



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 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

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz befürwortet grundsätzlich die geplante Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung im Rahmen des OECD-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft. Das Projekt will die Grundlagen zu einer besseren und faireren Besteuerung internationaler Grosskonzerne schaffen. Nachdem das BEPS-Projekt in einem ersten Schritt die Steuerbasis einigermassen vereinheitlicht hat (was wird überhaupt besteuert, welche Steuerabzugs-«Instrumente» sind erlaubt; in der Schweiz wurde das mit der STAF umgesetzt), sollen im zweiten Schritt in der Säule 2 auch die Steuersätze mit einer Mindeststeuer nach unten begrenzt werden. Beides in der Absicht, den «schädlichen Steuerwettbewerb» zu bremsen. Mit dem vorliegenden Bundesbeschluss will die Schweiz vornehmlich die Regeln der Mindestbesteuerung für internationale Grosskonzerne umsetzen (Säule 2 der OECD-Reform). Für die SP Schweiz wäre die sinnvollste, transparenteste und verfassungsrechtlich einfachste Lösung, dies mit einer materiellen Steuerharmonisierung zu bewerkstelligen, das heisst, einer Mindestbesteuerung von 15% für alle juristischen Personen, basierend auf der OECD/G20-Bemessungsgrundlage. Sämtliche Mehreinnahmen würden beim Bund anfallen.

Die SP fordert das seit Jahren. Bereits in der Vernehmlassung zur USR III im Januar 2015 haben wir «eine ordentliche effektive Mindestbelastung

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

von 16 Prozent in allen Kantonen» gefordert.¹ Bei der USR IV (später SV 17 bzw. STAF) haben wir in einer Resolution vom Februar 2018 unsere Forderung bekräftigt und «Schritte zur interkantonalen Steuerharmonisierung» verlangt und eine «für Konzerngesellschaften einheitliche Gewinnsteuer»². Schliesslich haben wir auch in der Stellungnahme zur SV 17 eine klare «Begrenzung der kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen» gefordert, wobei «ein Mindeststeuersatz als Richtwert dienen sollte»³. Die SP Schweiz sieht sich deshalb durch die von 137 Mitgliedstaaten mitgetragene OECD/G20-Steuerreform in ihren steuerpolitischen Grundsatzforderungen bestätigt.

Auch die EU-Kommission geht in diese Richtung. Sie hat angekündigt, als globaler Vorreiter bei der Umsetzung der OECD-Steuerreform auftreten zu wollen. Ende Dezember 2021 wurde eine Vorlage für die nationale Umsetzung der Säule 2 präsentiert, für die Säule 1 soll das bis Ende Juli 2022 der Fall sein. Dabei will die EU-Kommission auch rein nationale Unternehmen mit mehr als 750 Mio. Euro Umsatz den OECD-Regeln unterwerfen. Mit dem Argument, andernfalls würden die Grundsätze des Binnenmarkts verletzt. Für die EU-Kommission ist das nur der erste Schritt. Unter dem Stichwort «Befit» will die Kommission bis 2023 ein Rahmengesetz zur Vereinheitlichung der Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt vorlegen (v.a. Bekämpfung von Briefkastenfirmen in der EU). In der EU sollen 15% der zusätzlichen Steuererlöse in das gemeinsame EU-Budget fliessen (4 Mrd. Euro). Für die Rückzahlung der Schulden des EU-Aufbaufonds (recovery fund). Das wäre im Hinblick auf die Eigenmittelausstattung der EU ein revolutionärer Schritt.

Doch der Bundesrat will sich nicht an solchen Entwicklungen orientieren und den «Eingriff in das schweizerische Steuersystem so gering wie möglich» halten. Er schliesst deshalb «eine generelle Erhöhung der Steuersätze für sämtliche Unternehmen» grundsätzlich aus. Er schlägt vielmehr die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax) vor, die ausschliesslich auf multinationale Unternehmensgruppen beschränkt werden soll, die in den Anwendungsbereich der OECD/G20-Mindestbesteuerung fallen (d.h. einen weltweiten Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro ausweisen). Er berücksichtigt also bewusst nicht die Überlegungen der EU-Kommission. Vielmehr will er mit einer «föderalistisch geprägten Umsetzung» weiterhin einen Anreiz für die Kantone bieten, den interkantonalen Steuerwettbewerb zu bewahren und «wettbewerbsfähige Steuerbelastungen anzubieten».

¹ https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/vernehmlassungsantwort_usr_iii_definitiv_1_9.1.2015.pdf

² https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/usr_iv_d_0_0.pdf

³ https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/sv17_sp_0.pdf

Wir fordern die ernsthafte Prüfung unseres Modells "Steuerharmonisierung", gerade unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit, Effizienz, Transparenz. Sollte sich das als nicht mehrheitsfähig erweisen, stellen wir folgende Anträge für alternative Umsetzungen der OECD/G20-Mindestbesteuerung:

1. Die OECD-Reformvorgaben sollen im Sinne der Intention des Harmonisierungsansatzes ohne Tricks angewendet und umgesetzt werden. Dem Bund darf dabei kein Mehraufwand entstehen.

Vor diesem Hintergrund stellen wir infrage, dass bei der Ermittlung der Mindestbesteuerung bei Unternehmen mit Geschäftseinheiten in mehreren Kantonen ein «nationales Blending» angewandt und ein «Durchschnittswert» errechnet wird. Dies führt dazu, dass die effektiven Steuersätze für Geschäftseinheiten von Konzernen, die von den OECD-Regeln erfasst werden sollten, deutlich unter dem Mindeststeuersatz von 15% zu liegen kommen. Vereinfacht dargestellt, wird nämlich mit diesem Vorgehen ein Konzern, der Geschäftseinheiten in einem Kanton mit einer effektiven Steuerbelastung von 18% hat, sowie Geschäftseinheiten in einem Tiefsteuernkanton mit einer Steuerbelastung von 12%, nicht der Ergänzungssteuer unterstellt wird, da im Durchschnitt ein Steuersatz von 15% resultiert (im Falle von je hälftigem Gewinnanfall in beiden Kantonen). Das widerspricht in unseren Augen der eigentlichen Intention der OECD-Reform. Um dies zu korrigieren, müsste ein Mindeststeuersatz von 15% für die betroffenen Konzerneinheiten in jedem Kanton vorgeschrieben werden. Auch ist nicht klar, ob und in welchem Fall für den gesamten Konzern der Gewinn nach der schweizerischen oder der OECD/G20 Bemessungsgrundlage überprüft werden muss. Dieser Schwelleneffekt müsste auf jeden Fall noch geklärt werden. Damit es in diesem Modell nicht zu grösseren Verlagerungen in die Tiefsteuernkantone kommt, müsste überprüft werden, ob in einer Übergangsphase nicht zunächst der Substanzabzug dazu dienen kann, rasche Verschiebungen zu verhindern. In einem zweiten Schritt dürfte es wohl zu einer Steuerharmonisierung kommen – allerdings zunächst auf zu tiefem Niveau.

Wir stimmen zudem mit der FDK darin überein, dass die Auswirkungen der Reform auf den Finanzausgleich vertieft abgeklärt werden müssen, bevor ein allfälliger Kantonsanteil an den Mehreinnahmen festgelegt werden kann. Die Folgen für den Ressourcenausgleich müssen im nächsten Wirksamkeitsbericht des Finanzausgleichs anhand von konkreten Steuerdaten untersucht werden. Wie dabei die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen (schweizerische Rechnungslegung vs. OECD/G20 Bemessungsgrundlage für die von der Reform betroffenen Konzerne) im NFA berücksichtigt werden, ist dabei eine offene Frage. Denn auf den ersten Blick besteht ein (systematisches) Problem: Der NFA knüpft an die Leistungsfähigkeit an und legt für die Berechnung der

fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen den steuerlichen Gewinn gemäss dem Bundesgesetz über die Direkte Bundessteuer (DBG) zugrunde. Für die Berechnung der OECD-Mindeststeuer wird jedoch auf den Gewinn nach OECD-Regeln abgestellt, was zu einem Auseinanderklaffen zwischen Gewinn nach DBG und Gewinn nach OECD führt und zur Folge hätte, dass der «Mehrgewinn» bzw. die Mehreinnahmen für den Finanzausgleich keine Berücksichtigung fände.

Darüber hinaus muss vermieden werden, dass Kantone wie Zürich, die bereits heute in den Finanzausgleich einzahlen, einerseits nicht von den Mehreinnahmen der Mindestbesteuerung profitieren, andererseits aber künftig dennoch mehr Geld einzahlen müssten (weil die Differenzen zwischen den Kantonen zunehmen). Diese ausgesprochen komplexe Thematik und die mit ihr einhergehenden Auswirkungen bedürfen einer weitergehenden Analyse. Für die SP steht fest, dass eine faire Verwendung der Mehreinnahmen am ehesten über den Bund geschehen kann, da die Umverteilungsmechanismen im NFA erst mit grosser zeitlicher Verzögerung und Verzerrung stattfinden – abgesehen von der seit langem kritisierten Untergewichtung der Lasten der Zentrumskantone im NFA. Der Bund rechnet mit einer Umverteilung über den NFA im dreistelligen Millionenbereich, wobei in den ressourcenstarken Kantonen die Mehrbelastung im Ressourcenausgleich deutlich überkompensiert werden dürfte von den Mehreinnahmen aufgrund der Säule 2. Wohingegen der Bund, der 60% der Dotation des Ressourcenausgleichs finanziert, müsste mit einer Mehrbelastung im (niedrigen) dreistelligen Millionenbereich rechnen. Die Rede ist aufgrund von Simulationen von rund 300 Millionen Franken. Es ist aber nicht einsehbar, weshalb ausgerechnet der Bund bei einer Erhöhung der Unternehmenssteuern draufzahlen sollte.

2. Es dürfen keine Anreize geschaffen oder Massnahmen zugelassen werden, die den interkantonalen Steuerwettbewerb weiter antreiben und Steuerdumping als Geschäftsmodell zementieren

Entscheidend für die SP Schweiz ist, dass es mit der Umsetzung der OECD-Steuerreform nicht zu einer weiteren Anheizung des interkantonalen Steuerwettbewerbs kommt – auch nicht indirekt, indem die zusätzlichen Einnahmen in den reichen Tiefsteuernkantonen verbleiben und so eingesetzt werden, dass das «Steuerumfeld» oder die «Standortattraktivität» weiter kantonsbezogen verbessert wird. In diesem Sinne stehen wir in diametralem Widerspruch zur Finanzdirektorenkonferenz FDK, die in ihrer Stellungnahme ausdrücklich den Erhalt und die Weiterführung der «Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs» (vor allem für rein national orientierte Unternehmen und für KMU, die nicht vom OECD-Projekt betroffen sind) positiv hervorhebt. Wir lehnen sowohl sogenannte «Kompensationsmassnahmen» ab, die den betroffe-

nen Unternehmen direkt zukommen - wie die Streichung von Steuern, die nicht unter die Gewinnsteuerdefinition der OECD fallen – oder andere indirekte Steuersenkungen, sei dies z.B. über die Stempelsteuern, die Verrechnungssteuern auf inländische Obligationen oder die Kapitalsteuern. Auch dürfen nicht indirekt, gezielt die Eigner von Grossunternehmen entlastet werden (Dividendenbesteuerung, Vermögensbesteuerung, direkte und indirekte Subventionen, etc.). Solche «Kompensationen» würden der Intention der Reform widersprechen und kämen - sofern sie denn wettbewerbsrechtlich überhaupt zulässig wären - international rasch wieder unter Druck, was wiederum die die Rechtssicherheit gefährden und dem Steuer- und Standortwettbewerb eine neue, schädliche Dimension hinzufügen würde. Wir fordern deshalb, dass auf Bundesebene Rahmenbedingungen für die kantonalen Umsetzungspläne definiert werden, die solche «Kompensationsmassnahmen» verhindern.

Die SP-Schweiz ist der Meinung, dass der Bund hier mehr Aufsichts-Kompetenzen erhalten soll und die Steuerautonomie der Kantone entsprechend einzuschränken ist. Nur so lässt sich verhindern, dass die Schweiz international einmal mehr unter Druck gerät. Wichtig erscheint uns, dass die steuerlichen und finanziellen Auswirkungen der vorgesehenen Mindestbesteuerung tiefgehend evaluiert werden. Der Bund muss zum Beispiel wissen, welche Differenzen sich aus der unterschiedlichen Gewinnermittlung nach den lokalen steuerrechtlichen Vorschriften und den OECD-spezifischen Vorgaben ergeben. Durch die Mindestbesteuerung werden zudem Steuerersparnisse durch die STAF im Hinblick auf jene Unternehmen, die für die Mindeststeuer qualifizieren, indirekt wieder aufgehoben (z.B. Patentbox-Steuerersparnisse). Es braucht deshalb auch eine Analyse der Auswirkungen der STAF (Wirkungsanalyse). Abzuklären werden auch verschiedene kantonale Sonderregelungen sein, wie zum Beispiel der Ende November 2021 im Kanton Schaffhausen eingeführte «flexibilisierte Gewinnersatz»: Da die OECD-Mindeststeuer für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Franken über dem aktuellen Gewinnersatz im Kanton Schaffhausen von 12,5 Prozent liegt, kann hier eine international tätige Firma nun freiwillig jenen Steuersatz beantragen und zahlen, der aus Sicht der OECD akzeptabel ist – also beispielsweise 15 Prozent statt 12,5 Prozent. Wie lässt sich ein solcher «flexibilisierter kantonaler Gewinnersatz» in eine nationale Umsetzung der OECD-Vorgaben eingliedern? Soll es möglich sein, dass einzelne Kantone oder Unternehmen sich «freiwillig» einer OECD-Besteuerung und damit einer Überprüfung ihrer Gewinnsteuererklärung entziehen können? Oder auch einem allfälligen Bundesanteil an der Ergänzungssteuer?

3. Die Mehreinnahmen aus der OECD-Steuerreform sollen der Bevölkerung in der Schweiz und in den Ländern zugutekommen, in denen die Wertschöpfung erarbeitet wurde

Die zentrale Frage ist, wie mit den zusätzlichen Einnahmen umzugehen ist. Der Bundesrat rechnet mit Mehreinnahmen von 1 bis 2.5 Milliarden Franken jährlich aus der schweizerischen Ergänzungssteuer. In den vorliegenden Übergangsbestimmungen sieht er vor, die Einnahmen vollständig den Kantonen zuzusprechen. Das würde aber bedeuten, dass hauptsächlich jene Tiefsteuerkantone profitieren würden, die ihren Steuersatz erhöhen müssen, also etwa Zug, Waadt oder Basel-Stadt. Ein kleines Stück des Kuchens würde über den NFA an die anderen Kantone gehen (siehe Ausführungen oben). Jene Standorte, die schon heute gut dastehen, könnten die neuen Mittel nutzen, um sich weitere Vorteile zu verschaffen. Das will die SP verhindern (siehe oben).

Die FDK hat sich nun am 7. April dafür ausgesprochen, das selbstlose Angebot des Bundes auszuschlagen und sich vielmehr bereit erklärt, maximal 25 Prozent der Mehreinnahmen dem Bund zuzugestehen, falls dieses Geld «Projekten zur Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes» zukommen würde. Damit trägt die FDK der Tatsache Rechnung, dass ein Verbleib sämtlicher Mehreinnahmen bei den Tiefsteuerkantonen einerseits zu einem noch heftigeren Steuerwettbewerb (der sich wohl in erster Linie über die Einkommenssteuern abspielen würde) und damit zu grossen Spannungen unter den Kantonen führen dürfte. Die SP Schweiz möchte dies verhindern und deshalb hier deutlich weiter gehen, indem sie der Meinung ist, dass die Mehreinnahmen grossmehrheitlich der gesamten Bevölkerung zukommen müssen und in erster Linie der Stärkung die Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger dienen sollen. Im Herbst steht ein heftiger Prämienschub bei den Krankenkassen bevor, gleichzeitig steigen infolge des Ukraine-Krieges die Heiz- und Wohnnebenkosten, allgemein ist mit einer anziehenden Teuerung zu rechnen. Deshalb ist eine Kaufkraftstärkung der Bürgerinnen und Bürger über eine Erhöhung und Ausdehnung der Prämienverbilligungen für die Krankenkassen vordringlich. Auch zur Stützung der Konjunktur. Ein weiterer Teil der Mehreinnahmen könnte für nachhaltige Investitionen in die Infrastruktur des Landes benutzt werden – etwa im Rahmen von Klimaprojekten oder für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Schliesslich muss ein Teil der Mehreinnahmen in die Herkunftsländer der Gewinne zurückverteilt werden, zum Beispiel mit einer Aufstockung des Budgets für die internationale Zusammenarbeit (IZA).

Wir sind aber erst bereit über konkrete Verteilschlüssel zu diskutieren, wenn die Schätzungen der Mehreinnahmen deutlich detaillierter und besser unterlegt werden. Der Bundesrat hat einen ersten Versuch unternommen, das Aufkommenspotential der OECD-

Mindestbesteuerung über die Country-by-Country-Reporting (CbCR)-Daten zu ermitteln, hat diese Berechnungen aber als zu wenig zuverlässig eingestuft. Wir sind der Meinung, dass die CbCR-Statistik noch einmal fundiert überprüft werden sollte, kommen andere Studien über diese Zahlen doch zu wesentlich höheren zusätzlichen Steuereinnahmen für die Schweiz. Der Bundesrat nimmt keine Stellung dazu. Eine Bereinigung der Daten könnte hier mehr Klarheit und die nötige Transparenz schaffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung