

Herr Ueli Maurer
Bundesrat
Eidg. Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
Bernhof
3003 Bern

Per Email an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

20. April 2022

**Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen
(Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und legen unsere Einschätzungen im Folgenden dar.

1 Einleitung

Mit dem sog. OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ändern sich die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs grundlegend. Die Schweizer Wirtschaft hat diese Änderungen nicht gesucht, und sie ist nicht überzeugt, ob die Zielsetzungen, die internationale Organisationen mit den Änderungen verfolgen – insb. die Stabilisierung des internationalen Steuersystems durch gemeinsame, kohärente, global akzeptierte Regeln - auf diese Weise erreicht werden können. Die Schweizer Wirtschaft akzeptiert die Änderungen allerdings, die Schweiz kann sich dem neuen internationalen Steuersystem nicht entziehen. Das international vereinbarte Inkrafttreten der Reform spätestens per 1. Januar 2024 macht zudem rasche Umsetzungsmassnahmen unerlässlich. Der Bundesrat hat ein Vorgehen beschlossen, mit dem die internationalen zeitlichen Vorgaben eingehalten werden können. Das Vorgehen wird von der Wirtschaft ausdrücklich begrüsst. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung schafft die Voraussetzungen, dass Unternehmen, die von der Schweiz aus international tätig sind, im Ausland keine Nachteile erfahren.

Gleichzeitig stellt es sich für die Schweizer Wirtschaft als Tatsache dar, dass der Wettbewerb um Firmen, wie auch der Wettbewerb zwischen Wirtschaftsstandorten generell, weiterhin ausgetragen wird. Staaten werden sich wie bisher um die Ansiedlung und den Erhalt von ertragsstarken Unternehmen bemühen, die hochwertige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, hohe Beträge in die Forschung investieren und damit zum Wohlstand der Bevölkerung und der Staaten beitragen. Das OECD/G20-Steuerprojekt wird *nicht* zu einer Nivellierung des Wettbewerbs um Firmen und Wertschöpfung führen. Es wird ihn vielmehr verlagern, in Bereiche wie der Direktförderung, wo sich die

Staaten einen mindestens so intensiven Wettbewerb liefern. Die staatlichen Einsätze im Bereich der Direktförderung steigen denn auch in der Tendenz. So will Deutschland die jüngst bekannt gewordene Ansiedlung des US-Chipherstellers Intel mit einem Betrag «im Milliardenbereich» fördern.

Wettbewerbsfähige steuerliche Rahmenbedingungen haben in den letzten 30 Jahren massgeblich dazu beigetragen, dass die Schweiz sich zu einem der weltbesten Wirtschaftsstandorte entwickeln konnte. Diesen Erfolg, von dem die Unternehmen, insbesondere aber auch der Staat und die Arbeitnehmenden stark profitiert haben, gilt es zu erhalten. Die Schweiz muss auch in Zukunft ein weltweit erstrangiger Standort für wertschöpfungsstarke Aktivitäten sein. Die aktuelle Vorlage zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts stellt die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Lösung bereit. Sie ist jedoch keine Antwort auf die Tatsache, dass die Schweiz an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit verliert. Der Bundesrat ist besorgt, dass für «Bund, Kantone und Gemeinden [...] ein weiteres Mal Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen auf dem Spiel» stehen (Erläuternder Bericht, S. 7). Die Schweizer Wirtschaft teilt diese Besorgnis. Ohne umsichtige, ausdrücklich auf die Wahrung der Schweizer Standortstärke fokussierte weitere Reformschritte droht der Schweiz und zuvorderst ihren öffentlichen Haushalten ein erheblicher Schaden.

Als Konsequenz der OECD-Mindestbesteuerung werden Unternehmen in der Schweiz höhere Steuern bezahlen. In Verbindung mit unverändert hohen Lohn- und anderen Standortkosten vermindert dies die Wettbewerbsfähigkeit. Die Wirtschaft verlangt deshalb, dass Bund und Kantone den rechtlichen Rahmen für begleitende Massnahmen zur Standortförderung zeitnah klären, so dass zielführende Massnahmen und Programme mit dem Inkrafttreten der Mindestbesteuerung umgesetzt werden können. Den finanziellen Spielraum dazu stellen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dar. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die heutige Firmensubstanz erhalten und über die Zeit weiter ausgebaut werden kann. Diese Zielsetzung muss nach Massgabe der Wirtschaft bei der Umsetzung der OECD/G20-Besteuerung an vorderster Stelle stehen. Den Fokus gilt es klarzustellen: nicht die Verteilung hypothetischer neuer Steuermilliarden stellt die Aufgabe und Herausforderung dar, sondern die Sicherung des Bestehenden. Es geht um tausende Schweizer Arbeitsplätze in den wertschöpfungsintensivsten Bereichen und um Milliardenbeträge an Steuereinnahmen für Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen.

Die Weiterentwicklung des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts stellt die föderale und verfassungsmässige Steuerordnung der Schweiz vor Herausforderungen. Es stellt sich ein Spannungsfeld, in dem Anpassungen und Einschränkungen notwendig sein können, die geltenden tragenden Verfassungsgrundsätze, die föderale Steuerordnung der Schweiz und bewährte Veranlagungsverfahren der Schweiz jedoch möglichst wenig verändert werden sollen. Im Grundsatz unterstützt *economiesuisse* eine Lösung, die an der bestehenden Kompetenzordnung festhält. Die Bedenken der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hinsichtlich zu weitreichenden Abweichungen sind für uns nachvollziehbar. Eine alternative Formulierung der neuen Verfassungsbestimmung Art. 129a BV ist zu prüfen.

Die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 sind mit Blick auf verfahrenstechnische Fragen so auszugestalten, dass die neue Ergänzungssteuer in einem möglichst einfachen Verfahren veranlagt werden kann. Die Formulierung darf neue pragmatische Lösungen nicht verhindern. Je einfacher die Schweiz die neuen Regeln umsetzt, und je besser sie die Unternehmen bei deren Anwendung unterstützt, desto attraktiver werden die Rahmenbedingungen für Firmen sein. Einfache, reibungslose Prozesse sind ein traditionell wichtiger Standortvorteil der Schweiz. In Anbetracht der erheblichen Komplexität des neuen OECD-Systems, wird dieser Faktor für die betroffenen Unternehmen umso wichtiger. Hier gilt es im Rahmen der internationalen Vorgaben und der Umsetzung innerhalb der

Schweiz im Rahmen des föderalistischen Systems in den Ausführungsbestimmungen Pragmatismus walten zu lassen. So ist es zu vermeiden, dass zum Zweck der Ergänzungssteuer unnötige zusätzliche subjektive Steuerpflichten geschaffen werden. Für die Ergänzungssteuer als Bundessteuer könnte eine einzige öffentlich-rechtliche subjektive Steuerpflicht für die Unternehmensgruppe vorgesehen werden. Das von den Kantonen vorgeschlagene Konzept des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer könnte eine Lösung sein. Die Verteilung der Einnahmen auf begünstigte Gemeinwesen kann basierend auf bekannten Ausscheidungsverfahren und nach bestehenden oder aufgrund der neu bereitzustellenden OECD/G20-Deklarationen erfolgen. Für verschiedene Mitglieder von *economiesuisse* ist eine auf den Aspekt der Praktikabilität fokussierte Umsetzung mit tragbarem Aufwand von besonderer Bedeutung, weil betroffene Unternehmen in der Schweiz über vielfältige Strukturen mit zahlreichen Geschäftsstellen verfügen. *economiesuisse* regt an, dass die Wirtschaft im Rahmen der Arbeiten zur Ausgestaltung des neuen Veranlagungs- und Erhebungsverfahrens für die Ergänzungssteuer direkt miteinbezogen wird, und dass dabei die Anliegen der stark betroffenen Wirtschaftskreise mit zahlreichen Betriebseinheiten in der Schweiz besonders berücksichtigt werden. Einzelne Mitgliedorganisationen von *economiesuisse* wie z.B. die Schweizerische Bankiervereinigung haben bereits technische Vorschläge ausgearbeitet, die den diesbezüglichen Bedürfnissen der Unternehmen Rechnung tragen.

Nach Inkraftsetzung der Mindestbesteuerung wird zu analysieren sein, wie sich die über die Zeit schwankenden Differenzen in den verschiedenen relevanten Bemessungsgrundlagen in der Praxis auswirken und inwiefern daraus in Kombination mit der Ergänzungssteuer eine faktische Überbesteuerung über den Mindeststeuersatz hinaus resultiert. Sollten Überbesteuerungen resultieren, müssten Anpassungen am Steuerrecht im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geprüft werden.

2 Position

economiesuisse unterstützt den Vernehmlassungsentwurf aus folgenden Gründen:

Schutz von Firmen und Steuersubstrat: Die Übernahme der OECD-Mindestbesteuerung ins nationale Recht erlaubt es, betroffene Unternehmen vor Zusatzbesteuerung und zusätzlichen Steuerverfahren im Ausland zu schützen. Mehreinnahmen aus der Höherbesteuerung fallen so in der Schweiz statt im Ausland an.

Gezielte Lösung bei Wahrung des Steuerföderalismus: Die Einschränkung auf grosse internationale Konzerne gibt rein inländisch orientierten Unternehmen/KMU Sicherheit, dass sie von der Mindestbesteuerung nicht direkt betroffen sind. Der Schweizer Steuerföderalismus wird ausserhalb der Mindestbesteuerung nicht tangiert. Die Veranlagung und der Bezug der Ergänzungssteuer durch die Kantone respektiert die geltende föderale Kompetenzaufteilung.

Zeitnahe Lösung, Rechtsstaatlichkeit und Flexibilität: Das gewählte Vorgehen mit Verfassungsänderung, Übergangsbestimmungen und einer temporären Verordnung ist rechtsstaatlich solid. Es erlaubt, die internationalen Vorgaben in zeitlicher Hinsicht einzuhalten. Gleichzeitig ist es flexibel genug, damit für auftretende Fragen bei der Umsetzung Antworten gefunden werden können.

- Fragen der Verfassungsmässigkeit (Gleichbehandlung, kantonale Tarifautonomie) werden offen thematisiert und im Rahmen einer Verfassungsrevision auf demokratischem Weg (Volksabstimmung) gelöst.
- Stand heute wird die Mindestbesteuerung per 2024 mit allen Instrumenten international in Kraft treten. Das gewählte Vorgehen erlaubt es, dass die Schweiz diesen Termin einhalten kann.

- In wichtigen technischen Fragen bestehen nach wie vor Unsicherheiten und es ist mit weiteren Verzögerungen zu rechnen. Mittels einer temporären Verordnung des Bundesrates kann dieser Herausforderung begegnet werden.
- In den nachgelagerten, ordentlichen Gesetzgebungsprozess können erste Erfahrungen mit der nationalen und internationalen Anwendung der Mindestbesteuerung einfließen.

Raum für effiziente Massnahmen zum Ausgleich des Attraktivitätsverlusts: Die Einnahmen der Ergänzungssteuer sollen grundsätzlich den Kantonen zukommen. Diese Lösung ist sachgerecht, weil die Kantone durch die Pflicht zur Erhebung der Ergänzungssteuer vom steuerlichen Attraktivitätsverlust betroffen sind.

- Die Betroffenheit der Kantone variiert stark je nach kantonaler Steuerpolitik und lokaler Wirtschaftsstruktur. Standortmassnahmen werden deshalb am effizientesten und wirksamsten durch die Kantone getroffen.
- In jedem Fall sind die Mittel der Ergänzungssteuer für den Erhalt der Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz zu verwenden. Die Verwendung für andere, standortferne Zwecke lehnt die Wirtschaft ab.
- Der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer ist nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Grundnorm festzuschreiben. Dies im Sinne der Rechtssicherheit für die Kantone. Die Kantone müssen auch längerfristig über den finanziellen Handlungsspielraum für Standortmassnahmen verfügen.

Gewährleistung der bewährten Mechanismen des nationalen Finanzausgleichs: Eine ausgewogene interkantonale Verteilung der durch die Ergänzungssteuer generierten Einnahmen wird über den nationalen Finanzausgleich sichergestellt. Ein Anpassungsbedarf ist aktuell nicht ersichtlich. Sollten nach Einführung der Mindestbesteuerung Verwerfungen auftreten, gibt das Gesetzgebungsverfahren Raum für Lösungen.

3 Finanzpolitische Fragen

Am 12. Januar 2022 hat der Bundesrat inhaltliche Eckwerte zur Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung beschlossen, darunter den Punkt: «Die zusätzlichen Steuereinnahmen fließen den Kantonen zu.» Diese Lösung ist im Urteil der Wirtschaft sachgerecht, weil es die Kantone sind, die durch die Pflicht zur Erhebung der Ergänzungssteuer einen Verlust an steuerlicher Attraktivität erleiden. Die Betroffenheit der Kantone variiert stark je nach kantonaler Steuerpolitik sowie Anzahl, Grösse, Branchen und Aktivitäten betroffener Firmen. Standortmassnahmen werden deshalb am effizientesten und am wirksamsten durch die Kantone selbst getroffen. *economiesuisse* unterstützt den Vorschlag des Bundesrates, dass die Einnahmen aus der schweizerischen Ergänzungssteuer vollständig den Kantonen zustehen.

Die vom Bundesrat zur Prüfung vorgeschlagene Alternative, die eine für den Bund kostenneutrale Umsetzung des OECD/G20-Projekts vorsieht, lehnt *economiesuisse* ab. Die Unsicherheiten der Mindestbesteuerung sind nicht nur für den Bund, sondern für alle Betroffenen – für Kantone, Gemeinden und Unternehmen – gross. Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen basiert auf zahlreichen vereinfachenden Annahmen, wichtige Einflussfaktoren konnten nicht berücksichtigt werden (etwa die neue Bemessungsgrundlage, Quellensteuern, die Verrechnungssteuer, ausgenommene Branchen, Spezifitäten der US-Regelungen, Interaktionen mit der Marktstaatenbesteuerung und Verhaltensanpassungen). Im Resultat erscheint ein finanzieller Effekt ausserhalb der geschätzten 1 bis 2,5 Milliarden Franken als ebenso wahrscheinlich wie ein Effekt innerhalb der Spannweite. Zu den finanziellen Auswirkungen einer Marktstaatenbesteuerung bestehen aufgrund der noch laufenden

internationalen Verhandlungen kaum Anhaltspunkte. Unter diesen Umständen erscheint es weder möglich noch sinnvoll, dem Bund die Kostenneutralität zu garantieren. Das finanzielle Risiko würde auf andere Betroffene abgewälzt. Eine Neutralität besteht als Garantie auch für diese nicht.

Eine überkantonale, bundesweite Verwendung der Einnahmen der Ergänzungssteuer könnte die Wirtschaft höchstens in Verbindung mit entsprechenden Standortmassnahmen mittragen. Allerdings besteht das Problem, dass zum heutigen Zeitpunkt – und mutmasslich bis weit in die Umsetzungsphase hinein – nicht annäherungsweise feststeht, mit welchen Einnahmen gerechnet werden kann. Entsprechend schwierig wäre es, konkrete Projekte und Programme zu beschliessen. Auch und insbesondere aufgrund dieser Unsicherheit hält es die Wirtschaft für zweckmässig, die Einnahmen der Ergänzungssteuer bei den Kantonen zu belassen. Unabhängig der Staatsebene sind die Einnahmen in jedem Fall für das Aufrechterhalten der Standortattraktivität zu verwenden. Eine Verwendung für andere, standortferne Zwecke lehnt die Wirtschaft ab.

Die Frage, welche Staatsebene Anspruch auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer hat, soll gemäss Vernehmlassungsvorschlag lediglich in den Übergangsbestimmungen geregelt werden. Diese Lösung ist unter dem Aspekt der Rechtssicherheit problematisch. Der spätere Gesetzgeber kann eine andere Mittelverteilung beschliessen. Diese Unsicherheit erschwert es den verantwortlichen Kantonen, wirksame und langfristige Massnahmen zur Standortsicherung zu ergreifen. Es besteht für die Kantone ein erhebliches finanzielles Risiko. *economiesuisse* fordert deshalb, dass im Interesse der Rechtssicherheit und des Wirtschaftsstandorts der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer bereits in der Grundnorm verbindlich festgeschrieben wird.

Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer fliessen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs (NFA) aggregiert als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen in die Bestimmung der durchschnittlichen Fiskaleinnahmen ein. Diese Regelung entspricht den Grundprinzipien des Ressourcenausgleichs. Allfällige Mindereinnahmen aufgrund einer Marktstaatenbesteuerung werden ebenfalls automatisch berücksichtigt. Im letzteren Fall würde sich zudem der Verlust an steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen (Gewinnen) im Ressourcenindex der betroffenen Kantone niederschlagen. Sollten sich die Fiskaleinnahmen insgesamt erhöhen, steigt das Mindestausstattungsziel, und die Divergenzen unter den Kantonen dürften zunehmen. Folglich würde sich auch die Dotation des Ressourcenausgleichs vergrössern, womit über die Zeit automatisch mehr Mittel von Bund und ressourcenstarken Kantonen an ressourcenschwache Kantone fliessen würden. Der bestehende Mechanismus des Ressourcenausgleichs stellt somit eine ausgewogene interkantonale Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer sicher. Gemäss Vernehmlassungsbericht sind im NFA keine Verzerrungen zu erwarten. Die Wirkung der Ergänzungssteuer wird mit einer Verzögerung von 4 bis 6 Jahren eintreten, und zwar gemäss Simulationen der Eidg. Finanzverwaltung im Rahmen der üblichen jährlichen Variationen. *economiesuisse* sieht deshalb zum aktuellen Zeitpunkt keinen Anlass, das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) anzupassen. Sollten Verzerrungen auftreten, besteht im nachgelagerten Gesetzgebungsverfahren bzw. im Rahmen der regelmässigen NFA-Wirksamkeitsberichtes die Möglichkeit, Korrekturen vorzusehen.

4 Konkrete Beurteilung zum Entwurf des Bundesbeschlusses

Art. 129a Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen	Beurteilung economiesuisse
<p>¹ <i>Der Bund kann Vorschriften über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen erlassen. Er kann insbesondere eine Besteuerung im Marktstaat und eine Mindestbesteuerung vorsehen.</i></p>	<p>economiesuisse anerkennt, dass mit dieser Delegationsnorm eine verfassungsrechtliche Grundlage sowohl für eine schweizweit einheitliche und konsistente Umsetzung der Mindestbesteuerung wie auch einer allfälligen Marktstaatenbesteuerung geschaffen wird. Die Delegationsnorm sollte jedoch abschliessend sein und sich auf die beiden genannten Anwendungsfälle der Marktstaatenbesteuerung und der Mindestbesteuerung beschränken. Es besteht im Urteil der Wirtschaft aktuell kein Bedarf, eine weitergehende Verfassungsgrundlage für eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen zu schaffen. Die geltenden Verfassungsgrundsätze sind ausserhalb der begrenzten Delegationsnorm unverändert zu belassen. Im Sinne der Einschränkung der Delegationsnorm ist auf die Bestimmung «insbesondere» zu verzichten.</p>
<p>² <i>Er orientiert sich dabei insbesondere an internationalen Standards und Modellregelungen.</i></p>	<p>economiesuisse unterstützt die Anlehnung der besonderen Besteuerung an die für den konkreten Anwendungsfall massgebenden internationalen Standards und Modellregelungen. Die Begriffe «orientiert» und «insbesondere» dürfen jedoch keinen Handlungsspielraum in dem Sinn eröffnen, als für die Besteuerung grosser Unternehmensgruppen über die internationalen Standards und Modellregelungen hinausgegangen werden kann. Für die nationale Umsetzung stellen internationalen Standards und Modellregelungen den begrenzenden Rahmen dar.</p>
<p>³ <i>Soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist, kann er zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft abweichen von:</i></p>	<p>Die <i>Vereinbarkeit</i> mit internationalen Entwicklungen allein stellt keine hinreichende Begründung für einen Eingriff in die verfassungsmässige Finanzordnung dar. Die Möglichkeit, von zentralen Verfassungsgrundsätzen abzuweichen, ist deshalb einzuschränken auf Fälle, in denen ein Abweichen aufgrund internationaler Entwicklungen zur Wahrung der fiskalischen sowie der gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz erforderlich ist.</p>

<p>a. den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 127 Abs. 2;</p>	<p>economiesuisse unterstützt diese für eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen notwendige Abweichung.</p>
<p>b. den maximalen Steuersätzen gemäss Artikel 128 Absatz 1;</p>	<p>economiesuisse fordert die Einschränkung der Delegationsnorm (Art. 129a Abs. 1) auf die Umsetzung einer Besteuerung im Marktstaat und einer Mindestbesteuerung (abschliessende Bestimmung). Zudem fordert economiesuisse die Begrenzung der Delegationsnorm auf die</p>
<p>c. den Vorschriften über den Vollzug und den Kantonsanteil gemäss Artikel 128 Absatz 4;</p>	<p>Einhaltung internationaler Standards (Art. 129a Abs. 2). Die Abweichung von Verfassungsgrundsätzen soll nur möglich sein für die Umsetzung der beiden Säulen des aktuellen OECD/G20-Projekts und nur, soweit dies zur Wahrung der Interessen der Schweiz erforderlich ist (Art. 129a Abs. 3).</p>
<p>d. den Ausnahmen von der Steuerharmonisierung gemäss Artikel 129 Absatz 2.</p>	<p>Die Kantone haben Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird und regen eine Überprüfung an. Insofern die oben genannten Einschränkungen in den Abs. 1 bis 3 erfolgen, kann economiesuisse die Möglichkeiten der Abweichung von Verfassungsgrundsätzen gemäss Buchstaben b bis c mittragen. Dies im Sinne der Überlegung, dass der Gesetzgeber Spielraum haben soll, die besondere Besteuerung entsprechend den Erfahrungen der Praxis auf geeignete Weise auf Gesetzesstufe umzusetzen. Namentlich kann eine Umsetzung der besonderen Besteuerung als Bundes- oder als Kantonssteuer erfolgen.</p>
<p>⁴ [neu]</p>	<p>economiesuisse fordert, dass der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Grundnorm festgehalten wird. Dies im Interesse der Rechtssicherheit für die Kantone, die für die Sicherung der Standortattraktivität verantwortlich sind und dafür auch längerfristig finanzielle Mittel zur Verfügung haben müssen.</p> <p>economiesuisse unterstützt zudem eine Verteilung</p>

	<p>der Mittel auf die Kantone gemäss dem Prinzip der Verursachergerechtigkeit. Diese Verteilungsregel ist wichtig, damit für die Kantone ein Anreiz besteht, auch künftig wettbewerbsfähige Steuerbelastungen anzubieten. Die Verteilungsregel soll nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Verfassungsgrundnorm festgeschrieben werden.</p> <p>economiesuisse unterstützt diesbezüglich Antrag 2 der FDK gemäss deren Vernehmlassungsstellungnahme vom 7. April 2022.</p>
--	--

<p>Art. 197 Ziff. 14 14. Übergangsbestimmungen zu Art. 129a (Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen)</p>	<p>Beurteilung economiesuisse</p>
<p>¹ <i>Der Bundesrat erlässt die bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Vorschriften über die Mindestbesteuerung grosser multinationaler Unternehmensgruppen.</i></p>	<p>Die Umsetzung der Mindestbesteuerung via eine temporäre Verordnung erlaubt es, die internationalen Vorgaben in zeitlicher Hinsicht einzuhalten. Gleichzeitig ermöglicht das Vorgehen, auftretende technische Fragen im nachfolgenden Gesetzgebungsprozess zu beantworten.</p> <p>Zudem scheint es uns wichtig, dass dem Bundesrat betreffend Zeitpunkt des Inkrafttretens Flexibilität gewährt wird. Ein Abweichen vom anvisierten Datum per 1. Januar 2024 kann in Abstimmung mit dem Ausland bzw. der OECD und unter Berücksichtigung der Interessen der Schweiz angezeigt sein.</p>
<p>² <i>Er beachtet dabei folgende Grundsätze:</i></p>	
<p><i>a. Die Vorschriften gelten für die Geschäftseinheiten einer multinationalen Unternehmensgruppe, die einen konsolidierten jährlichen Umsatz von 750 Millionen Euro erreicht.</i></p>	<p>economiesuisse unterstützt materiell die Bestimmungen von a bis h. Die Bestimmungen folgen den Grundsätzen der Musterregeln der OECD/G20. Innerhalb der EU ist eine analoge Umsetzungsrichtlinie fortgeschritten, auch Grossbritannien und andere Staaten planen die Umsetzung. Betroffene international tätige Unternehmen werden diese Bestimmungen somit absehbar international umsetzen müssen.</p>
<p><i>b. Unterschreiten die massgebenden Steuern der Geschäftseinheiten in der Schweiz oder einem anderen Steuergesamthaus den Mindeststeuersatz von 15 Prozent der massgebenden Gewinne, so erhebt der Bund zum Ausgleich der Differenz zwischen dem effektiven Steuersatz und dem Mindeststeuersatz eine Ergänzungssteuer.</i></p>	<p>Entsprechend kann die Wirtschaft die Übernahme dieser Bestimmungen in schweizerisches Recht im Grundsatz mittragen.</p>

<p><i>c. Massgebende Steuern sind insbesondere die in der Erfolgsrechnung der Geschäftseinheit verbuchten direkten Steuern.</i></p>	<p>Das Festhalten dieser Grundsätze in den Übergangsbestimmungen steht im Einklang mit dem Legalitätsprinzip und kann die Akzeptanz der schweizerischen Mindestbesteuerung bis zum</p>
<p><i>d. Massgebender Gewinn einer Geschäftseinheit ist der in ihrer Erfolgsrechnung für die nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard erstellte Jahresrechnung der Unternehmensgruppe ermittelte Gewinn oder Verlust vor Herausrechnung der Transaktionen zwischen den Geschäftseinheiten und nach Berücksichtigung anderer Korrekturen. Nicht berücksichtigt werden Gewinne und Verluste aus der internationalen Schifffahrt.</i></p>	<p>Vorliegen einer gesetzlichen Regelung unterstützen und dadurch zum Schutz schweizerischer Konzerne vor Steuerverfahren im Ausland beitragen.</p> <p>Allerdings dürfen die Grundsätze nicht dazu führen, dass durch die internationalen Vorgaben gegebene Spielräume nicht genutzt werden können. So muss für Unternehmen, die zwar den Umsatzschwellenwert von EUR 750 Mio. überschreiten, sich aber in der initialen Phase der internationalen Expansion befinden, die von den OECD-Musterregeln vorgesehene Ausnahmebestimmung (Art. 9.3) anwendbar sein.</p>
<p><i>e. Der effektive Steuersatz für ein Steuergebiet berechnet sich, indem die Summe der massgebenden Steuern aller Geschäftseinheiten in diesem Steuergebiet durch die Summe der massgebenden Gewinne dieser Geschäftseinheiten geteilt wird.</i></p>	<p>Bst. d darf zudem auf keinen Fall dazu führen, dass es bei Gesellschaften mit mehreren Betriebstätten in der Schweiz zu einer separaten steuerlichen Buchführungs- und Rechnungslegungspflicht kommt. Für Unternehmen, die über vielfältige Strukturen mit zahlreichen Geschäftsstellen in der Schweiz verfügen wäre dies mit einem unnötigen, unzumutbaren und unverhältnismässigen Mehraufwand verbunden. Für die Gewinnzuteilung eines Schweizer Steuersubjekts auf einzelne Schweizer Betriebstätten müssen auch für GloBE-Aufteilungszwecke die bisherigen Regeln der interkantonalen Steuerauscheidung anwendbar bleiben (insb. Hilfsfaktoren). Problematisch ist hier konkret die Verwendung des Begriffs «Geschäftseinheit», welcher in den OECD-Musterregeln auch einzelne Betriebstätten umfasst. Die Verwendung des Begriffs «Steuersubjekt» ist möglicherweise passender.</p>
<p><i>f. Die Ergänzungssteuer für ein Steuergebiet berechnet sich, indem der Gewinnüberschuss mit dem Ergänzungssteuersatz multipliziert wird.</i></p>	
<p><i>g. Der Gewinnüberschuss in einem Steuergebiet ist die Summe der massgebenden Gewinne aller Geschäftseinheiten in diesem Steuergebiet nach dem zulässigen Abzug für Sachanlagen und Personalkosten.</i></p>	
<p><i>h. Der Ergänzungssteuersatz für ein Steuergebiet besteht aus der positiven Differenz zwischen 15 Prozent und dem effektiven Steuersatz.</i></p>	<p>Sofern der Begriff «Geschäftseinheiten» genutzt wird, sollte der Begriff in den Materialien der Botschaft klargestellt werden. Der Begriff (im Sinne einer Übersetzung des Begriffs «constituent entity» aus den OECD-Modellregeln) ist für schweizerische Zwecke so zu definieren, dass ausschliesslich Kapitalgesellschaften sowie schweizerische Betriebstätten ausländischer Gesellschaften darunterfallen. Namentlich</p>

	<p>inländische Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften stellen keine «Geschäftseinheiten» dar.</p>
<p><i>i. Wird die Mindestbesteuerung in der Schweiz unterschritten, so wird die Ergänzungssteuer bei den inländischen Geschäftseinheiten im Verhältnis des Ausmasses erhoben, in dem sie die Unterschreitung mitverursacht haben.</i></p>	<p>economiesuisse unterstützt den Grundsatz, dass die Ergänzungssteuer auf die Kantone nach Massgabe der Unterschreitung der Mindestbesteuerung durch inländische Geschäftseinheiten (Verursacherprinzip) verteilt wird. Diese Verteilungsregel ist wichtig, damit für die Kantone ein Anreiz besteht, weiterhin wettbewerbsfähige Steuerbelastungen anzubieten. Der Grundsatz soll nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Grundnorm Art. 129a BV festgeschrieben werden.</p> <p>Das Verursacherprinzip kann jedoch nicht absolut gelten, sondern muss pragmatisch und erhebungswirtschaftlich umgesetzt werden. Die anteilmässige Verteilung der schweizerischen Ergänzungssteuer kann in erster Linie anhand der Daten des <i>GloBE Information Return</i> und in zweiter Linie anhand der bestehenden Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer erfolgen.</p> <p>Im noch festzulegenden Verfahren ist sicherzustellen, dass der jährlich wiederkehrende administrative Aufwand für betroffene Unternehmen so tief wie möglich ausfällt. Eine Pflicht für separate Rechnungsabschlüsse inländischer Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften ist nicht möglich bzw. wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Für die Verteilung der Ergänzungssteuer muss vielmehr an die bestehende Methodik der Steuerauscheidung angeknüpft werden. So können die Ausscheidungsquoten der interkantonalen Steuerauscheidung aufgrund der handelsrechtlichen Abschlüsse bei Gesellschaften mit Betriebsstätten zur Vereinfachung auch für die interkantonale Verteilung der GloBE-Gewinne dieser interkantonale tätigen Gesellschaften verwendet werden.</p> <p>Die verursachergerechte Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer auf begünstigte Gemeinwesen kann so durch die Verwaltung basierend auf bekannten</p>

	<p>Ausscheidungsverfahren und auf bestehenden bzw. aufgrund der neuen OECD/G20-Musterregeln ohnehin erforderlichen neuen Informationen erfolgen. Die Verteilung kann zudem unabhängig vom Veranlagungs- und Erhebungsverfahren für die Ergänzungssteuer vorgenommen werden. Siehe Kommentar zu Bst. k.</p>
<p><i>j. Wird die Mindestbesteuerung in einem anderen Steuergesetz unterschritten, so wird die Ergänzungssteuer primär bei der obersten inländischen Geschäftseinheit und sekundär bei den inländischen Geschäftseinheiten erhoben.</i></p>	<p>Neben der Grundlage für die Anwendung der <i>Income Inclusion Rule</i> (IIR) enthält dieser Buchstabe auch die Grundlage für die Durchsetzung der <i>Undertaxed Payments Rule</i> (UTPR).</p> <p>Die Anwendung der nachrangigen UTPR bewirkt für die Unternehmen keinen Schutz vor zusätzlichen Steuerverfahren im Ausland. Das Potenzial an Steuersubstrat erscheint zudem stark eingeschränkt. Ob die Anwendung der UTPR im Interesse der Schweiz liegt, bleibt deshalb zu prüfen. Die Übergangsbestimmungen sollten den diesbezüglichen Entscheid offenlassen. Sofern die UTPR verbreitet umgesetzt wird, kann es im fiskalischen Interesse der Schweiz sein, das Instrument ebenfalls anzuwenden.</p> <p>Sollte sich international die Ansicht durchsetzen, dass die UTPR die Besteuerungszuteilungsregeln gemäss geltenden Doppelbesteuerungsabkommen verletzt und deshalb zur Einführung der UTPR ein multilaterales Abkommen bzw. die Änderung einzelner DBAs notwendig sein sollte, dann dürfte nicht mit einer zeitlich raschen und globalen Umsetzung der UTPR zu rechnen sein. Ein Vorseilen der Schweiz mit einer nationalen Umsetzung der UTPR könnte sich negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz auswirken. Auch aus diesem Grund wäre auf die Umsetzung der UTPR zu verzichten (zumal aufgrund des Mechanismus der UTPR kein anderes Land sich an einer Nichtumsetzung durch die Schweiz stören würde).</p> <p>Die Unterscheidung in «primär» und «sekundär» erscheint klarstellungsbedürftig. Dies mit Blick auf die Anwendung der IIR beziehungsweise der UTPR auf Gesellschaften, die in mehreren Kantonen steuerpflichtig sind.</p>

<p><i>k. Die Ergänzungssteuer wird von dem Kanton veranlagt und eingezogen, in dem die Geschäftseinheit steuerlich zugehörig ist.</i></p>	<p>economiesuisse unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Damit wird die föderale Kompetenzverteilung respektiert. Bei der Veranlagung der Ergänzungssteuer kann auf etablierten Verfahren aufgebaut werden.</p> <p>Die Formulierung der Übergangsbestimmung darf allerdings pragmatische und erhebungswirtschaftliche Mechanismen für die Veranlagung der Ergänzungssteuer nicht verunmöglichen. So ist zu vermeiden, dass zum Zweck der Ergänzungssteuer unnötige zusätzliche subjektive Steuerpflichten geschaffen werden. Für die Ergänzungssteuer als Bundessteuer könnte eine einzige öffentlich-rechtliche subjektive Steuerpflicht für die Unternehmensgruppe vorgesehen werden. Das von den Kantonen vorgeschlagene Konzept des Leadkantons kann in diesem Sinn eine prüfenswerte Lösung darstellen.</p> <p>Auf eine subjektive Steuerpflicht inländischer Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften für die Ergänzungssteuer ist in jedem Fall zu verzichten. Für die Verteilung der Ergänzungssteuer auf inländische Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften ist an die bestehende Methodik der Steuerausscheidung anzuknüpfen. Siehe Kommentar zur Bst i.</p>
<p><i>l. Sie kann bei den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen nicht als Aufwand geltend gemacht werden.</i></p>	<p>Eine generelle Nichtabziehbarkeit der Ergänzungssteuer könnte sich in bestimmten Situationen als nachteilig erweisen. Es bestehen diesbezüglich offene technische Fragen. Vorschriften zur Abziehbarkeit sollten gemäss einer separaten Delegationsnorm nach Abs. 3 der Übergangsbestimmungen durch den Bundesrat erlassen werden.</p>
<p>³ <i>Der Bundesrat erlässt ergänzende Vorschriften zur Umsetzung der Mindestbesteuerung, insbesondere über:</i></p>	
<p><i>a. die Umsetzung bei besonderen Unternehmensverhältnissen;</i></p>	<p>Der Begriff «besondere Unternehmensverhältnisse» ist unklar und sollte in der Botschaft des Bundesrates klargestellt werden.</p> <p>Möglich bleiben sollte die Nutzung verbleibender Spielräume, namentlich die Ausnahme von der Anwendung von den globalen Mindestbesteuerungsregeln für fünf Jahre für</p>

	<p>Unternehmen, welche zwar den Umsatzschwellwert von EUR 750 Mio. überschreiten, aber sich in der initialen Phase der internationalen Expansion befinden (Art. 9.3 der OECD Musterregeln).</p> <p>Möglich bleiben sollten auch spezifische Vorschriften bei ausländisch beherrschten Gesellschaften, die im Ausland besonderen Mindestbesteuerungsregeln ausgesetzt sind (namentlich US-beherrschte Gesellschaften).</p>
<i>b. die Aufteilung der Ergänzungssteuer auf Geschäftseinheiten in der Schweiz;</i>	
<i>c. das Verfahren und die Rechtsmittel;</i>	
<i>d. die Strafbestimmungen nach Massgabe des übrigen Steuerstrafrechts;</i>	
<i>e. die Übergangsregelungen.</i>	
<p>⁴ Sofern er es für die Umsetzung der internationalen Modellregelungen zur Mindestbesteuerung als erforderlich erachtet, kann der Bundesrat von den Grundsätzen nach Absatz 2 abweichen. Er kann Modellregelungen und zugehörige Regelwerke für anwendbar erklären. Er kann diese Kompetenzen auf das Eidgenössische Finanzdepartement übertragen.</p>	<p>Die Unsicherheiten hinsichtlich der Detailausgestaltung der OECD/G20-Regeln sowie der Umsetzungsmodalitäten in wichtigen Staaten und Regionen wie bspw. der EU und der USA sind nach wie vor erheblich. Die Übergangsbestimmung gibt dem Bundesrat die notwendige Flexibilität in der Umsetzung der Mindestbesteuerung.</p> <p>Generell sollte die Anwendung der Ergänzungssteuer auf Fälle eingeschränkt werden, in denen die Nichtanwendung zu einer Besteuerung im Ausland führt. Wo dies nicht der Fall ist (etwa, weil ein ausländischer Staat systematisch auf eine Besteuerung verzichtet), soll auch in der Schweiz keine Ergänzungssteuer erhoben werden.</p> <p>Die Möglichkeit, von den Grundsätzen nach Absatz 2 abzuweichen, soll auf Fälle beschränkt werden, in denen die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz zu wahren sind. Die Abweichungskompetenz des Bundesrates bzw. des Finanzdepartements ist analog der Bestimmung in Art. 129a Abs. 3 zu regeln.</p>

<p>⁵ Die <i>Ergänzungssteuer</i> wird von den Kantonen unter Aufsicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung veranlagt und bezogen.</p>	<p>economiesuisse unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Gleichzeitig ist ein schweizweit einheitliches und abgestimmtes Vorgehen wichtig. Dies im Interesse von a) effizienten und erhebungswirtschaftlichen Verfahren, b) zur Vermeidung von Überbesteuerungen und c) zur Sicherstellung der internationalen Akzeptanz der Schweizer Mindestbesteuerungsumsetzung.</p> <p>Die Aufsicht der Eidg. Steuerverwaltung über die Veranlagung der direkten Bundessteuern durch die Kantone entspricht der geltenden Ordnung. Darüber hinaus kann im Rahmen der Aufsichtsfunktion ein Beitrag geleistet werden zur Erreichung der obgenannten Ziele.</p>
<p>⁶ Die <i>Einnahmen aus der Ergänzungssteuer</i> stehen den Kantonen zu und werden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt.</p>	<p>economiesuisse unterstützt den Eckwertebeschluss des Bundesrats, dass die Einnahmen der Ergänzungssteuer den Kantonen zustehen.</p> <p>Der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer ist nicht nur als Übergangsbestimmung zu regeln, sondern er ist auch in der Grundnorm festzuschreiben. Siehe dazu Art. 129a Abs. 4 [neu]</p> <p>Die Berücksichtigung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs entspricht dem geltenden Gesetz und stellt eine ausgewogene interkantonale Verteilung der Mittel der Ergänzungssteuer über den Mechanismus des Ressourcenausgleichs sicher. economiesuisse sieht zum aktuellen Zeitpunkt keinen Anlass, Regelungen anzupassen. Sollten Verzerrungen auftreten, können im nachgelagerten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren bzw. im Rahmen des regelmässigen Wirksamkeitsberichtes Anpassungen geprüft werden.</p>

Seite 15

Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen
(Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Christian Frey
Stv. Leiter Steuern und Finanzen