



Bern, 19. Juni 2026

---

# **Attraktiv bleiben, Finanzen sichern - Die Schweiz braucht eine langfristige Steuer- und Standortstrategie**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 23.3752 Walti Beat vom 15. Juli 2023

---

## Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat das Postulat Walti 23.3752 «Attraktiv bleiben, Finanzen sichern – die Schweiz braucht eine langfristige Steuer- und Standortstrategie» und zeigt auf, wie die Schweiz im globalen Wettbewerb steuerlich attraktiv bleiben und die Steuereinnahmen langfristig sichern kann. Er diskutiert den Status quo, identifiziert Herausforderungen und analysiert vor diesem Hintergrund die verschiedenen Steuerbereiche sowie Querschnittsthemen entlang der steuerpolitischen Ziele Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung.

Der Bericht kommt zunächst zum Schluss, dass das Steuersystem der Schweiz mit seiner föderalen Ausprägung und der Einnahmenstruktur mit direkten und indirekten Steuern grundsätzlich gut aufgestellt ist. Im internationalen Vergleich ist die Fiskalquote eher tief und die Schweiz als Standort weiterhin steuerlich attraktiv.

Dank dieser soliden Basis profitiert die öffentliche Hand derzeit von einem robusten Wachstum der Einnahmen. Strukturelle Herausforderungen entstehen jedoch durch: (1) internationale Entwicklungen im Bereich der Verteilung von mobilem Steuersubstrat, wie etwa die von der OECD und den G20-Staaten initiierte Mindestbesteuerung, welche die traditionellen steuerlichen Standortvorteile relativiert; (2) demografische Entwicklungen, namentlich die Alterung, die das Potenzialwachstum dämpfen und die öffentlichen Haushalte belasten kann; (3) den technologischen Wandel (u.a. KI), der potenziell sowohl die internationale wie auch die nationale Einkommensverteilung und den Arbeitsmarkt beeinflusst, aber auch Effizienzgewinne im Vollzug ermöglichen kann. Die Entwicklungen im Bereich KI sind aus Sicht des Bundesrates auch als Chance für Produktivitätssteigerungen und Wohlstandsgewinne anzusehen.

Zur Sicherung der Standortattraktivität und damit der Steuereinnahmen gilt es, das Steuersystem der Schweiz laufend auf die Erreichung der drei steuerpolitischen Ziele Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung zu überprüfen und wo nötig zu optimieren. Bei der Unternehmensbesteuerung heisst das, die verbleibenden Spielräume, unter Berücksichtigung der internationalen Bestrebungen, zu nutzen, um die Standortattraktivität für KMU und für Grossunternehmen zu erhalten. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern soll das Steuersystem zur Standortattraktivität für qualifizierte Fach- und Arbeitskräfte und deren Arbeitgeber beitragen, Fehlanreize hinsichtlich Erwerbs-, Spar- und Investitionsentscheide vermeiden und die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sicherstellen. Auch die Konsumsteuern sowie die Lenkungsabgaben bzw. -steuern sollen möglichst effizient ausgestaltet werden, um Fehlanreize und Verzerrungen zu vermeiden. Insgesamt soll der Steuermix bei Bedarf optimiert und die Steuerbelastung möglichst tief gehalten werden, ohne die Finanzierung der staatlichen Aufgaben zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund verortet der Bericht primär im Bereich der **Unternehmensbesteuerung** Handlungsbedarf. Die OECD/G20-Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse, international tätige Unternehmen relativiert den Steuersatz als Instrument im internationalen Steuerwettbewerb. Würde die Schweiz auf eine nationale Umsetzung verzichten, könnten umsetzende Staaten die Mindestbesteuerung auch auf Unternehmen in der Schweiz anwenden. Um eine entsprechende Abschöpfung von Schweizer Steuersubstrat durch das Ausland zu verhindern und Rechtssicherheit zu schaffen, hat der Bundesrat die nationale Ergänzungssteuer (QDMTT) und die primäre internationale Ergänzungssteuer (IIR) per Verordnung in Kraft gesetzt. Es wird laufend zu prüfen sein, ob mit der weiteren internationalen Entwicklung der Mindestbesteuerung diese Ziele weiterhin erreicht werden können.

In diesem Sinne hat der Bundesrat bereits verschiedentlich eine grundlegende Auslegeordnung im Rahmen der anstehenden Überführung der Mindestbesteuerungsverordnung in ein ordentliches Gesetz in Aussicht gestellt. Der vorliegende Bericht zeigt verschiedene Spielräume und Handlungsmöglichkeiten auf, die dem Erhalt der Standortattraktivität dienen können, und die im Hinblick auf die erwähnte Überführung in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Einbezug der Wirtschaft vertieft werden sollen.

Als komplementäre Standortinstrumente gewinnen zudem jene Instrumente an Bedeutung, die gemäss dem Regelwerk der OECD/G20-Mindestbesteuerung weiterhin eine entlastende Wirkung entfalten können. Dazu gehören qualifizierte erstattungsfähige Steuergutschriften (QRTCs). Diesbezüglich eröffnen die jüngsten internationalen Entwicklungen den Kantonen auch Spielräume für substanzgebundene steuerliche Anreize (sog. Qualified Tax Incentives, QTIs). Schliesslich bleiben im Kontext der Mindestbesteuerung Fragen im Zusammenhang mit der föderalen Umsetzung der Mindestbesteuerung zentral.

Die Arbeiten für die entsprechende Vernehmlassungsvorlage zur Überführung der Verordnung in ein Gesetz werden noch dieses Jahr aufgenommen.

Im Bereich der **Einkommens- und Vermögenssteuern** wirken sich internationale, demografische und technologische Entwicklungen auf die Beurteilung möglicher Reformfragen aus. Am 8. März 2026 hat sich die Stimmbevölkerung für den Übergang von der gemeinsamen zur individuellen Ehepaarbesteuerung ausgesprochen, die auch zu stärkeren Erwerbsanreizen für Zweitverdienende führen würde. Der Bundesrat wird zudem demnächst eine Vorlage zur Vereinfachung der Berufskostenabzüge ans Parlament verabschieden. Darüber hinaus diskutiert der Bericht u.a. auch Fragen des Erwerbsspensums zur Bestimmung der Steuerbelastung oder – wie ausdrücklich vom Postulanten gewünscht – eine vereinfachte Tarifstruktur (Flat-Rate-Tax). Der Bundesrat sieht in diesen Bereichen über die laufenden Reformprojekte hinaus keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

Im **Bereich der indirekten Steuern** könnten Konsumsteuern an Bedeutung gewinnen, da sie effizienter und für die Standortattraktivität weniger bedeutend sind als andere Steuerarten. Aus Sicht des Bundesrates wären insbesondere Vereinfachungen zur Effizienzsteigerung bei der Mehrwertsteuer wünschbar, sie erweisen sich jedoch regelmässig als politisch nicht mehrheitsfähig. Lenkungsabgaben und -steuern können die Effizienz des Steuersystems steigern, wenn sie zu gesellschaftlich wünschbaren Verhaltensanpassungen führen.

Dieser Bericht fokussiert auf den Steuerbereich. Für Analysen zu anderen standortrelevanten Faktoren verweist der Bundesrat auf andere Berichte, insbesondere auf jenen zum Postulat 23.3753 Gössi (alternative Ansätze zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der Schweiz als Standort), zu 23.4171 Gössi (de Quattro; Personenfreizügigkeit und Zuwanderung), zu 23.3380 Müller Leo (Arbeitskräftemangel) und 23.4094 Paganini (inländisches Arbeitskräftepotenzial). Weiter verweist er auf mögliche administrative Entlastungen im Steuerbereich, die der Bundesrat bereits im Rahmen des Pakets für die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft vom 26. November 2025 beschlossen hat; die Vernehmlassungen wurden am 19. Juni 2026 eröffnet. Was breitere finanzpolitische Überlegungen betrifft, verweist der Bundesrat schliesslich auf die Arbeiten zum Entlastungspaket 27 sowie die Botschaft zum Voranschlag 2027 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2028–2030 (Publikation im August 2026).

## Résumé

Dans le présent rapport en réponse au postulat 23.3752 Walti « Préserver l'attrait, assurer les finances. La Suisse a besoin d'une stratégie fiscale et de promotion économique à long terme », le Conseil fédéral montre de quelle manière la Suisse peut rester fiscalement attrayante face à la concurrence mondiale et, ainsi, assurer ses recettes fiscales sur le long terme. Il présente également la situation actuelle, identifie les défis à relever et, à la lumière de ces éléments, analyse les différents domaines fiscaux ainsi que des thèmes transversaux liés à plusieurs objectifs de politique fiscale (attrait de la place économique, efficacité et effet de répartition).

Le rapport arrive tout d'abord à la conclusion que le système fiscal suisse, caractérisé par le fédéralisme et s'appuyant sur des recettes provenant à la fois d'impôts directs et d'impôts indirects, est dans l'ensemble bien organisé. La quote-part fiscale de la Suisse est plutôt faible en comparaison internationale, ce qui rend sa place économique fiscalement attrayante.

Grâce à cette base solide, les recettes perçues par les pouvoirs publics connaissent actuellement une croissance robuste. Des défis structurels apparaissent cependant en raison des aspects suivants : 1) développements internationaux dans le domaine de la répartition du substrat fiscal mobile, par exemple avec l'imposition minimale de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et du groupe des vingt principaux pays industrialisés et émergents (G20), qui remettent en cause les avantages fiscaux traditionnels des places économiques, 2) évolution démographique, notamment le vieillissement de la population, qui peut affaiblir la croissance potentielle et grever les finances publiques et 3) progrès technologique, en particulier l'intelligence artificielle (IA), qui peut influencer la répartition des recettes et le marché du travail aussi bien sur le plan international que national, mais aussi permettre de gagner en efficacité dans le cadre de l'exécution. Pour le Conseil fédéral, les développements dans le domaine de l'IA doivent être considérés comme une occasion d'améliorer la productivité et d'accroître la prospérité.

Pour préserver l'attrait de la place économique et, partant, les recettes fiscales, il convient de vérifier régulièrement que le système fiscal suisse permet bien d'atteindre les trois objectifs fiscaux (attrait de la place économique, efficacité et effet de répartition), et de procéder à des optimisations là où cela s'avère nécessaire. Dans le domaine de la fiscalité des entreprises, il faut pour cela utiliser les marges de manœuvre restantes afin de préserver l'attrait de la place économique tant pour les petites et moyennes entreprises que pour les grandes entreprises, tout en tenant compte des travaux de réforme menés sur le plan international. Le système des impôts sur le revenu et sur la fortune doit quant à lui contribuer à rendre la Suisse attrayante pour le personnel qualifié et la main-d'œuvre ainsi que pour les employeurs, prévenir la création de mauvaises incitations pouvant engendrer des décisions indésirables en matière d'emploi, d'épargne et d'investissement, et simultanément garantir l'imposition selon la capacité économique. Enfin, la conception des impôts sur la consommation et des taxes d'incitation doit être la plus efficace possible, afin d'éviter les incitations inopportunes et les distorsions. Il faut donc optimiser au besoin le système fiscal et maintenir la charge fiscale à un niveau aussi bas que possible, sans pour autant mettre en péril le financement des tâches de l'État.

Compte tenu de ce qui précède, le rapport arrive à la conclusion que des mesures s'imposent principalement dans le domaine de la **fiscalité des entreprises**. En effet, l'introduction de l'imposition minimale de 15 % de l'OCDE et du G20 pour les grands groupes d'entreprises actifs à l'échelle internationale a affaibli le rôle du taux d'imposition en tant qu'instrument permettant de renforcer l'attrait de la place économique dans la concurrence fiscale internationale. Si la Suisse renonçait à mettre en œuvre l'imposition minimale sur le plan national, les États qui l'appliquent pourraient soumettre les entreprises établies en Suisse à un impôt complémentaire. Ainsi, le Conseil fédéral a introduit l'impôt

complémentaire national (*qualified domestic minimum top-up tax*, QDMTT) et l'impôt complémentaire international en vertu de la règle d'inclusion du revenu (*income inclusion rule*, IIR) par voie d'ordonnance, afin d'éviter un prélèvement du substrat fiscal suisse par l'étranger et de garantir la sécurité juridique. Il conviendra d'examiner régulièrement si ces objectifs peuvent encore être atteints compte tenu de l'évolution de l'imposition minimale sur le plan international.

À cette fin, le Conseil fédéral a déjà annoncé à plusieurs reprises qu'il dressera un état des lieux approfondi dans le cadre du transfert des dispositions de l'ordonnance sur l'imposition minimale (OIMin) dans une loi ordinaire. Le présent rapport met en lumière des marges de manœuvre et des possibilités d'action afin de préserver l'attrait de la place économique. En amont du transfert des dispositions de l'OIMin dans la loi, il conviendra de les soumettre à un examen approfondi en collaboration avec les cantons et les milieux économiques.

En outre, les instruments toujours admis selon la réglementation relative à l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 pour alléger la charge des entreprises concernées (par ex. les crédits d'impôt remboursables ou *qualified refundable tax credits*, QRTC) gagnent en importance à titre d'instrument complémentaire de promotion de la place économique. À cet égard, les récentes évolutions sur le plan international offrent aux cantons une nouvelle marge de manœuvre avec des incitations fiscales basées sur la substance (*qualified tax incentives*, QTI). Enfin, la question de la mise en œuvre sur le plan fédéral reste centrale dans le contexte de l'imposition minimale.

Les travaux relatifs au projet destiné à la consultation sur les dispositions légales qui remplaceront l'ordonnance débuteront avant la fin de l'année.

Dans le domaine des **impôts sur le revenu et sur la fortune**, les développements internationaux, démographiques et technologiques ont une influence sur l'évaluation des réformes possibles. Le 8 mars 2026, le peuple suisse s'est prononcé en faveur du passage de l'imposition commune des couples mariés à une imposition individuelle. Ce nouveau régime devrait aussi renforcer les incitations à exercer une activité lucrative pour les personnes réalisant le revenu secondaire. Par ailleurs, le Conseil fédéral transmettra prochainement au Parlement un projet visant à simplifier la déduction des frais professionnels. Enfin, le présent rapport aborde aussi la question de la détermination de la charge fiscale en rapport avec le taux d'occupation ou celle d'une simplification des barèmes (impôt à taux unique ou *flat rate tax*), comme l'a expressément demandé l'auteur du postulat. Dans ces domaines, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre dans l'immédiat d'autres mesures que celles prévues dans les projets de réformes en cours.

Dans le **domaine des impôts indirects**, les impôts sur la consommation pourraient gagner en importance, car ils sont plus efficaces et moins significatifs pour l'attrait de la place économique que d'autres types d'impôts. Du point de vue du Conseil fédéral, des simplifications visant à accroître l'efficacité de la taxe sur la valeur ajoutée seraient notamment souhaitables. Les réformes en ce sens ne parviennent cependant généralement pas à rassembler une majorité politique. Quant aux taxes d'incitation, elles peuvent accroître l'efficacité du système fiscal si elles donnent lieu à des changements de comportement souhaitables pour la société.

Le présent rapport se concentre sur le domaine fiscal. En ce qui concerne les autres facteurs déterminants pour l'attrait de la place économique, le Conseil fédéral renvoie à d'autres analyses : rapport en réponse au postulat 23.3753 Gössi (différentes approches permettant de promouvoir la compétitivité et l'attrait de la Suisse en tant que place économique), rapport en réponse au postulat 23.4171 Gössi (de Quattro ; libre circulation des personnes et immigration en Suisse) et rapport en réponse aux postulats 23.3380 Müller Leo (pénurie de main-d'œuvre) et 23.4094 Paganini (potentiel de main-d'œuvre indigène). Le Conseil fédéral rappelle également qu'il a déjà décidé de certains allègements administratifs dans le domaine fiscal dans le cadre du paquet de mesures en faveur de la compétitivité de l'économie suisse du 26 novembre 2025, mis en consultation le 19 juin 2026. Enfin, pour ce qui est des considérations budgétaires plus générales, il est renvoyé aux travaux concernant le programme

d'allègement budgétaire 2027 et au message concernant le budget 2027 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances pour les années 2028 à 2030 (qui sera publié au mois d'août 2026).

## Compendio

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie il postulato Walti 23.3752 «Per preservare l'attrattiva e garantire finanze sane, la Svizzera ha bisogno di una strategia fiscale e di ubicazione a lungo termine» e illustra come la Svizzera possa preservare la propria attrattiva fiscale di fronte alla concorrenza globale e garantire le entrate fiscali a lungo termine. L'Esecutivo esamina lo status quo, identifica le sfide e, in tale contesto, analizza i diversi settori fiscali e temi trasversali in relazione agli obiettivi di politica fiscale, ossia l'attrattiva della piazza economica, l'efficienza e la distribuzione.

Il rapporto conclude, tra l'altro, che il sistema fiscale svizzero, caratterizzato da una forma federale e da una struttura delle entrate fondata su imposte dirette e indirette, è nel complesso ben impostato. Nel confronto internazionale la Svizzera applica un'aliquota fiscale piuttosto bassa e rimane quindi una piazza economica fiscalmente attrattiva.

Grazie a questa solida base, le amministrazioni pubbliche beneficiano attualmente di un'importante crescita delle entrate. Tuttavia, sorgono sfide strutturali riconducibili a più fattori, ad esempio a: (1) sviluppi internazionali in materia di ripartizione della base imponibile mobile, come l'imposizione minima promossa dall'OCSE e dagli Stati del G20, che relativizza i tradizionali vantaggi fiscali legati all'ubicazione; (2) evoluzione demografica, in particolare l'invecchiamento della popolazione, che può frenare la potenziale crescita e gravare i bilanci delle amministrazioni pubbliche; (3) cambiamento tecnologico (tra cui l'intelligenza artificiale), che può influire sulla ripartizione del reddito sia a livello nazionale che internazionale, ma che può anche generare guadagni di efficienza nell'esecuzione. Secondo il Consiglio federale, i progressi compiuti nel settore dell'intelligenza artificiale vanno considerati soprattutto come un'opportunità per aumentare la produttività e migliorare il benessere.

Per garantire l'attrattiva della piazza economica svizzera e quindi le entrate fiscali, occorre verificare costantemente e ottimizzare, laddove necessario, il sistema fiscale del nostro Paese per quanto concerne il raggiungimento dei tre obiettivi di politica fiscale, ossia l'attrattiva della piazza economica, l'efficienza e la distribuzione. Nell'ambito dell'imposizione delle imprese è necessario sfruttare il margine di manovra rimanente, tenendo conto degli sforzi intrapresi sul piano internazionale, al fine di mantenere la piazza economica attrattiva sia per le PMI sia per le grandi imprese. Per quanto riguarda le imposte sul reddito e sulla sostanza, il sistema fiscale deve contribuire all'attrattiva della piazza economica per la manodopera e il personale qualificato così come per i loro datori di lavoro. Inoltre, deve evitare falsi incentivi nelle decisioni relative all'occupazione, al risparmio e agli investimenti e garantire l'imposizione secondo la capacità economica. Anche una configurazione quanto più efficiente delle imposte sul consumo e delle tasse di incentivazione consente di evitare falsi incentivi e distorsioni. Nel complesso si mira a ottimizzare, laddove necessario, il mix fiscale e a mantenere la pressione fiscale al minimo, senza compromettere il finanziamento dei compiti dello Stato.

Alla luce di quanto precede, il rapporto individua la necessità di intervenire principalmente nell'ambito dell'**imposizione delle imprese**. L'imposizione minima del 15 per cento prevista dall'OCSE e dagli Stati del G20 per le grandi imprese attive a livello internazionale relativizza l'aliquota fiscale quale strumento nella concorrenza fiscale internazionale. Se la Svizzera rinunciassse a un'attuazione a livello nazionale, gli Stati esteri potrebbero applicare l'imposizione minima anche alle imprese nel nostro Paese. Per impedire che la base imponibile del nostro Paese defluisca verso l'estero e per garantire la certezza del diritto, il Consiglio federale ha posto in vigore l'imposta integrativa nazionale («qualified domestic minimum top-up tax», QDMTT) e l'imposta integrativa internazionale secondo la regola di inclusione del reddito («income inclusion rule», IIR). Bisognerà verificare costantemente se, in considerazione degli ulteriori sviluppi a livello internazionale nell'ambito dell'imposizione minima, questi obiettivi potranno ancora essere raggiunti.

In questo senso, il Consiglio federale ha già previsto una valutazione approfondita nel quadro dell'imminente trasposizione dell'ordinanza sull'imposizione minima (OImM) in una

legge ordinaria. Il presente rapporto illustra diversi margini di manovra e possibilità di intervento per preservare l'attrattiva della piazza economica e che, in vista della suddetta trasposizione, dovranno essere approfonditi in collaborazione con i Cantoni e il settore economico.

Come strumenti complementari a sostegno della piazza economica sono sempre più importanti anche gli strumenti che secondo la normativa dell'OCSE e degli Stati del G20 in materia di imposizione minima possono continuare a produrre un effetto di sgravio. Tra questi rientrano i crediti d'imposta rimborsabili («qualified refundable tax credits», QRTC). A tale proposito, i recenti sviluppi internazionali offrono ai Cantoni l'opportunità di ricorrere anche a incentivi fiscali basati sulla sostanza («qualified tax incentives», QTIs). Infine, nel contesto dell'imposizione minima rimane fondamentale la questione relativa all'attuazione federale di questa imposizione.

I lavori per il corrispondente avamprogetto concernente la trasposizione dell'ordinanza in una legge saranno avviati nell'anno in corso.

Nell'ambito delle **imposte sul reddito e sulla sostanza**, gli sviluppi internazionali, l'evoluzione demografica e il cambiamento tecnologico influiscono sulla valutazione di possibili questioni di riforma. L'8 marzo 2026 i cittadini aventi diritto di voto si sono espressi a favore del passaggio dall'imposizione congiunta all'imposizione individuale per le coppie sposate, il che comporta anche maggiori incentivi occupazionali per il partner che consegue il secondo reddito. Inoltre, prossimamente il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un progetto volto a semplificare le deduzioni per le spese professionali. Il rapporto si concentra, tra l'altro, sulle questioni del tasso di occupazione per determinare l'onere fiscale o, come richiesto espressamente dall'autore del postulato, sull'applicazione di una struttura tariffale semplificata (modello di tassa ad aliquota fissa). Oltre ai progetti di riforma in corso, il Consiglio federale non ravvisa in questi ambiti alcuna necessità di intervento immediata.

Nell'ambito delle **imposte indirette**, le imposte sul consumo e le tasse di incentivazione potrebbero acquisire maggiore importanza, in quanto più efficienti e meno rilevanti per l'attrattiva della piazza economica rispetto ad altri tipi d'imposta. Il Consiglio federale ritiene auspicabile effettuare semplificazioni soprattutto per aumentare l'efficienza dell'IVA. Di solito, simili semplificazioni non ottengono però una maggioranza di consensi a livello politico.

Il presente rapporto si concentra sul settore fiscale. Per l'analisi di altri fattori importanti per la piazza economica, il Consiglio federale rimanda ad altri rapporti, in particolare a quelli concernenti i postulati 23.3753 Gössi (possibili approcci alternativi per promuovere la competitività e l'attrattiva della piazza economica svizzera), 23.4171 Gössi (de Quattro; libera circolazione delle persone e immigrazione), 23.3380 Müller Leo (carenza di manodopera) e 23.4094 Paganini (potenziale di forza lavoro nazionale). Il presente rapporto rinvia inoltre a possibili sgravi amministrativi in ambito fiscale, decisi dal Consiglio federale già nel quadro del pacchetto di misure per la competitività dell'economia svizzera del 26 novembre 2025. Per considerazioni più ampie di carattere politico-finanziario, l'Esecutivo rimanda infine ai lavori relativi alle misure di sgravio applicabili dal 2027 nonché al messaggio concernente il preventivo per il 2027 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2028–2030 (pubblicazione nel mese di agosto del 2026).

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage .....</b>	<b>11</b>
1.1	Überwiesenes Postulat.....	11
1.2	Inhalt des Berichtes .....	11
1.3	Grundzüge des Schweizer Steuersystems .....	12
1.3.1	Föderalismus.....	12
1.3.2	Steuermix: Struktur der Fiskaleinnahmen der öffentlichen Hand .....	12
1.3.3	Steuerbelastungen im internationalen Vergleich .....	13
1.4	Zentrale Entwicklungen und Herausforderungen .....	16
1.5	Parlamentarische Geschäfte.....	19
<b>2</b>	<b>Steuerpolitische Ziele.....</b>	<b>20</b>
2.1	Standortattraktivität des Steuersystems .....	20
2.2	Effizienz des Steuersystems.....	20
2.3	Verteilungswirkung des Steuersystems.....	21
2.4	Zielkonflikte .....	21
<b>3</b>	<b>Unternehmensbesteuerung .....</b>	<b>21</b>
3.1	Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele.....	21
3.2	Einführung und Funktionsweise der OECD/G20-Mindestbesteuerung.....	23
3.3	Spielräume der Schweiz.....	24
3.3.1	Anpassung der Bemessungsgrundlage nach Schweizer Recht.....	24
3.3.2	Alternative Standortförderinstrumente .....	28
3.3.3	Kapitalsteuer .....	29
3.3.4	Emissionsabgabe auf Eigenkapital .....	30
3.3.5	Verrechnungssteuer auf Kapitalerträge .....	31
3.3.6	Residualsteuern .....	32
3.4	Fazit zum Bereich der Unternehmenssteuern .....	34
<b>4</b>	<b>Einkommens- und Vermögenssteuern .....</b>	<b>36</b>
4.1	Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele.....	36
4.2	Reform der Ehepaarbesteuerung .....	37
4.3	Berücksichtigung des Arbeitspensums bei der Bemessung der Einkommenssteuer..	38
4.4	Tarifgestaltung bei der direkten Bundessteuer: Flat-Rate-Tax.....	41
4.5	Reform der Berufskostenabzüge bei der Einkommenssteuer .....	43
4.6	Vermögensbezogene Steuern (Vermögensbestand und Vermögensein-kommen).....	44
4.7	Erbschafts- und Schenkungssteuern .....	48
4.8	Fazit zum Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern.....	49
<b>5</b>	<b>Konsumsteuer.....</b>	<b>50</b>
5.1	Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele.....	50
5.2	Mehrwertsteuer .....	51
5.3	Mineralölsteuer .....	53
5.4	Fazit zu den Konsumsteuern .....	54
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerung und politische Würdigung .....</b>	<b>55</b>

Box 1: Ein berechenbares Steuerumfeld als Standortvorteil.....	15
Box 2: Ausgestaltungsfragen bei der nationalen Umsetzung der Mindestbesteuerung .....	34
Box 3: Zur Einführung einer Bundesvermögenssteuer .....	47
Box 4: Finanztransaktionssteuern .....	53
Box 5: Lenkungsabgaben und -steuern .....	54

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Überwiesenes Postulat

Der Nationalrat hat das Postulat 23.3752 «Attraktiv bleiben, Finanzen sichern. Die Schweiz braucht eine langfristige Steuer- und Standortstrategie» am 15. März 2024 überwiesen. Der Bundesrat hatte Annahme des Postulats beantragt. Es beauftragt den Bundesrat, in einem Bericht die langfristige Steuer- und Standortstrategie des Bundes darzulegen. Der Bericht soll insbesondere veranschaulichen, wie das Steuersystem im globalen Steuer- und Standortwettbewerb ausgestaltet sein muss, damit die Schweiz attraktiv bleibt und der Bund seine Einnahmen langfristig sichern kann.

In der Begründung hebt der Postulant hervor, es sei für die langfristige Finanzierbarkeit staatlicher Leistungen und Infrastrukturen in der Schweiz entscheidend, dass Firmen hier investieren, Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren. Auch für natürliche Personen sollen verhältnismässige Steuern gelten, die Arbeiten und Investieren attraktiv machen. Zu prüfen sei insbesondere auch die Flat-Rate-Tax oder die Priorisierung und allfällige Abschaffung von Abzügen zugunsten einer Optimierung der Steuertarife.

## 1.2 Inhalt des Berichtes

Der Bericht stellt zunächst die Grundzüge des Schweizer Steuersystems (Ziff. 1.3) dar sowie die zentralen Herausforderungen aufgrund der internationalen, demografischen und technologischen Entwicklungen (Ziff. 1.4). Ziffer 2 beschreibt die steuerpolitischen Leitziele: Standortattraktivität, Effizienz und Verteilungswirkung. Diese Ziele dienen als Rahmen für die Analyse des geltenden Steuerrechts und möglicher Reformfragen vor dem Hintergrund der zentralen Herausforderungen.

Ziffer 3 diskutiert konkret die Unternehmensbesteuerung, die aktuell stark von der Einführung der OECD/G20-Mindestbesteuerung geprägt ist. Im Zentrum steht die Umsetzung der Mindestbesteuerung in der Schweiz, damit zusammenhängende unternehmenssteuerliche Themen sowie alternative Standortinstrumente. Ziffer 4 analysiert die Einkommens- und Vermögenssteuern bei natürlichen Personen. Behandelt werden u.a. Fragen zur Tarifgestaltung, zu Erwerbsanreizen und vermögensbezogenen Steuern. Ziffer 5 widmet sich schliesslich den Konsumsteuern, insbesondere der Mehrwertsteuer.

Der Postulant verlangt eine Analyse, ob bestehende steuerliche Abzüge priorisiert oder aufgehoben und stattdessen die Tarifstruktur optimiert werden könnten. Diese Fragestellung kommt an verschiedenen Stellen des Berichts zur Sprache.

Sie betrifft insbesondere die steuerliche Privilegierung von Kapitaleistungen sowie die Diskussion über eine mögliche Beschränkung der Einkaufsmöglichkeiten in die kapitalgebundene Vorsorge (Ziff. 4.6). Auch die Pauschalierung von Berufskostenabzügen betrifft Fragen der Vereinfachung der Bemessungsgrundlage (Ziff. 4.5).

Bei der Besteuerung von Vermögenseinkommen treten neben einer teils hohen Belastung von Dividenden auch Steuerlücken auf in Form der Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne (Ziff. 4.6).

Schliesslich stellt sich die Frage nach der Zielgenauigkeit steuerlicher Entlastungen auch bei der Mehrwertsteuer, insbesondere im Zusammenhang mit Ausnahmen und reduzierten Steuersätzen, die einzelne Leistungen privilegieren (Ziff. 5.2).

In Ziffer 6 folgt die Schlussfolgerung und politische Würdigung.

## 1.3 Grundzüge des Schweizer Steuersystems

### 1.3.1 Föderalismus

Die Schweiz ist seit der Gründung des Bundesstaats stark föderalistisch organisiert. Die Bundesverfassung (BV; [SR 101](#)) legt explizit fest, welche Steuern der Bund erheben darf (vgl. Art. 127 ff. BV); alle übrigen Steuerkompetenzen liegen bei den Kantonen (Art. 3 BV). Entsprechend verfügen die Kantone über weitgehende Steuerautonomie und können die Steuersätze festlegen sowie eigene Steuern erheben, sofern die Bundesverfassung dies nicht ausschliesst (Art. 134 BV). Gestützt auf die Bundesverfassung ist etwa die Erhebung einer Mehrwertsteuer dem Bund vorbehalten (Art. 130 BV).

Bund und Kantone erheben direkte Steuern teilweise auf dieselbe Steuerbasis, insbesondere Einkommens- und Gewinnsteuern. Mit dem Steuerharmonisierungsgesetz hat der Bund Grundsätze für die kantonale Gesetzgebung festgelegt, namentlich zur Bemessungsgrundlage, zur Steuerpflicht und zu Verfahren (formelle Steuerharmonisierung).<sup>1</sup> Die Steuersätze sind von dieser Harmonisierung ausdrücklich ausgenommen (Tarifautonomie).

Etwa 40 Prozent der gesamten Fiskaleinnahmen entfallen auf Kantone und Gemeinden, womit die Schweiz im OECD-Vergleich eines der am stärksten dezentralisierten Steuersysteme hat.<sup>2</sup>

Kombiniert mit der Tarifautonomie resultiert aus dieser Dezentralisierung ein Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen. Steuerpflichtige können entscheiden, in welchem Kanton bzw. in welcher Gemeinde sie sich niederlassen. Dieser politisch gewollte Wettbewerb hat zur Folge, dass die kantonalen Steuerbelastungen teilweise erheblich variieren.

Der Steuerwettbewerb ermöglicht den Kantonen, ihre Steuerpolitik an lokale Gegebenheiten anzupassen. Zugleich wirkt der Föderalismus als Innovationslabor, auch wenn die formelle Steuerharmonisierung dieses Potenzial zugunsten von Transparenz und Vereinfachung einschränkt. Der Wettbewerb wirkt zudem disziplinierend auf die kantonale Fiskalpolitik, indem er die Kantone anhält, ein möglichst attraktives Verhältnis zwischen Steuerbelastung und öffentlichen Leistungen sicherzustellen. Gleichzeitig birgt er das Risiko eines Unterbietungswettbewerbs, der die Ergiebigkeit der Steuereinnahmen und die Umverteilung schwächen kann. Der Nationale Finanzausgleich wirkt hier als Korrektiv, indem er finanzielle Unterschiede reduziert und Anreize für Steuersenkungen dämpft.

### 1.3.2 Steermix: Struktur der Fiskaleinnahmen der öffentlichen Hand

Die Abbildung 1 zeigt die Aufteilung der Fiskaleinnahmen auf die verschiedenen Kategorien (Steermix oder Tax Mix) konsolidiert für den Gesamtstaat (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen; linke Grafik; Daten 2023) und für den Bund (rechte Grafik; Daten 2024).

Konsolidiert über den Gesamtstaat stammen rund 29 Prozent der Fiskaleinnahmen aus Einkommenssteuern natürlicher Personen (64 Mrd. Franken). Weitere rund 21 Prozent (46 Mrd. Franken) entfallen auf Vermögenssteuern, die Gewinn- und Kapitalsteuern für Unternehmen sowie die Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen. Konsumsteuern machen rund 16 Prozent (35 Mrd. Franken) aus, der grösste Teil davon fällt auf die Mehrwertsteuer. 24 Prozent (53 Mrd. Franken) der Fiskaleinnahmen entfallen auf die Sozialversicherungsbeiträge auf Lohn-einkommen.

<sup>1</sup> Neben der Einkommens- und der Gewinnsteuer schreibt das Steuerharmonisierungsgesetz den Kantonen auch die Erhebung einer Vermögens- und Kapitalsteuer sowie einer Grundstückgewinnsteuer vor. In Bezug auf die Einkommens- und Gewinnsteuer nimmt das Steuerharmonisierungsgesetz eine horizontale und vertikale Harmonisierung vor. Bei der Vermögens- und Kapitalsteuer sowie bei der Grundstückgewinnsteuer erfolgt lediglich eine horizontale Harmonisierung, da der Bund diese Steuern nicht erhebt.

<sup>2</sup> Daten der OECD, Jahr 2024, inkl. Sozialversicherungen

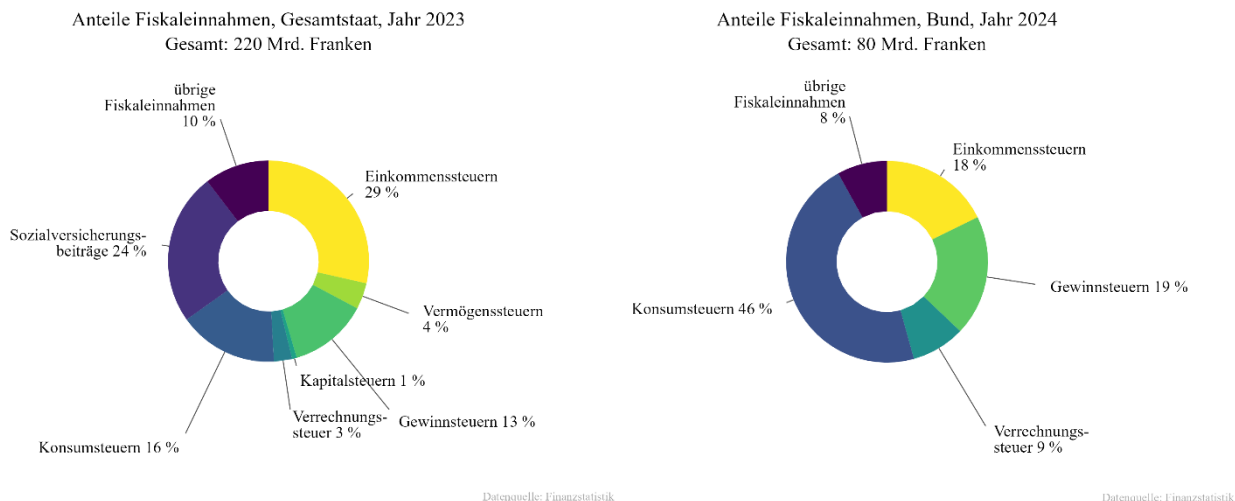
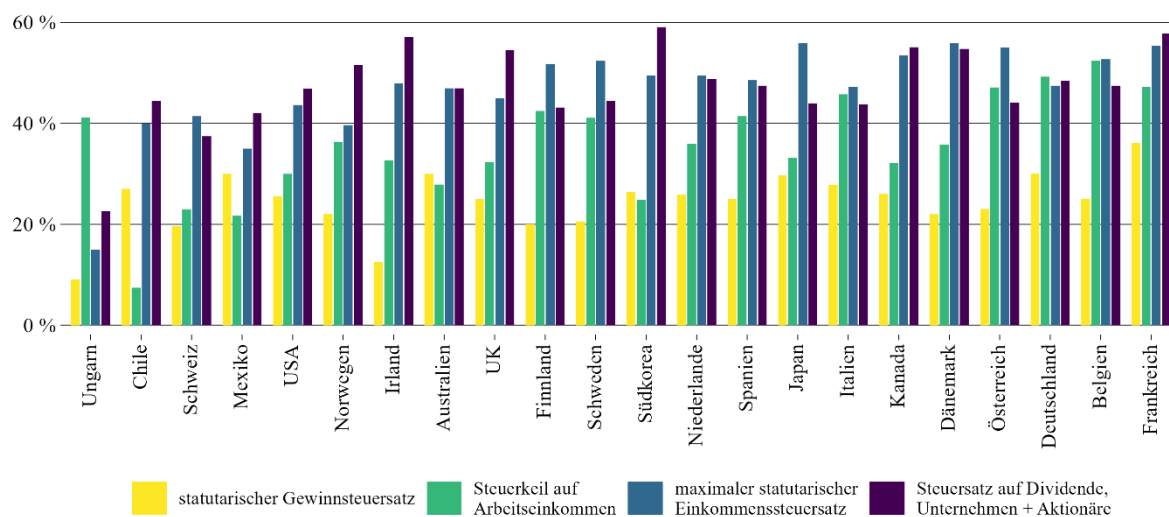


Abbildung 1: Aufteilung der Fiskaleinnahmen in die verschiedenen Kategorien (Tax Mix) in der Schweiz. Linke Grafik: Gesamtstaat (Bund + Kantone + Gemeinden + Sozialversicherungen; Daten 2023). Rechte Grafik: Ausschliesslich Bund; Daten 2024. Datenquelle: Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Wie die rechte Grafik zeigt, ist der Tax Mix beim Bund stärker von Konsumsteuern (rund 46 Prozent bzw. 37 Mrd. Franken) geprägt als über den Gesamtstaat betrachtet. Im Weiteren haben beim Bund die Gewinnsteuern ein überdurchschnittliches Gewicht im Vergleich zur gesamtstaatlichen Betrachtung (Bund + Kantone + Gemeinden + Sozialversicherungen). Umgekehrt haben Einkommenssteuern beim Bund im Vergleich zur gesamtstaatlichen Betrachtung ein unterdurchschnittliches Gewicht.

### 1.3.3 Steuerbelastungen im internationalen Vergleich

Abbildung 2 zeigt einen internationalen Vergleich steuerlicher Kenngrössen in ausgewählten OECD-Ländern. Dargestellt sind der statutarische Gewinnsteuersatz, die durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen (Steuerkeil), der maximale statutarische Einkommensteuersatz für natürliche Personen sowie die Gesamtbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen (Summe aus Gewinnsteuer und Dividendenbesteuerung).



Daten: OECD, 2025

Abbildung 2: Statutarischer Gewinnsteuersatz; durchschnittliche Steuer- und Abgabenbelastung auf Arbeitseinkommen (Steuerkeil; durchschnittliches Einkommen, unverheiratete Person ohne Kinder); maximaler statutarischer Einkommenssteuersatz für natürliche Personen; Gesamtbelastung auf ausgeschütteten Gewinnen (Summe aus Gewinnsteuer und Dividendenbesteuerung; für die Schweiz ist die Teilbesteuerung bei einer qualifizierenden Beteiligung von mindestens 10% berücksichtigt). Schweiz und ausgewählte OECD-Länder. Für die Schweiz sind die Werte der Stadt Zürich übernommen. Datenquelle: OECD, 2025.

Wie die Abbildung zeigt, weist die Schweiz bei der Unternehmensbesteuerung vergleichsweise tiefe statutarische Gewinnsteuersätze auf; abgebildet ist der Wert für die Stadt Zürich von knapp 20 Prozent. In vielen Kantonen liegen die Sätze unter 15 Prozent, was deutlich unterhalb des OECD-Durchschnitts von rund 24 Prozent liegt (ungewichteter Durchschnitt OECD-Länder 2025). Die vergleichsweise niedrige Gewinnsteuerbelastung trägt wesentlich zur Standortattraktivität der Schweiz für Unternehmen bei, auch wenn neuerdings die globale Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse, international tätige Unternehmen diesen Vorteil relativiert.

Die Gesamtbelastung auf ausgeschüttete Unternehmensgewinne ist ebenfalls moderat. Dank tiefer Gewinnsteuersätze und Entlastungen bei der Dividendenbesteuerung liegt die kombinierte Belastung durch Gewinn- und Dividendenbesteuerung unter jener der meisten der anderen abgebildeten OECD-Staaten.

Demgegenüber kennt die Schweiz mit der Kapitalsteuer auf Eigenkapital juristischer Personen und der Vermögensbesteuerung natürlicher Personen zwei international unübliche Steuern auf dem Kapitalbestand, die in der Abbildung 2 nicht zum Ausdruck kommen. Sie können aus Sicht der Standortattraktivität einen Wettbewerbsnachteil darstellen.

Auch die Belastung des Arbeitseinkommens in Form von Steuern und Sozialversicherungsabgaben fällt in der Schweiz vergleichsweise niedrig aus. Dies begünstigt die Erwerbsanreize und stärkt die Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Entsprechend liegen auch die Spitzensteuersätze auf Einkommen unter dem Niveau vieler anderer Industriestaaten.

Insgesamt weist die Schweiz eine eher tiefe Fiskalquote auf. Mit rund 27 Prozent des BIP liegt diese deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 34 Prozent.<sup>3</sup>

Solche internationale Vergleiche sind mit gewisser Vorsicht zu interpretieren, da sich die Organisation staatlicher Leistungen zwischen den Ländern unterscheidet. In der Schweiz zählen etwa obligatorische Krankenversicherungsprämien und Beiträge an die berufliche Vorsorge (2. Säule) nicht als Fiskaleinnahmen. In anderen Ländern ist die Finanzierung vergleichbarer Leistungen als Fiskaleinnahmen oder Sozialversicherungsbeiträge erfasst.

<sup>3</sup> OECD, Revenue Statistics 2025, Steuereinnahmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, noch nicht definitive Daten für 2024.

Deshalb unterschätzten solche internationalen Vergleiche tendenziell die Fiskalquote der Schweiz.

Dennoch sind die Steuerbelastungen vergleichsweise moderat, was zu einem geringeren staatlichen Einnahmenteil führt und eine effiziente Mittelverwendung erfordert. Für die langfristige Steuer- und Standortstrategie bleibt daher ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiger Finanzierung der staatlichen Leistungen zentral.

### **Box 1: Ein berechenbares Steuerumfeld als Standortvorteil**

#### *Zugang zu den Steuerbehörden*

Die Steuerpflichtigen in der Schweiz profitieren von einem guten Zugang zu den Steuerbehörden. Die föderale Struktur des Steuerwesens fördert zudem den direkten Kontakt mit der jeweils zuständigen Steuerbehörde auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Einkommens- oder Gewinnsteuern werden dezentral durch die Kantone veranlagt, sodass Steuerpflichtige ihre Ansprechstellen in der Regel vor Ort haben. Diese Nähe und Zugänglichkeit erleichtern den Austausch und erhöhen die Serviceorientierung der Steuerverwaltungen. Dies schafft Vertrauen bei den Steuerpflichtigen, was wiederum ein positives Umfeld für Wirtschaft und Investitionen schafft. Diese Aspekte können zur Attraktivität des Standorts Schweiz beitragen.

#### *Vertrauensschutz behördlicher Auskünfte*

In der Schweiz hat sich die Praxis etabliert, dass Steuerpflichtige im Voraus rechtsverbindliche Zusicherungen der Steuerbehörden in Form von sog. Rulings zu konkreten Sachverhalten einholen können. Der Vertrauensschutz (Art. 5 und 9 BV) solcher Rulings ist gewährleistet und wurde durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts mehrfach bestätigt. Verlässt sich eine steuerpflichtige Person in guten Treuen auf eine schriftliche Auskunft oder Zusage der zuständigen Behörde, so muss sich diese im Veranlagungsverfahren daran halten. Dieser Vertrauensschutz bietet den Steuerpflichtigen eine hohe Rechtssicherheit. Unternehmen und Privatpersonen können somit Transaktionen und Strukturierungen planen, ohne unerwartete steuerliche Nachteile befürchten zu müssen.

Für die Bundessteuern – wie etwa die Verrechnungssteuer, die Stempelabgaben oder die Mehrwertsteuer – ist die ESTV zentral zuständig. Sie erteilt in diesen Bereichen direkte Rulings, was eine einheitliche Anwendung des Bundesrechts sicherstellt. Bei der direkten Bundessteuer hingegen nehmen die kantonalen Steuerverwaltungen die Rolle der zuständigen Behörden wahr. Entsprechend können kantonale Steuerverwaltungen für die direkte Bundessteuer Rulings erteilen. Einmal erteilte Zusagen werden in der Praxis auch von anderen Kantonen respektiert, falls die steuerpflichtige Person den Kanton wechselt oder der Sachverhalt kantonsübergreifende Bedeutung hat. Dies verhindert widersprüchliche Beurteilungen desselben Sachverhalts in verschiedenen Kantonen und stärkt die Einheit der Rechtsanwendung in der Schweiz.

#### *Transparenz und Information gegenüber der Öffentlichkeit*

Die Schweizer Steuerbehörden verfolgen zudem eine Politik der Transparenz und Information gegenüber der Öffentlichkeit. Diese gebietet sich namentlich aufgrund der verfassungsmässigen Informationsfreiheit (Art. 26 Abs. 3 BV). Die Verwaltungspraxis wird regelmässig und ausführlich in Behördenpublikationen festgehalten. Diese Publikationen erleichtern es den Steuerpflichtigen, die geltende Rechtslage und Verwaltungspraxis nachzuvollziehen.

Darüber hinaus gilt beim Bund und in praktisch allen Kantonen das Öffentlichkeitsprinzip. Das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) und die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze regeln den grundsätzlichen Zugang zu amtlichen Dokumenten.

Diese transparente Verwaltungskultur fördert das Vertrauen in die Steuerbehörden. Sie trägt zu einem berechenbaren und fairen Steuerumfeld bei, was für die Standortattraktivität der Schweiz von Vorteil ist.

*Aktuelle Entwicklungen: Kryptovermögenswerte und steuerliche Berechenbarkeit*

Auch im Bereich neuer Technologien, insbesondere bei Kryptowährungen und digitalen Vermögenswerten, bietet die Schweiz ein berechenbares Steuerumfeld. Ein Bericht des EFD aus dem Jahr 2020 kam zum Schluss, dass die bestehenden steuerrechtlichen Grundlagen ausreichen, um die Steuerfolgen von Kryptovermögenswerten sachgerecht zu erfassen.

Die ESTV veröffentlichte zudem ein Arbeitspapier zu ICOs (Initial Coin Offering) und Kryptowährungen, das laufend aktualisiert wird und erneut überarbeitet wird. Dieses dient den kantonalen Steuerverwaltungen sowie Beraterinnen und Beratern als zentrale Orientierungshilfe. Die enge Zusammenarbeit zwischen ESTV und Kantonen trägt dazu bei, neue Fragestellungen rasch und einheitlich zu klären. Dies stärkt die Verlässlichkeit und Planbarkeit des Schweizer Steuerumfelds.

#### 1.4 Zentrale Entwicklungen und Herausforderungen

Die längerfristige Sicherung der Standortattraktivität und damit der Einnahmen ist ein zentrales Ziel staatlichen Handelns. Die Standortattraktivität hängt jedoch von einer Vielzahl von Faktoren ab, darunter auch von nicht-fiskalischen Rahmenbedingungen; die Steuerpolitik ist dabei ein wichtiger, aber nicht allein entscheidender Faktor. Sie verfolgt neben der Standortattraktivität auch Effizienz- und Verteilungsziele (vgl. Ziff. 2). Die Verantwortung für eine wettbewerbsfähige Steuerpolitik liegt dabei sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen, die im föderalen System über erhebliche Gestaltungsspielräume verfügen. Derzeit profitiert die öffentliche Hand von einem robusten Wachstum der Einnahmen, die Steuerpolitik ist aber insbesondere mit folgenden Entwicklungen und Herausforderungen konfrontiert:

- *Internationale Entwicklungen:* Die Architektur der internationalen Unternehmensbesteuerung hat sich in den letzten Jahren verändert und Reformbestrebungen sind nach wie vor im Gange. Im Kern geht es dabei zunehmend um die Verteilung von mobilem Steuersubstrat im Zuge des technologischen Wandels und der fortschreitenden Digitalisierung.<sup>4</sup> Digitale Geschäftsmodelle und immaterielle Wertschöpfung erleichtern die Verlagerung von Gewinnen und Funktionen, wodurch insbesondere Markt- und Quellenstaaten auf Reformen der internationalen Unternehmensbesteuerung drängen. Im Anschluss an das BEPS-Projekt ab 2013 mit dem Ziel, Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung international tätiger Unternehmen zu bekämpfen, ist eine bedeutende Neuerung die Einführung einer Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse, multinationale Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro. Es handelt sich dabei um die Säule 2, die vom OECD/G20 Inclusive Framework im Rahmen der sog. Zwei-Säulen-Lösung zur Adressierung der steuerlichen Herausforderungen der Digitalisierung der Wirtschaft (Zwei-Säulen-Lösung) ausgearbeitet und von über 130 Staaten beschlossen wurde (vgl. Ziff. 3.2). Diese Entwicklungen schränken den internationalen Standortwettbewerb ein und neutralisieren damit einen Teil des traditionellen steuerlichen Vorteils der Schweiz. Parallel dazu fordern insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer in Doppelbesteuerungsabkommen zunehmend das Recht auf Quellensteuern ein, z. B. auf Dienstleistungen und konzerninterne Zahlungen für Dienstleistungen. In der Schweiz ansässige internationale Unternehmensgruppen sind mehrheitlich Empfänger solcher Zahlungen, weshalb sich solche Quellensteuern tendenziell negativ auf das Steuersubstrat in

<sup>4</sup> BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) steht für die von der OECD und den G20 initiierten Reformen zur Bekämpfung von Gewinnverkürzung und -verlagerung. BEPS 1.0 umfasst die zwischen 2013 und 2015 vereinbarten Massnahmen. BEPS 2.0 bezeichnet deren Weiterentwicklung mit Säule 1 (teilweise Neuverteilung von Besteuerungsrechten) und Säule 2 (globale Mindestbesteuerung).

der Schweiz auswirken (vgl. Ziff. 3.3.6). Bestrebungen von OECD und G20, den Marktstaaten mehr Besteuerungsrechte zuzuweisen,<sup>5</sup> sind indessen in den Hintergrund gerückt bzw. sie haben sich teilweise auf die UNO verlagert. Einzelne Staaten haben in den letzten Jahren sogenannte Digitalsteuern eingeführt, welche Umsätze bestimmter digitaler Dienstleistungen besteuern und damit auf wahrgenommene Besteuerungslücken bei international tätigen Digitalunternehmen reagieren. Gerade weil grosse, international tätige Unternehmensgruppen wesentlich zum Steueraufkommen von Bund und Kantonen beitragen, ist die Standortpolitik für die langfristige Sicherung der Steuereinnahmen zentral. Von allen Beschäftigten von Unternehmensgruppen arbeiten in der Schweiz etwa drei von vier für solche, die international tätig sind.<sup>6</sup> Über den Unternehmenssteuerbereich hinaus gibt es seit jeher auch Bestrebungen hin zu einer international stärker koordinierten Besteuerung grosser Vermögen von Privatpersonen. In internationalen Gremien wie der G20 und der UNO haben entsprechende Diskussionen zuletzt an Bedeutung gewonnen. Weitere internationale Entwicklungen betreffen Transparenz- und Kooperationsmassnahmen, namentlich die globalen Standards für den automatischen Austausch von Länderberichten (Country-by-Country Reporting), von Informationen über Finanzkonten (Common Reporting Standard) oder von Informationen über Kryptowerte (Crypto-Asset Reporting Framework).

- *Demografischer Wandel:* Die Bevölkerung der Schweiz wächst gemäss dem aktuellen Referenzszenario des Bundesamts für Statistik (BFS) von rund 9 Millionen Personen im Jahr 2023 auf rund 10,5 Millionen im Jahr 2055. Treiber dieses Wachstums ist vor allem die Zuwanderung. Gleichzeitig altert die Bevölkerung; in erster Linie aufgrund einer steigenden Lebenserwartung, aber auch aufgrund einer niedrigeren Geburtenrate. Dadurch sinkt der Anteil der Personen im Erwerbsalter und jener der älteren Menschen nimmt zu. Diese demografische Verschiebung stellt Wirtschaft, Sozialwerke und öffentliche Haushalte vor erhebliche Herausforderungen. Die grössten Herausforderungen liegen bei den steigenden Ausgaben für die Alterssicherung und das Gesundheits- und Pflegewesen. Weil diese demografischen Entwicklungen dämpfend auf das potenzielle Wirtschaftswachstum wirken, belasten sie die öffentlichen Finanzen mindestens mittel- und langfristig auch auf der Einnahmenseite. Zwar trägt die Zuwanderung dazu bei, den demografischen Druck abzufedern, sie kann die Alterung der Bevölkerung jedoch nicht aufhalten. Das Arbeitskräftepotenzial in der Schweiz ist vergleichsweise bereits gut ausgeschöpft; punktuelle Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere bei teilzeiterwerbstätigen Frauen, bei älteren Arbeitnehmenden sowie bei Langzeitarbeitslosen. Die demografische Entwicklung unterstreicht damit die Bedeutung einer wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Ausgestaltung des Steuersystems für die längerfristige Sicherung der Einnahmen.
- *Technologischer Wandel:* Der technologische Wandel, derzeit vor allem die Digitalisierung und die rasche Entwicklung der künstlichen Intelligenz, führt zu neuen Geschäftsmodellen und Arbeitsformen, welche klassische Konzepte der Besteuerung – wie Betriebsstätte, Ort der Leistungserbringung oder steuerliche Ansässigkeit von Unternehmen und Privatpersonen – herausfordern. Gleichzeitig eröffnet der technologische Fortschritt auch erhebliche Potenziale für Produktivitätsgewinne und damit Wohlfahrtssteigerungen. Im Bereich der Steuerverwaltung kann der Einsatz von KI-gestützten Anwendungen zudem Vereinfachungen im Vollzug unterstützen. Volkswirtschaftlich relevant sind mögliche Auswirkungen der KI-Entwicklung auf den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung. Je nach Ausgestaltung und Diffusion der Technologien sind Verschiebungen zwischen den Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sowie Veränderungen bei der Lohnverteilung denkbar. Solche Entwicklungen können die steuerlichen Bemessungsgrundlagen beeinflussen, insbesondere bei den Einkommens- und Gewinnsteuern, und damit mittel- bis

<sup>5</sup> Es handelt sich dabei um Säule 1 der Zwei-Säulen-Lösung des OECD/G20 Inclusive Framework.

<sup>6</sup> BFS, Statistik der Unternehmensgruppen (STAGRE), Daten für 2024.

langfristig Auswirkungen auf das Steueraufkommen haben. Gleichzeitig bestehen gegenwärtig noch erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich Ausmass und Richtung dieser Effekte. Der Bundesrat wird im Jahr 2027 erneut einen Monitoring-Bericht zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt veröffentlichen. Dieser hat zum Ziel, Chancen und Risiken der digitalen Transformation frühzeitig zu erkennen.

Auch wenn die öffentlichen Haushalte aktuell auf einer grundsätzlich soliden Einnahmenbasis stehen, ergeben sich aus diesen Entwicklungen Herausforderungen für die längerfristige Sicherung der Einnahmen.

Bei der Unternehmensbesteuerung bedeutet dies, die verbleibenden Handlungsspielräume unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen so zu nutzen, dass die Standortattraktivität für KMU und Grossunternehmen erhalten bleibt. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern soll das System dazu beitragen, die Standortattraktivität für qualifizierte Arbeitskräfte und ihre Arbeitgeber zu stärken, Fehlanreize bei Erwerbs-, Spar- und Investitionsentscheiden zu vermeiden und gleichzeitig eine Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sicherzustellen.

#### *Herausforderungen im Bereich der Einkommens- und Gewinnsteuern*

Besonders die *Unternehmensbesteuerung* steht vor neuen Herausforderungen im globalen Umfeld. Internationale Reformprojekte – allen voran die OECD/G20-Initiativen zur Besteuerung von Gewinnen grosser Konzerne – erhöhen den Druck auf traditionelle steuerliche Standortvorteile. So sind insbesondere die künftigen Gewinnsteuer-Einnahmen grosser, international tätiger Unternehmen mit Unsicherheiten behaftet. Der Grund liegt einerseits in der hohen Mobilität von Konzerngewinnen und gewisser Unternehmensfunktionen verbunden mit der Abnahme des steuerlichen Vorteils des Standorts Schweiz infolge der international koordinierten Mindestbesteuerung. Zwar sollte die Schweiz ab 2026 mit der Einführung der nationalen Ergänzungssteuer im Rahmen der Mindestbesteuerung von 15 Prozent zusätzliche Einnahmen erzielen können, jedoch könnte die Einschränkung des globalen Steuerwettbewerbs längerfristig auch dazu führen, dass mobile Ertragsquellen verstärkt ausserhalb der Schweiz anfallen. Auch eine mögliche künftige Neuverteilung von Besteuerungsrechten im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen birgt das Risiko, dass die Schweiz künftig einen geringeren Teil der Unternehmensgewinne selber besteuern kann.

Die oben beschriebenen demografischen Veränderungen – insbesondere die Alterung der Gesellschaft – haben erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Dies betrifft vor allem die staatliche Ausgabenseite, namentlich in Form von steigenden Rentenzahlungen und Gesundheits- und Pflegekosten. Die demografischen Entwicklungen machen es damit anspruchsvoller, die Staatsausgaben durch laufende Einnahmen langfristig zu finanzieren. Dies betrifft sämtliche Staatsebenen inklusive der Sozialversicherungen.

Das anhaltende Bevölkerungswachstum – vor allem getrieben durch Zuwanderung – trägt dazu bei, den finanziellen Druck der Alterung abzumildern. Eine hohe arbeitsmarktorientierte Nettozuwanderung von primär Jüngeren stärkt das Erwerbspersonenpotenzial, was die Mehrbelastungen der öffentlichen Finanzen durch die Alterung teilweise auffangen kann. So tragen gemäss Untersuchungen die Zugewanderten – insbesondere aus der EU – mehr zur Finanzierung öffentlicher Leistungen bei als sie solche beanspruchen. Die Langfristperspektiven 2024 sowie aktuelle Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen zeigen auf aggregierter Ebene, dass in Szenarien mit höherer Nettozuwanderung der demografische Druck auf die öffentlichen Finanzen geringer ist.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Berichte des Bundesrates von 2025 in Erfüllung des Postulats 23.4171 Gössi [de Quattro] «Aktualisierter Bericht des Bundesrates zur Personenfreizügigkeit und Zuwanderung in die Schweiz» und des Postulats Bellaiche 23.3042 «Demografische Entwicklung der Schweiz – Chancen und Herausforderungen» (letzterer auch in Ergänzung zur Botschaft zur Legislaturplanung 2023–2027). Eidgenössisches Finanzdepartement, 2024, «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz: Alterung und Netto-Null-Ziel», Eidgenössische Finanzverwaltung, 2026, «Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060: Alterung und Reformen».

### *Mehrwertsteuer als krisenresistente und robuste Einnahmequelle*

Die Mehrwertsteuer erweist sich gerade im Zuge dieser Entwicklungen als eine vergleichsweise krisenresistente und robuste Einnahmequelle für den Bund. Da die Mehrwertsteuer breit den inländischen Konsum besteuert, hängt ihr Aufkommen kaum von Unternehmensstandorten oder der Wohnsitzwahl einzelner Vermögenger ab. Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sind von demografischen oder technologischen Trends weniger unmittelbar betroffen als Einkommens- und Gewinnsteuern.

Ganz unberührt von demografischen Herausforderungen ist auch die Mehrwertsteuer nicht. So verändert die Alterung die Branchenstruktur, etwa zugunsten des Gesundheitswesens. Weil Gesundheitsleistungen, wie z.B. Arztbehandlungen, von der Mehrwertsteuer befreit sind, bremsen diese Branchenverschiebungen tendenziell die Dynamik der Mehrwertsteuer-einnahmen. Insgesamt zeigt die Erfahrung dennoch, dass eine Anpassung der Konsumsteuersätze ziemlich unmittelbar zu höheren Einnahmen führt, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts spürbar zu gefährden. Diese Aussage gilt jedoch nicht unbeschränkt, da bei höheren Sätzen Verhaltensanpassungen der Konsumentinnen und Konsumenten sowie Ausweichreaktionen an Bedeutung gewinnen können. Dennoch bleibt die Mehrwertsteuer für den Bund eine verlässliche Finanzierungsquelle, die auch langfristig zur Sicherung der Staatseinnahmen beitragen kann.

#### *Fazit*

Insgesamt steht das Schweizer Steueraufkommen aktuell auf solidem Fundament, es ist aber mit Blick in die Zukunft gewissen Risiken ausgesetzt. Globale Steuerreformen sowie demografischer und technologischer Wandel fordern die öffentlichen Finanzen heraus. Der Bundesrat verfolgt diese Entwicklungen und wird – im Sinne einer langfristigen Steuer- und Standortstrategie – weiterhin darauf hinwirken, dass die schweizerische Steuerbasis breit, wettbewerbsfähig und ergiebig bleibt, um die Finanzierung staatlicher Aufgaben auch auf lange Sicht zu gewährleisten.

## **1.5 Parlamentarische Geschäfte**

Der Bundesrat hat in Stellungnahmen zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen auf den vorliegenden Postulatsbericht verwiesen:

- Mo. Müller Damian 23.4010 «Vollzeitarbeit muss attraktiver werden!»;
- Po. Rechsteiner 24.3086 «Zweitverdiener steuerlich entlasten»;
- Po. Graf 24.3376 «Finanzierung der AHV durch eine Bundeserbschaftssteuer. Eine Auslegeordnung»;
- Po. Nantermod 24.3700 «Arbeitsleistung fördern, indem Überstunden steuerfrei und von Sozialabgaben befreit werden»;
- Po. Schaffner 24.3761 «Prüfung einer Vermögenssteuer auf Bundesebene»;
- Mo. von Falkenstein 25.3504 «Schaffung einer Standortstrategie für die Schweizer Pharma- und Life-Science-Branche»;
- Mo. Herzog 25.3685 «Stärkung des Pharma- und Biotechnologie-Standorts Schweiz»;
- Po. FDP-Liberale Fraktion 25.3985 «Für alle, die den Wecker stellen. Keine neuen Steuern für den Mittelstand»;
- gleichlautend Mo. Silberschmidt 25.4191 und Mo. Mühlemann 25.4265 «Stärkung des Produktions- und Forschungsstandorts Schweiz»;
- gleichlautend Mo. Silberschmidt 25.4192 und Mo. Mühlemann 25.4264 «Investitionsbedingungen für Unternehmen verbessern»;
- gleichlautend Mo. WAK-N 25.4393 und Mo. WAK-S 25.4400 «Strategische Erhöhung der Schweizer Standortattraktivität inmitten der Mindestbesteuerung»;
- Ip. Riner 25.4427 «Industrie, Arbeitsplätze und Wertschöpfung im Fricktal und im Aargau sichern»;
- Ip. Silberschmidt 25.4460 «Stärkung der Standortattraktivität der Schweiz für industrielle Investitionen»;

- Po. WAK-N 26.3003 «Studie zu einem Paradigmenwechsel im Steuersystem angesichts der durch künstliche Intelligenz verursachten Veränderungen des Arbeitsmarktes»;
- Mo. Sozialdemokratische Fraktion 26.3326 «Verfassungsmässige Besteuerung endlich sicherstellen»;
- Po. Ryser 26.3494 «Investitionsimpulse für die Energiewende im KMU-Sektor».

Wo angezeigt, greift der Bericht die Themen dieser Vorstösse auf.

## 2 Steuerpolitische Ziele

Übergeordnet verfolgt die öffentliche Hand ein Fiskalziel: Zur Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Staat auf die Erhebung von Zwangsabgaben angewiesen. Vor diesem Hintergrund beschreibt der Bericht drei zentrale steuerpolitische Ziele: Standortattraktivität, Effizienz und Verteilungswirkung. Anhand dieser Ziele werden die Steuerbereiche Unternehmensbesteuerung, Einkommens- und Vermögenssteuern sowie Konsumsteuern analysiert. Je nach Steuerbereich stehen unterschiedliche Ziele im Vordergrund. Es werden jeweils der Status quo sowie mögliche Reformfragen vor dem Hintergrund der zentralen Entwicklungen und Herausforderungen beurteilt.

### 2.1 Standortattraktivität des Steuersystems

Standortattraktivität bezeichnet die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, mobile Produktionsfaktoren wie Kapital, qualifizierte Arbeitskräfte und Know-how anzuziehen und zu binden. Für eine offene Volkswirtschaft mit beschränktem Binnenmarkt wie die Schweiz ist die Standortattraktivität besonders wichtig. Ein attraktives Steuersystem ist dabei ein wesentlicher Faktor. Moderate steuerliche Belastungen fördern Investitionen, Beschäftigung und Wohlstand und sichern damit langfristig auch die Steuereinnahmen. Internationale Vergleiche bescheinigen der Schweiz traditionell eine hohe steuerliche Standortattraktivität, unter anderem aufgrund der moderaten Unternehmensbesteuerung.

Die internationale Steuerlandschaft befindet sich jedoch im Wandel: zunehmende internationale Koordination schränken den steuerpolitischen Handlungsspielraum von Staaten ein und relativieren klassische steuerliche Standortvorteile. Die Einhaltung internationaler Standards ist essenziell für Rechtssicherheit und Reputation. Die Standortattraktivität ergibt sich immer stärker aus der Kombination der Einhaltung internationaler Standards und der gezielten Nutzung der verbleibenden nationalen Gestaltungsspielräume.

Bei der Standortförderung spielen vor allem auch die Kantone eine wesentliche Rolle. Aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Strukturen verfolgen die Kantone dabei jeweils unterschiedliche Kombinationen von Standortmassnahmen.

### 2.2 Effizienz des Steuersystems

Ein effizientes Steuersystem verzerrt private Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen möglichst wenig. Erwerbs-, Spar- und Investitionsentscheide sollten nicht aus steuerlichen Gründen getroffen werden. Solche Verzerrungen sind zwar nicht vollständig vermeidbar, grundsätzlich aber nicht wünschbar. Davon abzugrenzen sind gezielte Lenkungswirkungen: Lenkungssteuern können Effizienzgewinne ermöglichen, wenn sie Marktversagen korrigieren, indem sie externe Kosten internalisieren, etwa im Umweltbereich. In solchen Fällen ist die steuerlich bedingte Preisveränderung wünschbar und stellt keine Ineffizienz dar.

Steuern können zudem eine automatisch stabilisierende Wirkung auf den Konjunkturverlauf entfalten, indem sie in konjunkturellen Abschwüngen die Belastung senken und in Aufschwüngen erhöhen. Ein Beispiel dafür sind die progressiven Einkommenssteuern.

Ein weiteres Effizienzkriterium ist die Einfachheit des Steuersystems. Weniger Ausnahmen, klare Regeln und pauschale Abzüge können den administrativen Aufwand senken. Gleichzeitig können sie die Transparenz erhöhen und die Akzeptanz des Steuersystems stärken. Digitale und KI-gestützte Systeme können Prozesse unterstützen, strukturelle Komplexität jedoch nicht vollständig kompensieren.

### **2.3 Verteilungswirkung des Steuersystems**

Steuern können neben der Einnahmeerzielung auch eine Umverteilungsfunktion haben. In der Schweiz gilt das verfassungsrechtliche Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 BV). Gemäss diesem Grundsatz sollen leistungsfähigere Personen einen grösseren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens beitragen als weniger leistungsfähige. Aus dem Leistungsfähigkeitsgrundsatz lässt sich jedoch kein konkreter Grad an Progressivität ableiten. Damit lässt dieser Grundsatz dem Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum bei der Verteilung der Steuerlast auf verschiedene Einkommensklassen.

Die Einkommenssteuer ist das zielgenaueste Instrument zur Einkommensumverteilung. Andere Instrumente – etwa Satzendifferenzierungen bei der Mehrwertsteuer – sind weniger geeignet für dieses verteilungspolitische Ziel.

Für die Beurteilung der Verteilungswirkung ist zwischen statutarischer und ökonomischer Inzidenz zu unterscheiden. Während die statutarische Inzidenz die rechtliche Zahlungspflicht beschreibt, ist für die Verteilungswirkung entscheidend, wer die Steuerlast tatsächlich trägt.

### **2.4 Zielkonflikte**

Die Ziele Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung stehen vielfach in einem Spannungsverhältnis. So fördern progressive Steuern die Umverteilung, können jedoch Arbeits- und Leistungsanreize beeinträchtigen. Vereinfachungen erhöhen die Effizienz, gehen aber oft zulasten der Einzelfallgerechtigkeit. Ebenso kann eine gezielte Entlastung mobiler Steuerbasen die Standortattraktivität stärken, gleichzeitig aber Effizienz- und Verteilungsziele beeinträchtigen.

Ein kohärentes Steuersystem muss für Zielkonflikte ausgewogene Kompromisse im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gesamtinteresse finden. Dies erfordert auch eine politische Prioritätensetzung.

## **3 Unternehmensbesteuerung**

### **3.1 Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele**

Die Standortattraktivität ist ein zentrales Ziel bei der Ausgestaltung der Unternehmensbesteuerung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene. Gerade für eine kleine offene Volkswirtschaft wie die Schweiz ist es essenziell, auch im steuerlichen Bereich attraktive und verlässliche Rahmenbedingungen anbieten zu können. Moderate Unternehmenssteuern fördern Investitionen und Ansiedlungen und tragen damit zur langfristigen Sicherung der Arbeitsplätze, des Wohlstands und der Steuereinnahmen bei. Sie überlassen den Unternehmen die Entscheidung über den Einsatz von Gewinn und Kapital. Rückvergütungen von Steuern in Form von Subventionen greifen hingegen in diese Entscheidungen ein und sind daher weniger marktgerecht. Die Schweiz weist derzeit eine hohe steuerliche Wettbewerbsfähigkeit auf. Internationale Entwicklungen relativieren diesen Vorteil jedoch und schränken zugleich den steuerpolitischen Handlungsspielraum ein.

Aus Effizienzsicht bestehen im geltenden Recht mehrere Abweichungen von der Entscheidungsneutralität. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital sowie von Gewinnausschüttung und Gewinneinbehaltung (Thesaurierung) verzerren insbesondere Finanzierungsentscheide. Auch die zeitliche Begrenzung der Verlustverrechnung beeinflusst Investitionsentscheide. Einer vollständigen Beseitigung dieser Verzerrungen sind

im aktuellen internationalen Umfeld Grenzen gesetzt, da gewisse Neutralitätsziele – etwa die Gleichbehandlung von Fremd- und Eigenkapitalkosten – mit dem vom Inclusive Framework der OECD und der G20 zur Umsetzung der Mindestbesteuerung verabschiedetem Regelwerk (sog. GloBE-Regelwerk) nicht vereinbar wären. Punktuell wären Anpassungen zugunsten der Entscheidungsneutralität jedoch möglich (vgl. Ziff. 3.3.3, 3.3.4 sowie Ziff. 4.6). Der Grund ist, dass nach den GloBE-Regeln Eigenkapitalkosten nicht abzugsfähig sind. Führt die Schweiz eine solche steuerliche Entlastung ein, entfaltet sie bei Unternehmen nur eingeschränkt Wirkung, wenn diese aufgrund der Mindestbesteuerung eine Ergänzungssteuer entrichten müssen, um den effektiven Steuersatz von 15 Prozent zu erreichen.

Die Verteilungswirkung der Unternehmensbesteuerung ist aufgrund der unklaren ökonomischen Inzidenz schwer zu bestimmen. Unternehmen können Steuerbelastungen auf verschiedene Arten abwälzen. Denkbar ist eine Abwälzung auf die Eigentümerinnen und Eigentümer via tiefere Dividenden bzw. Renditen, auf die Konsumentenpreise oder auf die Mitarbeitenden via tiefere Löhne. Gerade in einer kleinen offenen Volkswirtschaft, wo sich das Kapital leicht über Landesgrenzen hinweg bewegen kann, ist damit zu rechnen, dass ein relevanter Teil der Unternehmenssteuern letztlich von den Konsumentinnen und Konsumenten oder von den Mitarbeitenden getragen wird. Vor diesem Hintergrund eignen sich Unternehmenssteuern nicht als Instrument zur Erreichung von Verteilungszielen, da sie Personen mit sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit treffen.

### *Herausforderungen*

Die steuerpolitischen Herausforderungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung sind stark von den internationalen Entwicklungen geprägt. Diese relativieren traditionelle Standortvorteile der Schweiz, die unter anderem auf steuerlichen Wettbewerbsfaktoren beruhen.

Die internationalen Entwicklungen stehen teilweise im Zusammenhang mit dem technologischen Wandel, insbesondere der zunehmenden Digitalisierung. Diese verstärkt die Bedeutung immaterieller Vermögenswerte und erleichtert die grenzüberschreitende Erzielung von Gewinnen ohne physische Präsenz. Vor diesem Hintergrund vertreten insbesondere grosse Marktstaaten zunehmend die Auffassung, dass ihnen unter den bisherigen Regeln zu geringe Besteuerungsrechte zustehen.

Diese Entwicklungen stellen eine besondere Herausforderung für die Schweiz dar. Als offene Volkswirtschaft mit steuerlich attraktiven Rahmenbedingungen hat sie den internationalen Steuerwettbewerb traditionell unterstützt und ist darin gut positioniert. Die stärkere internationale Koordination und Einschränkung dieses Wettbewerbs erfordern daher eine Neuausrichtung der unternehmenssteuerlichen Standortpolitik innerhalb der geltenden internationalen Vorgaben. Es bestehen auch innenpolitische Herausforderungen, da den Kantonen eine Schlüsselrolle bei der Standortförderung zukommt, sie von diesen Entwicklungen aber sehr unterschiedlich betroffen sind.

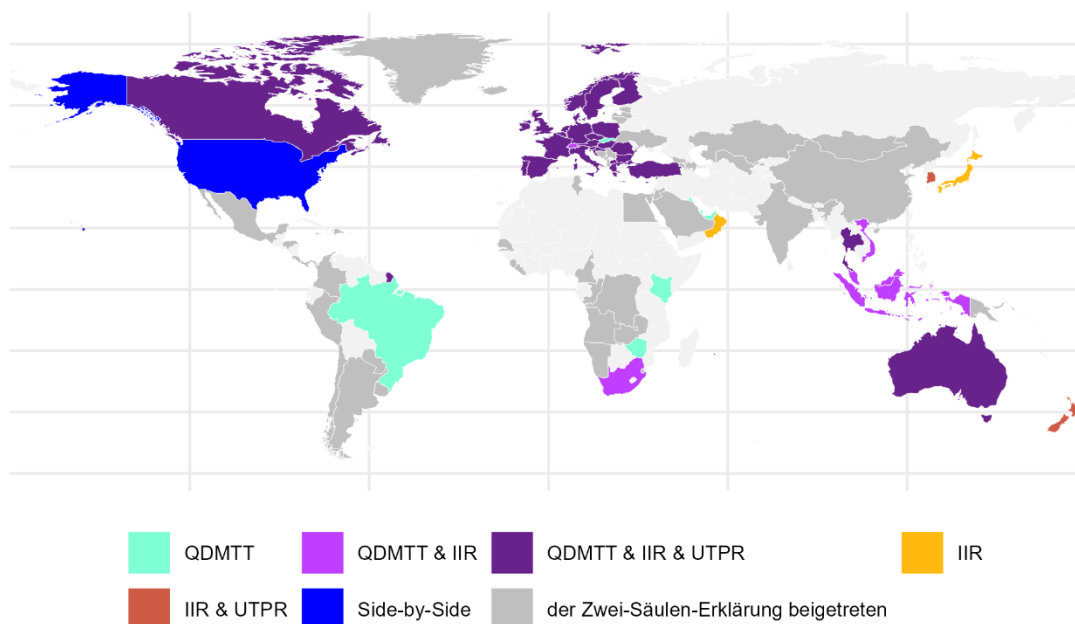
Nachfolgend wird aufgrund der für die Unternehmensbesteuerung ausserordentlichen Bedeutung der OECD/G20-Mindestbesteuerung kurz auf deren Einführung und Funktionsweise eingegangen, bevor die verbleibenden Spielräume und allfällige Reformoptionen der Schweiz erläutert werden.

Herausforderungen bestehen auch im Zusammenhang mit der Sicherung der Rahmenbedingungen für Start-ups und der Finanzierung ihres Wachstums (Scale-ups). Der Bundesrat wird sich im Bericht in Erfüllung des Postulats 25.3427 «Finanzierung von Innovationen und Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz» mit diesen Herausforderungen befassen. Dabei stehen insbesondere die Rahmenbedingungen für Investitionen in der Wachstumsphase sowie die Rolle inländischer Kapitalquellen im Fokus.

### 3.2 Einführung und Funktionsweise der OECD/G20-Mindestbesteuerung

Die OECD/G20-Mindestbesteuerung von 15 Prozent für international tätige Unternehmen mit einem weltweiten Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro (Säule 2) stellt einen Paradigmenwechsel dar. Sie greift über den Steuersatz und Vorgaben zur Bemessungsgrundlage in den globalen Steuerwettbewerb ein und schränkt damit die steuerpolitische Autonomie der Staaten ein. Die Schweiz hat die Einführung einer solchen Mindestbesteuerung nicht angestrebt. Als kleine und offene Volkswirtschaft, deren Wohlstand massgeblich von stabilen und international akzeptierten Rahmenbedingungen abhängt, ist für sie Rechtssicherheit zentral. Sie konnte sich dieser neuen Standardsetzung daher nicht verschliessen. Die Schweiz wirkt deshalb im internationalen Kontext mit, um die Interessen des Wirtschaftsstandortes Schweiz bestmöglich zu wahren.

Stand Anfang 2026 haben gut 60 Länder mindestens Teile der Mindestbesteuerung eingeführt, darunter die meisten EU-Mitgliedstaaten und weitere G7-Staaten wie das Vereinigte Königreich, Japan oder Kanada. Andere Staaten, u.a. China, Brasilien oder die USA, haben auf eine Umsetzung verzichtet. Die US-Unternehmensbesteuerung beinhaltet bereits Mindestbesteuerungsregeln, die von den Mitgliedstaaten des Inclusive Frameworks der OECD und der G20 (IF) als hinreichend vergleichbar mit den GloBE-Regeln beurteilt werden. Daher wird für betroffene US-Unternehmensgruppen auf eine zusätzliche internationale Mindestbesteuerung gemäss GloBE-Regeln verzichtet (Side-by-Side-System). Diese neue Ausgangslage wird bei den Arbeiten zur Überführung der Mindeststeuerverordnung in ein Gesetz zu berücksichtigen sein (vgl. Box 2).



Source: Tax Foundation

Abbildung 3: Status der Implementierung der Instrumente der OECD/G20-Mindestbesteuerung (Stand der Implementierung 2025; Informationsstand Jan 2026; der Side-by-Side Status der USA ist ab 2026 wirksam; die Zwei-Säulen-Erklärung bezieht sich auf das «Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy» vom Oktober 2021). Datenquelle: Tax Foundation.

Die Mindestbesteuerung wurde vom IF bewusst so konzipiert, dass sie Unternehmen auch in nicht-umsetzenden Staaten treffen kann, wenn diese zugleich in umsetzenden Staaten tätig sind. Konkret sorgt der Mechanismus dafür, dass Besteuerungen unterhalb der 15-Prozentschwelle durch die Erhebung internationaler Ergänzungssteuern durch umsetzende Staaten neutralisiert werden können, wenn der Sitzstaat die Mindestbesteuerung nicht selbst sicherstellt.

Um bei Bedarf die Mindestbesteuerung auch in der Schweiz einführen zu können, haben Volk und Stände am 18. Juni 2023 mit 78,5 Prozent Ja-Stimmen die verfassungsrechtliche Grundlage angenommen, welche explizit eine Unterscheidung zwischen grossen Unternehmen, die der globalen Mindeststeuer unterliegen würden, und denen, die ihr nicht unterliegen, erlaubt. Um nötigenfalls auch eine rasche Umsetzung sicherstellen zu können, sah die Verfassungsvorlage eine Übergangsbestimmung vor, welche dem Bundesrat die befristete Einführung per Verordnung ermöglichte.

Zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung stehen der Schweiz verschiedene Instrumente zur Verfügung, namentlich eine nationale Ergänzungssteuer (QDMTT) sowie internationale Instrumente in Form der primären internationalen Ergänzungssteuer (IIR) und der sekundären internationalen Ergänzungssteuer (UTPR).

Strategische Richtschnur für deren effektive Anwendung ist, unter Berücksichtigung der Standortattraktivität, das Steuersubstrat vor einer Abschöpfung durch ausländische internationale Ergänzungssteuern zu schützen sowie Rechtssicherheit für die Unternehmen in der Schweiz zu schaffen. Wenn es infolge der OECD/G20-Mindestbesteuerung ohnehin zu einer höheren Besteuerung von Unternehmen kommt, hat die Schweiz ein Interesse daran, diese Steuern selbst zu erheben und die Unternehmen zugleich vor ausländischen Steuerverfahren zu schützen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat per 2024 die schweizerische Ergänzungssteuer (QDMTT) und per 2025 die primäre internationale Ergänzungssteuer (IIR) eingeführt. Auf die Einführung der sekundären internationalen Ergänzungssteuer (UTPR) hat er verzichtet, weil diese mit bedeutenden rechtlichen Unsicherheiten verbunden ist und zudem das erwartete Einnahmepotenzial gering ist.<sup>8</sup>

Die Einführung der OECD/G20-Mindestbesteuerung führt zu zusätzlichen Einnahmen für Bund und Kantone, deren Höhe jedoch mit erheblichen Unsicherheiten verbunden ist. Gewisse Kantone haben ihre ordentlichen Gewinnsteuersätze erhöht. Diese Anpassungen ermöglichen es den Kantonen, Einnahmen über die ordentliche Gewinnsteuer zu sichern. Sie führen jedoch gleichzeitig dazu, dass das Einnahmepotenzial der QDMTT sinkt.

### 3.3 Spielräume der Schweiz

Bei der Ausgestaltung der Unternehmensbesteuerung könnte die Schweiz im Rahmen der bestehenden internationalen Vorgaben das nationale Steuerrecht besser auf die OECD/G20-Mindestbesteuerung abstimmen. So könnten unter Umständen Überbelastungen vermieden werden, die sich aus dem Zusammenspiel zwischen der schweizerischen Unternehmensbesteuerung und dem Regelwerk der OECD/G20-Mindestbesteuerung ergeben. Hierbei stehen neben der Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der Schweizer Gewinnsteuer (Ziff. 3.3.1) und alternativen steuerlichen Standortförderungsinstrumenten (Ziff. 3.3.2) auch der Umgang mit Unternehmenssteuern im Vordergrund, die nicht direkt beim Gewinn anknüpfen (Ziff. 3.3.3 ff.).

#### 3.3.1 Anpassung der Bemessungsgrundlage nach Schweizer Recht

Eine Ausgestaltungsfrage zum Unternehmenssteuerrecht betrifft die Bestimmung der Bemessungsgrundlage im Schweizer Recht. Abweichungen in den Bemessungsgrundlagen nach Schweizer Recht und gemäss dem GloBE-Regelwerk führen dazu, dass die Steuerbelastung eines Unternehmens nach Schweizer Recht von der für die OECD/G20-Mindestbesteuerung relevanten effektiven Steuerbelastung abweicht. Solche Abweichungen sind in beide Richtungen möglich. Wenn der GloBE-Gewinn im Einzelfall *höher* ist als derjenige nach Schweizer Recht, dann bedeutet eine Steuerbelastung von 15 Prozent nach Schweizer Recht eine effektive Steuerbelastung von *unter* 15 Prozent (bezogen auf den GloBE-Gewinn). Wenn umgekehrt der GloBE-Gewinn im Einzelfall *niedriger* ist als derjenige nach

<sup>8</sup> Vgl. zum Ganzen die Verordnung des Bundesrates vom 22. Dezember 2023 über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindeststeuerverordnung, MindStV; SR [642.161](#)) und die [Erläuterungen](#) dazu.

Schweizer Recht, dann bedeutet eine Steuerbelastung von 15 Prozent nach Schweizer Recht eine effektive Steuerbelastung von *über* 15 Prozent (bezogen auf den GloBE-Gewinn).

Dabei sind *temporäre* und *permanente* Differenzen auseinanderzuhalten, die unterschiedliche Implikationen für die Beurteilung von Handlungsbedarf und -möglichkeiten haben.

*Temporäre Differenzen* entstehen unter anderem durch unterschiedliche Abschreibungsregeln (vgl. Ziff. 3.3.1.1). Sie gleichen sich über die Zeit aus, da eine höhere Abschreibung in einer Periode zu geringeren Abschreibungen in späteren Perioden führt. Das GloBE-Regelwerk berücksichtigt solche Effekte über latente Steuern, die den effektiv bezahlten Steuern gleichgestellt sind. Eine steuerliche Entlastung durch raschere Abschreibungen im Schweizer Recht löst daher grundsätzlich keine Ergänzungssteuer aus. Das GloBE-Regelwerk kennt jedoch Bestimmungen, um eine dauerhafte Verschiebung der Steuerbelastung zu verhindern (Recapture Rule). Abschreibungen auf materiellen Vermögenswerten wie Produktionsanlagen und Maschinen sind von diesen Bestimmungen ausgenommen, um entsprechende Investitionen zu fördern.

*Permanente Differenzen* gleichen sich hingegen über die Zeit nicht aus (vgl. Ziff. 3.3.1.2). Führen sie dazu, dass die effektive Steuerbelastung bezogen auf den GloBE-Gewinn unter 15 Prozent liegt, ist die Ergänzungssteuer geschuldet. Permanente Differenzen können also dazu führen, dass trotz nomineller Steuerbelastung von 15 Prozent im Schweizer Recht eine Ergänzungssteuer geschuldet ist. Ist umgekehrt die GloBE-Bemessungsgrundlage schmaler, liegt die effektive Steuerbelastung über 15 Prozent. Die betroffenen Unternehmen zahlen dann mehr Steuern, als zur Einhaltung der Mindestbesteuerung erforderlich wäre. Ein Beispiel für eine permanente Differenz in den Bemessungsgrundlagen ist die unterschiedliche Behandlung der Beteiligungserträge im Schweizer Recht im Vergleich zum GloBE-Regelwerk.

### **3.3.1.1 Raschere Abschreibungen auf Investitionen im Schweizer Recht**

Die Schweiz könnte in ihrem Recht eine raschere Abschreibung von Investitionen zulassen. Dies bietet den Unternehmen den Vorteil, dass sie die steuermindernde Wirkung der Abschreibung früher geltend machen können. Sie profitieren also vom Zeitwert des Geldes. Denkbar ist eine Beschleunigung der Abschreibungen bis hin zur Sofortabschreibung, bei welcher Investitionsaufgaben gleichzeitig mit der Anschaffung vollständig als steuermindernder Aufwand verbucht werden.

Grosszügigere Abschreibungsregeln im Schweizer Recht im Vergleich zum GloBE-Regelwerk werden bei der Bemessung der Mindestbesteuerung als latente Steuern berücksichtigt. Dies würde verhindern, dass Unternehmen in der Schweiz aufgrund der steuerlichen Entlastung höhere Ergänzungssteuern bezahlen müssten.

Ausgehend davon bestünde eine Möglichkeit zur Stärkung der Standortattraktivität in der Einführung grosszügigerer Abschreibungsregeln für gewisse Vermögenswerte im Schweizer Recht. Raschere oder sofortige Abschreibungen senken den steuerbaren Gewinn eines Unternehmens in den ersten Jahren nach der Investition, ohne die langfristige Steuerbelastung zu verändern. Der finanzielle Vorteil bestünde im Steuerstundungseffekt, der einen Liquiditätsvorteil schafft. Gewisse Staaten haben solche Instrumente im Zuge der Einführung der Mindestbesteuerung ausgebaut.

Bei der Ausgestaltung solcher Abschreibungsregeln sind jedoch Grenzen zu beachten. So kann es bei hohen Anfangsabschreibungen zu Verlusten kommen. Diese Verluste lassen sich im Schweizer Recht nur über eine begrenzte Zeit mit Gewinnen verrechnen (vgl. auch Ziff. 3.3.1.2). Es bestünde folglich das Risiko, dass Verlustvorträge ungenutzt verfallen.

Solche Nachteile einer rascheren Abschreibungspraxis liessen sich grundsätzlich ausschliessen, indem sie den Unternehmen lediglich als Option offenstehen. So könnten die Unternehmen bei einer optionalen statt einer obligatorischen Sofortabschreibung die Möglichkeit nutzen, wenn diese im Einzelfall finanzielle Vorteile bringt.

### 3.3.1.2 Annäherung der Bemessungsgrundlage an diejenige nach GloBE

Im Gegensatz zu temporären Differenzen gleichen sich permanente Differenzen über die Zeit nicht aus, weil kein Ausgleich über die Verbuchung latenter Steuern erfolgt. Beispiele im Schweizer Recht sind die unterschiedliche Behandlung des Beteiligungsertrags, die zeitliche Beschränkung der Verlustverrechnung sowie gewisse steuerliche Entlastungen zur Innovationsförderung.

Solche Abweichungen erhöhen im längerfristigen Durchschnitt die Steuerbelastung von Unternehmen in der Schweiz, die unter die Mindestbesteuerung fallen. Die steuererhöhende Wirkung aus Abweichungen zwischen den Bemessungsgrundlagen ergibt sich aus der trivialen Feststellung, dass die Ergänzungssteuer asymmetrisch wirkt: Wenn die effektive Steuerbelastung gemäss dem GloBE-Regelwerk weniger als 15 Prozent beträgt, dann kommt die Ergänzungssteuer zum Tragen, was die Steuerbelastung erhöht. Die Ergänzungssteuer wird jedoch nie negativ, wenn im umgekehrten Fall die effektive Steuerbelastung gemäss GloBE über 15 Prozent liegt. In diesem Fall wird die Ergänzungssteuer bloss hinfällig. Eine Unternehmensgruppe weist somit insgesamt eine höhere Steuerbelastung auf, wenn ihre effektive Steuerbelastung bezogen auf GloBE über die Zeit schwankt. So führt eine Belastung von 10 Prozent in einem Jahr und 20 Prozent in einem anderen Jahr zu einer insgesamt höheren Steuerbelastung, als wenn in beiden Jahren jeweils 15 Prozent erreicht würden. Eine möglichst weitgehende Kongruenz zwischen der Schweizerischen und der GloBE-Bemessungsgrundlage dient deshalb der gezielten Erfüllung der Vorgaben der OECD/G20-Mindestbesteuerung, ohne dass dafür die Erhebung einer Ergänzungssteuer nötig wird. Daher reduziert eine weitergehende Kongruenz zwischen Schweizer Recht und GloBE tendenziell die steuererhöhende Wirkung der Mindestbesteuerung.

Bei diesen diskutierten Massnahmen besteht die Möglichkeit, sie entweder für alle Unternehmen vorzusehen oder auf jene zu beschränken, die von der OECD-Mindestbesteuerung betroffen sind.

#### *Unterschiedliche Behandlung des Beteiligungsertrags*

Die Freistellung des Beteiligungsertrags dient der Vermeidung einer wirtschaftlichen Doppelbesteuerung, indem Gewinne, die bereits auf Stufe der Tochtergesellschaft besteuert wurden, bei der Muttergesellschaft nicht nochmals erfasst werden.

Das Schweizer Recht und das GloBE-Regelwerk wenden hierfür jedoch unterschiedliche Methoden an. Im Schweizer Recht fliesst der Beteiligungsertrag in den steuerbaren Gewinn ein und die Entlastung erfolgt anschliessend durch eine Reduktion des Steuerbetrags (sog. indirekte Freistellung). Im GloBE-Regelwerk ist – wie international üblich – hingegen vorgesehen, dass Beteiligungserträge von vornherein aus der Bemessungsgrundlage ausgeschlossen wird (sog. direkte Freistellung).

In konstant profitablen Konstellationen führen beide Methoden langfristig zu einer vergleichbaren Steuerbelastung. Unterschiede ergeben sich, wenn ein Unternehmen entweder in der Beteiligung oder in der regulären Geschäftstätigkeit Verluste erzielt.

Der Bundesrat hatte deshalb bereits im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (2014) einen Übergang zur international üblichen direkten Freistellung geprüft, diesen Vorschlag jedoch nach der Vernehmlassung nicht weiterverfolgt. Mit der Einführung der OECD/G20-Mindestbesteuerung hat sich die Ausgangslage verändert: Die unterschiedlichen Methoden führen zu permanenten Abweichungen in den Bemessungsgrundlagen und können damit die steuererhöhende Wirkung der Ergänzungssteuer verstärken. Dies zeigt sich insbesondere bei Beteiligungsverlusten: Während diese nach Schweizer Recht mit übrigen Gewinnen verrechnet werden können, ist für die Ergänzungssteuer der nach direkter Freistellung ermittelte GloBE-Gewinn massgebend. Der steuerliche Vorteil der indirekten Freistellung im Verlustfall wird daher unter Umständen durch die Ergänzungssteuer neutralisiert.

Ein Übergang von der indirekten zur direkten Freistellung wäre daher eine mögliche Massnahme zur Annäherung der Bemessungsgrundlagen und zur besseren Abstimmung des

schweizerischen Unternehmenssteuerrechts auf das GloBE-Regelwerk. Gerade die Auswirkungen auf die Unternehmen, die nicht von der Mindestbesteuerung betroffen sind, wäre noch vertieft zu prüfen.

#### *Zeitliche Beschränkung der Verlustverrechnung*

Die Möglichkeit zur Verlustverrechnung dient dem Ziel, dass das zeitliche Profil von Gewinnen und Verlusten die Steuerbelastung nicht beeinflusst. Dies lässt sich erreichen, indem Verluste als Verlustvorträge mit zukünftigen Gewinnen verrechnet werden können. Damit dient die Verlustverrechnung auch der Investitionsneutralität.

Im Schweizer Recht ist die Verlustverrechnung zeitlich begrenzt. Bisher galt eine Frist von sieben Jahren; das Parlament hat am 19. Dezember 2025 eine Erstreckung auf zehn Jahre beschlossen, die voraussichtlich ab 2028 in Kraft tritt. Die neue Regel gilt rückwirkend für Verluste ab dem Steuerjahr 2020 und reduziert das Risiko eines definitiven Verfalls von Verlustvorträgen, wovon zumindest in der Anfangsphase insbesondere Unternehmen mit Verlusten während der Covid-Pandemie profitieren sollen.

Auch mit der zehnjährigen Frist bleibt es jedoch möglich, dass keine vollständige Verrechnung der Verluste möglich ist – etwa bei grossen Anfangsverlusten oder bei Start-ups mit längerer Anlaufphase. Das GloBE-Regelwerk kennt demgegenüber keine zeitliche Beschränkung der Verlustverrechnung. Verfallen Verlustvorträge nach Schweizer Recht, resultiert ein höherer steuerbarer Gewinn als nach GloBE, was bei einer Steuerbelastung von 15 Prozent nach Schweizer Recht eine Belastung von über 15 Prozent nach dem GloBE-Regelwerk begünstigt.

Die zeitliche Begrenzung der Verlustverrechnung stellt damit eine permanente Differenz zwischen den Bemessungsgrundlagen dar. Die Verlängerung von sieben auf zehn Jahre reduziert diese Unterschiede, beseitigt sie jedoch nicht vollständig (vgl. Ziff. 3.3.1.3).

### **3.3.1.3 Vollständige Überführung der GloBE-Bemessungsgrundlage ins Schweizer Recht**

Anstelle punktueller Anpassungen des Schweizer Steuerrechts zur Verringerung der Differenzen gegenüber der GloBE-Bemessungsgrundlage stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob diese vollständig ins nationale Unternehmenssteuerrecht überführt werden soll. In diesem Fall würde der steuerbare Gewinn nach den Vorgaben des GloBE-Regelwerks ermittelt, das auf internationalen Rechnungslegungsstandards basiert.

Ein solcher Systemwechsel könnte die Schnittstelle zwischen der ordentlichen Gewinnsteuer und der Ergänzungssteuer vereinfachen und die asymmetrischen Effekte abschwächen. Insbesondere liesse sich vermeiden, dass eine ausreichende Steuerbelastung nach Schweizer Recht durch unterschiedliche Bemessungsgrundlagen eine Ergänzungssteuerpflicht auslöst. Auch die steuerliche Planbarkeit für betroffene Unternehmensgruppen liesse sich verbessern.

Gleichzeitig wäre mit einer Übernahme der GloBE-Bemessungsgrundlage ein tiefgreifender Eingriff in das bestehende System verbunden. Eine vollständige Übernahme würde erhebliche Anpassungen des bestehenden Rechtssystems erfordern. Für die Berechnung der Steuerbelastung nach GloBE werden zudem alle Geschäftseinheiten in einem Staat gemeinsam betrachtet. Die Schweiz kennt bei der Gewinnsteuer für juristische Personen hingegen keine Form der Gruppenbesteuerung, so dass diesbezüglich auch bei vereinheitlichter Bemessungsgrundlage eine Abweichung bestehen bliebe.

Zentral ist auch hier die Frage, ob eine Angleichung der Bemessungsgrundlage nur für jene Unternehmensgruppen gelten würde, die von der OECD/G20-Mindestbesteuerung betroffen sind, oder ob sie für alle Unternehmen gelten soll. Eine universelle Anwendung hätte den Vorteil, dass die Gleichbehandlung aller Unternehmen gewahrt bleibt.

Eine generelle Übernahme der GloBE-Bemessungsgrundlage im nationalen Steuerrecht hätte hingegen den Nachteil des zusätzlichen administrativen Aufwands für Unternehmen, die nicht unter die Mindestbesteuerung fallen. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen erscheint es unverhältnismässig, für Steuerzwecke einen Jahresabschluss nach internationalen Rechnungslegungsstandards zu verlangen. Eine Anpassung der Bemessungsgrundlage würde sich zudem auf die steuerliche Belastung der Unternehmen auswirken. Dabei käme es insbesondere zu Veränderungen der Steuerbelastungen zwischen verschiedenen Unternehmensformen und -strukturen.

### 3.3.2 Alternative Standortförderinstrumente

Angesichts der neuen internationalen Ausgangslage gilt es, verstärkt alternative Standortmassnahmen zu prüfen. Dabei rücken Instrumente zur Stärkung von Forschung, Innovation und substanzgebundener Wertschöpfung in den Fokus, die gemäss den GloBE Regeln nicht als Verringerung der Steuerbelastung gelten.

Im Zentrum stehen insbesondere Direktbeiträge (Subventionen) sowie qualifizierte erstattungsfähige Steuergutschriften (Qualified Refundable Tax Credits, QRTC). Diese gelten im GloBE Regelwerk nicht als Steuerreduktion, sondern als Einkommen, sofern sie grundsätzlich allen Unternehmen offenstehen. Sie können deshalb ihre Wirkung auch bei Unternehmen entfalten, die der Mindestbesteuerung unterliegen. Sie ermöglichen eine gezielte Förderung realer Aktivitäten wie Forschungsausgaben oder Investitionen in Sachanlagen.

Auch im bestehenden Schweizer Steuerrecht bestehen bereits Instrumente zur Innovationsförderung. Dazu gehören insbesondere die Patentbox sowie der zusätzliche Abzug für Forschungs- und Entwicklungskosten (F&E Abzug), die im Steuerharmonisierungsgesetz verankert sind. Während die Kantone eine Patentbox einführen müssen, können sie den F&E Abzug freiwillig vorsehen. Diese Instrumente wurden im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 2020 (STAF) eingeführt.

Im Kontext der Mindestbesteuerung zeigen sich jedoch Unterschiede in der Wirkung dieser Instrumente. Einkommensbasierte Entlastungen wie die Patentbox reduzieren die für GloBE massgebenden Steuern («covered taxes»). Sinkt dadurch die effektive Steuerbelastung unter 15 Prozent, wird die Entlastung durch die Ergänzungssteuer teilweise neutralisiert. Demgegenüber gelten substanzbasierte Anreize als zulässig. Mit der Präzisierung im «Side by Side»-Paket vom Januar 2026 können insbesondere substanzbasierte, d.h. aufwand- oder produktionsbasierte Steueranreize (Qualified Tax Incentives, QTI) – wie etwa der F&E Abzug – so ausgestaltet werden, dass sie die effektive Steuerbelastung nach GloBE nicht reduzieren und somit keine Ergänzungssteuer auslösen. Auch nicht-erstattungsfähige Steuergutschriften (NRTC) können in diese Kategorie fallen. Voraussetzung ist, dass Unternehmen, die den Steueranreiz in Anspruch nehmen, in der Schweiz über genügend realwirtschaftliche Substanz verfügen, was am Lohnaufwand oder an den Sachanlagen bemessen wird.

Diese Weiterentwicklung des GloBE Regelwerks erweitert den Handlungsspielraum von Bund und Kantonen für Standortförderinstrumente, die nicht durch Ergänzungssteuern neutralisiert werden. Gleichzeitig bleibt zu beachten, dass sogenannte Related Benefits – also gezielte Entlastungen mit dem Ziel, die Mindestbesteuerung faktisch zu unterlaufen – weiterhin unzulässig sind. Dies kann jegliche Art von Vorteilsgewährung betreffen und damit auch den Spielraum für QRTCs und QTIs einschränken. Laufende internationale Arbeiten zielen darauf ab, die Identifikation von Related Benefits und deren Auswirkung auf den qualifizierenden Status der Mindestbesteuerungsregeln (Q-Status) weiter zu konkretisieren.

Vor diesem Hintergrund sind auch bestimmte Regelungen im Steuerharmonisierungsgesetz zu überprüfen. So könnte etwa eine Flexibilisierung der Vorgaben zur Patentbox den Kantonen ermöglichen, ihre Steuerinstrumente besser an die neue internationale Situation anzupassen. Auch eine Abschaffung der Pflicht zur Gewährung einer Patentbox für die Kantone wäre vor diesem Hintergrund denkbar. Der bestehende F&E Abzug bietet bereits heute ei-

nen Ansatzpunkt für substanzbasierte Förderinstrumente. Die Abstimmung der heutigen Regelung des F&E Abzugs im Steuerharmonisierungsgesetz auf die GloBE-Vorgaben zu substanzbasierten Abzügen wäre zu prüfen.

Ein weiteres Standortförderinstrument sind Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, die auf kantonaler Ebene gewährt werden und durch Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer ergänzt werden können. Sie richten sich an industrielle Unternehmen und produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe in strukturschwachen Regionen und sollen Investitionen sowie die Schaffung und Neuausrichtung von Arbeitsplätzen fördern. Im Kontext der OECD/G20-Mindestbesteuerung verlieren solche Instrumente jedoch an Bedeutung. Senken sie die effektive Steuerbelastung unter 15 Prozent, werden sie bei betroffenen Unternehmen durch die Ergänzungssteuer ganz oder teilweise neutralisiert.

Insgesamt kommt den Kantonen bei der Ausgestaltung alternativer Standortmassnahmen eine zentrale Rolle zu. Sie erhalten den grössten Teil der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer und verfügen über erhebliche steuerpolitische Gestaltungsspielräume. Gleichzeitig unterscheiden sich ihre Ausgangslagen, Wirtschaftsstrukturen und Betroffenheit durch die Mindestbesteuerung deutlich. Entsprechend lassen sich auf kantonaler Ebene oft zielgerichtetere Lösungen entwickeln als auf Bundesebene. Mehrere Kantone haben bereits Anpassungen vorgenommen oder eingeleitet.

Der Bundesrat verweist im Zusammenhang mit der Standortpolitik ausserhalb des Steuerrechts auch auf die Berichterstattung zum Postulat Gössi 23.3753 vom 22. Mai 2024 im Rahmen des Lageberichts zur Schweizer Volkswirtschaft.

### 3.3.3 Kapitalsteuer

Die Kapitalsteuer belastet das Eigenkapital von Unternehmen. Der Bund erhebt zwar seit 1998 keine Kapitalsteuer mehr, das Steuerharmonisierungsgesetz verpflichtet jedoch die Kantone, neben dem Gewinn auch das Eigenkapital von juristischen Personen zu besteuern. In der Tarifgestaltung sind sie dabei autonom und seit 2009 können sie zudem die Gewinne an die Kapitalsteuer anrechnen.

Die Bedeutung der Kapitalsteuer hat in den letzten Jahren abgenommen: Ihr Anteil an den gesamten Erträgen der Kantone und Gemeinden aus Gewinn- und Kapitalsteuern liegt heute bei rund 11 Prozent (EFV, Finanzstatistik, Daten für 2023). International ist die Kapitalsteuer sehr unüblich.

#### *Wirkung der Kapitalsteuer*

Die Kapitalsteuer knüpft am Eigenkapitalbestand an und fällt unabhängig vom erzielten Gewinn an. Dadurch zehrt sie an der Substanz eines Unternehmens und wirkt degressiv bezogen auf die Eigenkapitalrendite: Je tiefer der Gewinn und folglich die Eigenkapitalrendite, desto höher ist die Belastung im Verhältnis zum Gewinn. In Jahren mit niedrigen Gewinnen oder Verlusten können die Unternehmen die Kapitalsteuer aus der laufenden Geschäftstätigkeit nicht finanzieren. Die Kapitalsteuer ist vor allem in Jahren mit schwachem Wirtschaftsgang belastend und ist aufgrund dieser Eigenschaft in der Wirkung das Gegenteil eines automatischen Stabilisators für die Konjunktur. Auch für Start-ups, die noch nicht die Gewinnzone erreicht haben, ist die Kapitalsteuer substanzzehrend.

Im Weiteren verzerrt die Kapitalsteuer die Kapitalstrukturneutralität, da sie ausschliesslich Eigen- und nicht Fremdkapital belastet. Sie reduziert dadurch die Attraktivität von Eigen- gegenüber Fremdkapital und führt tendenziell zu tieferen Eigenkapitalquoten der Unternehmen.

#### *Wechselwirkung mit der OECD/G20-Mindestbesteuerung*

Die Kapitalsteuer gilt im GloBE-Regelwerk als covered tax und fliesst damit in die Berechnung der effektiven Steuerbelastung ein. Da die Kapitalsteuer aber unabhängig vom Gewinn anfällt, führt sie zu stärkeren Schwankungen der effektiven Steuerbelastung relativ zum Gewinn über die Zeit. Wenn der Gewinn tief ist, ist die Kapitalsteuerlast relativ zum Gewinn hoch (manchmal über 100%); wenn der Gewinn hoch ist, ist diese Belastung tief.

Diese Schwankungen wirken sich in der Wechselwirkung mit der Mindestbesteuerung für die Unternehmen nachteilig aus: In Jahren mit tiefem Gewinn und tiefer Eigenkapitalrendite liegt die effektive Steuerbelastung unter Berücksichtigung der Kapitalsteuer unter Umständen deutlich über den erforderlichen 15 Prozent. Gleichzeitig ist die Kapitalsteuer relativ zum Gewinn gemäss GloBE in Jahren mit hoher Rendite niedrig, sodass die Unternehmen die erforderlichen 15 Prozent unter Umständen nicht erreichen und deshalb die Ergänzungssteuer zum Tragen kommt.

Weil die Kapitalsteuer also nicht beim Gewinn anknüpft, führt sie unter Umständen zu prozentualen Steuerbelastungen, die über die Zeit stark schwanken, was die steuererhöhende Wirkung der Ergänzungssteuer erhöht. Eine im Durchschnitt gleich hohe, ausschliesslich gewinnbasierte Besteuerung würde diese Effekte vermeiden.

#### *Aufhebung der Pflicht zur Erhebung Kapitalsteuer*

Weil die Kapitalsteuer in Bezug auf die Erfüllung der Mindestbesteuerung sehr unpräzise wirkt, besteht eine Möglichkeit darin, die Pflicht zur Erhebung der Kapitalsteuer aus dem Steuerharmonisierungsgesetz zu streichen. Dies würde den steuerpolitischen Spielraum der Kantone im Lichte der Mindestbesteuerung erweitern.

Eine teilweise oder vollständige Verlagerung der Belastung von der Kapital- auf die Gewinnsteuer würde Überbelastungen reduzieren, die sich aus Wechselwirkungen des Schweizer Steuerrechts mit der Mindestbesteuerung ergeben. Dies würde die Standortattraktivität stärken, die automatisch stabilisierende Wirkung des Steuersystems verbessern und einen Beitrag zur Kapitalstrukturneutralität leisten. Da der Staat Einnahmenschwankungen leichter über den Kapitalmarkt abfedern kann als Unternehmen, spricht auch aus stabilisierungspolitischer Sicht vieles für eine Entlastung bei der Kapitalsteuer.

### **3.3.4 Emissionsabgabe auf Eigenkapital**

Die Emissionsabgabe ist eine Stempelsteuer auf Bundesebene, welche die Aufnahme von Eigenkapital belastet. Der Steuersatz beträgt grundsätzlich 1 Prozent des den Freibetrag von 1 Million Franken übersteigenden Kapitals. Früher war auch die Fremdkapitalfinanzierung mit der Emissionsabgabe belastet, seit dem 1. März 2012 betrifft die Abgabe ausschliesslich die Eigenfinanzierung.

Die Einnahmen des Bundes aus der Emissionsabgabe belaufen sich jährlich auf rund 240 Millionen Franken (Statistik Fiskaleinnahmen; Durchschnitt letzte verfügbare Jahre 2016-2025). Als Finanztransaktionssteuer knüpft die Emissionsabgabe allein an einer Vermögensumschichtung in Form einer Kapitalaufnahme an und berücksichtigt im Unterschied zu allgemeinen Steuern auf Einkommen, Konsum oder Vermögen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerzahlenden nicht.

#### *Verzerrungen der Kapitalstruktur und Gewinnverwendung*

Da die Abgabe seit dem 1. März 2012 ausschliesslich die Eigenfinanzierung betrifft, verletzt sie die Kapitalstrukturneutralität zuungunsten von Eigenkapital. Gerade in Krisensituationen erschwert sie notwendige Rekapitalisierungen und schwächt die finanzielle Widerstandsfähigkeit der Unternehmen.

Zudem verletzt die Emissionsabgabe die Gewinnverwendungsneutralität. Sie benachteiligt die Aussenfinanzierung gegenüber der Finanzierung aus einbehaltenen Gewinnen und setzt Anreize zur Gewinnrückbehaltung (Thesaurierung). Dadurch beeinträchtigt sie die kapitalmarktgestützte Allokation von Investitionsmitteln und wirkt insbesondere für wachstumsorientierte Unternehmen nachteilig. Start-ups und junge Unternehmen tragen die Abgabe häufig bereits bevor sie Gewinne erzielen, während etablierte Unternehmen sie durch Thesaurierung reduzieren können.

### *Keine Anrechnung im Rahmen der Mindestbesteuerung*

Im Rahmen der OECD/G20-Mindestbesteuerung gilt die Emissionsabgabe nicht als anrechenbare Steuer (covered tax). Sie fliesst daher nicht in die Berechnung der effektiven Steuerbelastung nach GloBE ein. Selbst wenn die Gesamtsteuerbelastung inklusive Emissionsabgabe 15 Prozent der GloBE-Bemessungsgrundlage erreicht, greift eine Ergänzungssteuer, da die Emissionsabgabe unberücksichtigt bleibt. Die Abgabe leistet somit keinen Beitrag zur Erreichung der Mindestbesteuerung.

### *Abschaffung der Emissionsabgabe*

Eine Möglichkeit bestünde in der Abschaffung der Emissionsabgabe. Eine Reform zur Reduktion der ökonomischen Ineffizienzen – etwa mittels einer Senkung des Steuersatzes, zusätzlicher Ausnahmen oder Erhöhung des Freibetrags – erscheint dagegen nicht zielführend bzw. lässt sich nicht steuersystematisch begründen und würde zudem das Verhältnis von administrativem Aufwand und Einnahmen aus der Abgabe noch ungünstiger machen. Der Bundesrat verweist in diesem Zusammenhang auch auf seinen Bericht vom 19. September 2025 «Emissionsabgabe startup-freundlicher ausgestalten» in Erfüllung des Postulats 23.3262 Silberschmidt.

Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Abschaffung der Emissionsabgabe am 13. Februar 2022 in einer Volksabstimmung unter anderem aufgrund der damit verbundenen Mindereinnahmen deutlich abgelehnt wurde (63 Prozent Nein-Stimmen), während aus Sicht von Bundesrat und Parlament die Vorteile überwogen hätten. Bei einem erneuten Anlauf wären daher beispielsweise Vorschläge zur Gegenfinanzierung der wegfallenden Einnahmen aufzuzeigen.

### **3.3.5 Verrechnungssteuer auf Kapitalerträge**

Die schweizerische Verrechnungssteuer beträgt 35 Prozent auf Kapitalerträgen wie Dividenden und Zinsen. Unternehmen führen diesen Betrag bei der Auszahlung von Dividenden und Zinsen an die Eidgenössische Steuerverwaltung ab. Die Anlegerinnen und Anleger erhalten folglich nur 65 Prozent der ihnen zustehenden Kapitalerträge. Im internationalen Vergleich ist dieser Steuersatz hoch. Die Verrechnungssteuer dient im Inland primär als Sicherungssteuer: In der Schweiz ansässige Steuerpflichtige erhalten sie vollständig zurück, sofern sie die Kapitalerträge für die Einkommensbesteuerung korrekt deklarieren.

Bei ausländischen Anlegerinnen und Anlegern besteht hingegen kein Sicherungsinteresse, weil sie a priori nicht in der Schweiz steuerpflichtig sind. Ihr Rückerstattungsanspruch richtet sich nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA). Je nach Abkommen ist jedoch nur eine teilweise Rückerstattung möglich, womit eine Sockelsteuer bestehen bleibt. Ohne DBA entfällt der Rückerstattungsanspruch vollständig. Im internationalen Verhältnis erfüllt die Verrechnungssteuer daher primär einen fiskalischen Zweck.

Für die Standortattraktivität ist die weitgehende Entlastung konzerninterner Dividenden zentral. Verbleibende Sockelsteuern mindern die Attraktivität von Investitionen in der Schweiz und begünstigen Ausweichstrukturen, etwa durch Zwischenholding-Strukturen in Luxemburg oder den Niederlanden.

Die Verrechnungssteuer auf Zinsen beeinträchtigt zudem den Schweizer Fremdkapitalmarkt. Obligationen, die Schweizer Unternehmen im Inland emittieren, sind für ausländische Anleger unattraktiv. Eine Rückforderbarkeit kann diesen Nachteil nur teilweise beseitigen, weil Rückerstattungen administrativen Aufwand und Liquiditätsnachteile verursachen. Unternehmen weichen deshalb häufig auf Emissionen über ausländische Tochtergesellschaften aus. Dies schwächt den Emissionsstandort Schweiz und reduziert inländische Wertschöpfung.

### *Reform der Verrechnungssteuer*

Bundesrat und Parlament wollten die Verrechnungssteuer auf Zinsen bereits früher weitgehend abschaffen. Die Vorlage scheiterte jedoch am 25. September 2022 in der Volksabstimmung mit 52 Prozent Nein-Stimmen. Ein Gegenargument betraf die Schwächung des Sicherungszwecks.

Theoretisch liesse sich die negative Wirkung der Verrechnungssteuer auf den Fremdkapitalmarkt jedoch beseitigen, ohne die Steuersicherung zu schwächen. Voraussetzung dafür wäre ein Systemwechsel zum sogenannten Zahlstellenprinzip. Dieses sieht vor, dass nicht der Emittent der Obligation – beispielsweise eine Schweizer Unternehmensgruppe – die Verrechnungssteuer abführt, sondern die Zahlstelle, in der Regel die Bank, welche die Zinszahlung an die Anlegerinnen und Anleger ausrichtet. Die Bank könnte dabei die Verrechnungssteuer ausschliesslich für inländische Anlegerinnen und Anleger abführen, während sie ausländischen Anlegerinnen und Anlegern die Zinszahlung ohne Abzug überweisen würde. Diese hätten folglich keinen Liquiditätsnachteil mehr. Alternativ liesse sich das Ziel auch durch ein Meldeverfahren im Rahmen eines automatischen Informationsaustauschs im Inland erreichen, bei dem die Zahlstelle die Zinserträge inländischer Anlegerinnen und Anleger den Steuerbehörden direkt meldet.

Eine solche Differenzierung zwischen in- und ausländischen Anlegerinnen und Anlegern würde es ermöglichen, den Standortnachteil der Verrechnungssteuer für ausländische Anlegerinnen und Anleger zu beseitigen, bei denen die Schweiz kein Steuersicherungsinteresse hat. Gleichzeitig könnte für inländische Anlegerinnen und Anleger der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer weiterhin gewährleistet bleiben.

Der Vorschlag eines Wechsels zum Zahlstellenprinzip wurde in der Vernehmlassung zur erwähnten Vorlage jedoch abgelehnt und wurde daher vom Bundesrat nicht weiterverfolgt.

Als weitere Option liesse sich zur Stärkung der administrativen Effizienz und der Kapitalmarktattraktivität die Einführung eines vereinfachten, schnellen Entlastungsverfahrens für überschüssige Quellensteuern auf Dividenden und Zinsen prüfen (analog zur «FASTER»-Richtlinie der EU über eine schnellere und sichere Entlastung von überschüssigen Quellensteuern, die ab 1. Januar 2030 anwendbar sein wird).

Der Bundesrat hat bereits im November 2025 ein Paket mit administrativen Entlastungsmaßnahmen für Unternehmen beschlossen, unter anderem im Bereich der Verrechnungssteuer. Dieses Paket ist bewusst auf rasch umsetzbare und kurzfristig wirksame Vereinfachungen ausgerichtet. Der Start der Vernehmlassung ist noch im ersten Halbjahr 2026 geplant.

### **3.3.6 Residualsteuern**

Als Residual- oder Sockelsteuer bezeichnet man das in DBA dem Quellenstaat eingeräumte beschränkte Recht, bestimmte Einkünfte – typischerweise Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren – mit einem prozentualen Satz auf dem Bruttoertrag zu besteuern. In den letzten Jahren lässt sich international eine Ausweitung solcher Residualsteuern auf weitere Einkunftsarten beobachten. Insbesondere Entwicklungs- und Schwellenländer fordern vermehrt Residualsteuerrechte auf zusätzlichen Einkünften, da diese eine vergleichsweise leicht administrierbare Einnahmequelle darstellen. Entsprechend steigt in DBA-Verhandlungen der Druck, den Quellenstaaten erweiterte Besteuerungsrechte einzuräumen.

Das UNO-Musterabkommen enthält seit 2017 eine Bestimmung zu Residualsteuern auf technische Dienstleistungen (Art. 12A) und wurde seither weiterentwickelt. 2021 kam eine Regelung zu digitalen Dienstleistungen (Art. 12B) hinzu, 2025 eine weitere zu Dienstleistungen jeglicher Art (Art. 12AA). In einzelnen Regionen, etwa in Subsahara-Afrika, ist die Aufnahme solcher Bestimmungen inzwischen faktisch Voraussetzung für den Abschluss eines DBA. Parallel dazu stärkt die im Rahmen der OECD/G20-Mindestbesteuerung eingeführte Subject-to-Tax-Rule (STTR) die Besteuerungsrechte von Quellenstaaten bei gewissen konzerninternen Zahlungen, sofern diese im Empfängerstaat einer niedrigen Besteuerung (unter

9 Prozent) unterliegen. Eine Vertragspartei eines DBA mit einem Entwicklungsland ist verpflichtet, auf dessen Begehren eine STTR in das DBA aufzunehmen.

Diese Entwicklungen spiegeln einen Trend wider, in internationalen Abkommen die Besteuerungsrechte der Markt- und Quellenstaaten auszubauen.

#### *Auswirkungen für die Schweiz*

Die Zunahme von Residualsteuerrechten stellt für die Schweiz eine standort- und fiskalpolitische Herausforderung dar. Residualsteuern knüpfen am Bruttoertrag an, während die Gewinnsteuer den Gewinn nach Abzug des Aufwands erfasst. Besteht ein hoher Kostenanteil, kann selbst ein nominell tiefer Residualsteuersatz zu einer Überbesteuerung führen.

Da die Schweiz als Ansässigkeitsstaat die ausländische Residualsteuer bis zu einem bestimmten Betrag an die Gewinnsteuer anrechnen muss, trägt in der Linie nicht der Leistungserbringer die zusätzliche Steuerlast. Stattdessen wird das Schweizer Steuersubstrat geschmälert oder vollständig aufgezehrt.

Diese Effekte sind für die Schweiz nachteilig, da ihre Wirtschaft wissens- und dienstleistungsintensiv ist und Schweizer Unternehmen häufig Empfängerinnen grenzüberschreitender Lizenz-, Zins- und Dienstleistungszahlungen sind. Die Schweiz hat daher ein Interesse, dass DBAs keine oder möglichst tiefe Residualsteuern auf solche Zahlungen vorsehen, und setzt sich entsprechend in bilateralen und multilateralen Verhandlungen dafür ein.

#### *Bedarf nach Ausbau des DBA-Netzes*

DBAs erhöhen die Rechtssicherheit und vermeiden Doppelbesteuerung. Ohne DBA können ausländische Quellenstaaten ihre nationalen Quellensteuern unbeschränkt erheben. Im Weiteren ist im Schweizer Recht ohne DBA eine Anrechnung ausländischer Quellensteuern an die schweizerischen Steuern nicht möglich. Die ausländischen Quellensteuern werden lediglich als Aufwand berücksichtigt.

Ein dichtes Netz an Doppelbesteuerungsabkommen mit möglichst tiefen Residualsteuersätzen bleibt für die Standortattraktivität zentral. Bestehen solche Abkommen nicht oder sehen sie höhere Residualsteuern vor als solche mit anderen Staaten, kann dies zu Standortnachteilen führen. So unterliegt etwa die Schweiz im Verhältnis zu den USA einem Residualsteuersatz von 5 % auf konzerninterne Dividenden. Andere Staaten wie etwa die Niederlande oder Luxemburg sehen in vergleichbaren Konstellationen in ihrem DBA mit den USA einen Nullsatz vor. Zur Vermeidung von Doppelbesteuerung rechnet die Schweiz in der Regel die ausländische Steuer bis zur Höhe des im Abkommen vorgesehenen Residualsteuersatzes an (Anrechnungsmethode).

Aus fiskalischer und standortpolitischer Sicht ist es für die Schweiz grundsätzlich vorteilhaft, die Besteuerungsrechte der Quellenstaaten auf Dienstleistungen, Lizenzgebühren und Zinsen zu begrenzen. Zu restriktive Positionen bergen jedoch das Risiko, dass DBA-Verhandlungen scheitern, was für Schweizer Unternehmen insgesamt nachteiliger wäre als ein moderates Residualsteuerrecht.

So akzeptierte die Schweiz bisher in einzelnen Abkommen (z. B. mit Brasilien, Indien oder Angola) bspw. Residualsteuern auf technische Dienstleistungen von bis zu 10 Prozent, jeweils im Rahmen eines Gesamtkompromisses. Ziel bleibt, mit einem funktionierenden DBA-Netz Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten und Doppelbesteuerungen möglichst wirksam zu vermeiden.

Alternativ hätte die Schweiz die Möglichkeit, ausländische Quellensteuern auch ohne DBA anzurechnen. Eine solche Regelung könnte Schweizer Unternehmen kurzfristig entlasten, würde jedoch das inländische Steueraufkommen mindern und könnte die Verhandlungsposition der Schweiz in DBA-Gesprächen schwächen. Zudem könnte sie Anreize für Wertschöpfungsverlagerungen ins Ausland schaffen.

Der Bundesrat hat sich deshalb zuletzt in seiner Stellungnahme vom 13. November 2019 zur Motion Noser 19.4118 gegen eine nationale Anrechnung von Quellensteuern ohne DBA ausgesprochen.

### 3.4 Fazit zum Bereich der Unternehmenssteuern

Die Unternehmensbesteuerung befindet sich international im Wandel und namentlich die OECD/G20-Mindestbesteuerung stellt die Steuer- und Standortpolitik auf Bundes- und Kantonsebene vor unmittelbare Herausforderungen. Traditionelle steuerliche Standortinstrumente verlieren mit der Mindestbesteuerung an Wirkung. Es verbleiben zugleich Spielräume u.a. bei der Ausgestaltung von Bemessungsgrundlagen, bei (substanzgebundenen) Förderinstrumenten sowie im Umgang mit Unternehmenssteuern, die nicht direkt beim Gewinn anknüpfen oder für die Mindestbesteuerung gar nicht erst angerechnet werden.

Der Bundesrat verortet vor dem Hintergrund der dynamischen internationalen Entwicklung im Unternehmenssteuerbereich prioritären Handlungsbedarf. Er wird diesen im Rahmen der anstehenden und verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Überführung der Mindestbesteuerungsverordnung in ein Bundesgesetz weiter vertiefen. Ziel bleibt es, das Steuersubstrat in der Schweiz zu sichern und zugleich die Rechtssicherheit und Standortattraktivität zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang stellen sich strategische Fragen zur Ausgestaltung des Schweizer Unternehmenssteuerrechts im Allgemeinen sowie auch zur künftigen Umsetzung der Mindeststeuer im Speziellen (Box 2). Auch gilt es, die ersten Erfahrungen aus der Anwendung der Mindestbesteuerung zu berücksichtigen. Der Bundesrat wird dem Parlament bis spätestens 2029 eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

#### **Box 2: Ausgestaltungsfragen bei der nationalen Umsetzung der Mindestbesteuerung**

Die nationale Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung stellt die Schweiz vor mehrere strategische und institutionelle Entscheide. Im Zentrum stehen Fragen der Einnahmenaufteilung zwischen Bund und Kantonen, der Zuständigkeiten für Umsetzung und Vollzug sowie der Ausgestaltung der nationalen Ergänzungssteuer im veränderten internationalen Umfeld. Diese Fragen sollen im Rahmen der Überführung der heutigen Verordnung in ein Gesetz vertieft werden.

##### *Aufteilung der Einnahmen zwischen Bund und Kantonen*

Die Übergangsbestimmung der Bundesverfassung sieht vor, dass die Einnahmen aus der nationalen Ergänzungssteuer im Verhältnis 75 Prozent Kantone zu 25 Prozent Bund aufgeteilt werden. Der kantonale Anteil wird jenen Kantonen zugewiesen, in denen die Geschäftseinheiten der betroffenen Unternehmensgruppen angesiedelt sind, und fällt umso höher aus, je stärker die ordentliche Steuerbelastung dieser Einheiten unter der Mindestschwelle von 15 Prozent liegt.

Diese Einnahmenaufteilung entfaltet bedeutende steuerpolitische Anreizwirkungen. Senkt ein Kanton die ordentliche Gewinnsteuer unter 15 Prozent, reduziert sich zwar die kantonale Gewinnsteuer, gleichzeitig ist jedoch mit einer Neutralisierung durch die Ergänzungssteuer zu rechnen. Da ein Viertel der Ergänzungssteuereinnahmen aktuell an den Bund fliesst, lohnt sich die Steuersenkung fiskalisch für den Kanton oft nicht. Dass ein Teil der Einnahmen an den Bund fliesst, hat darum bereits mehrere Kantone dazu veranlasst, die Mindestbesteuerung durch Anpassungen der ordentlichen Unternehmenssteuern selbst sicherzustellen. Je höher der Bundesanteil an der Ergänzungssteuer ist, desto stärker sind diese Anreize für die Kantone. Dieser Anreiz, die Mindestbesteuerung selbst sicherzustellen, besteht in Bezug auf die QDMTT, weil diese Unternehmensgewinne in der Schweiz erfasst. Bei der IIR hat die Höhe des Kantonsanteils keinen Einfluss auf diesen Anreiz, weil die von der IIR erfassten Unternehmensgewinne im Ausland anfallen.

Die gewählte Einnahmenaufteilung war sowohl in den parlamentarischen Beratungen als auch im Abstimmungskampf vor der Volksabstimmung ein zentrales Element der politischen

Auseinandersetzung und dürfte bei der Überführung der Verordnung in ein Gesetz erneut diskutiert werden.

#### *Verantwortlichkeiten für Umsetzung und Vollzug*

Die nationale Ergänzungssteuer ist rechtlich als Bundessteuer ausgestaltet. Damit liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, der auch für die Einhaltung der internationalen Vorgaben verantwortlich ist. Der Vollzug der Steuer – Veranlagung und Bezug – erfolgt hingegen durch die Kantone. Diese föderalistische Ausgestaltung entspricht der Praxis bei der direkten Bundessteuer.

Um den administrativen Aufwand für multinationale Unternehmensgruppen mit Geschäftseinheiten in mehreren Kantonen zu begrenzen, kommt das sogenannte Lead-Kanton-Modell (One-Stop-Shop) zur Anwendung. Ein Lead-Kanton – jener mit dem Hauptsitz oder der wirtschaftlich bedeutendsten Geschäftseinheit – führt das gesamte Veranlagungsverfahren für die Unternehmensgruppe in der Schweiz durch und verteilt die Steuererträge anschliessend an den Bund und die übrigen Standortkantone.

Diese föderale Lösung stützt sich auf die Unternehmensnähe der kantonalen Steuerverwaltungen und vermeidet Doppelspurigkeiten im Kontakt mit den Unternehmen. Gleichzeitig bringt sie Herausforderungen mit sich, da die GloBE-Regeln technisch komplex sind und auf internationalen Rechnungslegungsstandards beruhen. Der Aufbau dieses spezialisierten Fachwissens in mehreren Kantonen erfordert Koordination. Der Eidgenössischen Steuerverwaltung kommt dabei eine Aufsichts- und Koordinationsrolle zu, um eine einheitliche Vollzugspraxis und internationale Akzeptanz sicherzustellen. Die ersten Vollzugserfahrungen werden in die Arbeiten zur Gesetzesüberführung einfließen.

#### *Verzicht auf den qualifizierenden Status «Q»?*

Die Einführung des in der OECD und G20 per 2026 vereinbarten Side-by-Side-Systems verändert die strategische Ausgangslage für die Ausgestaltung der nationalen Ergänzungssteuer. Dieses System schützt US-Unternehmensgruppen vor der Anwendung der internationalen Ergänzungssteuern (IIR/UTPR). Derzeit ist die Anwendung des Side-by-Side-Systems auf die USA beschränkt, es ist jedoch denkbar, dass zukünftig auch Unternehmensgruppen aus anderen Staaten vom Side-by-Side-System profitieren werden. In diesem Zusammenhang wurde in der Schweiz auch die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz aus der Mindestbesteuerung aussteigen, an einer qualifizierten nationalen Ergänzungssteuer (QDMTT) festhalten oder zu einer nicht qualifizierenden DMTT übergehen soll.

Eine QDMTT muss sämtliche unter die Mindestbesteuerung fallenden Unternehmensgruppen erfassen, einschliesslich US-Konzerne. Da andere Staaten die Gewinne von US-Unternehmensgruppen jedoch nicht mit den internationalen Ergänzungssteuern abschöpfen können, sondern diese Gewinne lediglich dem US-Mindestbesteuerungssystem unterliegen, kann die Schweizer Ergänzungssteuer zu einer höheren Steuerbelastung dieser Unternehmen führen, die es sonst nicht gäbe. Dies kann die Standortattraktivität der Schweiz im Wettbewerb um US-Investitionen gegenüber jenen Staaten schwächen, die keine nationale Mindeststeuer kennen oder diese gegenüber US-Unternehmensgruppen nicht anwenden.

Ein Wechsel zu einer DMTT würde es erlauben, gezielt Ausnahmen – etwa für US-Unternehmensgruppen – vorzusehen. Dies würde die Schweiz als Investitionsstandort für US-Unternehmensgruppen attraktiver machen. Der Wechsel ginge jedoch mit einer Ungleichbehandlung von Unternehmensgruppen nach Herkunft sowie mit Doppelbesteuerungsrisiken für alle Nicht-US-Unternehmensgruppen einher. Grund für diese Risiken ist, dass die Schweiz mit einer DMTT den qualifizierenden Status «Q» verlöre. Zudem könnten andere Staaten die nationale Ergänzungssteuer der Schweiz womöglich nicht mehr als «covered tax» anerkennen, sondern ihre internationalen Ergänzungssteuern ohne deren Anrechnung anwenden.

Zahlreiche Staaten stehen vor vergleichbaren Entscheidungen, die internationale Entwicklung und Reaktion sind jedoch noch offen. Der Bundesrat wird die Abwägungen zugunsten

eines solchen Wechsels bei der Überführung der Verordnung in ein Gesetz erneut prüfen und dabei sowohl die internationalen Entwicklungen als auch die ersten praktischen Erfahrungen aus dem Vollzug der QDMMT berücksichtigen.

## 4 Einkommens- und Vermögenssteuern

### 4.1 Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele

Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern spielen alle drei Ziele – Standortattraktivität, Effizienz und Verteilung – eine wesentliche Rolle.

Gerade für einkommens- und vermögensstarke Personen ist die Steuerbelastung für den Niederlassungsentscheid ein wesentlicher Faktor. Die Schweiz ist in diesem Standortwettbewerb insgesamt gut positioniert, auch wenn kantonale Unterschiede ausgeprägt sind und die Besteuerung von Vermögen international eine Ausnahme darstellt.

Einkommens- und Vermögenssteuern beeinträchtigen zugleich das Effizienz-Ziel, weil sie private Entscheide etwa bezogen auf die Arbeitszeit oder den Sparentscheid verzerren. Solche Verzerrungen sind der Einkommens- und Vermögensbesteuerung jedoch innewohnend und lassen sich nicht gänzlich beseitigen. Dennoch bestehen im Schweizer Steuersystem grundsätzlich Möglichkeiten zum Abbau von Verzerrungen.

Einkommens- und Vermögenssteuern knüpfen direkt an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuersubjekte an und eignen sich daher besser als andere Steuern zur Erreichung von Verteilungszielen. Die direkte Bundessteuer ist zu diesem Zweck stark progressiv ausgestaltet. Die kantonalen Einkommensteuern sind volumenmässig zwar bedeutender, aber weniger progressiv ausgestaltet. Zusätzlich tragen zwar auch die kantonalen Vermögenssteuern zur Umverteilung bei. Dennoch findet der grösste Teil der Umverteilung in der Schweiz durch ausgabenseitige Massnahmen statt, insbesondere über die Sozialversicherungen (AHV). Die Schweiz zeichnet sich zudem durch eine im internationalen Vergleich eher ausgeglichene Verteilung der Markteinkommen (Einkommen vor staatlicher Umverteilung) aus, weshalb auch der Bedarf an einer steuerlichen Senkung der Ungleichheit geringer ist.

#### *Herausforderungen*

In internationalen Gremien wie der G20 und der UNO haben Diskussionen über eine stärkere Besteuerung sehr vermögender Personen zuletzt an Bedeutung gewonnen. Ausgangspunkt ist die in vielen Ländern zunehmende Vermögenskonzentration, die neue Forderungen nach höheren Steuern auf grosse Vermögen ausgelöst hat. Damit verbunden sind Bestrebungen, die internationale Zusammenarbeit in der Vermögensbesteuerung zu verstärken und Mindeststandards zu prüfen. Diese Dynamik erhöht den Erwartungsdruck auf Staaten mit attraktiven steuerlichen Bedingungen für mobile vermögende Personen. Für die Schweiz ist dies besonders relevant, weil sie trotz bereits bestehender Vermögensbesteuerung ein attraktiver Niederlassungsstandort für wohlhabende Personen ist.

Parallel dazu prägt die demografische Entwicklung die langfristige Tragfähigkeit der Personenbesteuerung. Die Bevölkerungsalterung führt dazu, dass die Anzahl der Erwerbstätigen weniger stark wächst als jener der Rentnerinnen und Rentner. Die demografische Alterung geht tendenziell mit einer geringeren Produktionsdynamik einher und kann sich auch in einer weniger dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen niederschlagen. Zugleich steigen die staatlichen Ausgaben – insbesondere für Sozialversicherungen, Gesundheit und Pflege. Zugleich könnte die Bedeutung von Vermögen und Vermögenseinkommen, insbesondere im Ruhestand zunehmen. Dies kann die Balance zwischen verschiedenen Einkommensarten verschieben.

Auch der technologische Fortschritt, insbesondere im Bereich der künstlichen Intelligenz KI, beeinflusst die Grundlagen der Einkommens- und Vermögenssteuern. Der technologische

Fortschritt kann Treiber von Produktivität und damit Wohlstand sein, was sich auch auf die Steuereinnahmen positiv auswirkt. Gleichzeitig kann KI einzelne Tätigkeiten über verschiedene Qualifikationsstufen hinweg verändern und bestehende Lohnstrukturen beeinflussen. Historische Erfahrungen mit technologischem Fortschritt zeigen jedoch, dass dieser bislang nicht zu dauerhafter Arbeitslosigkeit geführt hat. Es gibt derzeit auch keine belastbaren Hinweise, dass sich die Einkommensaufteilung zwischen Arbeit und Kapital im Zuge der jüngeren technologischen Entwicklungen in der Schweiz massgeblich verschoben hat. Das geltende Steuersystem erfasst sowohl Arbeits- als auch Kapitaleinkommen, sodass mögliche Verschiebungen innerhalb der Einkommensarten zudem nicht automatisch zu einer Erosion der Steuerbasis führen würden. Der Bundesrat wird im Jahr 2027 erneut einen Monitoring-Bericht zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt veröffentlichen. Dieser Bericht hat zum Ziel, Chancen und Risiken der digitalen Transformation frühzeitig zu erkennen. Gleichzeitig fordert das überwiesene Postulat 26.3003 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates WAK-N eine Studie zu einem Paradigmenwechsel im Steuersystem angesichts der durch KI verursachten Veränderungen des Arbeitsmarktes.

Gleichzeitig eröffnet der Einsatz von KI auch Chancen für eine effizientere Steuerverwaltung, etwa durch automatisierte Prüfprozesse oder verbesserte Risikomodelle. Diese Potenziale lassen sich jedoch nur ausschöpfen, wenn die Digitalisierung der Steuerverfahren schweizweit weiter voranschreitet.

Insgesamt sind diese internationalen, demografischen und technologischen Trends bei der nachfolgenden Reformdiskussion zu Aspekten der Einkommens- und Vermögensbesteuerung mit Blick auf die Sicherung der Standortattraktivität und der Einnahmen zu berücksichtigen.

## 4.2 Reform der Ehepaarbesteuerung

Die Schweiz kennt bei der Einkommensbesteuerung historisch die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren, während unverheiratete Personen individuell besteuert werden. In diesem System bemisst sich die Steuerbelastung eines Ehepaars nach dem Gesamteinkommen, unabhängig davon, wie sich die Einkommen zwischen den beiden Eheleuten verteilen.

Diese gemeinsame Besteuerung führt zu einer hohen Grenzsteuerbelastung des Zweiteinkommens eines Ehepaars und wirkt sich darum negativ auf die Erwerbsanreize der zweitverdienenden Person aus.

In der Volksabstimmung vom 8. März 2026 hat das Stimmvolk dem Übergang zur Individualbesteuerung zugestimmt. Mit der Individualbesteuerung besteuert der Staat jede Person unabhängig vom Zivilstand auf Basis ihres eigenen Einkommens.

Die Individualbesteuerung beseitigt nicht nur die steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren (Zivilstandsneutralität), sie reduziert zudem die zusätzliche Steuerbelastung auf dem Zweiteinkommen. Dadurch verbessern sich die Erwerbsanreize für Zweitverdienerinnen und Zweitverdiener, wodurch – auch unter Berücksichtigung der mit der Reform leicht erhöhten Progression bei der direkten Bundessteuer – insgesamt mit positiven Beschäftigungseffekten und folglich einer besseren Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zu rechnen ist. Die Reform lässt sich daher auch als Reaktion auf die demografischen Herausforderungen der Schweiz sehen, auf die durch eine bessere Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials reagiert wird.

Zudem führt die Individualbesteuerung, wie sie von der Stimmbevölkerung gutgeheissen wurde zu einer steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer um schätzungsweise 630 Millionen Franken pro Jahr (bezogen auf das Steuerjahr 2026).

Der Systemscheid zwischen gemeinsamer und individueller Besteuerung ist politisch jedoch noch nicht abgeschlossen. Eine Volksinitiative «Ja zu fairen Bundessteuern auch für Ehepaare – Diskriminierung der Ehe endlich abschaffen!» ist pendent, welche die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren in der Bundesverfassung verankern will. Diese Initiative

wird voraussichtlich Volk und Ständen unterbreitet. Der definitive Entscheid über das künftige Besteuerungssystem steht damit noch aus. Bei einer Annahme dieser Volksinitiative würden die oben beschriebenen positiven Beschäftigungseffekte je nach Umsetzung nur teilweise oder gar nicht eintreten.

### 4.3 Berücksichtigung des Arbeitspensums bei der Bemessung der Einkommenssteuer

Die Einkommensbesteuerung bei Bund und Kantonen knüpft am Gesamteinkommen an. Die Art der Entstehung des Einkommens ist grundsätzlich unerheblich. Beim Erwerbseinkommen bedeutet dies, dass das erzielte Einkommen vollständig besteuert wird, unabhängig davon, ob es mit einem Vollzeit- oder Teilzeitpensum oder auch durch Überstunden erarbeitet wurde. Erzielen zwei Personen mit unterschiedlichen Pensen dasselbe Einkommen, unterliegen sie folglich derselben Steuerbelastung. Die Frage der Berücksichtigung des Erwerbspensums stellt sich nicht nur im Steuerrecht, sondern auch in transferrelevanten Bereichen wie Sozialversicherungen oder Prämienverbilligungen. Der Bundesrat hat sich hierzu bereits im Bericht «Ursachen und Auswirkungen von Arbeitskräftemangel» vom 22. April 2026 in Umsetzung der Postulate 23.3380 Müller Leo und 23.4094 Paganini geäußert.<sup>9</sup>

Diese Ziffer diskutiert zwei Varianten zur steuerlichen Berücksichtigung des Erwerbspensums auf Bundesebene:

- Abzug für Vollzeiterwerbstätigkeit (Motion Müller Damian 23.4010; am 10. September 2025 zurückgezogen);
- Satzbestimmung ausgehend vom theoretischen Vollzeiteinkommen.

#### *Abzug für Vollzeiterwerbstätigkeit*

Der Abzug würde sich gemäss der Motion 23.4010 am maximalen Säule-3a-Abzug (2026: 7258 Franken) orientieren, individuell gelten und bei Bund und Kantonen Anwendung finden.

Zur Vermeidung von Schwelleneffekten unterstellt die hier analysierte Variante, dass der Abzug ab einem Pensum von 80 Prozent linear ansteigt. Die Abbildung 4 zeigt die Auswirkungen eines solchen Abzugs für Vollzeit-Erwerbstätigkeit bei einem Vollzeit-Einkommen von 100 000 Franken (direkte Bundessteuer, Unverheiratete, Steuerjahr 2026). Wie die Grafik zeigt, sinken der Durchschnitts- und der Grenzsteuersatz ab einem Pensum von 80 Prozent. Der Durchschnittssteuersatz ergibt sich aus der Steuerbelastung geteilt durch das Einkommen; der Grenzsteuersatz beschreibt die Steuerbelastung auf einen zusätzlich verdienten Franken. Grund für die Senkung der Steuersätze bei hohen Pensen ist, dass sich das steuerbare Einkommen mit steigendem Einkommen dank des Abzugs langsamer erhöht.

<sup>9</sup> «[Ursachen und Auswirkungen von Arbeitskräftemangel](#)» Bericht des Bundesrates vom 22. April 2026 in Erfüllung der Postulate 23.3380 Müller Leo und 23.4094 Paganini.

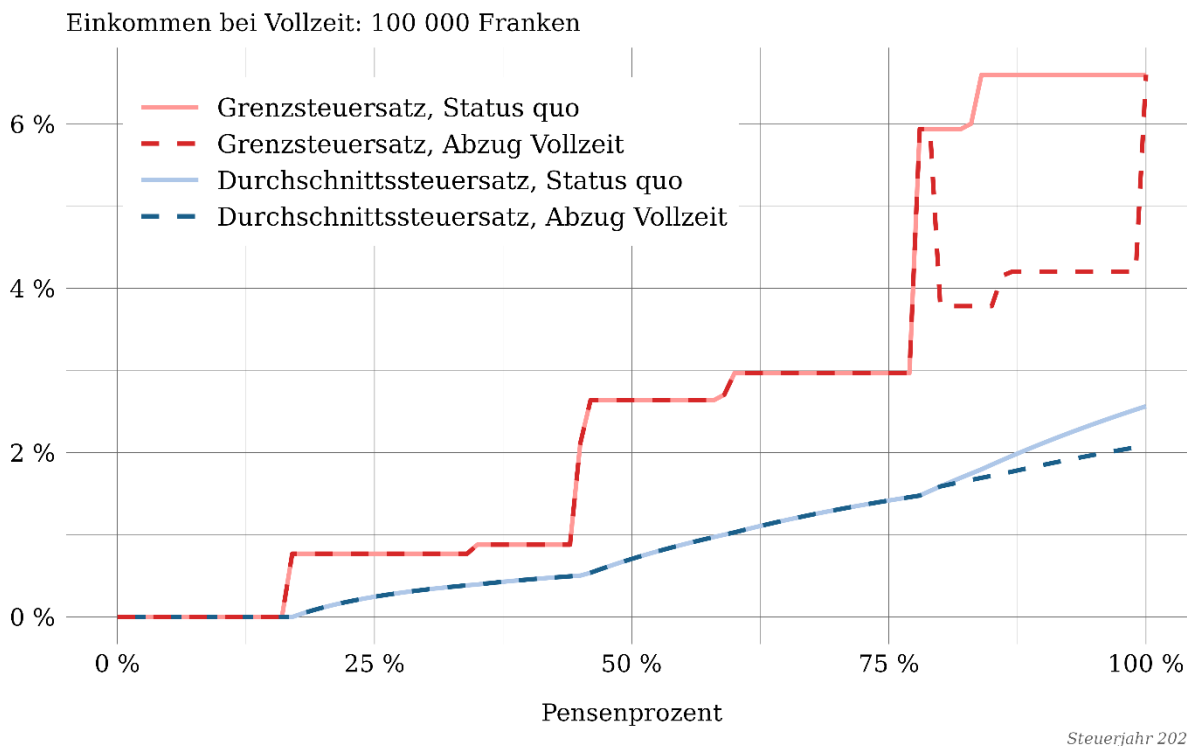


Abbildung 4: Auswirkungen eines Vollzeitabzugs auf Durchschnitts- und Grenzsteuersätze. Der Abzug steigt ab einem 80%-Pensum linear an. Er erreicht bei einem Vollzeitpensum 7258 Franken. Tarif für Unverheiratete, direkte Bundessteuer, Steuerjahr 2026.

#### Satzbestimmung auf Basis des Vollzeiteinkommens

Bei dieser Variante bestimmt das hypothetische Vollzeiteinkommen den Steuersatz, der anschliessend auf das tatsächlich erzielte Einkommen angewandt wird. Die *Abbildung 5* zeigt die Auswirkungen wiederum bei einem Einkommen bei Vollzeit von 100 000 Franken (direkte Bundessteuer, Unverheiratete, Steuerjahr 2026). Wie die Grafik zeigt, sind bei dieser Variante Durchschnitts- und Grenzsteuersatz unabhängig vom Pensum, weil in jedem Fall das theoretische Vollzeiteinkommen massgebend ist. Ausgehend vom Status quo resultiert bei tiefen Pensen eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes und bei hohen Pensen eine Senkung. Der Durchschnittssteuersatz entspricht unabhängig vom Pensum demjenigen, der im Status quo bei einem Vollzeitpensum erreicht wird.

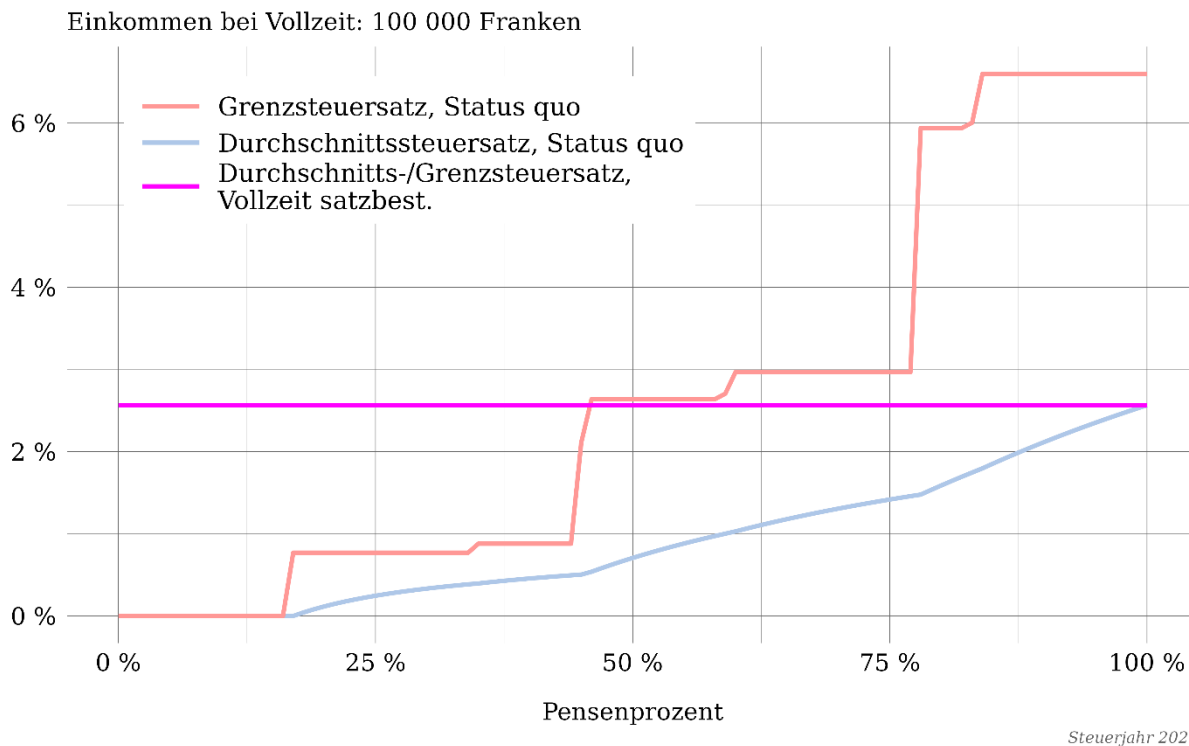


Abbildung 5: Auswirkungen der Satzbestimmung ausgehend vom Vollzeiteinkommen auf Durchschnitts- und Grenzsteuersätze. Tarif für Unverheiratete, direkte Bundessteuer, Steuerjahr 2026.

### Fazit

Eine Umsetzung der beiden dargelegten Varianten auf Basis der geltenden Tarife hätte unterschiedliche finanzielle Auswirkungen. Ein Vollzeitabzug führte zu Mindereinnahmen und erforderte bei Aufkommensneutralität Tarifierhöhungen. Die Satzbestimmung ausgehend vom theoretischen Vollzeiteinkommen würde bei Teilzeitbeschäftigten hingegen zu Mehreinnahmen führen und bei einer aufkommensneutralen Variante Tarifsenkungen erlauben. In beiden Fällen würden bei aufkommensneutraler Ausgestaltung Vollzeit- und hohe Teilzeitpensen entlastet, tiefe Teilzeitpensen hingegen stärker belastet.

Eine steuerliche Berücksichtigung des Arbeitspensums könnte Anreize zugunsten höherer Erwerbspensen setzen. Eine Umsetzung auch bei den kantonalen Einkommenssteuern würde diesen Effekt potenziell verstärken. Umgekehrt könnte der Anreiz zur Ausübung von geringfügigen Teilzeitpensen und damit zur Erwerbsbeteiligung je nach Modellausgestaltung vermindert werden. Wie der Bundesrat im Bericht «Ursachen und Auswirkungen von Arbeitskräftemangel» gezeigt hat, sind die Gründe für eine Teilzeiterwerbstätigkeit sehr vielfältig, wobei sie am häufigsten mit Betreuungs- oder anderen familiären Aufgaben im Zusammenhang stehen. Daher stellt sich auch die politische Frage, in welchen Konstellationen ein Vollzeitpensum als zumutbar zu erachten ist.

Eine Umsetzung wäre mit Abgrenzungs- und Vollzugsfragen verbunden (u.a. Messung und Nachweis des Pensums über Branchen und Arbeitsformen hinweg). Neben dem Steuerbereich stellt sich auch in anderen Rechtsgebieten die Frage, inwieweit das Arbeitspensum bei der Beurteilung des Leistungsanspruchs berücksichtigt werden soll.

#### 4.4 Tarifgestaltung bei der direkten Bundessteuer: Flat-Rate-Tax

Das Postulat verlangt explizit auch eine Beurteilung einer Flat-Rate-Tax. Der Tarif der direkten Bundessteuer ist heute direkt progressiv ausgestaltet (bis der verfassungsrechtliche Maximalsatz von 11,5 Prozent erreicht ist). Dies bedeutet, dass nicht nur der Durchschnittssteuersatz mit zunehmendem Einkommen steigt, sondern in der Regel auch der Grenzsteuersatz.

Die Kantone sind bei der Gestaltung der Steuertarife innerhalb der Schranken der Bundesverfassung frei. So verbietet gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung das verfassungsmässige Leistungsfähigkeitsprinzip eine degressive Besteuerung, also eine rückläufige prozentuale Steuerbelastung bei steigendem Einkommen.

##### *Geltende Progressivität, Umverteilungswirkung und automatischer Stabilisator*

Die Einkommenssteuer ist das zentrale steuerliche Instrument zur Einkommensumverteilung. Dies gilt insbesondere für die direkte Bundessteuer, weil diese dem interkantonalen Steuerwettbewerb entzogen ist. Die Progression des Bundessteuertarifs führt zu einer starken Konzentration der Steuerlast bei hohen Einkommen: Die obersten Einkommen tragen einen deutlich überproportionalen Anteil am Steueraufkommen (gemäss Daten 2022 bezahlen die obersten 10 Prozent der Steuerpflichtigen annähernd 80 Prozent der direkten Bundessteuern). Trotz dieser starken Konzentration der Steuerbelastungen bei den höchsten Einkommen relativiert das insgesamt geringe Volumen der direkten Bundessteuer jedoch die gesamtwirtschaftliche Umverteilungswirkung.

Im Vergleich dazu fallen die deutlich umfangreicheren kantonalen Einkommenssteuern in der Wirkung weniger progressiv aus. Erstens sind die Einkommenssteuertarife bei den Kantonen weniger progressiv als beim Bund. Zweitens leben Personen mit hohen Einkommen häufiger in Kantonen oder Gemeinden mit niedriger Steuerbelastung, was die effektive Progression insgesamt dämpft.

Die Progressivität führt nebst der Umverteilung auch dazu, dass die Einkommenssteuern als automatische Stabilisatoren im Konjunkturverlauf wirken. Hintergrund ist, dass die prozentualen Steuerbelastungen in konjunkturellen Abschwüngen im Zuge sinkender Einkommen abnehmen. Umgekehrt nehmen die prozentualen Steuerbelastungen im Aufschwung im Zuge steigender Einkommen zu.

##### *Abflachung der Progression durch eine Flat-Rate-Tax*

Eine Flat-Rate-Tax besteht aus einem einheitlichen Grenzsteuersatz und einem Freibetrag. Bis zur Erreichung des Freibetrags beträgt der Steuersatz Null. Oberhalb des Freibetrags bleibt der Grenzsteuersatz konstant und der Durchschnittssteuersatz nähert sich mit zunehmendem Einkommen diesem einheitlichen Grenzsteuersatz an. Dadurch entsteht eine indirekte Progression, weil der Freibetrag mit zunehmendem Einkommen immer weniger ins Gewicht fällt.

Abbildung 6 zeigt den Durchschnittssteuersatz und den Grenzsteuersatz im Status quo (direkte Bundessteuer, Steuerjahr 2026, Tarif für Unverheiratete) und für ein Reformszenario mit Flat-Rate-Tax. Die obere Grafik zeigt den Verlauf für Einkommen bis 900 000 Franken, die untere Grafik fokussiert auf das Einkommensspektrum bis 250 000 Franken.

Das dargestellte Szenario sieht einen Freibetrag von rund 25 000 Franken vor. Für Ehepaare ist dieser Freibetrag doppelt so hoch. Oberhalb des Freibetrags gilt der einheitliche Grenzsteuersatz von 5 Prozent. Diese Kombination aus Freibetrag und Grenzsteuersatz ist so gewählt, dass die Reform gemäss Schätzungen etwa aufkommensneutral wäre. Die Schätzungen müssten bei einer Ausarbeitung einer Vorlage aktualisiert werden.

Die Flat-Rate-Tax entspricht einer Tarifanpassung. Sie würde bei tiefen und mittleren Einkommen zu höheren und bei hohen Einkommen zu niedrigeren Durchschnitts- und Grenzsteuersätzen führen. Wie die Grafik zeigt, würde bei Unverheirateten die Steuerbelastung gemessen am Durchschnittssteuersatz bis zu einem steuerbaren Einkommen von rund 135 000 Franken steigen, oberhalb dieses Betrags würde die Steuerbelastung sinken.

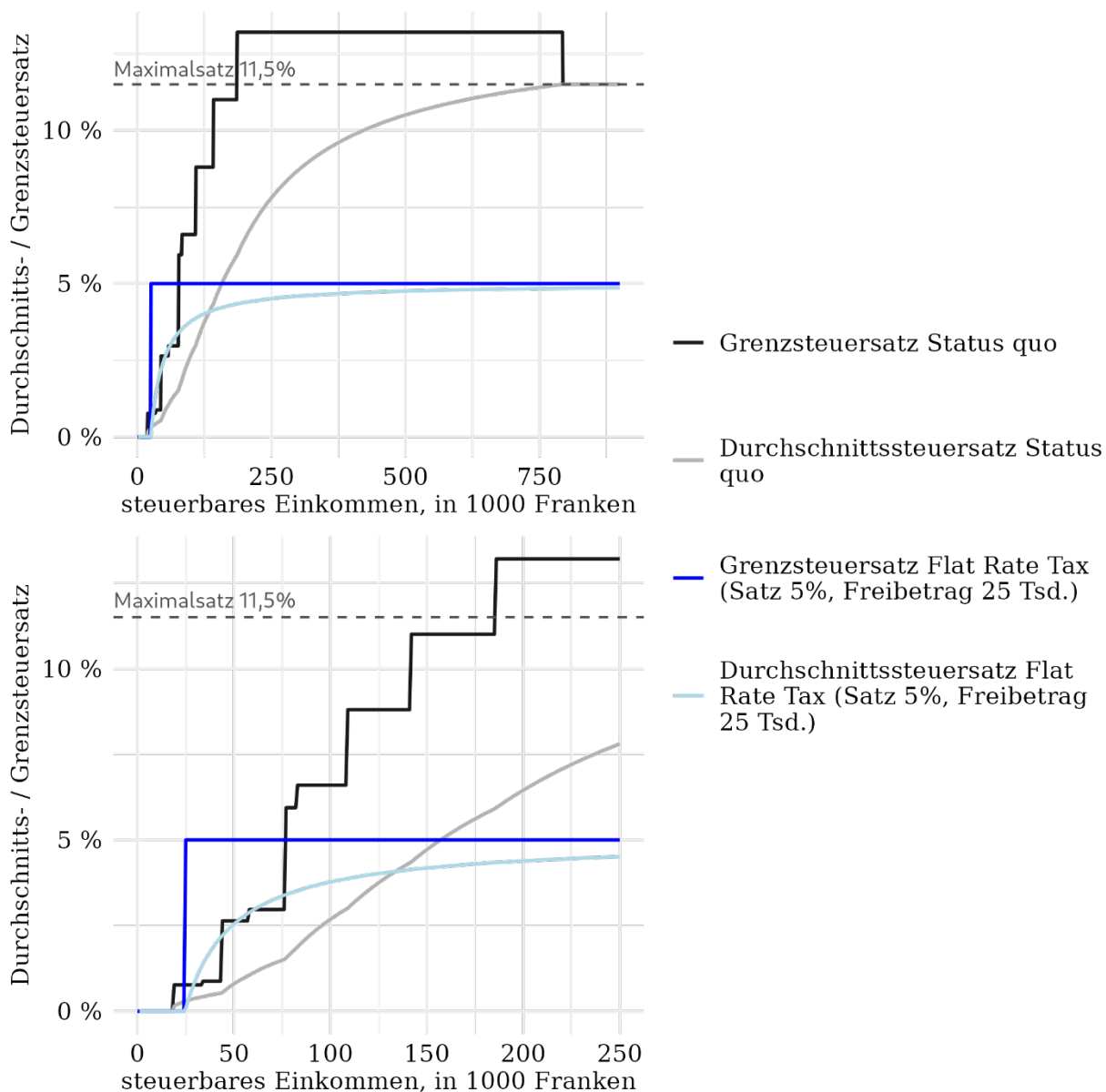


Abbildung 6: Durchschnitts- und Grenzsteuersatz, Status quo und in einem gemäss Schätzungen aufkommensneutralen Flat-Rate-Tax Szenario (Steuerjahr 2026, Daten 2022, Freibetrag bei Ehepaaren doppelt so hoch wie bei Unverheirateten; der Verheiratetenabzug fällt weg).

#### Vereinfachungspotenzial eines Einheitssteuersatzes

Ein Übergang zu einer Flat-Rate-Tax bei der direkten Bundessteuer würde systemische und administrative Vereinfachungen bewirken. Diese betreffen insbesondere zwei Bereiche des geltenden Rechts: die Ehepaarbesteuerung und die intertemporale Steuerplanung.

**Entschärfung des Zielkonflikts bei der Ehepaarbesteuerung (vgl. auch Ziff. 4.2):** Progressive Steuertarife führen bei der Paarbeuerung zu einem inhärenten Zielkonflikt. Es ist systemisch nicht möglich, gleichzeitig folgende zwei Gerechtigkeitspostulate zu erfüllen:

- Zivilstandsneutralität: Ein Ehepaar sollte gemäss diesem Gerechtigkeitspostulat gleich hohe Steuern bezahlen wie ein unverheiratetes Paar in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen.

- Globaleinkommensbesteuerung: Die Steuerbelastung eines Ehepaars sollte nicht davon abhängen, wie sich die Einkommen zwischen den Eheleuten verteilen (zum Beispiel 100/0 oder 50/50).

Die Individualbesteuerung erfüllt den Grundsatz der Zivilstandsneutralität, verletzt aber den Grundsatz der Globaleinkommensbesteuerung. Die gemeinsame Besteuerung von Ehepaaren erfüllt den Grundsatz der Globaleinkommensbesteuerung, verletzt aber die Zivilstandsneutralität. Ursache für den Zielkonflikt ist die Progressivität des Steuersystems. Aufgrund der Progressivität spielt es eine Rolle, ob das individuelle Einkommen jeder Person oder bei Ehepaaren das Gesamteinkommen Grundlage der Besteuerung ist.

Eine Flat-Rate-Tax würde bei der direkten Bundessteuer die Progressivität reduzieren und damit den Zielkonflikt zwischen Zivilstandsneutralität und Globaleinkommensbesteuerung entschärfen. Die Flat-Rate-Tax führt dazu, dass die Steuerbelastung mit steigendem Einkommen weniger stark ansteigt als heute bei der direkten Bundessteuer. Die Abschwächung der Progressivität reduziert die Bedeutung der Frage, ob der Steuersatz ausgehend vom Gesamteinkommen eines Ehepaars oder ausgehend vom individuellen Einkommen bestimmt wird.

*Reduktion von Steuerplanungspotenzial:* Ein zweiter Aspekt betrifft die Anreize zur Steueroptimierung durch Planung des Zeitprofils gewisser Einkünfte und Abzüge. In einem progressiven System hängt der Grenzsteuersatz von der Höhe des im jeweiligen Jahr erzielten Einkommens ab. Steuerpflichtige mit über die Zeit schwankenden Einkommen haben daher einen Anreiz, Einkommen und Abzüge strategisch über die Steuerperioden hinweg zu verteilen, um Progressionsspitzen zu brechen.

Ein Instrument zur Glättung der Progressionswirkung sind die freiwilligen Einkäufe in die 2. Säule der Altersvorsorge. Diese lassen sich in Jahre mit hohem Einkommen und damit hohem Grenzsteuersatz legen, um die maximale steuerliche Entlastungswirkung zu erzielen.

Ein Einheitssteuersatz neutralisiert diesen Gestaltungsspielraum weitgehend. Da der Grenzsteuersatz für die Mehrheit der Steuerpflichtigen über die Jahre konstant bleibt, entfällt der steuerliche Nutzen einer solchen zeitlichen Optimierung. Dies reduziert die Komplexität der Steuerplanung für die Steuerpflichtigen und verringert die volkswirtschaftlichen Verzerrungen, die durch rein steuerlich motivierte Entscheidungen entstehen.

#### *Fazit*

Nebst dem erwähnten Vereinfachungspotenzial würde eine Flat-Rate-Tax – ausgehend von den heute direkt progressiven Tarifen – die Umverteilungswirkung der direkten Bundessteuer deutlich abschwächen. Eine Abflachung der Progression würde der Schweiz Vorteile bringen im Wettbewerb um einkommensstarke Fachkräfte. Der Bundesrat hat zuletzt in seiner Stellungnahme vom 11. August 2021 zur Motion Hess 21.3923 erläutert, dass aus seiner Sicht die Nachteile einer Flat-Rate-Tax bei der direkten Bundessteuer unter anderem aufgrund der ungünstigen Verteilungswirkungen dennoch überwiegen. Für die Kantone kann die Flat-Rate-Tax ein Modell sein. So haben der Kanton Uri und in modifizierter Form auch die Kantone Basel-Stadt und Obwalden ein solches Modell umgesetzt.

#### **4.5 Reform der Berufskostenabzüge bei der Einkommenssteuer**

Unselbstständig Erwerbstätige können bei der direkten Bundessteuer und den kantonalen Steuern die zur Einkommenserzielung notwendigen Berufskosten als Gewinnungskosten abziehen. Abzugsfähig sind insbesondere Fahrtkosten, Mehrkosten für auswärtige Verpflegung sowie übrige Berufskosten; für bestimmte Kosten gelten Pauschalen, wobei teilweise der Nachweis höherer effektiver Kosten zulässig ist.

Mit der zunehmenden Verbreitung von mobilem Arbeiten und Homeoffice variieren die anfallenden Berufskosten stärker nach Arbeitsform und Arbeitsort. Pendeln verursacht insbesondere Fahrtkosten und Kosten für auswärtige Verpflegung, die heute grundsätzlich abzugsfähig

hig sind. Bei Arbeit im Homeoffice entstehen in erster Linie Raumkosten, die heute in der Regel nicht abzugsfähig sind. Das heutige System wirkt daher nicht entscheidungsneutral. Der Fahrkostenabzug trägt zu mehr Mobilität und damit verbundenen externen Effekten bei, weil die Abzugsfähigkeit die Kosten der Mobilität reduziert. Im Weiteren verursacht das heutige System vor allem bei kombiniertem Arbeiten einen erheblichen Deklarations- und Veranlagungsaufwand.

#### *Eckwerte der Botschaft des Bundesrates zur Pauschalierung*

Der Bundesrat wird 2026 eine Botschaft verabschieden mit dem Ziel, die Berufskostenabzüge unselbstständig Erwerbender zu vereinfachen und eine grössere Neutralität betreffend Arbeitsformen zu erreichen. Er hat am 8. Dezember 2023 gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung folgende Eckwerte beschlossen:

- *Weitgehende Pauschalierung der Berufskosten:* Kern der Vorlage bildet eine einheitliche Pauschale zur Berücksichtigung gewisser Berufskosten. Unter die Pauschale fallen beispielsweise die Kosten für auswärtige Verpflegung und sonstige Berufskosten. Aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung schliesst die Vorlage für die von der Pauschale erfassten Abzüge den Nachweis höherer effektiver Kosten aus.
- *Ausnahme von Fahrtkosten und auswärtigem Wochenaufenthalt:* Fahrtkosten und Wohnkosten für den auswärtigen Wochenaufenthalt sollen separat abzugsfähig bleiben. Im Sinne des Vernehmlassungsergebnisses trägt damit die Vorlage den stark variierenden individuellen und kantonalen Gegebenheiten Rechnung.

Der Bundesrat will den pauschalen Abzug bei der direkten Bundessteuer so festlegen, dass die Reform bei der direkten Bundessteuer gemäss Schätzungen aufkommensneutral ist. Die Kantone legen die Höhe ihrer Pauschalen in eigener Kompetenz fest.

## **4.6 Vermögensbezogene Steuern (Vermögensbestand und Vermögenseinkommen)**

Vermögensbezogene Steuern treten in der Schweiz in verschiedenen Formen auf. Das Steuersystem unterscheidet zwischen der Besteuerung des Vermögensbestands und jener des Vermögenseinkommens. Zudem differenziert es zwischen beweglichem Vermögen (z. B. Bankguthaben, Wertpapiere) und unbeweglichem Vermögen (Liegenschaften). Diese Kategorien unterliegen unterschiedlichen Regelungen auf Bundes- und Kantonsebene.

Die Besteuerung des *Vermögensbestands* knüpft am Eigentum an Vermögenswerten an und ist unabhängig von deren Ertrag. Die Vermögenssteuer wird ausschliesslich von den Kantonen erhoben; der Bund erhebt seit 1959 keine Vermögenssteuer mehr. Die Steuer belastet den Vermögensbestand unabhängig von der erzielten Rendite. Relativ zum Vermögenseinkommen fällt deshalb die Steuerbelastung umso höher aus, je tiefer die Vermögensrendite ist. Mehrere Kantone erheben zusätzlich Liegenschaftssteuern auf den Wert von Liegenschaften.

Die Besteuerung des *Vermögenseinkommens* erfasst die aus Vermögen erzielten Einkommen oder Wertzuwächse. Vermögenseinkommen unterliegen grundsätzlich der Einkommensbesteuerung von Bund und Kantonen. Die steuerliche Behandlung variiert jedoch stark nach Art des zugrundeliegenden Vermögens und der Art des Einkommens, wie nachfolgend ausgeführt wird.

#### *Besteuerung von Kapitalgewinnen*

Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen sind im Privatvermögen sowohl auf Bundes- wie auf kantonaler Ebene steuerfrei. Darunter fallen insbesondere Kursgewinne auf Aktien. Demgegenüber unterliegen Grundstücksgewinne (realisierte Kapitalgewinne auf unbeweglichem Vermögen) in allen Kantonen einer Grundstückgewinnsteuer. Die Steuersätze nehmen mit zunehmender Haltedauer ab. Auf Bundesebene sind Grundstücksgewinne steuerfrei.

#### *Besteuerung laufender Vermögenserträge*

Bei laufenden Vermögenserträgen aus beweglichem Vermögen hängt die Besteuerung vom Anlagentyp und gegebenenfalls von der Höhe der Beteiligung ab:

- Zinsen aus Bankguthaben oder Obligationen sind als Einkommen voll steuerbar.
- Dividenden unterliegen einer differenzierten Besteuerung:
  - o Dividenden aus Streubesitz sind in vollem Umfang als Einkommen steuerbar, obwohl die zugrundeliegenden Gewinne bereits auf Unternehmensebene mit der Gewinnsteuer belastet wurden.
  - o Bei qualifizierenden Beteiligungen (mindestens 10 Prozent am Unternehmen) kommt die Teilbesteuerung zur Anwendung. Beim Bund sind 70 Prozent der Dividende als Einkommen steuerbar, bei den Kantonen mindestens 50 Prozent. Ziel der Teilbesteuerung ist die Korrektur der wirtschaftlichen Doppelbelastung durch Gewinn- und Einkommenssteuern.

Bei unbeweglichen Vermögen sind die laufenden Erträge nach der Abschaffung des Eigenmietwerts ab 2029 nur noch bei vermieteten Liegenschaften steuerbar. Selbstgenutztes Wohneigentum unterliegt künftig keiner laufenden Einkommensbesteuerung mehr.

#### *Verzerrungen der Anlageentscheide*

Bewertungsunterschiede zwischen Vermögensklassen führen zu Verzerrungen der Anlageentscheide. Für liquide Vermögenswerte wie Kontoguthaben oder börsengehandelte Aktien existieren beobachtbare Marktpreise. Für Immobilien oder nicht kotierte Beteiligungen fehlen solche Preise, weshalb die Steuerbehörden Schätzverfahren anwenden. Diese führen oft zu Steuerwerten unterhalb der tatsächlichen Marktwerte.

Dadurch entstehen Anreize, das Vermögen in niedrig bewerteten Anlageklassen zu halten. Dies sind oft Vermögensklassen ohne beobachtbaren Marktwert. Aus diesem Grund setzt die Vermögenssteuer zugleich auch Anreize, Markttransaktionen zu vermeiden, die Marktpreise sichtbar werden lassen. Ein Beispiel dafür sind Börsengänge: Diese stellen eine Transaktion dar, die den Marktpreis der Aktien sichtbar machen und deshalb tendenziell zu steigenden Vermögenssteuerwerten führen.

#### *Bevorzugung von Kapitalgewinnen gegenüber laufenden Erträgen*

Die Steuerfreiheit privater Kapitalgewinne bei gleichzeitiger Besteuerung von Dividenden setzt Anreize, die Gewinne im Unternehmen zu behalten und nicht auszuschütten (Thesaurierung). Dadurch steigt der Unternehmenswert, was sich in steuerfreien Kursgewinnen niederschlägt.

Gerade bei profitablen, reifen Unternehmen verursacht diese Ungleichbehandlung eine ineffiziente Kapitalallokation. Die Gewinnthesaurierung verhindert, dass Mittel ausgeschüttet werden und Investitionen in wachstumsstärkere Unternehmen ermöglichen. Kapital bleibt so in weniger renditeträchtigen Strukturen gebunden, anstatt dorthin zu fließen, wo es volkswirtschaftlich die grösste Wirkung entfalten könnte.

#### *Verzerrung zwischen Fremd- und Eigenfinanzierung*

Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital verletzt das Prinzip der Kapitalstrukturneutralität. Dieses verlangt, dass Steuern die Kapitalstruktur nicht beeinflussen und Unternehmen diese nach betriebswirtschaftlichen Kriterien festlegen.

Im Steuersystem bestehen mehrere steuerlich bedingte Abweichungen von dieser Neutralität, die je nach Konstellation unterschiedlich wirken. Auf Unternehmensebene sind dies die Kapitalsteuer, die den Eigenkapitalbestand belastet, und die Emissionsabgabe, die die Aufnahme neuen Eigenkapitals verteuert (vgl. Ziff. 3.3.3 und 3.3.4). Die höchste Belastung betrifft jedoch Dividenden im Streubesitz. Hier greift die volle wirtschaftliche Doppelbelastung durch die Gewinnsteuer auf Unternehmensebene und die Einkommenssteuer bei den Anteilseignerinnen und Anteilseignern. Bei qualifizierten Beteiligungen ab 10 Prozent mildert oder korrigiert die Teilbesteuerung diese Doppelbelastung. Kapitalgewinne im Privatvermögen bleiben steuerfrei. Da solche Wertsteigerungen vor allem bei Aktien relevant sind, profitiert Eigenkapital von dieser Steuerfreiheit.

Zinsen auf Fremdkapital sind zwar als Einkommen steuerbar, auf Unternehmensebene jedoch abzugsfähig. Dadurch fällt keine Vor- und damit Doppelbelastung durch die Gewinnsteuer an.

In der Gesamtschau lässt sich nicht generell sagen, ob das Steuersystem Eigen- oder Fremdkapital bevorzugt. Die Wirkung hängt von der konkreten Konstellation ab. Gerade bei reifen Unternehmen mit breit gestreutem Aktionariat ergibt sich durch die Dividendenbesteuerung jedoch häufig eine Benachteiligung des Eigenkapitals, da die Teilbesteuerung nicht zum Tragen kommt. Mindestens in dieser Konstellation begünstigt das Steuersystem heute eine höhere Verschuldung, als sie aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre (*Debt Bias*).

#### *Bevorzugung qualifizierter Beteiligungen gegenüber Streubesitz*

Dividenden aus qualifizierenden Beteiligungen von mindestens 10 Prozent profitieren von der Teilbesteuerung, während Dividenden aus Streubesitz voll steuerbar sind. Damit erhält jemand mit einer Beteiligung von 10 Prozent an einem einzelnen Unternehmen eine privilegierte steuerliche Behandlung gegenüber jemandem, der an zwei Unternehmen mit je 5 Prozent beteiligt ist. Das Steuersystem schafft somit eine Verzerrung der Anlageentscheide zugunsten von hohen Beteiligungsanteilen gegenüber einer breiteren Diversifikation.

#### *Ungleichbehandlung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen*

Die steuerliche Behandlung von beweglichem Vermögen (z. B. Aktien, Obligationen, Bankguthaben) unterscheidet sich in mehreren Punkten von jener des unbeweglichen Vermögens (Liegenschaften).

Die kantonalen Vermögenssteuern erfassen grundsätzlich sämtliche Vermögensarten. In der Praxis bewerten die Kantone Liegenschaften jedoch häufig unter dem Marktwert, wobei sich die Bewertung zwischen den Kantonen stark unterscheidet. Viele Kantone erheben zusätzlich eine Liegenschaftssteuer, die ausschliesslich das unbewegliche Vermögen belastet. Ob Immobilien insgesamt stärker oder schwächer belastet werden als bewegliches Vermögen, hängt daher wesentlich von der kantonalen Bewertungspraxis und der gesetzlichen Ausgestaltung ab.

Auch bei der Besteuerung der Vermögenseinkommen bestehen systematische Unterschiede. Kapitalgewinne auf beweglichem Vermögen sind für Privatpersonen steuerfrei. Realisierte Aufwertungsgewinne auf Liegenschaften unterliegen dagegen in allen Kantonen einer Grundstückgewinnsteuer. Diese Ungleichbehandlung begünstigt bewegliches gegenüber unbeweglichem Vermögen.

Die laufenden Erträge aus Vermögen werden sowohl bei beweglichem als auch bei unbeweglichem Vermögen grundsätzlich als Einkommen besteuert. Mieterträge aus Renditeliegenschaften sowie Dividenden und Zinsen unterliegen der Einkommenssteuer. Mit der beschlossenen Abschaffung des Eigenmietwerts entfällt künftig die Besteuerung des laufenden Einkommens auf selbstgenutztem Wohneigentum, was diese Vermögensklasse tendenziell steuerlich begünstigt.

Solche Ungleichbehandlungen setzen jeweils Anreize, das Vermögen schwergewichtig in der steuerlich günstigeren Anlageklasse zu halten. Es resultiert eine Verzerrung der Anlageentscheide. Insgesamt ergibt sich jedoch kein klares Bild der relativen steuerlichen Belastung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Die effektive Behandlung hängt stark von der Vermögenszusammensetzung und den kantonalen Rahmenbedingungen ab.

### *Bevorzugung von Kapitalleistungen gegenüber Rentenleistungen*

Das geltende Steuerrecht begünstigt Kapitalbezüge aus der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge, indem es diese – anders als die periodischen Rentenleistungen – getrennt vom übrigen Einkommen besteuert. Bei der direkten Bundessteuer kommt auf die Kapitalleistungen ein Satz zur Anwendung, der einem Fünftel des Satzes gemäss dem ordentlichen Tarif der Einkommenssteuer entspricht.

Eine gewisse steuerliche Entlastung für Kapitalleistungen ist gerechtfertigt. Grund dafür ist, dass die Empfängerinnen und Empfänger der einmalig anfallenden Kapitalleistung in eine höhere Progressionsstufe geraten. Ohne Korrektur würde daher eine Überbesteuerung resultieren, weil die Kapitalleistung wirtschaftlich betrachtet einen kontinuierlichen Einkommensstrom im Rentenalter ersetzt. Die geltende Entlastung für Kapitalleistungen geht jedoch darüber hinaus, so dass sie systematisch steuerliche Anreize zugunsten des Kapitalbezugs und zuungunsten der periodischen Rentenleistung setzt. Dies steht im Spannungsfeld zum Zweck der beruflichen Vorsorge, das Risiko der Langlebigkeit zu versichern. Eine periodische Rente ist besser geeignet, diesen Versicherungszweck zu erfüllen als eine einmalige Kapitalleistung.

#### **Box 3: Zur Einführung einer Bundesvermögenssteuer**

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Postulat 24.3761 Schaffner angekündigt, dass er die Thematik der Bundesvermögenssteuer im vorliegenden Bericht aufnehmen werde.

Eine Einführung der Vermögenssteuer auf Bundesebene würde eine Verfassungsänderung erfordern, weil in der geltenden Bundesverfassung eine solche Ermächtigung fehlt.

Der Bundesrat hat sich zuletzt im Bericht vom 22. November 2023 zum Postulat 17.4292 Derder «Kapital- und Vermögenssteuern stark wachsender KMU senken» sowie in seiner Stellungnahme vom 28. August 2024 zum Postulat Schaffner 24.3761 «Prüfung einer Vermögenssteuer auf Bundesebene» mit der Frage befasst. Er beurteilt die Einführung einer Vermögenssteuer auf Bundesebene kritisch und stützt seine Einschätzung dabei namentlich auf folgende Argumente:

Empirische Studien zeigen, dass Vermögen stark auf Belastungsveränderung reagiert, beispielsweise weil eine Vermögenssteuer die Standortwahl vermögender Personen beeinflusst. Dies zeigten neben empirischen Untersuchungen zuletzt auch Erfahrungsberichte aus Norwegen nach der Erhöhung der Vermögenssteuer. Die zu erwartenden Ausweichreaktionen legen nahe, mit der Vermögenssteuerbelastung behutsam umzugehen.

Eine Vermögenssteuer auf Bundesebene würde auf die gleiche Bemessungsgrundlage zugreifen wie diejenigen der Kantone. Sie würde dadurch die kantonalen Vermögenssteuern konkurrenzieren und so deren Ergiebigkeit reduzieren.

Weil die Vermögenssteuer die Vermögenswerte unabhängig vom darauf erzielten Einkommen belastet, lässt sie sich schliesslich bei tiefen Renditen unter Umständen nicht aus dem Vermögenseinkommen finanzieren. In diesem Fall zehrt sie an der Substanz. Steuerpflichtige müssen die Vermögenssteuer unter Umständen durch Veräusserung von Vermögensteilen begleichen.

Der Bundesrat hat angesichts dieser degressiven Wirkung in seinem Postulatsbericht von 2023 eine Verlagerung von substanz- zu ertragsbasierten Steuern als vorteilhaft beurteilt. Die Einführung einer Bundesvermögenssteuer ginge genau in die andere Richtung.

## Fazit

Die komplexe und uneinheitliche Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen führt zu vielfältigen Anreizwirkungen und Verzerrungen. Eine vollständige Beseitigung der oben beschriebenen Verzerrungen erscheint praktisch und politisch unrealistisch.

Dennoch wären punktuelle Schritte zum Abbau dieser Verzerrungen aus Sicht des Bundesrates grundsätzlich wünschbar. Der Bundesrat hat in der Vergangenheit zu einigen dieser Ungleichbehandlungen Vorschläge gemacht, um das Problem zu mildern. So schlug er 2014 im Rahmen der Unternehmenssteuerreform USR III eine Kapitalgewinnsteuer vor, verfolgte sie nach der Vernehmlassung jedoch nicht weiter. Im gleichen Reformprojekt schlug er auch einen Abzug für einen Teil der Eigenkapitalkosten vor, um die steuerliche Benachteiligung des Eigenkapitals abzumildern. Dass die Teilbesteuerung von Dividenden an die Bedingung einer qualifizierenden Beteiligung geknüpft ist, war ein politischer Kompromiss im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II. Diese Ungleichbehandlung bei der Dividendenbesteuerung in Abhängigkeit der Beteiligungsquote hat das Bundesgericht 2009<sup>10</sup> gerügt.

Diese Versuche in der Vergangenheit deuten auf hohe politische Hürden entsprechender Schritte hin. Weil das Regelwerk der OECD/G20-Mindestbesteuerung keinen Abzug für Eigenkapitalkosten vorsieht, ist eine Gleichbehandlung zwischen Fremd- und Eigenkapital, etwa durch einen Abzug für Eigenkapitalkosten, unrealistischer geworden.

Im Weiteren hatte der Bundesrat im Rahmen des Entlastungspaketes 27 (EP 27) eine Korrektur bei der Besteuerung von Vorsorgeleistungen mittels Anhebung der separaten Besteuerung von Kapitalleistungen vorgeschlagen, diese wurde vom Parlament jedoch abgelehnt. Hingegen hat der Ständerat das Postulat 25.4398 überwiesen, mit dem die Auswirkungen einer Begrenzung des nach dem Reglement der Vorsorgeeinrichtung versicherbaren Lohnes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgezeigt werden sollen. Tatsächlich lassen sich die steuerlichen Privilegien des Vorsorgesparens auch durch eine Einschränkung der abzugsfähigen Einzahlungen reduzieren. Der Bundesrat hat darum auch die Motion Bürgin 25.4253 «Reduktion des maximal versicherbaren BVG-Lohnes und des damit verbundenen Steuerfreibetrags» zur Annahme empfohlen, die eine Senkung der Obergrenze für steuerlich privilegierte Einkäufe in die berufliche Vorsorge vorsieht, wie sie auch mit dem erwähnten Postulat geprüft werden soll. Ziel ist es, Steueroptimierungsmöglichkeiten für hohe Einkommen zu begrenzen, ohne den Vorsorgezweck grundsätzlich in Frage zu stellen.

## 4.7 Erbschafts- und Schenkungssteuern

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Postulat 24.3376 Graf angekündigt, das Thema einer Erbschafts- und Schenkungssteuer auf Bundesebene im vorliegenden Bericht zu behandeln.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuern sind in der Schweiz kantonal geregelt und unterschiedlich ausgestaltet. Die meisten Kantone erheben eine Erbschafts- und Schenkungssteuer. Ausnahmen sind die Kantone Schwyz und Obwalden, die keine der beiden Steuern erheben, und der Kanton Luzern, der ausschliesslich Erbschaften besteuert. Die Höhe der Freibeträge und die Steuersätze variieren stark zwischen den Kantonen. In fast allen Kantonen sind die überlebende Ehegattin bzw. der überlebende Ehegatte sowie die direkten Nachkommen von der Steuer befreit. Innerfamiliäre Vermögensübertragungen sind damit weitgehend ausgenommen.

Die heutigen Erbschafts- und Schenkungssteuern der Kantone mit moderaten Sätzen und in aller Regel einer Befreiung für direkte Nachkommen und Ehepartnerinnen und -partner bringen substanzielle Einnahmen ein, dies auch im Vergleich zu Erbschafts- und Schenkungssteuern in anderen Staaten mit deutlich höheren Sätzen.

---

<sup>10</sup> BGE 136 I 49

Eine Bundeserbschaftssteuer steht als politische Forderung im Raum, etwa mit dem Ziel, hohe Vermögen stärker zu besteuern oder zusätzliche Einnahmen zu erzielen. Eine Bundeserbschaftssteuer würde sich – insbesondere in Kombination mit den kantonalen Erbschaftssteuern sowie mit der international unüblichen Vermögensbesteuerung – grundsätzlich negativ auf die Standortattraktivität für vermögende Personen auswirken. Es wäre zu erwarten, dass sich bei einer Einführung einer Bundeserbschaftssteuer weniger vermögende Personen in der Schweiz niederlassen und dass bereits ansässige Vermögende ihren Wohnsitz teilweise ins Ausland verlagern. Auch der Anreiz für Investitionen in Familienunternehmen würde sinken, wenn die Gründerinnen und Gründer damit rechnen müssen, dass sie aufgrund von Erbschaftssteuern nur einen Teil des Unternehmens an die Nachkommen weitergeben können. Diese Mobilitäts- und Investitionseffekte verringern nicht nur das potenzielle Steueraufkommen aus der Erbschaftssteuer selbst, sondern wirken sich auch negativ auf Einnahmen aus anderen Steuerarten aus – insbesondere auf die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögensbesteuerung.

Weitere Risiken bestehen im Zusammenhang mit der Unternehmensnachfolge. Eine zu hohe Erbschaftssteuer birgt das Risiko, dass zur Begleichung der Steuer eine teilweise Liquidation des Unternehmens notwendig wird, was Arbeitsplätze gefährdet. Eine privilegierte Behandlung von Familienunternehmen gegenüber Finanzvermögen hätte hingegen den Nachteil, dass Anreize entstehen, Vermögenswerte in Unternehmensstrukturen einzubringen oder dort zu belassen – selbst dann, wenn die Nachfolgerinnen oder Nachfolger nicht über die erforderliche Qualifikation oder das Interesse an einer Weiterführung verfügen. Dies könnte zu Fehlallokationen von Kapital und zu ineffizienten Nachfolgeregelungen führen.

Demgegenüber kann eine Erbschaftssteuer gewisse Effizienzvorteile haben, da Erbschaften Arbeitsanreize mindern können. Eine Besteuerung reduziert den Vermögenszugang bei einer Erbschaft, was diese negativen Arbeitsanreize abschwächen kann. Bei einer möglichen Einführung wären insbesondere die Höhe der Steuerbelastung, Ausnahmen, Stundungsregelungen sowie die Koordination mit den bestehenden kantonalen Erbschafts- und Schenkungssteuern zu berücksichtigen.

### *Fazit*

Der Bundesrat steht der Einführung einer Bundeserbschaftssteuer skeptisch gegenüber. Er hat bereits die Volksinitiative «Für eine soziale Klimapolitik – steuerlich gerecht finanziert» – ohne Gegenvorschlag abgelehnt. Auch die Stimmbevölkerung hat die Initiative am 30. November 2025 deutlich verworfen.

Der Bundesrat hat auch die Motion der Grünen Fraktion 25.4803 «Moderate Erbschaftssteuer» zur Ablehnung beantragt, weil aus seiner Sicht selbst bei tieferen Sätzen die Nachteile einer Bundeserbschaftssteuer überwiegen.

Bei einer allfälligen Umsetzung einer Bundeserbschaftssteuer wären aus Sicht des Bundesrates insbesondere die Höhe der Steuerbelastung sowie Stundungsregeln zur Minimierung der ökonomischen Risiken im Zusammenhang mit Unternehmensnachfolgen sorgfältig abzuwägen.

Schliesslich wäre bei der Einführung Rücksicht zu nehmen auf die in den Kantonen bereits bestehenden Erbschafts- und Schenkungssteuern. Auch wenn die kantonale Kompetenz zur Erhebung von Erbschafts- oder Schenkungssteuern unberührt bliebe, würde eine solche Steuer auf Bundesebene dennoch den Spielraum der Kantone einschränken.

## **4.8 Fazit zum Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern**

Einkommens- und Vermögenssteuern sind zentrale Bestandteile der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, insbesondere auf Kantons- und Gemeindeebene. Zugleich ist vor allem deren Höhe ein wichtiger Standortfaktor für mobile, einkommens- und vermögensstarke Personen. Besonders in diesem Bereich zeigt sich der ausgeprägte Föderalismus in der Schweiz, der zu kantonal sehr unterschiedlichen steuerpolitischen Lösungen führt. Darüber hinaus

kommt ihnen mit Blick auf das Effizienz- und das Verteilungsziel eine vorrangige Bedeutung zu.

Die Analyse zeigt, dass bei den Einkommens- und Vermögenssteuern einige Bereiche theoretischen Optimierungsbedarf aufweisen, insbesondere mit Blick auf das Effizienzziel. Unmittelbarer Handlungsdruck aufgrund internationaler Reformbestrebungen oder der demografischen und technologischen Entwicklungen besteht jedoch nicht. Verschiedene der diskutierten Themen wurden zudem bereits vertieft oder sind in laufenden politischen Prozessen eingebettet. Andere Bereiche sind politisch wenig chancenreich oder wurden in der jüngeren Vergangenheit bereits vom Parlament oder von der Stimmbevölkerung verworfen. Vor diesem Hintergrund sind weitere Reformen in diesem Bereich aus Sicht des Bundesrates derzeit nicht prioritär.

## 5 Konsumsteuer

### 5.1 Allgemeine Einschätzung anhand der steuerpolitischen Ziele

Konsumsteuern sind für die Standortattraktivität weniger bedeutsam als Gewinn- und Einkommenssteuern. Sie lösen weniger Wertschöpfungsverlagerungen aus und sind für die Attraktivität als Unternehmensstandort weitgehend neutral. Konsum ist im internationalen Vergleich deutlich weniger mobil als Kapital. Die Mehrwertsteuer wird am Ort des Konsums erhoben, Exporte bleiben steuerfrei. Dadurch beeinträchtigt die inländische Konsumsteuer die Wettbewerbsfähigkeit güterexportierender Unternehmen kaum.

Ein zentraler Effizienzvorteil der Konsumsteuer ist, dass sie die Entscheidung zwischen Konsum heute und Sparen für künftigen Konsum nicht verzerrt. Die Einkommenssteuer verzerrt im Unterschied dazu diesen Entscheid zugunsten des heutigen Konsums, weil das Zinseinkommen steuerbar ist.

Dennoch sind auch Konsumsteuern nicht verzerrungsfrei. Wie Einkommenssteuern reduzieren sie die Leistungsanreize, weil sie die Kaufkraft des Einkommens reduzieren. Bei der geltenden Mehrwertsteuer kommen zusätzliche Verzerrungen durch Satzdifferenzierungen und Ausnahmen hinzu. Jede Abweichung vom einheitlichen Satz verzerrt Konsumentscheide zugunsten privilegierter Güter und verletzt die steuerliche Neutralität.

Konsumsteuern eignen sich auch zur Erzielung einer Lenkungswirkung im Sinne einer Internalisierung externer Kosten, etwa im Umweltbereich. Wenn die Einnahmen genutzt werden, um andere verzerrende Steuern zu senken, kann eine doppelte Dividende entstehen.

Verteilungsmässig wirkt eine Konsumsteuer mit einheitlichem Satz proportional bezogen auf den Konsum. In der heutigen Ausgestaltung wirkt die Mehrwertsteuer jedoch bezogen auf den Konsum progressiv, da einkommensschwächere Personen relativ mehr Güter mit reduziertem Satz oder Steuerausnahmen konsumieren. Bezogen auf das Einkommen wirkt sie hingegen degressiv, da einkommensschwache Personen einen höheren Anteil ihres Einkommens konsumieren und damit eine niedrigere Sparquote haben als einkommensstarke Personen.

Diese Regressivität relativiert sich, wenn man nicht ein bestimmtes Jahr betrachtet, sondern die Belastung über die gesamte Lebensdauer der Konsumentinnen und Konsumenten. Grund dafür ist, dass die Einkommensstarken ihre höheren Ersparnisse mindestens teilweise dafür nutzen, zukünftigen Konsum zu finanzieren. Daher werden sie mit dem heutigen Einkommen auch in zukünftigen Perioden noch Konsumsteuern tragen. Konsumsteuern eignen sich auch aus diesem Grund nur begrenzt zur Umverteilung.

## 5.2 Mehrwertsteuer

Die wichtigste Konsumsteuer ist die Mehrwertsteuer. Diese hat im Grundsatz – und verglichen mit anderen Steuern – Effizienzvorteile; gleichwohl bieten zahlreiche Ausnahmen und Satzdifferenzierungen Raum für Optimierungen. Durch einen Abbau dieser Sonderregelungen liessen sich dank einer Vermeidung unerwünschter Anreize die Effizienz des Systems erhöhen, der administrative Aufwand reduzieren und gegebenenfalls auch zusätzliche Einnahmen erzielen. Aktuell werden Satzerhöhungen zur Deckung des zusätzlichen Mittelbedarfs von AHV (vgl. Botschaft 24.073 vom 16. Oktober 2024 zur Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente) und Armee (Vernehmlassung vom 6. März 2026 zum Bundesbeschluss über die Finanzierung der Rüstungsausgaben der Armee durch Erhöhung der Mehrwertsteuer) diskutiert.

Heute (Stand 2026) kommen drei unterschiedliche Steuersätze zur Anwendung: Der Normalatz von 8,1 Prozent, der für alle steuerbaren Leistungen gilt, die nicht explizit einem anderen Satz zugewiesen sind, ein reduzierter Satz von 2,6 Prozent, etwa für Nahrungsmittel, Medikamente oder Zeitungen, sowie ein Sondersatz von 3,8 Prozent für Beherbergungsleistungen.

Die Mehrwertsteuer ist grundsätzlich als Netto-Allphasensteuer mit Vorsteuerabzug konzipiert. «Allphasen» bedeutet, dass sie auf allen Wertschöpfungsstufen erhoben wird. «Netto» bedeutet, dass die Leistungserbringer die Vorsteuer auf den Vorleistungen abziehen können. Der Vorsteuerabzug verhindert eine Kumulation der Mehrwertsteuer über die Wertschöpfungsstufen hinweg.

Neben den steuerbaren Leistungen definiert das Gesetz eine Reihe von Leistungen, die von der Steuer ausgenommen sind. Der Leistungserbringer muss auf dem Umsatz keine Steuer abführen, kann jedoch im Gegenzug die Vorsteuer auf den Vorleistungen nicht geltend machen. Zu den wichtigsten ausgenommenen Bereichen gehören der internationale Luftverkehr, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen, der Finanz- und Versicherungssektor sowie die Vermietung von Immobilien. Die Mehrwertsteuer auf den Vorleistungen in diesen Branchen bleibt als Kostenfaktor an den Unternehmen hängen. Man spricht von der «Taxe occulte» oder der Schattensteuer.

### *Einschätzung zu Satzdifferenzierungen*

Die Satzdifferenzierungen und Ausnahmen bei der Mehrwertsteuer sind aus Effizienzsicht grundsätzlich nicht wünschbar. Unterschiedliche Steuersätze verzerren die Konsumtscheide zugunsten niedriger besteufter Leistungen. Dies verzerrt die Ressourcenallokation zugunsten privilegierter Branchen und zulasten normalbesteufter Leistungen.

Der reduzierte Satz für Lebensmittel und Güter des täglichen Bedarfs ist historisch sozialpolitisch motiviert. Haushalte mit tieferem Einkommen geben einen höheren Anteil ihres Budgets für solche Güter aus, weshalb die Satzdifferenzierung progressiv wirken soll. Die Mehrwertsteuer eignet sich jedoch schlecht für Umverteilungsziele. In Franken profitieren einkommensstarke Haushalte vom reduzierten Satz stärker, da sie teurere Lebensmittel konsumieren. Zielgenauer sind progressive Einkommenssteuern oder direkte Transfers.

Für den Sondersatz auf Beherbergungsleistungen fehlt eine dauerhafte sachliche Rechtfertigung. Er wurde als temporäre Stützungsmaßnahme für den Tourismus eingeführt. Aus Sicht des Bundesrates stellt er eine ungerechtfertigte Branchenbegünstigung dar und verletzt die Wettbewerbsneutralität. Entsprechend hat der Bundesrat auch die Motionen 24.3635 Friedli und 24.3624 Bregy, die eine Fortführung des Sondersatzes auf Beherbergungsleistungen fordern, zur Ablehnung beantragt. Die Motion 24.3635 Friedli wurde jedoch vom Parlament überwiesen und der Bundesrat hat am 26. April 2026 eine Botschaft verabschiedet.

### *Einschätzung zu Ausnahmen*

Auch die Steuerausnahmen bei der Mehrwertsteuer führen zu Verzerrungen. Sie betreffen vor allem den Finanzsektor, das Gesundheits- und Bildungswesen sowie die Vermietung von Immobilien und begünstigen den Konsum der ausgenommenen Leistungen. Dazu kommt die

Wirkung der *Taxe occulte*: Die von der Steuer ausgenommenen Unternehmen kaufen vorbelastete Leistungen ein, können diese Vorsteuer aber nicht abziehen. Aufgrund des fehlenden Vorsteuerabzugs verteuern diese Mehrwertsteuerausnahmen auch die Investitionen.

Im Finanzsektor beruht die Steuerbefreiung primär auf technischen Problemen bei der Bemessungsgrundlage. Finanzdienstleistungen werden häufig über Zinsmargen statt expliziter Preise abgegolten. Ohne klaren Transaktionspreis lässt sich der steuerbare Mehrwert jedoch kaum bestimmen. Deshalb sind Finanzdienstleistungen in den meisten Mehrwertsteuersystemen weltweit ausgenommen.

Im Gesundheits- und Bildungswesen ist der hohe staatliche Anteil an der Leistungserbringung eine mögliche Rechtfertigung für die Ausnahme. Staatliche Anbieter sind faktisch von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Eine volle Steuerpflicht privater Anbieter würde Wettbewerbsnachteile gegenüber staatlichen Anbietern schaffen. Die Befreiung erfolgt primär aus Praktikabilitäts-Überlegungen. Im Bericht vom 29. Oktober 2025 in Erfüllung des Postulats Noser 23.3132 über eine Neuregelung der Mehrwertsteuer im Bereich der Gesundheit hat der Bundesrat zudem deutlich gemacht, dass eine Unterstellung des Gesundheitssektors unter die Mehrwertsteuer zu deutlich mehr steuerpflichtigen Unternehmen führen würde.

Die Steuerausnahme der Immobilienvermietung führt zu geringeren Verzerrungen durch die *Taxe occulte*. Der Grund ist, dass kein Kaskadeneffekt auf nachgelagerte Stufen entsteht, weil die Vermietung die letzte Wertschöpfungsstufe ist.

Weitere Ausnahmen bestehen für Subventionen. Dies kann Anreize setzen zur Finanzierung öffentlicher Leistungen durch staatliche Subventionen statt durch eine Nutzerfinanzierung. So sind beispielsweise die Ticketpreise für den öffentlichen Verkehr Mehrwertsteuer-belastet. Subventionen für den öffentlichen Verkehr sind hingegen nicht Mehrwertsteuer-belastet. Kantone und Gemeinden haben deshalb einen Anreiz, den öffentlichen Verkehr mittels Subventionen und nicht mittels Ticketpreisen zu finanzieren. Diese Anreizverzerrung liesse sich nur durch eine Besteuerung der öffentlichen Subventionen beseitigen. Eine teilweise Korrektur erfolgt heute über Vorsteuerkürzungen. Diese reduzieren zwar den Vorteil, vermögen die mehrwertsteuerliche Begünstigung von Subventionen jedoch nicht vollständig zu neutralisieren.

Neben den Verzerrungen verursacht das heutige System zudem erhebliche Vollzugskosten. Satzdifferenzierungen schaffen Abgrenzungsprobleme, etwa zwischen Take-away-Verpflegung (reduzierter Satz) und Konsum vor Ort (Normalsatz). Steuerausnahmen führen ebenfalls zu komplexen Abgrenzungen, etwa zwischen Heilbehandlungen und ästhetischen Leistungen. Eine Ausweitung der Steuerpflicht würde den administrativen Aufwand der neu der Steuer unterstellten Branchen jedoch erhöhen. Diese Zielkonflikte sind gegeneinander abzuwägen.

### *Fazit*

Konsumsteuern wie die Mehrwertsteuer sind grundsätzlich effiziente und standortverträgliche Einnahmequellen. Sie belasten Investitions- und Standortentscheidungen kaum. Um diese Vorteile zu erhalten, sollten Reformen darauf abzielen, bestehende Verzerrungen nicht zu vergrössern und möglichst zu reduzieren. Neue Ausnahmen oder Sonderbehandlungen sind zu vermeiden, da sie Verzerrungen verstärken und höhere Normalsätze erfordern.

Insbesondere für den Sondersatz Beherbergung fehlt heute eine sachliche Rechtfertigung. Bereits eine Reduktion von drei auf zwei Steuersätze wäre aus Sicht des Bundesrates daher sinnvoll. Das Parlament hat sich 2025 mit der Überweisung der Motion 24.3635 Friedli hingegen explizit zugunsten der Verlängerung des Sondersatzes ausgesprochen. Bisher sind Versuche, den reduzierten bzw. den Sondersatz aufzuheben, politisch gescheitert. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat in diesem Bereich keine Reformen vor, hält jedoch punktuelle Vereinfachungen weiterhin für erstrebenswert.

#### **Box 4: Finanztransaktionssteuern**

Angesichts des steigenden Finanzierungsbedarf des Bundes wurde verschiedentlich gefordert, die zusätzlichen Ausgaben mittels einer Finanztransaktionssteuer zu decken (vgl. Po Rieder 21.3440, Mo Wettstein 24.3106). Der Bundesrat hat seine Haltung zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer in seinem Bericht vom 15. Mai 2024 zum Postulat Rieder dargelegt.

##### *Bestehende Finanztransaktionssteuern*

Finanztransaktionen umfassen unter anderem den Handel mit Wertpapieren, das Zinsdifferenzgeschäft von Banken sowie Devisengeschäfte. In der Schweiz existieren bereits zwei Formen solcher Steuern: die Emissionsabgabe auf Beteiligungskapital im Primärmarkt und die Umsatzabgabe auf den Wertpapierhandel im Sekundärmarkt. Diese beiden Abgaben erbrachten in den letzten zehn Jahren im Durchschnitt rund 240 Millionen Franken beziehungsweise rund 1,3 Milliarden Franken jährlich (Statistik Fiskaleinnahmen; Durchschnitt letzte 10 verfügbare Jahre 2016-2025).

##### *Weder für fiskalische noch für Lenkungszwecke geeignet*

Im Vordergrund des Postulats stand der fiskalische Zweck, insbesondere um zusätzliche Mittel für die AHV zu erschliessen. Aus Sicht des Bundesrates überzeugt eine solche Steuer unter diesem Aspekt nicht. Finanztransaktionen stellen eine blosse Vermögensumschichtung dar, sie schaffen kein neues Einkommen. Deshalb fehlt bei der Transaktion die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als steuerliche Anknüpfung. Der Bundesrat bewertet daher eine direkte Besteuerung von Kapitalerträgen oder Vermögen als systemgerechter und effizienter. Hinzu kommt, dass eine Finanztransaktionssteuer die Sparanreize verringert, da sie den Vermögensaufbau verteuert. Sie könnte dadurch die Kapitalbeschaffung für Unternehmen erschweren und längerfristig die Produktivität und Löhne dämpfen. Weiter besteht das Risiko, dass Banken und andere Finanzintermediäre ihre Aktivitäten ins Ausland verlagern, um der Steuer zu entgehen. Eine solche Verlagerung würde nicht nur die beabsichtigten Steuererträge schmälern, sondern auch die volkswirtschaftliche Wertschöpfung in der Schweiz beeinträchtigen.

Auch für Lenkungszwecke sind Finanztransaktionssteuern wenig geeignet. Es lässt sich nicht schlüssig belegen, dass solche Steuern etwa die Volatilität an den Finanzmärkten reduzieren. Auch unter dem Aspekt der Lenkungswirkung fehlt daher aus Sicht des Bundesrates die Rechtfertigung für Finanztransaktionssteuern.

##### *Entwicklungen in der Schweiz und international*

Die Diskussion um Finanztransaktionssteuern hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren primär auf die Reduktion bestehender Belastungen konzentriert. Die Emissionsabgabe auf Obligationen wurde 2012 abgeschafft. Der Versuch, auch die Abgabe auf Eigenkapital aufzuheben, scheiterte 2022 in der Volksabstimmung (vgl. Ziff. 3.3.4). Auf internationaler Ebene verlief die Debatte zunächst in umgekehrter Richtung. Im Nachgang zur Finanzkrise 2008 prüften mehrere Länder die Einführung solcher Steuern. Die G20 konnten sich jedoch nicht auf eine koordinierte Lösung einigen. In der Folge führten Frankreich, Italien und Spanien ab 2012 unilateral Finanztransaktionssteuern ein. Deren fiskalischer Ertrag bleibt jedoch relativ zum Bruttoinlandprodukt deutlich hinter jenem der bestehenden Schweizer Abgaben zurück.

### **5.3 Mineralölsteuer**

Die Mineralölsteuer stellt eine zentrale Verbrauchssteuer im Energiebereich dar und erfüllt neben fiskalischen auch Lenkungszwecke. Verschiedene Ausnahmen und Vergünstigungen schränken jedoch ihre Wirkung ein.

Es bestehen etwa im Bereich der Landwirtschaft, der Luftfahrt oder teilweise im Tourismus steuerliche Begünstigungen, die sowohl aus fiskalischer als auch aus ökologischer Sicht unerwünschte Wirkungen entfalten können. Solche Steuervergünstigungen schwächen die

Preissignale und damit die Lenkungswirkung der Steuer und stehen teilweise im Spannungsverhältnis zu umweltpolitischen Zielsetzungen. Im Bereich der konzessionierten Transportunternehmen hat der Gesetzgeber eine Steuervergünstigung aufgehoben.

Darüber hinaus bestehen bei weiteren Abgaben im Verkehrsbereich, etwa der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), spezifische Befreiungen und Vergünstigungen. Aus Effizienz- und Gleichbehandlungssicht ist anzustreben, solche Sonderregelungen möglichst einheitlich und zurückhaltend auszugestalten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Insgesamt zeigt sich, dass bei der Mineralölsteuer und verwandten Abgaben ein gewisses Potenzial zur Vereinfachung und zur Reduktion von Ausnahmen besteht.

Der Bundesrat wird im Bericht in Erfüllung des Postulats 25.3531 eine Analyse zu Steuervergünstigungen vornehmen. Dieser Bericht wird auch andere Steuerbereiche umfassen. Er beabsichtigt insbesondere, eine bestehende Analyse von 2011 zu aktualisieren und die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Vergünstigungen – soweit die Datenlage dies erlaubt – neu zu schätzen.

#### 5.4 Fazit zu den Konsumsteuern

Konsumsteuern können wichtige Beiträge zur langfristigen Sicherung der Staatseinnahmen leisten. Auch Konsumsteuern mit Lenkungszweck können zur Internalisierung von externen Effekten aus Effizienz­sicht Vorteile bieten. Die Mehrwertsteuer erweist sich als robustes und vergleichsweise effizientes Instrument. Der Bundesrat sieht Verbesserungspotenzial mit Blick auf die bestehenden Verzerrungen, die aus Satzdifferenzierungen und Ausnahmen resultieren, anerkennt aber die politischen Realitäten, die Vereinfachungen im Wege stehen.

Vor diesem Hintergrund sind aus Sicht des Bundesrates zwar Vereinheitlichungen und Verbesserungen im Bereich der Konsumsteuern anzustreben; er erachtet es jedoch angesichts der jüngeren Parlaments- und Volksentscheide nicht für opportun, diese prioritär an die Hand zu nehmen.

#### **Box 5: Lenkungsabgaben und -steuern**

Lenkungsabgaben und -steuern lassen sich einsetzen, um die externen Kosten gewisser Verhaltensweisen den Verursachenden aufzuerlegen.

Ein Anwendungsbereich sind die Umwelt- oder Verkehrspolitik, wo Treibhausgas-, Luftschadstoff- oder Lärmemissionen Kosten für andere verursachen. Lenkungsabgaben und -steuern können die Effizienz des Steuersystems steigern, wenn sie wünschbare Verhaltensanpassungen auslösen. Sie können damit Anreize für ressourcenschonendere Produktion und Konsum setzen. Bei Lenkungsabgaben muss eine Verteilung an Bevölkerung und Wirtschaft erfolgen, wie dies bei den geltenden Abgaben auf CO<sub>2</sub> teilweise und bei der Lenkungsabgabe auf flüchtige organische Verbindungen (VOC) vollständig der Fall ist. Ansonsten qualifizieren sie als Steuern und brauchen eine verfassungsmässige Grundlage, wie das bei der CO<sub>2</sub>-Abgabe in Bezug auf den Teil, der nicht verteilt, sondern u.a. in die Gebäudeprogramme fliesst, der Fall ist (Art. 131 Abs. 1 Bst. e BV). Lenkungssteuern stellen gleichzeitig aus fiskalischer Sicht eine potenzielle Einnahmequelle dar, wobei der fiskalische Ertrag typischerweise sinkt, je stärker deren Lenkungswirkung ist. So ist eine Verwendung der Einnahmen zur Senkung anderer Steuern mit nicht wünschbaren Verzerrungen, etwa negativen Arbeitsanreizen, möglich. Nebst der CO<sub>2</sub>-Abgabe auf fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas sowie der VOC-Abgabe weisen auch die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), die Mineralölsteuer, die Automobilsteuer sowie die Steuern auf Tabak und bestimmte alkoholische Getränke zumindest teilweise einen Lenkungscharakter auf.

#### *Standortfragen, Grenzausgleich und politischer Handlungsspielraum*

Lenkungsabgaben und -steuern können für die betroffenen Branchen Standortnachteile verursachen, wenn vergleichbare Belastungen im Ausland nicht bestehen («carbon leakage»).

Solche Effekte lassen sich theoretisch durch Grenzausgleichsabgaben auf importierten Gütern korrigieren. Der Bundesrat hat im Juni 2023 im Bericht zum Postulat 20.3933 der APK-N jedoch empfohlen, derzeit von der Einführung eines solchen Mechanismus abzusehen. Gleichwohl sind solche Ansätze weiterhin in Diskussion: Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates hat Ende 2025 bis Anfang 2026 eine Vernehmlassung zu einer Gesetzesvorlage durchgeführt, die einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich spezifisch für Zementimporte vorsieht.

Insgesamt bleibt der politische Handlungsspielraum im Bereich der umweltpolitischen Lenkungsabgaben und -steuern begrenzt. So scheiterte am 13. Juni 2021 das CO<sub>2</sub>-Gesetz in der Volksabstimmung mit 52 Prozent Nein-Stimmen, das unter anderem die Möglichkeit einer Erhöhung der bestehenden CO<sub>2</sub>-Abgabe vorsah. Vor diesem Hintergrund wird die Weiterentwicklung dieses Instruments auch künftig von der politischen Mehrheitsfähigkeit konkreter Vorschläge abhängen.

Aus Sicht des Bundesrates ist der Einsatz von Lenkungsabgaben und -steuern grundsätzlich zu begrüßen, da diese bei geeigneter Ausgestaltung ökonomisch effizient sind. Im Weiteren bergen sie standortpolitische Risiken, etwa für energieintensive Branchen. Als kleine offene Volkswirtschaft sollte die Schweiz solche Instrumente daher möglichst international abgestimmt einsetzen und die potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Standortattraktivität berücksichtigen.

## 6 Schlussfolgerung und politische Würdigung

Der Bericht zeigt, dass der Bund dank insgesamt attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen und der breit abgestützten Einnahmenbasis gegenwärtig auf einer soliden finanziellen Grundlage steht. Gleichzeitig wird deutlich, dass vor dem Hintergrund der internationalen, demografischen und technologischen Entwicklungen die zentralen Herausforderungen im Unternehmenssteuerbereich liegen. Besonders die internationalen Entwicklungen – allen voran die OECD/G20-Mindestbesteuerung von 15 Prozent – verlangen eine Weiterentwicklung des Steuersystems, weil sie Risiken für die Standortattraktivität der Schweiz und damit für die Sicherung der Einnahmen im Unternehmenssteuerbereich bergen. Deshalb gilt es aus Sicht des Bundesrats, die Standortattraktivität bestmöglich zu wahren und prioritär das Unternehmenssteuerrecht an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Im föderalen System der Schweiz kommt auch den Kantonen, deren Steuern volumenmässig bedeutsamer sind, eine Schlüsselrolle bei der Standortförderung zu. Zudem wird die Standortattraktivität nicht allein durch steuerliche Faktoren bestimmt, sondern auch durch weitere Rahmenbedingungen wie politische Stabilität und Rechtssicherheit, eine schlanke und verlässliche Regulierung, die Sicherung des Marktzugangs sowie die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und ein leistungsfähiges Infrastruktur- und Innovationsumfeld. Insbesondere angesichts der dynamischen internationalen Entwicklungen handelt es sich dabei nicht um eine einmalige Aufgabe, sondern um einen fortlaufenden Prozess, der eine möglichst hohe Flexibilität der Steuerpolitik erfordert.

Die Verfassung schreibt dem Bundesrat vor, dem Parlament bis spätestens 2029 ein Bundesgesetz vorzulegen, das die heutige Mindestbesteuerungsverordnung ablösen und in ein Gesetz überführen soll. Im Rahmen dieser Überführung wird er auch verschiedene Handlungsoptionen zur Stärkung der steuerlichen Standortattraktivität in Zusammenarbeit mit den Kantonen und unter Einbezug der Wirtschaft weiter vertiefen. Dazu gehören, wie der vorliegende Bericht aufzeigt, insbesondere Fragen der Bemessungsgrundlage nach Schweizer Recht oder die Prüfung alternativer, auf die Mindestbesteuerungsregeln abgestimmte Standortförderinstrumente. Der Bundesrat wird dabei die Erfahrungen aus der Einführungsphase der Mindestbesteuerung sowie die weiteren internationalen Entwicklungen berücksichtigen.

Darüber hinaus weist der Bericht auf verschiedene Optimierungsmöglichkeiten auch bei den Einkommens- und Vermögenssteuern sowie bei konsumbezogenen Steuern hin. Diese betreffen insbesondere die Effizienz und damit vor allem die Einfachheit und die Reduktion von Verzerrungen. Punktuell sind Anpassungen bereits im politischen Prozess, bspw. die Reform der Ehepaarbesteuerung oder die Reform der Berufskostenabzüge. Betreffend die Mehrwertsteuer liegt der Entscheid zur Verlängerung oder Abschaffung des Sondersatzes für die Hotellerie derzeit beim Parlament. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen beurteilt der Bundesrat weitergehenden Handlungsbedarf in diesen Bereichen jedoch als weniger dringlich als im Unternehmenssteuerbereich.