichzeitig liegt der effektive Gewinnsteuersatz in diesen Ländern bei 32 %, 25 % bzw. 21 % (KPMG 2022).

Basierend auf diesen Einschränkungen könnte man einen Semi-Elastizitätswert von -7 für zu hoch halten, der Schätzung also unterstellen, dass sie für das neue Steuerregime zu umfangreiche Verhaltensanpassungen voraussagt. Allgemeine Aussagen zur Mobilität der Konzerne könnten allerdings durch zahlreiche Faktoren überholt werden. So ist bisher wenig darüber bekannt, welche (nicht-)steuerlichen Massnahmen in anderen Ländern zur Sicherung der eigenen Position im Standortwettbewerb beschlossen werden (KPMG 2022). Hinzu kommt, dass Verhaltensanpassungen keineswegs linear sein müssen. Plausibel ist etwa, dass es bei einer grösseren Anpassung der Steuerbelastung – beispielsweise aufgrund von Step-up-Aufdeckungen⁻⁷ – zu einem Kippeffekt mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Steuerbasis kommen kann.

Kleine Gruppe stark exponierter Kantone

Die zu erwartenden Verhaltensanpassungen werden zudem erheblich davon beeinflusst sein, wie präsent ein Konzern am Standort Schweiz bereits ist. Wenn es sich bisher gelohnt hat, hierzulande ökonomische Aktivität aufzubauen, ist das ein starkes Indiz für eine Weiterführung der Präsenz. In diesem Zusammenhang wird oft der Vorwurf erhoben, die Schweiz ziehe viele Firmen an, die hier zwar Gewinne versteuern, aber kaum jemanden beschäftigen. Eine Vielzahl solcher (Tochter-) Firmen wären mit Blick auf die Auswirkungen der Reform auf die öffentlichen Finanzen ein Problem, denn diese Gewinne fänden den Weg nicht oder nur in vermindertem Ausmass in die Schweiz. Entsprechend hoch wäre die Semi-Elastizität. *Abbildung 2* deutet jedoch an, dass dieses Risiko – in einer aggregierten Betrachtung – überschätzt wird: Zwischen den kantonalen Steuereinnahmen von multinationalen Unternehmen und dem Anteil der Beschäftigten, die in ausländisch kontrollierten MNE angestellt sind, besteht ein bedeutender Zusammenhang.⁻⁸

7 Ehemalige Statusgesellschaften profitieren bis maximal 2025 in allen Kantonen von einer tieferen Besteuerung vorhandener stiller Reserven. Diese Regelung senkt den effektiven Steuersatz in diesem Zeitraum und könnte deshalb dazu führen, dass gewisse vom neuen Regelwerk betroffene Unternehmen sensibel auf die Mindeststeuerbelastung reagieren.

8 Inländisch kontrollierte MNE dürften einen wesentlich kleineren Anreiz haben, ihren Standort aufzugeben, da sie eher in der Schweiz verwurzelt sind. Damit sind Verhaltensanpassungen als Reaktion auf die Mindeststeuer mit potenziell negativen Auswirkungen auf das Steuersubstrat und die Beschäftigung aber nicht ausgeschlossen.

halte aber weniger bedeutsam. Der Rest der Kantone (unten links) ist weder wirtschaftlich noch fiskalisch stark von ausländisch kontrollierten MNE abhängig.

Ein Vergleich der Beschäftigten pro Konzern – illustriert durch die Kreisgrösse in *Abbildung 2* – in den fiskalisch abhängigen Kantonen zeigt zudem, dass in SH und ZG beheimatete, ausländisch kontrollierte Konzerne im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt weniger Mitarbeiter beschäftigen.⁹ Dasselbe gilt aber ebenso für einheimisch kontrollierte Konzerne in diesen Kantonen. In ZG beschäftigen ausländisch kontrollierte Konzerne im Schnitt sogar mehr Arbeitnehmende als inländisch kontrollierte. Demgegenüber sind MNE in GE, NE und VD gemessen an den Beschäftigten wesentlich grösser als der Schweizer Durchschnitt – unabhängig davon, wo die Muttergesellschaft des Konzerns angesiedelt ist.

Eine vorsichtige Interpretation dieser Daten könnte so lauten: Auch wenn offenbar ein Zusammenhang zwischen lokaler Wirtschaftsstruktur und Konzerngrösse besteht, beheimaten SH, TI und ZG mobilere Firmen als die anderen fiskalisch abhängigen Kantone und sind folglich stärker exponiert. Gleichzeitig dürften GE, NE und VD eher von Sekundäreffekten, etwa über entgangene Einkommensteuern von Privaten, betroffen sein, sollte ein (grösserer) Konzern wegziehen oder seine lokale Präsenz reduzieren.

Mit Einbussen bei Unternehmensgewinnen rechnen

Nimmt man die Abhängigkeit von ausländisch kontrollierten MNE als Indikator für mögliche Verhaltensanpassungen als Reaktion auf die Mindeststeuer, ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Zwar hängen zahlreiche Arbeitsplätze in der Schweiz an deren Präsenz. Doch die Daten zeigen auch, dass es sich teilweise um sehr mobile MNE handelt. Das macht Verhaltensanpassungen im Umfang der geschätzten Semi-Elastizität (von -7) mindestens so wahrscheinlich wie das im Bundesszenario (implizit) angenommene Ausbleiben derselben.

Es wäre folglich unseriös, nicht mit Einbussen bei den Unternehmensgewinnen zu rechnen und von Mehreinnahmen wie im Basisszenario des Bundes im Umfang von knapp 2 Mrd. Franken auszugehen. Darüber hinaus sind Sekundäreffekte wie Einnahmerückgänge bei anderen Steuern nicht zu unterschätzen, die lokal bereits beim Teilrückzug eines MNE oder eines Investitionsstopps gewichtig ausfallen können.

2.2 _ Wann der Bundesanteil zur Hypothek wird

Besteht hinsichtlich der zu erwartenden Verhaltensanpassungen beträchtliche Unsicherheit, liegen die Dinge bei der Verwendung der **Ergänzungs-**

9 80 %, 70 % bzw. 33 % des Schweizer Durchschnitts.

steuer klarer. Wie erwähnt, schlägt der Bundesrat in gut schweizerischer Kompromissmanier dem Parlament eine Aufteilung der Einnahmen vor. Ein Viertel soll ab Einführung im Jahr 2024 an den Bund gehen, drei Viertel stehen künftig den Kantonen zu.

Ob es bei dieser Regelung bleibt, ist offen. In der Vernehmlassung bemühten vor allem Mitte-links Kreise allerlei Argumente für einen noch höheren Bundesanteil, wobei die Argumente stark von der Annahme zusätzlicher Einnahmen geprägt sind. Auf der Strecke blieben die Effekte auf die Steuerbasis, die für die Gesamtauswirkungen auf die kantonalen Gewinnsteuereinnahmen ebenfalls eine Rolle spielen.

Bei hohem Bundesanteil droht Verlust

Abbildung 3 zeigt die prozentuale Änderung der kantonalen Gewinnsteuereinnahmen in Abhängigkeit der möglichen Verhaltensanpassungen (hinsichtlich Steuerbasis) und der Höhe des Bundesanteils an der Ergänzungssteuer. Die drei Darstellungen unterscheiden sich in den unterstellten Steuerdifferenzen. Die Werte in der oberen «heat map» beziehen sich auf jene Kantone, die heute einen Steuersatz von 12 % auf Unternehmensgewinne erheben und damit drei Prozentpunkte unter dem neuen Mindeststeuersatz liegen (z.B. NW oder ZG). Analog zeigen die mittlere und untere Darstellung den Effekt auf die Gewinnsteuereinnahmen für Kantone mit zwei (z.B. AR, BS) bzw. einem (z.B. SH, GE, VD, SZ) Prozentpunkt Differenz zum Mindeststeuersatz. Zentrale Aussagen daraus lauten:

- Je tiefer ein Kanton unterhalb der Mindeststeuer liegt (bzw. je grösser die Steuerdifferenz ist), umso mehr hat er zu gewinnen bzw. zu verlieren. Bei kleinen Verhaltensanpassungen kann eine nur leicht reduzierte Steuerbasis wesentlich stärker ausgeschöpft werden. Umgekehrt sind die Einnahmeverluste umso grösser, je umfangreicher die Verhaltensanpassungen ausfallen.
- Ob die Gewinnsteuereinnahmen unverändert bleiben, ist stärker vom Bundesanteil abhängig als von der Steuerdifferenz.
- Je grösser der Bundesanteil, umso geringer dürfen die Verhaltensanpassungen ausfallen, damit die Reform für die Kantone kein Verlustgeschäft wird.

Der letzte Punkt dient als Warnung für die Unterstützer eines (höheren) Bundesanteils. Bereits der vom Bundesrat vorgeschlagene Einnahmeanteil von 25 % lässt nur eine moderate Verhaltensanpassung seitens der Unternehmen zu. Damit die Gewinnsteuereinnahmen der Kantone konstant bleiben, darf die Semi-Elastizität -5 nur knapp übersteigen (vgl. Spalte 25 % in Abbildung 3). Würde der Einnahmeanteil des Bundes auf 50 % verdoppelt, wäre eine für die Kantone aufkommensneutrale Reform nur bei Semi-Elastizitätswerten zwischen $-3,5$ und -4 möglich (vgl. Spalte 50 %). Die Reduktion der Unternehmensgewinne müsste also 30 % tiefer ausfallen, damit die Gewinnsteuereinnahmen konstant blieben.

Abbildung 3

Auswirkungen auf die kantonalen Gewinnsteuereinnahmen von betroffenen MNE

Die Mindeststeuer führt in Abhängigkeit des Bundesanteils und den Verhaltensanpassungen seitens der Unternehmen zu unterschiedlichen Einnahmeeffekten in den Kantonen. Kantone, die heute eine grössere Differenz zum Mindeststeuersatz von 15% aufweisen, können bei vorteilhafter Entwicklung von höheren Zusatzeinnahmen ausgehen, bei ungünstigen Entwicklungen sind sie von Mindereinnahmen betroffen. In diesem Fall wird der Bundesanteil für die Stabilität der Gewinnsteuereinnahmen schnell zur Hypothek.

Einnahmeeffekte für Kantone mit einem effektiven Steuersatz von 12%

		Bundesanteil an Ergänzungssteuer in %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Verhaltensanpassungen*	stark	10	-9%	-11%	-13%	-15%	-18%	-21%	-23%	-27%
		9	-6%	-8%	-11%	-12%	-15%	-18%	-20%	-25%
		8	-3%	-5%	-8%	-9%	-12%	-16%	-17%	-22%
		7	1%	-1%	-4%	-6%	-10%	-13%	-15%	-20%
		6	4%	2%	-1%	-3%	-7%	-10%	-12%	-17%
	moderat	5	7%	5%	2%	0%	-4%	-7%	-9%	-14%
		4	11%	8%	5%	3%	0%	-4%	-6%	-12%
		3	14%	12%	8%	6%	3%	-1%	-3%	-9%
		2	18%	15%	12%	10%	6%	2%	0%	-6%
	keine	1	21%	19%	15%	13%	9%	5%	3%	-3%
	0	25%	23%	19%	17%	13%	8%	6%	0%	
Semi-Elastizität (ε)										
Semi-Elastizität bei konstanten Gewinnsteuereinnahmen			-7.2	-6.5	-5.6	-5.0	-3.9	-2.6	-2.0	0.0

Einnahmeeffekte für Kantone mit einem effektiven Steuersatz von 13%

		Bundesanteil an Ergänzungssteuer in %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Verhaltensanpassungen*	stark	10	-7%	-8%	-10%	-11%	-13%	-15%	-16%	-19%
		9	-4%	-6%	-8%	-9%	-11%	-13%	-14%	-17%
		8	-2%	-4%	-6%	-7%	-9%	-11%	-12%	-15%
		7	0%	-2%	-4%	-5%	-7%	-9%	-10%	-14%
		6	2%	1%	-1%	-3%	-5%	-7%	-8%	-12%
	moderat	5	4%	3%	1%	0%	-3%	-5%	-6%	-10%
		4	6%	5%	3%	2%	-1%	-3%	-4%	-8%
		3	9%	7%	5%	4%	1%	-1%	-2%	-6%
		2	11%	9%	7%	6%	3%	1%	0%	-4%
	keine	1	13%	12%	9%	8%	6%	3%	2%	-2%
	0	15%	14%	12%	10%	8%	5%	4%	0%	
Semi-Elastizität (ε)										
Semi-Elastizität bei konstanten Gewinnsteuereinnahmen			-6.9	-6.3	-5.3	-4.7	-3.6	-2.5	-1.9	0.0

Einnahmeeffekte für Kantone mit einem effektiven Steuersatz von 14 %

		Bundesanteil an Ergänzungssteuer in %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Verhaltensanpassungen *	stark	10	-4 %	-4 %	-5 %	-6 %	-7 %	-8 %	-8 %	-10 %
		9	-3 %	-3 %	-4 %	-5 %	-6 %	-7 %	-7 %	-9 %
		8	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-5 %	-6 %	-6 %	-8 %
		7	0 %	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-5 %	-5 %	-7 %
		6	1 %	0 %	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-4 %	-6 %
	moderat	5	2 %	1 %	0 %	0 %	-2 %	-3 %	-3 %	-5 %
		4	3 %	2 %	1 %	1 %	-1 %	-2 %	-2 %	-4 %
		3	4 %	3 %	2 %	2 %	0 %	-1 %	-1 %	-3 %
		2	5 %	4 %	3 %	3 %	2 %	0 %	0 %	-2 %
		1	6 %	5 %	4 %	4 %	3 %	1 %	1 %	-1 %
	keine	0	7 %	6 %	5 %	5 %	4 %	2 %	2 %	0 %
Semi-Elastizität ($ \epsilon $)										
Semi-Elastizität bei konstanten Gewinnsteuereinnahmen			-6.7	-6.0	-5.1	-4.6	-3.5	-2.3	-1.8	0.0

*Als Mass für die Verhaltensanpassungen wird die Semi-Elastizität ($|\epsilon|$; vgl. Box 5 und Fussnote 6) herangezogen

Quelle: Eigene Berechnungen

Primär eine «Schönwetterlösung»

Berücksichtigt man zusätzlich die Wirkungen des Finanzausgleichs, reduziert sich der positive Saldo für die Geberkantone aufgrund der reformbedingt ansteigenden Dotation des Ressourcenausgleichs.⁻¹⁰ Während die Rechnung für die steuerlich attraktivsten Kantone wie NW oder ZG bei moderaten Verhaltensanpassungen knapp aufgehen könnte, dürfte von den Mehreinnahmen der Kantone mit einer geringeren Steuerdifferenz wie BS oder GE wenig übrigbleiben. Bei einem Bundesanteil an der Ergänzungssteuer von 25 % und einer Semi-Elastizität von -4 verzeichnen diese Kantone ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Zahlungen in den Finanzausgleich Mehreinnahmen in der Höhe von lediglich 5 % (ZG), 3 % (BS) bzw. 1 % (GE).

Es lässt sich darüber streiten, inwiefern dies Teil der interkantonalen Solidarität ist. Im Inlandvergleich können diese (Zentrums-) Kantone den

¹⁰ Für Ausführungen zu den Auswirkungen der Reform auf den Finanzausgleich sei auf die Botschaft des Bundesrates (2022b, Kap 5.2.3) verwiesen.

¹¹ Demgegenüber profitieren Nehmerkantone mit einem effektiven Steuersatz unter 15 % im Fall von Mehreinnahmen doppelt: von den höheren Finanzausgleichszahlungen aufgrund der höheren Dotation und den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer.

Anstieg aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile eher verkraften.⁻¹¹ Das ändert aber nichts daran, dass der Vorschlag des Bundes einseitig auf ein vorteilhaftes Szenario ausgerichtet ist. Anstatt die Ungewissheit über die Verhaltensanpassungen angemessen zu berücksichtigen, geht man von einer mehr oder weniger vernachlässigbaren Sensitivität der Unternehmen aus. Dies ist eine Wette auf den Buckeln der Kantone, besonders den ressourcenstarken mit einem effektiven Steuersatz nahe oder über 15 %. Sie könnte sich als teuer herausstellen, sollte die Reform nur eine moderate Verkleinerung der Steuerbasis zur Folge haben.

Aktuell entsteht der Eindruck, dass die Beteiligung des Bundes neben der Deckung allfälliger eigener Mindereinnahmen vor allem eine Abfederung hoher möglicher Mehreinnahmen vereinzelter Kantone – allen voran ZG – bezweckt. Ausgerechnet der Bund war in den vergangenen zwei Jahrzehnten allerdings der grösste Profiteur des Steuerwettbewerbs (z.B. Salvi und Zobrist 2013). Weil er den Gewinnsteuersatz stets bei 8,5 % beliess, erntete er einen beträchtlichen Teil des Erfolgs der kantonalen Steuerstrategien. Neben den problematischen Anreizwirkungen des Bundesanteils scheint vor diesem Hintergrund legitim, dass der Bund einen Teil der Reformauswirkungen schultert.

Sollte sich die Politik hinsichtlich Mehreinnahmen verkalkuliert haben und die Reform für die Kantone Mindereinnahmen bringen, wird ferner der Druck auf die Umverteilung nochmals zunehmen. Es stellt sich die Frage, ob man sich die Diskussion über den Verwendungszweck des Bundesanteils nicht sparen könnte. Angesichts der Ungewissheit über die mittelfristigen Auswirkungen der Reform wäre ein grösserer Spielraum für die Kantone jedenfalls angebracht.

Beschränkte Anreize für Anpassungen des ordentlichen Steuersatzes

Vor hohen kantonalen Zusatzeinnahmen wurde in der Vernehmlassung verschiedentlich gewarnt. Ohne einen höheren Bundesanteil an der Ergänzungssteuer käme es zur einer (weiteren) Erhöhung der interkantonalen Disparitäten, weil einige Kantone in Erwartung der Einnahmen aus der Zusatzsteuer ihre ordentlichen Gewinnsteuersätze senken würden. Blickt man einige Jahre zurück, verliert dieses Szenario an Plausibilität, kannten doch alle Kantone im «alten» System eine Zweiteilung. Mobilere Unternehmen, die **Statusgesellschaften**, profitierten von einer **privilegierten Besteuerung**, weniger mobile wurden **ordentlich**, also höher, besteuert. Warum sollten die Kantone den Verlust von Steuereinnahmen einer wenig mobilen Basis leichtfertig in Kauf nehmen? Nur weil grosse MNE nun global höher besteuert werden (müssen), wird die andere Gruppe nicht mobiler.

Manchen Bemühungen um eine Erhöhung des Bundesanteils scheint ein anderes Kalkül zugrunde zu liegen. Indem die Kantone kaum oder keine Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erhalten, verlieren sie Steuererträge und werden so indirekt gezwungen, diese Verluste zu kompensieren, etwa mittels Erhöhung des ordentlichen Steuersatzes. Damit könnte die Linke

ihrem alten Traum – der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung auf breiter Ebene – näherkommen.

Mit der richtigen Datengrundlage liesse sich in Abhängigkeit von Steuerbasen, Elastizitäten, **Substanzabzug** und Bundesanteil an der Ergänzungssteuer für jeden Kanton berechnen, welche Veränderungen der Steuereinnahmen eine Reduktion der ordentlichen Gewinnsteuer zuliessen oder eine Erhöhung derselben nötig machen würden. Eine solche Berechnung wäre aber indikativer Natur. Vor allem eine Senkung der ordentlichen Gewinnsteuern und eine steigende Abhängigkeit von der Ergänzungssteuer ist angesichts der die Reform umgebenden Unsicherheiten mittelfristig mit beträchtlichen Risiken verbunden. Gegen eine Erhöhung spricht der Umstand, dass dadurch die Gesamtbelastung eines MNE über 15 % gehievt werden könnte, wenn es sich um einen Konzern mit Standorten in mehreren Kantonen handelt, die teilweise einen Steuersatz von über 15 % haben.

Finanzieller Spielraum der Kantone nicht unnötig einengen

Am Ursprung der Forderungen nach einem hohen Bundesanteil an der Ergänzungssteuer stehen vielfach optimistische Erwartungen bezüglich Mehreinnahmen. Wie in [Abschnitt 2.1](#) erläutert, wird das Ausmass zusätzlicher Einnahmen aufgrund des absehbaren Rückgangs der Unternehmensgewinne beschränkt sein. Mit dem Bundesanteil sind diese Einnahmen vor allem für die Geberkantone zusätzlich gefährdet.

Es wäre besser, auf diese «Schönwetterlösung» zu verzichten und den Kantonen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich zu überlassen. Neben finanziellen Aspekten spricht insbesondere auch der Umstand gegen einen Bundesanteil, dass es für die Umverteilung zwischen Bund und Kantonen bereits ein fein austariertes Finanzausgleichssystem gibt.

3. Einfluss der Mindeststeuer auf die Förderung von Forschung und Entwicklung

Die Frage der Verwendung allfälliger Einnahmen aus der **Ergänzungssteuer** wird kontroverse Diskussionen auslösen – unabhängig davon, welcher Staatsebene sie letztlich zufließen. Beflügelt von der Aussicht auf stattliche Mehreinnahmen haben die Parteien ihre Positionen in der Vernehmlassung bereits bezogen. Während die Linke sozial- und klimapolitische Wunschräume hegt, ist auf bürgerlicher Seite die Versuchung gross, im Kampf für den Wirtschaftsstandort im Ausland etablierte Förderinstrumente auch für die Schweiz gutzuheissen. Eine reine «Kompensationsmentalität» birgt aber nicht nur ordnungspolitische Stolpersteine, sondern auch das Risiko einer zu selektiven Standortpolitik, die zu wenig darauf bedacht ist, die Rahmenbedingungen für alle Firmen zu verbessern.

In der Debatte um die passenden wirtschaftspolitischen Antworten auf das neue Steuerregelwerk betrifft ein zentraler Fragenkomplex die (gewinn-)steuerliche Investitionsförderung, also die staatliche Unterstützung von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (F&E). Diese erfreut sich heute grosser und zunehmender Beliebtheit als innovations- und wachstumsfördernde Massnahme. Während vor 25 Jahren weniger als die Hälfte der OECD-Länder F&E-Investitionen steuerlich begünstigte, verfügten letztes Jahr 34 von 38 Ländern über derartige Anreizinstrumente (OECD 2021b). Zur Zunahme der weltweiten F&E-Steuererleichterungen hat auch die Schweiz beigetragen, die bis zur Abschaffung der Steuerprivilegien der **Statusgesellschaften** im Rahmen der Staf-Vorlage Anfang 2020 keine steuerliche Förderung kannte.

3.1 _ Wie die OECD subventionsähnliche Instrumente bevorzugt

Im Grunde werden heute zwei Arten (gewinn-)steuerlicher Förderung von F&E unterschieden: input- und outputfördernde Instrumente (KPMG 2021). ⁻¹² Outputorientierte Anreize werden in der Regel über die Gewährung von Schutzrechten für geistiges Eigentum innerhalb einer sogenannten **Patentbox** gesetzt, die international weit verbreitet ist.

Inputfördernde Instrumente lassen sich in Steuerfreibeträge und Steuergutschriften – letztere auch bekannt unter dem englischen Begriff «Tax Credits» – unterteilen. Der Unterschied zwischen beiden Subkategorien besteht darin, dass Steuerfreibeträge den steuerbaren Gewinn mittels zu-

12 Die meisten Länder kennen zudem steuerliche F&E-Anreize, die über diese Instrumente hinausgehen. Dazu gehören etwa die vorteilhafte Besteuerung von Immobilien, die für F&E genutzt werden (USA, China) oder besondere Abzüge für innovative KMUs (Deutschland, Frankreich). Italien befreit «qualifizierte Forscher», die ihren Wohnsitz ins Land verlegen, während sechs Jahren beinahe vollständig von den Einkommensteuern.

sätzlichen Abzugs auf einem Teil des Aufwands reduzieren, während eine Steuergutschrift in der Regel ein Betrag ist, der direkt von der Steuerschuld abgezogen wird.

In der Schweiz können F&E-betreibende Firmen auf kantonaler Ebene von Steuerfreibeträgen in Form des F&E-Zusatzabzugs profitieren. International sind Steuergutschriften aber weitverbreitet. Zudem werden sie oft auf gesamtstaatlicher Ebene angewandt. Während F&E-Zusatzabzüge beschränkt sind, sind «Tax Credits» nicht in allen Ländern gedeckelt. So kennen etwa Frankreich, Grossbritannien und die USA keine Begrenzung.

Wichtiger wird künftig aber sein, ob eine Steuergutschrift nicht nur im Gewinnfall (oder vorgetragen werden kann), sondern auch bei wirtschaftlichem Misserfolg gewährt wird. Denn die OECD hat eine spezifische Art Steuergutschrift erkorren, die anderen Förderinstrumenten vorgezogen wird: der sogenannte «Qualified Refundable Tax Credit» (QRTC). Eine Steuergutschrift wird nur dann akzeptiert (d.h. als «qualifizierend» eingestuft), wenn sie innerhalb von vier Jahren nach Anspruchsbeginn rückerstattet wird. In anderen Worten: Macht eine Firma vier Jahre keinen oder nur wenig Gewinn, fliesst Bargeld vom Staat zum Unternehmen. Mit Ausnahme Italiens (teilweise) und der USA kennen alle grossen Industriestaaten bereits Förderinstrumente, die dem QRTC ähnlich sind.

Gänzlich neu ist die Behandlung des QRTC bei der Berechnung des effektiven Steuersatzes (vgl. das Zahlenbeispiel in **Box 6**). Den **GloBE-Regeln** zufolge wird diese spezifische Steuergutschrift als Einkommen betrachtet. Nicht-qualifizierende Steuergutschriften sind hingegen vom Einkommen ausgeschlossen, da ihnen eine rein steuerreduzierende Wirkung zugeschrieben wird. Will heissen, der Erhalt von nicht-qualifizierenden Steuergutschriften – oder ein gewährter F&E-Abzug – reduziert den Steuerbetrag eines Konzerns und kann dazu führen, dass dieser Ergänzungssteuer schuldet. Ein QRTC, selbst wenn er für den Konzern den äquivalenten Wert hat, wirkt demgegenüber ertragssteigernd und erhöht somit das Vorsteuerergebnis und die Bemessungsgrundlage.

Auswirkungen des neuen Regelwerks auf die effektive Steuerlast

Um zu veranschaulichen, wie die **GloBE-Regeln** die Berechnung der effektiven Steuerlast eines F&E-betreibenden MNE beeinflussen, hilft es, sich an einem konkreten Zahlenbeispiel zu orientieren. Nachfolgend wird der effektive Steuersatz für ein hypothetisches Unternehmen für drei Förderinstrumente berechnet: einen Zusatzabzug, eine nicht-qualifizierende und eine qualifizierende Steuergutschrift (vgl. Tabelle 1).

Das betrachtete Unternehmen weist einen Vorsteuergewinn von 100 auf und profitiert dank seinen F&E-Aktivitäten entweder von einer Steuergutschrift in der Höhe von 5 oder dem äquivalenten Vorteil in Form eines zusätzlichen Abzugs (Zeile 4).

Tabelle 1

Effektiver Steuersatz mit unterschiedlichen F&E-Steueranreizen

	Zusatzabzug	Nicht-qualifizierende Steuergutschrift	Qualifizierende Steuergutschrift
Gewinn vor Steuern	100	100	100
Steuersatz	16 %	16 %	16 %
F&E-Steueranreiz	5 / 16 % = 31.25	5	5
Effektiver Steuersatz (ETR) nach GloBE-Regeln	$ETR = \frac{(100 - 31.25) \times 16\%}{100} = 11\%$	$ETR = \frac{16 - 5}{100} = 11\%$	$ETR = \frac{16}{(100 + 5)} = 15,2\%$
Steuerschuld (davon Ergänzungssteuer)	15 (4)	15 (4)	15,2 (0)

Quelle: KPMG (2022)

Bei der Berechnung des effektiven Steuersatzes im Fall einer Inanspruchnahme des Zusatzabzugs fällt die heutige geltende Reduktion der Bemessungsgrundlage unter den GloBE-Regeln weg. Während der Zähler also unverändert bleibt – das neue Regelwerk sieht kein Verbot von Instrumenten vor und folglich fließen die geschuldeten Steuern inklusive gewährte (Zusatz-)abzüge in die Berechnung ein – entspricht der Nenner dem Vorsteuergewinn von 100. Daraus resultiert ein effektiver Steuersatz von 11% und folglich schuldet das Unternehmen **Ergänzungssteuern** in der Höhe von 4, um den Mindeststeuersatz zu erreichen.

Wird dem Unternehmen eine Steuergutschrift gewährt, hängt der effektive Steuersatz von der konkreten Form derselben ab. Ist sie wie eine Steuerreduktion ausgestaltet – und wird deshalb unter der Bedingung gewährt, dass das Unternehmen gewinnbringend wirtschaftet – fließt sie als solche ausschliesslich in den Zähler ein. Im OECD-Jargon wird sie als nicht-qualifizierende Steuergutschrift bezeichnet. Analog zum F&E-Abzug resultiert daraus ein effektiver Steuersatz von 11% und das Unternehmen schuldet **Ergänzungssteuern**.

Wird die Steuergutschrift auch im Verlustfall gewährt und kann so (nach vierjähriger Verlustperiode) zur Direktzahlung werden, erfüllt sie die GloBE-Anforderungen an eine **qualifizierende Steuergutschrift (QRTC)** und ist als Einkommen zu erfassen, d.h. zum Gewinn zu addieren. Die Folge ist ebenfalls eine Reduktion der Steuerbelastung (von 16 auf 15,2%), aber in viel geringerem Ausmass, so dass im vorliegenden Beispiel keine Ergänzungssteuer geschuldet ist. Die analoge Berechnung wird bei anderen Direktzahlungen (z.B. bei der Subventionierung von Produktionsstätten) angewendet.

Es ist schwierig, aus diesen Regeln keine Präferenz seitens der OECD für einen bestimmten Typ von F&E-Fördermassnahmen abzuleiten.⁻¹³ Das Regelwerk nimmt denn auch starken Einfluss auf die Ausgestaltung der F&E-Förderung in der Schweiz. Anders als in Ländern mit hohen effektiven Gewinnsteuersätzen verpufft die Wirkung von Steuerfreibeträgen oder der Patentbox in der Schweiz je nach Kanton (beinahe) vollständig. Sie fallen bei der Berechnung der effektiven Steuerlast stärker ins Gewicht als die qualifizierende Steuergutschrift (QRTC) und werden entsprechend durch die Ergänzungssteuer kompensiert. Zwar verbieten die GloBE-Regeln kein spezifisches F&E-Förderinstrument, doch sie kommen mit Blick auf die Wahl des Instruments einer starken Verzerrung des Handlungsspielraums gleich.

3.2 _ Zurückhaltung bei Ausweitung der F&E-Förderung

Entsprechend dürfte der politische Druck zur Einführung von qualifizierenden Steuergutschriften bald zunehmen. Das führt zur Frage: Sollte die Schweiz künftig F&E-Förderung betreiben, die über eine Reduktion des steuerbaren Gewinns hinausgeht? Damit wäre es möglich, dass – im mehrjährigen Verlustfall oder wenn der Gewinn niedriger ausfällt als die Steuergutschrift – der überschüssige Betrag an ein Unternehmen ausbezahlt wird.

Der **QRTC** hätte den Vorteil, dass er steuerlichen F&E-Fördermassnahmen wie dem F&E-Zusatzabzug oder (nicht-qualifizierenden) Steuergutschriften ähnlicher ist als direkten, projektbezogenen Zuschüssen durch den Staat. Erstere bieten eine Reihe von Vorteilen gegenüber Letzteren: Zuerst massiert sich der Staat dabei kein Urteil über die Erfolgsaussichten der Innovationsaktivität an. Wird die Steuergutschrift nach den üblichen Kriterien⁻¹⁴ an alle F&E-betreibenden Firmen vergeben, ist es deswegen viel schwieriger, politische Ziele mit der Förderung zu verknüpfen. Zudem sind sie mit weniger staatlicher Bürokratie verbunden und erlauben mehr Planungssicherheit für Unternehmen.

Damit ist nicht gesagt, ob steuerliche F&E-Förderung grundsätzlich sinnvoll ist. Tatsächlich kann aus theoretischer Sicht nicht eindeutig beantwortet werden, ob das privat bereitgestellte Niveau an F&E-Aktivitäten gesamtwirtschaftlich zu umfangreich oder gering ausfällt (vgl. **Box 7**). Doch auch unter Ökonomen hat sich weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass Unternehmen die positiven Auswirkungen (sog. «Knowledge Spillovers») des in ihren Forschungsabteilungen neu generierten Wissens auf andere Firmen und die Gesellschaft als Ganzes nicht genug berücksichtigen.

13 Mittlerweile geben OECD-Vertreter sogar offen zu, dass ihre Organisation über kein Mandat im Bereich Subventionen verfüge (Herzfeld 2022).

14 Die Definition von F&E folgt in den meisten Ländern den Prinzipien Frascati-Handbuchs der OECD.

Mittlerweile gibt es vermehrt gut belegte Evidenz dafür, dass steuerliche Förderung die F&E-Aktivitäten von Unternehmen steigern können (z.B. Guce-ri und Liu 2019) zum britischen «Tax Credit»). Diese neueren Forschungsergebnisse zeigen allerdings auch, dass ein Teil der zusätzlichen Investitionen auf die missbräuchliche Umwandlung anderer Auslagen in F&E-Ausgaben zurückzuführen ist (Chen et al. 2021). Zudem untersuchen die wenigsten Studien den Effekt auf die Innovationsleistung, also ob die Steuergutschriften nicht nur zu mehr Investitionsausgaben, sondern auch zu mehr Output, etwa in Form von Patenten, führen. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist aber vor allem deshalb Vorsicht geboten, weil es sich dabei stets um länderspezifische Studien handelt, deren Ergebnisse nicht ohne weiteres auf andere Kontexte übertragen werden können.

Box 7

F&E-Ausgaben können aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zu hoch oder zu tief sein

Markteingriffe sollten entweder einen negativen externen Effekt aufheben oder einen positiven externen Effekt hervorrufen. Wenn es darum geht, staatliche Unterstützung von F&E-Aktivitäten zu rechtfertigen, stehen letztere in Form von «Knowledge Spillovers» im Zentrum. Forschende Firmen profitieren nicht nur selbst von den eigenen Innovationsanstrengungen, sondern auch die Gesellschaft als Ganzes. Beim Entscheid über den Umfang der eigenen Forschungsaktivitäten berücksichtigen die einzelnen Unternehmen letzteren Effekt nicht oder unzureichend.

F&E-Förderung kann zudem helfen, wenn Unternehmen F&E-Projekte nicht durchführen, weil ihnen die Finanzierung fehlt. Das Problem ist nicht selten (Hall et al. 2016): Externe Geldgeber können die Erfolgsaussichten von F&E-Projekten schwer beurteilen. Und Sicherheiten sind meist nicht verfügbar, da F&E-Output kaum als kreditsicherndes Kollateral dient. Das treibt die Zinskosten oder die Finanzierung scheitert ganz.

Demgegenüber können F&E-Ausgaben zu hoch ausfallen, wenn «Produktmarkt-Spillovers» Überhand nehmen (Bloom et al. 2019). Der Kerngedanke dahinter ist, dass private Anreize zu geschäftsschädigenden Überinvestitionen in F&E führen können, weil innovative Unternehmen Marktanteile von anderen Unternehmen stehlen können, ohne notwendigerweise einen sozialen Nutzen zu erzeugen. Man denke an die Pharmabranche, in der Firmen geneigt sind, grosse F&E-Investitionen zu tätigen, um konkurrierenden Unternehmen den Marktanteil streitig zu machen. Bleibt der therapeutische Durchbruch dabei aus, generiert diese Dynamik in erster Linie massiven privaten Nutzen für die Aktionäre.

Mangelnde Transparenz bei Steuererleichterungen

In der Schweiz werden erst ab 2023 belastbare Daten zu Teilen der 2020 eingeführten steuerlichen F&E-Fördermassnahmen vorliegen (Bundesrat 2020). Einer Simulation der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) zufolge darf von den Instrumenten nicht zu viel erwartet werden (König et al. 2022). So geht von F&E-Fördermassnahmen ein weitgehend vernachlässigbarer Einfluss auf das Produktivitätswachstum und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. Es gibt weitere Gründe, skeptisch zu sein: Bereits die

bestehenden steuerlichen F&E-Fördermassnahmen stehen im Zielkonflikt mit der mangelnden Transparenz im Subventionsbereich in der Schweiz. Zwar verfügt der Bund über eine entsprechende Datenbank für direkte Beihilfen, auf Kantonsebene befindet sich die Öffentlichkeit hingegen «im Blindflug» (Rutz 2022). Es gibt keinerlei Informationen, die Schätzungen zum Ausmass der durch Zusatzabzug und Patentbox entgangenen Steuereinnahmen erlauben. Unter diesen Umständen würde die Problematik mit dem QRTC nur in dem Masse entschärft, in dem es aufgrund von Verlusten oder geringen Steuerschulden zu Rückerstattungen kommt, da diese Direktzahlungen in der Staatsrechnung abgebildet werden müssten.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung von Transparenz über die gewährten Steuererleichterungen eine Voraussetzung für eine Erweiterung der Förderinstrumente. Denn die Erstattungsfähigkeit des QRTC geht klar über bestehende Regelungen wie den Verlustvortrag hinaus, der auf Bundes- und Kantonsebene eine Verrechnung der Verluste bis zu sieben Jahre erlaubt. Nur so lässt sich das allfällige Versprechen einer haushaltneutralen Umsetzung, also der Rückerstattung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in Form von F&E-Steueranreizen, seitens der Politik auch überprüfen.

F&E-Förderinstrumente mit unterschiedlichem Effekt in der Praxis

Möglicherweise ist die Einführung von qualifizierenden Steuergutschriften in der Praxis im Vergleich zum F&E-Abzug zudem weniger interessant als angenommen. Grund dafür könnte der für die Schweiz relevante Substanzabzug sein (Bundesrat 2022b, Kap. 5.2.1). Dieser reduziert die Ergänzungssteuer für Unternehmen mit anrechenbaren Substanzaktivitäten (vgl. Anhang B). Deren Steuerlast kann damit unter die 15 %-Schwelle fallen.

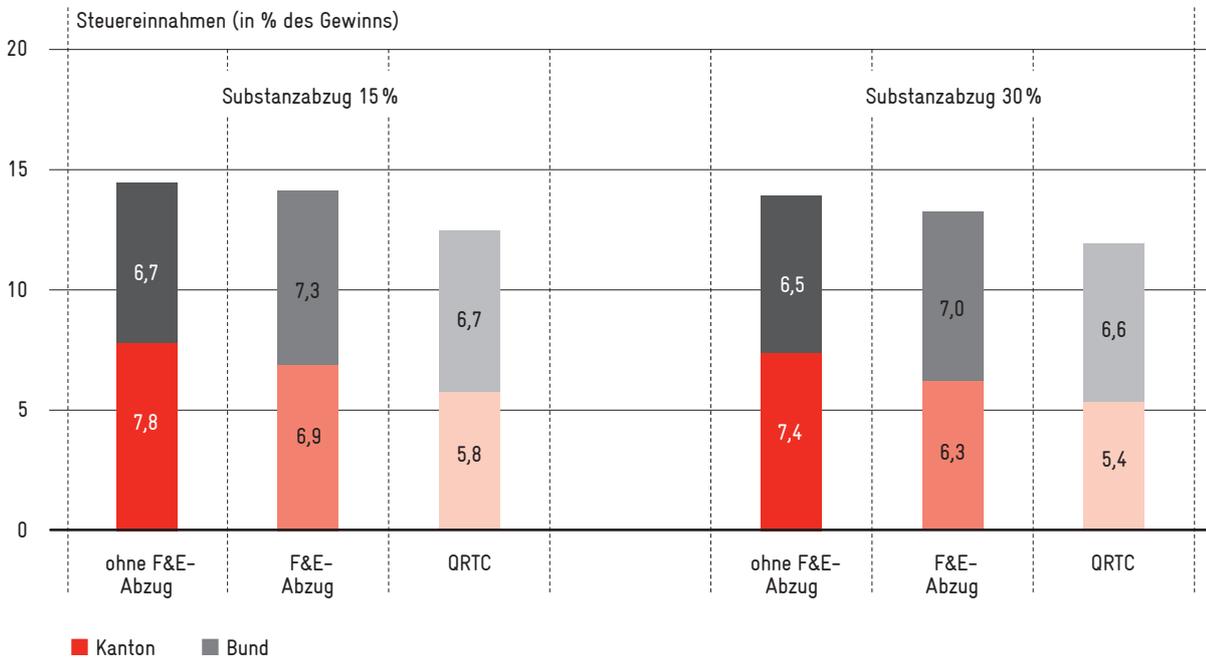
Diese Regelung ist durchaus konform mit den Zielen von Säule 2. Sie bietet im Wesentlichen eine Zuwendung für Beschäftigungskosten und Investitionen in Sachanlagen für Länder, in denen Unternehmen viele dieser Aktivitäten und Vermögenswerte konzentrieren. Gleichzeitig benachteiligt sie Unternehmen, die mit wenigen Mitarbeitern und wenig Sachanlagen Einnahmen erzielen: Unternehmen, die Gewinne aus geistigem Eigentum und immateriellen Gütern erwirtschaften, sowie Länder, die vom Wachstum der wissensbasierten Wirtschaft profitieren. Da die Schweiz eher zur zweiten Gruppe zählt und viele hochprofitable MNE beheimatet, dürfte der Substanzabzug hierzulande vergleichsweise tief liegen.

Abbildung 4 zeigt, wie der Substanzabzug, der F&E-Zusatzabzug und die qualifizierende Steuergutschrift die Steuereinnahmen eines Kantons mit einem effektiven Steuersatz von 13 % beeinflussen. Ähnlich wie das Beispiel in Box 6 basieren die Berechnungen auf einem Beispiel eines F&E-betreibenden Unternehmens, das einen Zusatzabzug geltend machen oder von einem äquivalenten QRTC profitieren kann. Die Summe der Einnahmen von Bund und Kantonen entsprechen dabei der Steuerlast des Unternehmens.

Abbildung 4

Wie F&E-Anreize und der Substanzabzug die Steuereinnahmen beeinflussen

Für F&E-betreibende Unternehmen kann der Steuersatz unter 15% fallen. Besonders bei für Schweizer Verhältnisse realistischen tiefen Substanzabzügen fällt der Abschlag für die qualifizierende Steuergutschrift (QRTC) grösser aus. Diese generiert für Bund und Kantone folglich tiefere Erträge als der F&E-Abzug.



Anmerkung: Die Berechnungen basieren auf einem Beispiel von KPMG (2022, S. 12f.), in dem die Steuerbelastung für ein Unternehmen mit einem Vorsteuergewinn von 100 berechnet wird. Die Sachanlagen betragen 300, der Personalaufwand 120, wovon 80 für den F&E-Zusatzabzug und den QRTC auf kantonaler Ebene qualifizieren. Der unterstellte gesetzliche (effektive) Steuersatz beträgt 13% (11,5%) und der Bundesanteil an der Ergänzungssteuer 25%.

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an KPMG (2022)

Mit einem für Schweizer Verhältnisse realistischen Substanzabzug von 15 % reduzieren sich die staatlichen Steuereinnahmen um bis zu 2,5 Prozentpunkte. Im Fall eines doppelt so hohen Substanzabzugs sind es bis zu 3 Prozentpunkte im Vergleich zum Mindeststeuersatz. Interessanter sind die Unterschiede zwischen dem F&E-Zusatzabzug und dem QRTC. Hat ein Unternehmen anrechenbare Substanzaktivitäten und Anrecht auf staatliche Unterstützung seiner F&E-Aktivitäten, sollte es eine Präferenz für den QRTC haben, da damit die Steuerlast tiefer ausfällt. Für die Kantonsfinanzen ist der Zusatzabzug allerdings ertragsreicher.

Bei der Entscheidung zwischen den F&E-Anreizinstrumenten müssen die Kantone folglich abwägen, wie gross das Potenzial für Substanzabzüge ist und wie bedeutend die betroffenen Unternehmen für den eigenen Standort sind. Die an und für sich bereits schwierige Abwägung wird zudem durch den Bundesanteil verzerrt, weil er den Zusatzabzug unattraktiver macht als er eigentlich ist.

Neuartige Förderinstrumente verlangen Transparenz

Die Ausweitung der steuerlichen Förderung von F&E-Aktivitäten ist eine der meistgenannten Massnahmen, wenn es um die Kompensation der mit der Mindeststeuer verbundenen Nachteile geht. Die OECD verbietet mit dem neuen Regelwerk zwar kein spezifisches Förderinstrument, begünstigt aber einen bestimmten, in der Schweiz unbekanntem Typen von Steuergutschriften. Diese sog. qualifizierende Steuergutschrift (QRTC) sieht bei wirtschaftlichem Misserfolg die Rückerstattung der Steuergutschrift in bar vor.

Bei der Abwägung zwischen den Instrumenten dürfte der QRTC besonders für Kantone mit einem effektiven Steuersatz unter 15% im Vergleich zum F&E-Zusatzabzug interessanter sein, auch wenn letzterer eine gewisse Wirkung behält. Bevor die Kantone den QRTC einführen, sollten sie jedoch zuerst für mehr Transparenz im Bereich der Steuererleichterungen sorgen. Nicht zuletzt, damit die Öffentlichkeit allfällige Versprechen einer haushaltsneutralen Umsetzung auch überprüfen kann. Mit Blick auf den langjährigen Erfolg des Schweizer Forschungs- und Innovationsstandort gibt es zudem kaum Argumente dafür, am zurückhaltenden Einsatz steuerlicher F&E-Anreize etwas zu ändern.

4. Fazit: Steuer- und standortpolitische Dos and Don'ts

Die Schweiz steht vor einer weiteren Unternehmenssteuerreform, der vierten in den letzten 25 Jahren. Wie die Abschaffung der **Statusgesellschaften** im Rahmen der Staf-Vorlage 2019 ist auch die nun anstehende Reform ein Produkt der seit über einem Jahrzehnt fortschreitenden Angleichung in der internationalen Steuerpolitik. Wurde der Schweiz in den 2010er Jahren noch gesagt, was international nicht mehr toleriert wird – die **privilegierte Besteuerung** von Auslandsgewinnen –, gibt die OECD nun vor, wie multinationale Konzerne mit einem jährlichen Umsatz über 750 Mio. Euro zu besteuern sind. Die zur Eliminierung des Steuerwettbewerbs neu eingeführte Untergrenze von 15 % (**Säule 2**), abgesichert durch eine harmonisierte Bemessungsgrundlage, widerspiegelt die Auffassung, dass es bei der Unternehmenssteuer primär um die Verteilung der unablässig fliessenden Konzerngewinne geht. Im interessenpolitischen Konzert der grossen (Hoch-)steuerländer geht entsprechend unter, dass kaum eine Steuer derart verzerrend wirkt wie die Unternehmensgewinnsteuer und tiefe(re) Steuern wachstums-, investitions- und innovationsfördernd wirken. Selbst wenn der Reformpeiler, der eine Umverteilung der Besteuerungsrechte in Richtung der Marktstaaten vorsieht (**Säule 1**), scheitern sollte, kommt die Umwälzung dennoch einem regulatorischen Ungetüm gleich, dessen Kosten den Nutzen übersteigen dürfte.

Gewiss, es steht jedem Land frei, dem neuen Steuerregelwerk beizutreten. Doch die Wahlfreiheit existiert nur in der Theorie. Blicke die Schweiz ausser vor, wäre das mit gravierenden Nachteilen für den Wirtschaftsstandort verbunden, denn andere Staaten erhielten das Recht, Teile der von den Konzernen hierzulande erwirtschafteten Gewinnen zu besteuern. Steuerliche Abgrenzungsprobleme, Rechtsunsicherheit und ein Rückgang des Steuersubstrats in potenziell ungekanntem Ausmass wären die Folgen. Zudem wäre die Imagepflege der letzten Jahre in Form grosser Kooperationsbereitschaft im Steuerbereich zunichte gemacht.

Den knapp bemessenen Freiheitsgraden bei der künftigen Besteuerung multinationaler Konzerne zum Trotz ist die Umsetzung angesichts der Unsicherheiten rund um das Reformprojekt von grosser Bedeutung. In Übereinstimmung mit den Umsetzungsvorschlägen der OECD schlägt der Bundesrat die Einführung einer **Ergänzungssteuer** vor, mit der die Differenz zwischen dem Mindeststeuersatz von 15 % und dem effektiven kantonalen Steuersatz erhoben werden soll. Diese wird aufgrund der neuen Bemessungsgrundlage auch Kantonen zu Einnahmen verhelfen, die heute einen effektiven Steuersatz über 15 % aufweisen.

Diese Konstellation und eine optimistische Berechnung des Bundesrats (2022a) zu den finanziellen Auswirkungen hat hohe Erwartungen bezüglich

Mehreinnahmen geschürt. Auf der Strecke bleiben dabei die Effekte auf die versteuerten Unternehmensgewinne. Wie diese Analyse zeigt, sind moderate Verhaltensanpassungen seitens der betroffenen Konzerne wahrscheinlich. Die Mehreinnahmen werden folglich überschätzt.

Wo sich neue Einnahmen abzeichnen, ist der Verteilungskampf nicht weit. Da die optimistischen Erwartungen auch am Ursprung der Forderungen nach einem Bundesanteil an der Ergänzungssteuer stehen, wäre es besser, darauf zu verzichten und den Kantonen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich zu überlassen. Bereits mit dem vorgeschlagenen Bundesanteil von 25 % kann die Mindeststeuer für die Kantone schnell zum Verlustgeschäft werden. Neben finanziellen Aspekten spricht insbesondere auch der Umstand gegen einen Bundesanteil, dass es für die Umverteilung zwischen Bund und Kantonen bereits ein fein austariertes Finanzausgleichssystem gibt.

Don't Auf den Bundesanteil an der Ergänzungssteuer ist zu verzichten, damit die Reform für die Kantone auch bei einem Rückgang der Unternehmensgewinne keine negativen finanziellen Auswirkungen hat. Zudem verfügt die Schweiz über ein funktionierendes Finanzausgleichssystem, das interkantonale Disparitäten effektiv reduziert.

Die Ausweitung der steuerlichen Förderung von F&E-Aktivitäten ist eine der meistgenannten Massnahmen, wenn es um die Kompensation der mit der Mindeststeuer verbundenen Standortnachteile geht. Die OECD verbietet mit dem neuen Regelwerk zwar kein spezifisches Förderinstrument, fördert aber einen bestimmten, in der Schweiz bisher unbekanntem Typ von Steuergutschriften, der bei wirtschaftlichem Misserfolg die Rückerstattung der gewährten Steuergutschrift in bar vorsieht. Bevor die Kantone diese Steuergutschrift einführen, sollten sie zuerst für mehr Transparenz im Bereich der Steuererleichterungen sorgen. Nur so können auch allfällige Versprechen einer haushaltsneutralen Umsetzung – indem zusätzliche Einnahmen etwa mittels steuerlicher F&E-Anreize zurückgegeben werden – überprüft werden. Zudem darf der Schweizer Forschungs- und Innovationsstandort für sich in Anspruch nehmen, bisher mit zurückhaltendem Einsatz steuerlicher F&E-Förderinstrumente erfolgreich gewesen zu sein.

Do Im Bereich der Steuererleichterungen ist es an den Kantonen für Transparenz zu sorgen, bevor ein neues F&E-Förderinstrument wie die qualifizierende Steuergutschrift (QRTC) eingeführt wird.

Parallel zur erwähnten Zunahme der gewinnsteuerlichen F&E-Fördermassnahmen hat die direkte finanzielle Förderung von Projekten an Bedeutung gewonnen. Besonders in als strategisch bedeutend erachteten Bereichen hat etwa das europäische Ausland mit Blick auf direkte Zuschüsse jegliche Zu-

rückhaltung abgelegt. Die Europäische Kommission vergab beispielsweise Anfang 2021 zur Förderung der europäischen Batterieproduktion 2,9 Mrd. Euro an 42 Firmen, nachdem bereits zwei Jahre zuvor 3,2 Mrd. Euro gesprochen worden waren (Schmidt 2021).⁻¹⁵ Mit Blick auf die für die Schweiz erwachsenen Nachteile aus der Steuerreform kann vor beihilfeartiger Kompensation nur gewarnt werden. Prominentes Beispiel dafür, dass der besorgniserregende Trend zu mehr staatlichem Engagement zur Förderung von Innovation und Unternehmertum auch die Schweiz erfasst hat, ist der bundesrätliche Entscheid vom Juni 2022 für einen staatlichen Innovationsfond. Dabei sind staatliche Programme zwecks höherer Ziele in der Vergangenheit immer wieder misslungen. Eine dirigistische Wirtschaftspolitik, die zu Wettbewerbsverzerrungen führt, Ressourcen ineffizient verwendet und anfällig ist für Lobbying, ist zum Scheitern verurteilt.

Don't Die Steuerreform darf nicht zum Anlass für staatliche Kompensationsprogramme werden: Auf die spezifische Unterstützung von Unternehmen, Branchen oder Technologien ist konsequent zu verzichten.

Spezifische Kompensationsmassnahmen als Reaktion auf die Neuordnung der internationalen Unternehmensbesteuerung, die über eine moderate steuerliche F&E-Förderung hinausgehen, sind fehlgeleitet. Stattdessen müssen Massnahmen zur Stärkung der eigenen Position im Standortwettbewerb breit und allgemein angelegt sein und sich auf die Rahmenbedingungen für alle Unternehmen konzentrieren. Anstatt bestimmte Unternehmen, Branchen oder sogar Technologien gezielt zu unterstützen, hat die Wirtschaftspolitik die Aufgabe, Hindernisse konsequent auszumerzen.

In diesem Zusammenhang macht Avenir Suisse seit längerem auf den überfälligen Digitalisierungsschub in der Verwaltung aufmerksam (z.B. Schnell et al. 2018) und hat dazu auch konkrete Vorschläge wie die Einführung der digitalen Mini-GmbH verfasst (Müller und Ammann 2021a). Auch heute fehlt das Bewusstsein dafür, dass mangelhaft digitalisierte Behörden ein Wettbewerbsnachteil für Firmen darstellen, weil der Kommunikationskanal zwischen Staat und Unternehmen durch die Digitalisierung von Basisdienstleistungen und die Automatisierung von Behördenprozessen stark vereinfacht werden kann (Rutzer und Weder 2021). Hierzulande werden beide Seiten weiterhin um diese Effizienzgewinne gebracht.⁻¹⁶ Die Digitalisierung der Verwaltung ist auch deshalb kein Selbstzweck, weil mit einem digital kompetenten Staat bessere Regulierungen für die datenbasierte Ökonomie zu erwarten sind. Diese sind wiederum eine Voraussetzung dafür, dass ver-

15 In den Genuss dieser Fördergelder kamen keineswegs nur aufstrebende Firmen. Darunter befanden sich auch arrivierte Autohersteller.

16 Ein Beispiel für solche Effizienzgewinne liefern Müller und Ammann (2021b). Sie schätzen das Einsparpotenzial bei einer Digitalisierung der Behördenprozesse im Bereich der Gründung und Schliessung von Unternehmen auf rund 52 bis 113 Mio. Franken.

mehrt Wertschöpfung auf Datenbasis generiert und die breite Verfügbarkeit anonymisierter Daten zum Standortvorteil werden kann.

Do_ Zur Korrektur der digitalen Defizite der öffentlichen Verwaltung bedarf es auf allen Staatsebenen einer konsequenten Digitalisierung der Basisdienstleistungen, damit Prozessinnovationen vorangetrieben werden können.

Im Bereich der Besteuerung ist die Korrektur von Standortnachteilen vermehrt politisch blockiert. So ist im Februar 2022 die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital gescheitert und auch gegen die Reform der Verrechnungssteuer wurde das Referendum ergriffen. Umso wichtiger erscheinen zwei Handlungsfelder, die primär in die Verantwortung der Kantone fallen. Vor dem Hintergrund der nochmals erhöhten Komplexitätsstufe gilt erstens der Pflege einer traditionellen Stärke der Schweiz, die kundenorientierte Steuerkultur, höchste Beachtung. Zweitens ist die kantonale Steuerbelastung kritisch zu prüfen. Angezeigt ist insbesondere eine Reduktion substanzzehrender Steuern wie die Kapitalertrags- und Vermögenssteuer, die durch konfiskatorische Grenzsteuersätze das Unternehmertum und den Innovationsgeist schwächen (Salvi und Zobrist 2013). Generell sind tiefere Steuern – auch auf Einkommen – für die Förderung neuer Ideen nicht nur effektiv, sondern vor allem auch effizienter als die international bereits fortgeschrittene Ausweitung beihilfeartiger F&E-Förderung, zumal Innovation weit über die formale F&E-Definitionen hinausgeht. ⁻¹⁷

Do_ Im Steuerbereich können insbesondere die Kantone die Rahmenbedingungen verbessern: neben der moderaten F&E-Förderung vor allem durch die Pflege der kundenorientierten Steuerkultur und einer Reduktion der Vermögens- und Kapitalsteuern.

Ein weiteres Hindernis stellt der Mangel an Fachkräften dar. Entspannung ist keine in Sicht: einerseits, weil der demografische Wandel und die digitale Transformation die Knappheit akzentuieren und andererseits, weil die Politik den Zugang zu Fachkräften besonders aus Drittstaaten erschwert und die Förderung des inländischen Potenzials versäumt hat. Eine wirkungsvolle Massnahme zur besseren Ausschöpfung des Erwerbspotenzials wäre die Einführung der Individualbesteuerung, dank der die Arbeitsanreize Teilzeit arbeitender Zweitverdienerinnen endlich gestärkt würde (Salvi und Müller 2020). Besonders in den technischen Berufen beginnt das Problem aber schon früher. So bildet die Schweiz trotz erstklassigen Universitäten

17 Der Effekt tiefer Steuern ist auch empirisch belegt: Eine neuere Studie aus den USA dokumentiert im Laufe der Zeit durchwegs negative Auswirkungen hoher Steuern auf Innovation sowie auf einzelne Erfinder und Unternehmen (Akcigit et al. 2022).

und bezahlbarem Studium seit Jahren zu wenig Fachkräfte im Mint-Bereich aus. Auf kantonaler Ebene besteht zusätzlich Aufholbedarf in der voruniversitären Schulbildung, um einen genügend grossen Pool an digital bewandten Schülerinnen und Schülern sicherzustellen. Heute ist Förderung zu stark vom Engagement einzelner Lehrpersonen oder der Eltern abhängig und erreicht tendenziell nur die bereits technikaffinen Schüler.

Do_Die Entschärfung des Fachkräftemangels lässt sich kurzfristig vorwiegend über den erleichterten Zugang von Fachkräften aus Drittstaaten und die Einführung der Individualbesteuerung sowie langfristig über verstärkte kantonale Bemühungen zur Erhöhung der Mint-Quote erreichen.

Letztlich ist die Qualität der Rahmenbedingungen in einer kleinen offenen Volkswirtschaft auch stets ein Produkt einer Handelspolitik, die den barrierefreien Zugang zu internationalen Märkten sichert. Angesichts des ausenwirtschaftlichen Strategievakuums hängt das ungeklärte Verhältnis zur Europäischen Union (EU) wie ein Damoklesschwert über dem Standort Schweiz. Die mit dem Status Quo verbundenen Risiken sind je länger, umso klarer sichtbar: Für gewisse Branchen ist die Gefahr eines erschwerten Zugangs zum europäischen Binnenmarkt nicht nur erkennbar, sondern bereits spürbar. Zusätzlich zur Nicht-Anerkennung für Schweizer Medizinprodukte drohen weitere technische Handelshemmnisse für die Baubranche und die Maschinenindustrie (Hug Alonso et al. 2022). Eine weitsichtige Handelspolitik sollte zudem Entwicklungen antizipieren, damit hier ansässige Firmen die Vorzüge internationaler Wertschöpfungsketten zugutekommen können (Anthamatten und Dümmler 2019). So bestehen im grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel dank stark sinkender Transaktionskosten (Information, Kommunikation usw.) beträchtliche unausgeschöpfte Potenziale, auf die die Schweiz nicht gut vorbereitet ist. Im internationalen Vergleich wird der Dienstleistungshandel in der Schweiz durch hohe Hürden bei der temporären Beschäftigung von Ausländern oder dem Marktzugang für ausländische Dienstleistungsfirmen eingeschränkt (OECD 2021c).

Do_Zur Sicherung des für eine kleine, offene Volkswirtschaft essenziellen Zugangs zu internationalen Märkten muss der Bund die Beziehungen mit der EU klären und die Hürden im Dienstleistungshandel reduzieren.

Die OECD-Mindeststeuer wird das System der internationalen Unternehmensbesteuerung kräftig umkrempeln. Als Folge davon büsst die Schweiz einen Teil ihrer steuerlichen Vorteile ein. Bei der Umsetzung des neuen Regelwerks sowie der Kompensation der Nachteile im Standortwettbewerb sind Bund und Kantone gut beraten, sich an etablierten Erfolgsfaktoren zu orientieren: Es gilt den föderalistischen Systemwettbewerb nicht durch mehr Zentralismus und zusätzliche Umverteilung zu unterlaufen, sondern

die eigene Position im Standortwettbewerb über die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen zu stärken und dirigistischen Massnahmen zugunsten politisch bestimmter Ziele oder einzelnen Unternehmen und Branchen zu widerstehen.

Anhang A: Glossar

Beps

Mit dem «Base-Erosion-and-Profit-Shifting»-Projekt, kurz Beps-Projekt schufen OECD und G20 einen Rahmen zur international koordinierten Bekämpfung der Missstände im System der internationalen Unternehmensbesteuerung, allen voran die Gewinnverschiebung durch MNE. In der Öffentlichkeit trat Beps erstmals im Oktober 2013 in Erscheinung, als die OECD einen Aktionsplan mit 15 Massnahmen präsentierte. Vier dieser Massnahmen wurden im weiteren Verlauf zu obligatorischen Mindeststandards erklärt. Die Entstehungsphase und die zwischen 2015 und 2020 erfolgte Umsetzung wird heute als **Beps 1.0** bezeichnet. Die Schweiz hat die Mindeststandards u.a. im Rahmen der 2019 angenommenen Staf-Vorlage umgesetzt.

Beps 2.0 beschreibt hingegen das anstehende Reformvorhaben bestehend aus zwei Säulen (vgl. **Säule 1**, **Säule 2**). Dieses entstammt der Massnahme 1 des originalen Beps-Aktionsplans, den Herausforderungen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft, zu der sich die beteiligten Länder nicht einigen konnten.

Country Blending

Zur Bestimmung des effektiven Steuersatzes werden gemäss den **GloBE-Regeln** die Steuern und die Steuerbasis landesweit addiert. Das heisst, dass ein betroffener multinationaler Konzern in jedem Land den Mindeststeuersatz erreichen muss, ansonsten unterliegt er zusätzlicher Besteuerung.

Ergänzungssteuer

Länder, in denen betroffene Konzerne den Mindeststeuersatz von 15 % nicht erreichen, können eine sog. «Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax» einführen. In der Schweiz als Ergänzungssteuer bezeichnet, dient sie neben der Befolgung der GloBE-Regeln dazu, die Besteuerung hierzulande erwirtschafteter Gewinne unter der **IIR** und **UTPR** zu verhindern. Vgl. **Anhang B** ZUR Berechnung der Ergänzungssteuer.

Gilti

Gilti steht für «Global Intangible Low-Taxed Income» und beschreibt vereinfacht gesagt das 2017 in Kraft getretene US-amerikanische Pendant zu **Säule 2**, das eine weltweite Mindestbesteuerung von US-Konzernen sicherstellen möchte. Ein grosser Unterschied zu den GloBE-Regeln besteht darin, dass unter den Regeln von Gilti kein landes-, sondern ein weltweites Blending vorgenommen wird. Zur Berechnung des effektiven Steuersatzes

werden also alle geschuldeten Gewinnsteuern und Unternehmensgewinne ausserhalb der USA zusammengezählt.

Global Anti-Base Erosion (GloBE)

Die Global-Anti-Base-Erosion (GloBE)-Regeln sollen sicherstellen, dass betroffene Konzerne die Mindeststeuer bezahlen. Sie bestimmen den Kreis der betroffenen Unternehmen, die Berechnung des effektiven Steuersatzes und der **Ergänzungssteuer**, sowie welches Land im Falle einer zu tiefen Steuer das Unternehmen zusätzlich besteuern darf.

Inclusive Framework

Das Inclusive Framework on Beps wurde 2016 von der OECD und G20 zur Implementierung und Weiterentwicklung der Beps-Regeln eingerichtet. Bis heute haben sich 141 Länder dem Framework angeschlossen, das nicht auf OECD und G20-Mitgliedsländer beschränkt ist.

Income Inclusion Rule (IIR)

Wird ein betroffener Konzern in einem Staat nicht zu 15 % besteuert und kennt das Land keine nationale Ergänzungssteuer, kommt die IIR zum Zug. Diese überträgt die Besteuerungsrechte an den Heimatstaat der Muttergesellschaft. Hat dieser Staat die IIR nicht implementiert, gehen die Besteuerungsrechte via IIR auf den Staat mit Sitz der zweithöchsten Zwischengesellschaft über. Die Rangfolge ist detailliert in den Mustervorschriften der OECD vorgegeben. Hat keines dieser Länder die IIR umgesetzt, werden die Besteuerungsrechte mit der UTPR verteilt.

Ordentlich besteuerte Gesellschaften

Ordentlich besteuerte Gesellschaften waren bis Ende 2019 jene Gesellschaften, welche, anders als **Statusgesellschaften**, den normalen kantonalen Gewinnsteuersätzen unterworfen waren. Seit Umsetzung der Staf-Vorlage gibt es diese Unterscheidung nicht mehr.

Patentbox

Mit der Patentbox wird der Gewinn, der auf Patente oder vergleichbare Rechte entfällt, ermässigt besteuert. Die Schweiz hat die Patentbox 2020 im Rahmen der Staf-Vorlage eingeführt. Nebst Patenten qualifizieren weitere registrierte Immaterialgüterrechte für die Patentbox, jedoch keine Software oder nicht-patentierte Erfindungen wie es nach OECD-Standards möglich wäre.

Privilegiert besteuerte Gesellschaften

Siehe Statusgesellschaften

Qualified Refundable Tax Credit (QRTC)

Damit eine Steuergutschrift nach GloBE-Regeln als qualifizierend betrachtet wird, muss sie spätestens vier Jahre nach Gewährung in bar rückerstattet werden, sollte das F&E-betreibende Unternehmen keinen Gewinn gemacht haben oder sollte die Steuerschuld kleiner ausfallen als die -gutschrift. Andere steuerliche F&E-Anreize wie Steuergutschriften, die nur im Gewinnfall gewährt werden, oder Zusatzabzüge gelten als nicht-qualifizierend. Aufgrund der Erstattungsfähigkeit stuft die OECD den QRTC als Subvention und nicht als Steuerreduktion ein. Diese Unterscheidung hat einen direkten Einfluss auf den effektiven Steuersatz, weil Subventionen als Einkommen in die Bemessungsgrundlage fliessen (vgl. Box 6).

Säule 1: Besteuerung in den Marktstaaten

Kern der Säule 1 ist eine Umverteilung der Besteuerungsrechte in Richtung der Marktstaaten. Sie soll MNE mit über 20 Mrd. Euro Jahresumsatz und mehr als 10 Prozent Gewinnmarge betreffen. Auf Marktstaaten, in denen ein Unternehmen mindestens 1 Mio. Euro Umsatz macht (tiefere Schwellen für kleinere Länder), sollen 25 % des über der Gewinnmarge von 10 % liegenden Gewinns zwecks Besteuerung aufgeteilt werden. Diejenigen Staaten, in denen dieser Gewinn zuvor besteuert wurde, müssen entsprechende steuerliche Entlastung gewähren, um Doppelbesteuerung zu vermeiden. Ein spezielles Streitpräventionsverfahren soll für Rechtssicherheit sorgen. Damit stellt die Neuverteilung der Besteuerungsrechte eine Abkehr vom alten System dar, das die Besteuerung vorwiegend am Ursprung der Erträge vorsah, also wo Entwicklung, Produktion und Marketing getätigt wurden. Die Komplexität des Säule 1-Regimes und der damit verbundene Aufwand für die Unternehmen ist jedoch vorherzusehen. Für die Umsetzung der Säule 1 ist ein multilaterales Übereinkommen nötig, dessen Unterzeichnung auf das Jahr 2023 verschoben wurde. Ob es dazu kommt, ist im Sommer 2022 äusserst unsicher.

Säule 2: Mindestbesteuerung

Die zweite Säule führt eine Mindestbesteuerung von 15 % auf internationale Unternehmen mit mehr als 750 Mio. Euro Jahresumsatz ein, die in jedem Staat erreicht werden muss. Um den effektiven Steuersatz weltweit nach den gleichen Regeln zu ermitteln, wird auch die Bemessungsgrundlage einheitlich geregelt. Die GloBE-Regeln sind rechtlich zwar nicht bindend, stellen jedoch sicher, dass die Mindestbesteuerung in jedem Fall eingehalten wird, indem sie eine klare Rangfolge der Besteuerungsrechte, beginnend mit der nationalen Ergänzungssteuer, vorsehen. Subsidiär kommen die IIR und die UTPR zum Zug.

Substanzabzug

Der Substanzabzug bietet eine Steuerentlastung für betroffene Konzerne mit substanzieller ökonomischer Aktivität in einem Land. Er kommt aller-

dings nur bei der Berechnung der Ergänzungssteuer («excess profit») zur Anwendung (vgl. Anhang B). Bei der Berechnung des effektiven Steuersatzes können diese Aktivitäten nicht von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Die Unternehmen können bei der Berechnung der Ergänzungssteuer 5 % der inländischen Personalkosten («payroll carve-out») und 5 % des Buchwerts des inländischen Sachvermögens («tangible asset carve-out») als Substanzabzug der Steuerbemessungsgrundlage abziehen. Als Personalkosten gelten nicht nur die Löhne, sondern beispielsweise auch Sozialversicherungsbeiträge und die Quellensteuer auf Löhne. Zum Sachvermögen gehören unter anderem Immobilien, Anlagen und deren Ausstattung, es sei denn, sie werden zu Investitions- oder Vermietungszwecken gehalten. Der Substanzabzug wird stufenweise eingeführt von anfangs 10 % (Personalkosten) und 8 % (Sachvermögen), bis er 2033 bei jeweils 5 % ankommt.

Statusgesellschaften

Vor 2020 wurden Statusgesellschaften (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften, deren Aktivitäten grösstenteils auf das Ausland ausgerichtet waren) privilegiert, was heisst reduziert oder gar nicht von den Kantonen besteuert. Die Logik dahinter war, dass diese Firmen die Schweizer Infrastruktur weniger in Anspruch nehmen im Verhältnis zu den hohen Gewinnen, die sie erzielen. Die Internationalität macht die Statusgesellschaften jedoch ungleich mobiler als **ordentlich besteuerte** Schweizer Unternehmen. Im Rahmen der Umsetzung der Beps 1.0 Massnahmen wurde die privilegierte Besteuerung abgeschafft.

Undertaxed Payments Rule (UTPR)

Kann bei ungenügender Besteuerung im Zusammenhang mit der Mindeststeuer (Säule 2) keine IIR angewendet werden, können die Staaten mit Tochtergesellschaften durch die UTPR Abzüge verweigern oder zusätzliche Steuern erheben.

Anhang B: Berechnung der Ergänzungssteuer

Die Schweiz folgt bei der Berechnung der **Ergänzungssteuer** dem neuen Regelwerk. Für detaillierte Ausführungen zur Berechnung sei auf Bundesrat (2022b) und KPMG (2022) verwiesen.

Die geschuldete Ergänzungssteuerbetrag lässt sich wie folgt ermitteln:

Effektiver Steuersatz (ETR): Für die Ermittlung des ETR werden die bezahlten Steuern (vorwiegend Gewinn- und Kapitalsteuern) durch die Steuerbemessungsgrundlage (nach OECD-Regeln berechnet) geteilt. Dabei werden landesweit alle Einheiten eines Unternehmens gemeinsam betrachtet (**Country Blending**).

$$\text{ETR} = \frac{\text{Bezahlte Steuern}}{\text{Bemessungsgrundlage}}$$

Ergänzungssteuer: Liegt die ETR unter 15 Prozent wird die Differenz der beiden Zahlen als Ergänzungssteuer erhoben. Die Ergänzungssteuer wird mit dem sogenannten «Excess Profit» multipliziert.

$$\text{Ergänzungssteuersatz} = 15\% - \text{ETR}$$

$$\text{Ergänzungssteuerbetrag} = \text{Ergänzungssteuersatz} \times \text{Excess Profit}$$

Excess Profit: Der «Excess Profit» ist die Steuerbemessungsgrundlage minus einem potentiellen **Substanzabzug**.

$$\text{Excess Profit} = \text{Bemessungsgrundlage} - \text{Substanzabzug}$$

Literatur

- Akcigit, Ufuk; Grigsby, John; Nicholas, Tom und Stantcheva, Stefanie (2022): Taxation and Innovation in the Twentieth Century. In: *The Quarterly Journal of Economics* 137(1), p. 329–385.
- Anthamatten, Jennifer und Dümmler, Patrick (2019): Wandel im Handel. *Avenir Suisse*. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/handel-im-wandel/>. Zugriff: 02.08.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Anzahl Unternehmen und Beschäftigte von Unternehmensgruppen nach Art der Gruppe, Sitzland und Branchen (aggregiert nach Abschnitten). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/stage.assetdetail.20404508.html>. Zugriff: 15.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Anzahl Unternehmen, Arbeitsstätten und Beschäftigte von Unternehmensgruppen nach Art der Gruppe, Grossregion und Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.20404521.html>. Zugriff: 28.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c): Institutionelle Einheiten und Beschäftigte nach Kanton und Wirtschaftsabteilung. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0602010000_106. Zugriff: 15.07.2022.
- Bloom, Nicholas; Van Reenen, John und Williams, Heidi (2019): A Toolkit of Policies to Promote Innovation. In: *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), p. 163–184.
- Bundesrat (2018): Botschaft zur Genehmigung des multilateralen Übereinkommens zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/53338.pdf>. Zugriff: 26.07.2022.
- Bundesrat (2020): Stellungnahme zur Motion 20.3892: Monitoring für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203892>. Zugriff: 27.07.2022.
- Bundesrat (2022a): Erläuternder Bericht zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) vom 11. März 2022. https://www.fedlex.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. Zugriff: 15.07.2022.
- Bundesrat (2022b): Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/72169.pdf>. Zugriff: 15.07.2022.
- Chen, Zhao; Zhikuo Liu; Suárez Serrato, Juan Carlos und Yi Xu, Daniel (2021): Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China. In: *American Economic Review*, 111(7), p. 2065–2100.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2018): Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17. Bern: März 2018.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2022): Bemessungsgrundlage und Einnahmen Gewinnsteuer. Unveröffentlichte Rohdaten.
- FDK, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2022): Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zu Besteuerung der digitalen Wirtschaft). Vernehmlassungsstellungnahme. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf. Zugriff: 15.07.2022.
- Fuest, Clemens und Sultan, Samina (2019): How will Brexit affect tax competition and tax harmonization? The role of discriminatory taxation. In: *National Tax Journal*, 72(1).
- Guceri, Irene und Liu, Li (2019): Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), p. 266–291.
- Hall, Bronwyn H.; Moncada-Paternò-Castello, Pietro; Montresor, Sandro und Vezzani, Antonio (2016): Financing constraints, R&D investments and innovative performances: new empirical evidence at the firm level for Europe. *Economics of Innovation and New Technology*, 25(3), p. 183–196.
- Herzfeld, Mindy (2022): Tax Credits and Incentives Under A Global Minimum Tax Regime. In: *Tax Notes International*, 106, p. 1605–1609.

- Hug Alonso, Theresa; Grünenfelder, Peter und Dümmler, Patrick (2022): Erosionsmonitor #3. Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz – EU: Schwerpunkt Nordwestschweiz. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-juni-22-verhaeltnis-schweiz-eu-schwerpunkt-nordwestschweiz/>. Zugriff: 15.07.2022.
- IFF-HSG, Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (2022): Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung vom 20. April. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf. Zugriff: 15.07.2022.
- Klemm, Alexander und Liu, Li (2021): The Impact of Profit Shifting on Economic Activity and Tax Competition. In: Mooij, Ruud A. d.; Klemm, Alexander und Perry, Victoria J. (Hrsg.): Corporate Income Taxes Under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- König, Michael D.; Spescha, Andrin; Wörter, Martin und Dobbelaere, Sabien (2022): What Makes Firms Stop Doing R&D in Switzerland?. KOF Studies, 169. Zürich: April 2022.
- KPMG (2021): Steuerliche Förderung von F&E in der Schweiz. Wettbewerbsfähigkeit der steuerlichen F&E-Investitionsförderung in der Schweiz. Zürich: November 2021.
- KPMG (2022): Steuerliche Förderung von F&E in ausgewählten Ländern im Lichte der OECD Steuerreform. Zusatzstudie zur Studie «Wettbewerbsfähigkeit der steuerlichen F&E-Investitionsförderung in der Schweiz». Zürich: Juni 2022. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/steuerliche-foerderung-f-e-2.html>. Zugriff am: 15.07.2022.
- Morriss, Andrew P. und Moberg, Lotta (2012): Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against Harmful Tax Competition. In: Columbia Journal of Tax Law, 4(1), p. 1–64. <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=facscholar>. Zugriff: 15.07.2022.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2021a): Eine «digitale Mini-GmbH» für die Schweiz: Wie mit einer neuen Rechtsform die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben und das Leben von Schweizer Firmen erleichtert werden kann. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/eine-digitale-mini-gmbh-fuer-die-schweiz/>. Zugriff: 02.08.2022.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2021b): Über den Lebenszyklus von Firmen: Welche Konsequenzen sich aus der Unternehmensdemografie für die Wirtschaftspolitik ergeben. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/lebenszyklus-von-firmen/>. Zugriff: 02.08.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth. In: OECD Tax Policy Studies, 20. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-policy-reform-and-economic-growth-9789264091085-en.htm>. Zugriff: 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Herausforderungen für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/erausforderungen-fur-die-besteuerung-der-digitalen-wirtschaft_9789264237100-de. Zugriff: 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021a): Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. <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>. Zugriff: 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021b): R&D tax incentives database, 2021 edition. <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf>. Zugriff: 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021c): Services Trade Restrictiveness Index. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI>. Zugriff: 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022a): International tax reform: Multilateral Convention to implement Pillar One on track for delivery by mid-2023. <https://www.oecd.org/tax/beps/international-tax-reform-multilateral-convention-to-implement-pillar-one-on-track-for-delivery-by-mid-2023.htm>. Zugriff 15.07.2022.
- Rutz, Samuel (2022): Die Schweiz – das Land der Subventionen. Braucht die Schweiz eine Subventionsbremse? Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/>. Zugriff: 15.07.2022.
- Rutzer, Christian und Weder, Rolf (2021): De-Industrialisierung der Schweiz? Fakten, Gründe und Strategien im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Salvi, Marco und Müller, Valérie (2020): Frauenfeindliche Familienbesteuerung: Welche Steuermodelle die Beschäftigung der Frauen fördern. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/frauenfeindliche-familienbesteuerung/>. Zugriff: 04.08.2022.

- Salvi, Marco und Zobrist, Luc (2013): *Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse und Verlag neue Zürcher Zeitung.
- Schatan, Roberto (2021): Difficulties in Determining and Enforcing Source-Based Taxes. In: Mooij, Ruud A. d.; Klemm, Alexander und Perry, Victoria J. (Hrsg.): *Corporate Income Taxes Under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Schmidheiny, Kurt (2022): Mandat zur Überprüfung der ESTV-Schätzungen zur G20/OECD-Reform der Unternehmensbesteuerung. Riehen: Februar 2022.
- Schmidt, Herbie (2021): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Aufbruch zur Batterie-Bastion Europa. 29.01.2021. <https://www.nzz.ch/mobilitaet/eu-foerderpaket-fuer-europas-batteriesparte-wer-macht-was-ld.1599083?reduced=true>. Zugriff: 02.08.2022.
- Schnell, Fabian; Ammann, Matthias; Grünenfelder Peter; Engels, Barbara und Wallner, Clemens (2018): *Max Weber in der Digitalisierungsfalle? E-Government in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/max-weber-in-der-digitalisierungsfalle/>. Zugriff: 02.08.2022.
- Soguel, Dominique (2021): Swissinfo. Switzerland backs landmark OECD corporate tax agreement. 01.07.2021. <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-backs-landmark-oecd-corporate-tax-agreement/46752590>. Zugriff: 15.07.2022.
- Weber, Dennis und Steenbergen, Jorn (2022): Enhanced cooperation: EU Implementation of Pillar 2 without unanimity. *Kluwer International Tax Blog*, 07. Juni. <http://kluwertaxblog.com/2022/06/07/enhanced-cooperation-eu-implementation-of-pillar-2-without-unanimity/>. Zugriff: 15.07.2022.
- Weissbrodt, Jan und Kapalle, Urs (2022): OECD Pillar 1 und 2 – Auswirkungen auf die Finanzbranche. In: *Expert Focus*, (4), p. 142–146.