



**Universität St.Gallen**

Institut für Law and Economics

# Wie weiter mit der Mindest- steuer in der Schweiz?

Evaluierung der Handlungsoptionen

**Studie im Auftrag der Swiss-American Chamber of Commerce**

**Peter Hongler (ILE-HSG)**

unter Mitarbeit von:

**Subiksha Thirumamany, Fabian Uebelhart und Loïck von Arx**

18. Mai 2026

---

## 1. Executive Summary

- Der Bundesrat hat die Mindeststeuer per 1. Januar 2024 bzw. 1. Januar 2025 freiwillig eingeführt. Dies mit dem Ziel, den **Abfluss von Steuersubstrat** zu verhindern sowie die **Wettbewerbsfähigkeit** des Steuerstandorts Schweiz zu erhalten. Es bestand weder eine rechtliche noch eine politische Pflicht.
- Seit der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 hat sich das **politische und regulatorische Umfeld für die Mindeststeuer** grundlegend gewandelt. Von den über 140 Mitgliedern des Inclusive Frameworks haben nur rund 33 Staaten das Projekt gänzlich umgesetzt.
- Die Umsetzung der Mindeststeuer verursacht in der Schweiz ernsthafte **rechtliche Risiken** – sowohl für Unternehmen als auch für den Fiskus. Konkret drohen dem Staat Rückzahlungen von bereits vereinnahmten Ergänzungssteuern in Milliardenhöhe.
- Das **Side-by-Side-Package zugunsten der USA** schafft zusätzliche Ungleichbehandlungen und verdeutlicht die strukturelle Abhängigkeit der Schweiz von den Publikationen des Inclusive Frameworks bzw. der OECD.
- Fiskalisch droht die Mindeststeuer zum **Verlustgeschäft** zu werden.
- Es spricht gemäss der Studie vieles dafür, die Mindeststeuer noch in 2026 abzuschaffen.
- Parallel dazu verdient die Einführung einer **Domestic Minimum Top-Up Tax (DMTT)** ernsthafte Prüfung. Durch eine gezielte Anpassung der ordentlichen Gewinnsteuer liesse sich eine Steuerbelastung erzielen, die einer Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (QDMTT) vergleichbar ist – mit dem entscheidenden Vorteil, dass Konzerne vor ausländischen Nachbelastungen geschützt würden, ohne die Schweiz regulatorisch an das Inclusive Framework zu binden.

In der Einleitung zur Botschaft des Bundesrats zur Umsetzung der Mindeststeuer in der Schweiz (d.h. zur neuen Verfassungsbestimmung) wird Folgendes festgehalten:

*«Mit dieser Vorlage sollen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhalten und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in der Schweiz erhalten bleiben.»<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) vom 22. Juni 2022, BBl 2022 1700, 2 (zit. Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen).

Vermutungsweise waren diese Gründe – Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit bzw. Schutz von Arbeitsplätzen und von Steuereinnahmen – auch ausschlaggebend, warum die notwendige Verfassungsänderung in der Volksabstimmung in 2023 eine Zustimmung von fast 80% erzielte. Seit der Volksabstimmung haben sich die Vorzeichen jedoch verändert. Es bestehen ernsthafte Gründe, warum ein Festhalten an der Mindeststeuer das Gegenteil bewirkt, als ursprünglich beabsichtigt war.

Mittlerweile ist aus der globalen Mindeststeuer ein EU+-Projekt geworden und nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten des Inclusive Frameworks haben die Mindeststeuer umgesetzt; kommt hinzu, dass US-Konzerne durch das Side-by-Side-Package (kurz: SBS oder SBS-Package) ab 2026 (oder allenfalls in gewissen Ländern ab 2027) von der Mindeststeuer ausgenommen werden. Gleichzeitig hat das US-Steuersystem unter der zweiten Trump-Regierung durch den One Big Beautiful Bill Act (OBBBA) zusätzlich an Attraktivität gewonnen. Dies ist eine gefährliche Kombination insbesondere aufgrund der Bedeutung von US-Konzernen für die Schweizer Gewinnsteuereinnahmen. Sie entrichten pro Jahr ca. CHF 5 Mrd. Gewinnsteuern, was rund 18% der gesamten Gewinnsteuereinnahmen von ca. CHF 28 Mrd. entspricht. US-MNEs beschäftigen gemäss den uns zur Verfügung stehenden Daten ca. 100'000 Personen in der Schweiz. US-Konzerne haben unter dem SBS-Package weniger Anreiz, Funktionen in der Schweiz aufzubauen – und mehr Anreiz, bestehende Strukturen zurückzuführen. Wenn nur 25% der Gewinnsteuereinnahmen von US-Konzernen in der Schweiz durch solche Verlagerungen wegfallen, zeigt die Studie, dass die Einnahmenverluste das übersteigen, was die Mindeststeuer an Steuersubstrat schützen sollte. Die Mindeststeuer würde fiskalisch zum Verlustgeschäft.

Neben diesem neuen regulatorischen Umfeld bzw. der geopolitischen Ausgangslage bringt die Mindeststeuer aber auch bedeutende rechtliche Risiken mit sich. Insbesondere – so die Einschätzung der Autoren – verletzt der dynamische Verweis auf eine unbekannte Anzahl Rechnungslegungsstandards in der MindStV<sup>2</sup> bzw. den Model Rules das Legalitätsprinzip in Art. 127 Abs. 1 BV<sup>3</sup>. Die Steuerbemessungsgrundlage der Ergänzungssteuer ist nicht ausreichend definiert, was gerichtlich angefochten werden kann. Des Weiteren ist die Umsetzung aufgrund der neuen regulatorischen und geopolitischen Ausgangslage wahrscheinlich nicht mehr von der Kompetenznorm in Art. 129a BV abgedeckt. Art. 129a BV

---

<sup>2</sup> Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV) vom 22. Dezember 2023 (SR 642.161) (zit. MindStV).

<sup>3</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) (zit. BV).

setzt voraus, dass der Bundesrat sich inhaltlich an internationalen Vorgaben orientiert und im Interesse der schweizerischen Gesamtwirtschaft handelt. Beide Voraussetzungen erscheinen angesichts der veränderten Lage fraglich. Hinzu kommen Konflikte mit den DBA der Schweiz durch die Erhebung der IIR.

Eine finale bundesgerichtliche Klärung dieser Fragen ist frühestens in zwei bis fünf Jahren zu erwarten. Solange herrscht Rechtsunsicherheit. Je nach Resultat können sowohl die IIR als auch die QDMTT nicht durchgesetzt werden. Für den Staat drohen Rückzahlungen von bereits vereinnahmten Ergänzungssteuern in Milliardenhöhe. Diese Risiken lassen sich durch eine Vergesetzlichung der MindStV nur teilweise beseitigen.

Aber auch für die Unternehmen ist der Status Quo stark risikobehaftet, da unklar ist, ob sowohl die IIR als auch die QDMTT in der Schweiz tatsächlich durchgesetzt werden können aufgrund der oben genannten Risiken (Verstoss gegen das Legalitätsprinzip, Überschreitung der Kompetenz in Art. 129a BV und mögliche DBA-Konflikte). Die Konsequenzen wären die folgenden: Den Schweizer Konzernen droht eine Anwendung der UTPR und damit der Besteuerung der in- und ausländischen Gewinne im Ausland, sofern diese unterbesteuert sind. Auch die inländischen Gewinne von anderen Nicht-US-Konzernen würden potenziell im Ausland nachbesteuert. Damit wird ein zentrales Argument für die Einführung der Mindeststeuer untergraben, und zwar, dass für die Konzerne Rechtssicherheit geschaffen wird. Es besteht bis zu einem finalen höchstrichterlichen Entscheid keine Rechtssicherheit.

Das Side-by-Side-Package verschärft die Lage. Es verletzt den Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung im Unrecht (Art. 8 BV). Danach kann der Rechtssuchende eine gesetzeswidrige Begünstigung verlangen, wenn er nachweist, dass andere Personen ebenfalls von einer solchen gesetzeswidrigen Begünstigung profitieren. So werden gemäss kürzlich veröffentlichter Praxisverlautbarung der ESTV<sup>4</sup> US-Konzerne von der IIR befreit, obwohl dies in der MindStV bzw. den Model Rules nicht vorgesehen ist. Nicht-US-Konzerne könnten eine Gleichbehandlung im Unrecht verlangen.

Das Side-by-Side-Package verdeutlicht exemplarisch zudem eine strukturelle Abhängigkeit des schweizerischen Steuerrechts vom Inclusive Framework. Besonders bedenklich ist dabei die fehlende Transparenz des Entscheidungsprozesses

---

<sup>4</sup> Vgl. Mitteilung-031-E-2026-d vom 07. April 2026 - Ergänzungssteuer: Zeitliche Anwendung und Ausübung von Wahlrechten der administrativen Leitlinie vom 5. Januar 2026 zum Side-by-Side Package (zit. Mitteilung-031-E-2026-d).

innerhalb des Inclusive Frameworks. Hinzu kommt, dass Staaten innerhalb des Inclusive Frameworks mitbestimmen, obwohl sie die Mindeststeuer nicht umgesetzt haben. Die bisherige Praxis legt nahe, dass einzelne Staaten unter dem Deckmantel multilateraler Koordination ihre Machtinteressen durchsetzen. Die Schweiz hat sich durch die Mindeststeuer von diesen Entscheidungen abhängig gemacht. Damit einher geht ein Verlust an steuerpolitischer Souveränität.

Je länger zugewartet wird, desto grösser wird das potenzielle Risiko für den Staat. Es steigen sowohl die potenziellen Rückforderungen im Falle einer erfolgreichen Durchsetzung vor Bundesgericht als auch die strukturelle Abhängigkeit von Publikationen des Inclusive Frameworks. Es besteht somit in jedem Fall Handlungsbedarf.

Aufgrund dieser unsicheren Ausgangslage hat die Studie verschiedene Handlungsoptionen analysiert. Basierend auf einer Abwägung von rechtlichen Risiken und volkswirtschaftlichen Folgen spricht gemäss der vorliegenden Studie vieles dafür, die Mindeststeuer in der Schweiz noch im Jahr 2026 abzuschaffen. Dies führt zu mehr Rechtssicherheit, steuerpolitischer Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig sollte ernsthaft geprüft werden, eine Domestic Minimum Top-Up Tax (DMTT) einzuführen – eine innerstaatliche Lösung, bei welcher die Gewinnsteuer so angepasst wird, dass die Steuerbelastung ähnlich derjenigen einer QDMTT wäre. Eine solche Lösung würde die Konzerne vor Höherbesteuerungen im Ausland schützen, ohne die Schweiz regulatorisch an das Inclusive Framework zu binden. Dieser Weg ist herausfordernd, wäre aber getragen vom Volkswillen, wonach die Mindeststeuer dazu dienen sollte, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und Steuersubstrat und Arbeitsplätze zu schützen. Eine DMTT erfordert Anpassungen im DBG<sup>5</sup> und StHG<sup>6</sup> und damit einen mehrjährigen politischen Prozess.

Geprüft wurde neben der Option eines bewussten Verlusts des Q-Status der QDMTT (insbesondere nachteilig, da der QDMTT-Safe Harbour wegfallen würde und die negativen volkswirtschaftlichen Folgen nicht beseitigt werden) auch, ob die Schweiz ebenfalls ein «Qualified SBS-Regime» einführen könnte, d.h. dass auch Schweizer Konzerne von der Mindeststeuer befreit werden würden, ähnlich den US-Konzernen unter dem Side-by-Side-Package. Diese letztgenannte Lösung scheint politisch nicht erreichbar. Unserer Einschätzung nach würde das Inclusive

---

<sup>5</sup> Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) (zit. DBG).

<sup>6</sup> Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) (zit. StHG).

Framework das schweizerische Steuersystem kaum je als qualifiziert anerkennen  
– auch wenn die Voraussetzungen erfüllt wären.