



# **Eingereichte Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)**

## **1. Kantone (26)**

- Zürich
- Bern
- Luzern
- Uri
- Schwyz
- Obwalden
- Nidwalden
- Glarus
- Zug
- Freiburg
- Solothurn
- Basel-Stadt
- Basel-Landschaft
- Schaffhausen
- Appenzell Ausserrhoden
- Appenzell Innerrhoden
- St. Gallen
- Graubünden
- Aargau
- Thurgau
- Tessin
- Waadt
- Wallis
- Neuenburg
- Genf
- Jura

## **2. Politische Parteien (6)**

- Die Mitte
- FDP.Die Liberalen (FDP)
- GRÜNE Schweiz (Grüne)
- Grünliberale Partei Schweiz (glp)
- Schweizerische Volkspartei (SVP)
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)

### **3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete (3)**

- Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
- Schweizerischer Städteverband (SSV) (gemeinsame Stellungnahme mit Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (KSFD))
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)

### **4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (7)**

- economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
- Schweizerischer Gewerbeverband (sgv)
- Schweizer Bauernverband (SBV)
- Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg)
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
- Kaufmännischer Verband Schweiz
- Travail.Suisse

### **5. Finanzbehörden und Steuer-Organisationen (3)**

- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)
- Städtische Steuerkonferenz Schweiz
- Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (KSFD) (gemeinsame Stellungnahme mit Schweizerischem Städteverband)

### **6. Übrige Organisationen und Interessenten (8)**

- Centre Patronal (CP)
- Alliance Sud
- Fédération des Entreprises Romandes (FER)
- EXPERTsuisse, Schweizerischer Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand
- TREUHAND SUISSE (Schweizerischer Treuhänder-Verband)
- Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)
- SwissHoldings, Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz
- Swiss Medtech

### **7. Übrige Organisationen und Interessenten (22)**

- Bruhin & Partner AG
- CBM Christoffel Blindenmission (CBM)
- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)
- Chambre neuchâteloise du commerce et d'industrie (CNCI)
- Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie (CVCI)
- Groupement des Entreprises Multinationales (GEM)

- Handelskammer beider Basel (HKBB)
- Handels- und Industriekammer des Kantons Freiburg (HIKF)
- Industrie- und Wirtschafts-Vereinigung der Region Schaffhausen (IVS)
- Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF-HSG)
- Ordre Romand des Experts Fiscaux (OREF)
- Public Eye
- Raiffeisen Schweiz
- scienceindustries
- SP Frauen
- Swissmem
- Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter (VBSS)
- Verband der Auslandsbanken in der Schweiz
- Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland (VSUD)
- Zentralschweizerische Vereinigung dipl. Steuerexperten (ZVDS)
- Zuger Steuervereinigung
- Zürcher Handelskammer (ZHK)



Eidgenössisches Finanzdepartement  
3003 Bern

6. April 2022 (RRB Nr. 584/2022)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns den Entwurf eines Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Grundsätzlich befürworten wir die Schaffung der notwendigen Grundlagen zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts in der Schweiz. Es liegt offensichtlich im fiskalischen Interesse der Schweiz, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das ohne schweizerische Umsetzung der OECD-Regeln zur Mindestbesteuerung im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt wäre, in der Schweiz zu erheben.

Wir begrüssen auch das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Änderung der Bundesverfassung (BV, SR 101), dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und das gemäss den OECD-Regeln der Schweiz zustehende Steuersubstrat nicht im Ausland besteuert wird.

Anpassungsbedarf sehen wir in den folgenden drei Bereichen: Verteilung der Einnahmen aus den neu zu erhebenden Steuern, Berücksichtigung der Ergänzungssteuer im nationalen Finanzausgleich und Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmungen.

## **Verteilung der Einnahmen aus den neu zu erhebenden Steuern**

Gemäss dem Entwurf sollen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen den Kantonen zustehen. Dies regelt Abs. 6 der Übergangsbestimmungen zu Art. 129a E-BV. In Art. 129a E-BV ist demgegenüber keine Regelung zur Verteilung der Einnahmen aus den gemäss dieser Bestimmung zu erhebenden Steuern enthalten. Die Verteilung würde somit erst im Gesetz geregelt.

Vorab stellt sich die Frage, ob die neu einzuführenden Steuern (Ergänzungssteuer, Marktstaatensteuer) nicht als von der Bundesverfassung vorgegebene, harmonisierte kantonale Steuern hätten eingeführt werden können. Eine solche Lösung wäre mit Blick auf die Kantonsautonomie der Einführung von neuen Bundessteuern vorzuziehen.

Eine neue Bundesergänzungssteuer oder eine Bundesmarktstaatenbesteuerung ist nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Ob dies vorliegend der Fall ist, ist nicht vollständig erstellt. Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit und der einfacheren Sicherstellung der ausländischen Akzeptanz kann einer solchen Bundessteuerlösung bis zum Erlass der Gesetzesbestimmungen jedoch zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuern umgesetzt, muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).

Bei der Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer ist zu beachten, dass diese Einnahmen in den Kantonen in stark unterschiedlichem Umfang anfallen werden. Grundsätzlich erachten wir es als richtig, dass die Mehrerträge für Standortförderungsmassnahmen eingesetzt werden, um den internationalen Wettbewerbsnachteil der höheren Steuern zumindest teilweise zu kompensieren. Investitionen in den Wirtschaftsstandort Schweiz sollten aber nicht allein in und durch die Kantone vorgenommen werden können, die tatsächlich Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erzielen. Vielmehr sollte ein Teil der gesamten Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dazu verwendet werden, den Standort Schweiz insgesamt zu stärken. Wir erachten es deshalb als sinnvoll, dass die Hälfte der Erträge aus der Ergänzungssteuer bei den einzelnen Kantonen verbleibt und die andere Hälfte zweckgebunden Projekten zukommt, mit denen Standortförderungsmassnahmen von überregionaler und nationaler Tragweite finanziert werden, etwa im Bereich der Universitäten und Fachhochschulen. Damit kann der Standort Schweiz insgesamt gestärkt werden.

Neben dieser zweckgebundenen Verwendung von Steuereinnahmen sollen auch die einzelnen Kantone im internationalen Standortwettbewerb weiterhin eine entscheidende Rolle spielen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist auch eine Chance für unsere Volkswirtschaft. Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz von kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht.

## **Berücksichtigung der Ergänzungssteuer im nationalen Finanzausgleich**

Gemäss Abs. 6 der Übergangsbestimmungen zu Art. 129a E-BV sollen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer im Nationalen Finanzausgleich (NFA) im Rahmen des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt werden. Dies führt zu einer Erhöhung des Ausschöpfungsfaktors für Gewinne juristischer Personen (Faktor Zeta-1) und somit zu einer Erhöhung der Zahlungen auch jener Kantone, die keine oder nur geringe Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erzielen. Gleichzeitig wird über die Erhöhung der Mindestausstattung auch der Beitrag der Geberkantone von 40% und jener des Bundes von 60% erhöht. Gemäss erläuterndem Bericht, Abschnitt 4.2.4, sind Verschiebungen bei den Ressourcenzahlungen zu erwarten; es erscheine jedoch unwahrscheinlich, dass dies zu Verzerrungen führt.

Diese Behandlung «im Rahmen der geltenden Bestimmungen des Finanz- und Lastenausgleichs» geht offensichtlich davon aus, dass es sich bei der Ergänzungssteuer um eine reine Tarifmassnahme handelt. Diese Betrachtung trifft heute auf jene Kantone zu, die zur Abwehr von ausländischen Aussensteuerbestimmungen bereits gesetzliche Regelungen zur Erhöhung der Gewinnsteuerbelastung auf Verlangen von Unternehmen auf das notwendige Niveau erlassen haben. Bei der nun einzuführenden Ergänzungssteuer handelt es sich aber nicht um eine für die Kantone fakultative Steuer, sondern um eine neue Steuerart, die von den Kantonen auf der Grundlage einer vom Bund festgelegten Regelung, unter Anrechnung der für Bund, Kanton und Gemeinden ordentlich geschuldeten Steuern, obligatorisch veranlagt und bezogen werden soll, wenn die subjektiven und objektiven Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Nach den tragenden Grundsätzen des NFA-Ressourcenausgleichs gilt das Potenzial aus der obligatorischen Erhebung dieser Ergänzungssteuer als ausschöpfbar und muss sich, bei mehreren Gesellschaften desselben Konzerns in der Schweiz, in demjenigen Umfang, in dem die einzelnen Kantone nach der Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer partizipieren, auch im Ressourcenpotenzial dieser Kantone niederschlagen. Andernfalls würde das ausschöpfbare Potenzial in einigen Kantonen im NFA nicht vollständig erfasst. Der Einbezug in das Ressourcenpotenzial würde dagegen dazu führen, dass jene Kantone, die aus der Ergänzungssteuer Einnahmen erzielen, auch höhere Zahlungen an den NFA-Ressourcenausgleich leisten müssten. Dazu wäre eine Ergänzung in Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2) und Art. 1 Abs. 1 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.21) in Form eines zusätzlichen Indikators erforderlich.

Weiter fragt sich, ob auch Kosten für Standortmassnahmen, die teilweise in der Autonomie der Kantone liegen, im NFA-Ressourcenpotenzial zu berücksichtigen sind. Auch dies widerspricht an sich der Systematik des NFA-Ressourcenausgleichs. Wirtschaftlich betrachtet wäre es aber denkbar, dass – unter der Voraussetzung des Einbezugs der Ergänzungssteuer in das Ressourcenpotenzial – auch Kosten zum Ausgleich des internationalen Standortnachteils der betroffenen Kantone im Ressourcenpotenzial angemessen berücksichtigt werden, beispielsweise durch einen pauschalen Ausschöpfungsfaktor.

Zusammenfassend sollte Abs. 6 der Übergangsbestimmungen zu Art. 129a E-BV so formuliert werden, dass eine angemessene Anrechnung der Ergänzungssteuer im NFA-

Ressourcenausgleich erfolgen kann. Die Berücksichtigung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer «nur» als zusätzliche Gewinnsteuer ohne jegliche Berücksichtigung im Ressourcenpotenzial des NFA erachten wir nicht als zielführend. Die vorgeschlagene Formulierung verbaut jede Möglichkeit von Anpassungen im Rahmen der Wirksamkeitsberichte (wenn auch die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen bekannt sind), selbst wenn sich in Zukunft grössere Verzerrungen zeigen sollten. Wir schlagen daher vor, in Abs. 6 den Satzteil «als zusätzliche Gewinneinnahmen» durch das Wort «angemessen» zu ersetzen und die Angemessenheit in der Verordnung detailliert zu regeln.

## **Ausgestaltung der neuen Verfassungsbestimmungen**

### ***Wahrung der Interessen der Schweiz***

Gemäss Art. 129a E-BV soll der Bund Vorschriften über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen erlassen können. Er soll insbesondere eine Besteuerung im Marktstaat und eine Mindestbesteuerung vorsehen können (Abs. 1). Er orientiert sich dabei insbesondere an internationalen Standards und Modellregelungen (Abs. 2). Diese Bestimmungen halten nicht fest, unter welchen Voraussetzungen der Bund neue Besteuerungsformen für grosse Unternehmensgruppen einführen kann. Es sollte klargestellt werden, dass der Bund solche Vorschriften nur erlassen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind oder wenn der Erlass dieser Bestimmungen aufgrund internationaler Massnahmen mit Blick auf die schweizerischen Fiskalinteressen geboten ist. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Besteuerungsvorschriften erfasst werden, die von internationalen Vorgaben betroffen sind. Auf diese Weise ist im derzeitigen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von KMU ausgeschlossen.

### ***Erhalt der Kantonsautonomie***

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Änderungen dürfen daher nur soweit nötig im Rahmen von Abweichungen von Art. 127 Abs. 2 BV vorgenommen werden. Auch Abweichungen von den Höchststeuersätzen und der derzeitigen Verteilung der direkten Bundessteuer (Art. 128 Abs. 1 und 4 BV) sowie von der Tarifautonomie der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV), wie sie Art. 129 Abs. 3 E-BV vorsieht, sollen nur so weit zulässig sein, wie es aufgrund der internationalen Entwicklungen zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft erforderlich ist. Die Formulierung von Art. 129 Abs. 3 E-BV ist vor diesem Hintergrund nochmals zu prüfen.

### ***Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen***

Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von den Stimmberechtigten verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend in die Verfassung aufgenommen werden müssen. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

Da es sich bei der Übergangsbestimmung um rechtlich verbindliche Eckwerte für die temporäre Verordnung des Bundesrates handelt, sollte diese derart ausgestaltet sein, dass damit auf die Vorgaben der OECD und auf mögliche Änderungen dieser Vorgaben im Rahmen der Verordnung angemessen, flexibel und innert nützlicher Frist reagiert werden kann. Die Übergangsbestimmung sollte zwecks internationaler Akzeptanz so ausgestaltet werden, dass die internationalen Vorgaben im Rahmen der Verordnung umgesetzt werden. Eine Übergangsbestimmung soll die erforderlichen Grundsätze enthalten, wobei auf eine stufengerechte Regelung geachtet werden soll. Konkret sind also technische Aspekte und Details nicht auf Verfassungsebene zu regeln, sondern erst in der Verordnung oder im Gesetz.

Die Übergangsbestimmung sollte so formuliert werden, dass sie die folgenden Aspekte abdeckt:

- die Möglichkeit der Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer (sogenannte Qualified Domestic Top-up Tax);
- die Möglichkeit der Einführung der Income Inclusion Rule (IIR);
- die Möglichkeit der Einführung der Undertaxed Payments Rule (UTPR);
- die Berücksichtigung von GILTI (Global Intangible Low-Taxed Income) und ähnlichen unilateralen Steuermassnahmen ausländischer Staaten;
- die Regelung von Verfahren und Rechtsmitteln, die Vermeidung von Doppel- und Überbesteuerungen sowie Sanktionen für Widerhandlungen analog dem übrigen Strafrecht betreffend die direkten Steuern;
- angemessene Berücksichtigung im Finanzausgleich.

Zu berücksichtigen ist sodann, dass es sich bei den Musterregeln nicht um die Umsetzung eines verbindlichen oder ratifizierten Abkommens handelt. Es ist vielmehr wahrscheinlich, dass sich die Musterregeln und deren Auslegung bis zum Inkrafttreten der Verfassungsbestimmung verändern werden.

Die Übergangsbestimmung erscheint vor diesem Hintergrund zu eng gefasst, da sie sich rein auf die Säule 2 und die nationale Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Top-up Tax) bezieht. Wird beispielsweise die Regelung von GILTI des US-Steuerrechts nicht als äquivalent zu den OECD-Musterregeln beurteilt, kann die Schweiz mit der vorliegenden Bestimmung zu wenig flexibel auf Sachverhalte reagieren, bei denen beispielsweise nur schweizerische und US-amerikanische Gesellschaften betroffen sind (für GILTI gilt eine andere Bemessungsgrundlage und eine andere Steuersatzdifferenz als bei den OECD-Regeln). Gleiches gilt für andere ausländische Regelungen, die nicht als Qualified Domestic Top-up Taxes unter den bestehenden internationalen Regelungen angesehen werden. Gewisse technische Aspekte der vorgesehenen Übergangsbestimmung entsprechen zudem nicht vollumfänglich den Vorgaben der OECD-Musterregeln und bilden diese nicht in angemessener Weise ab. Hier schränkt sich die Schweiz unnötig ein, was vermieden werden sollte.

In Bezug auf einzelne Bestimmungen der Übergangsbestimmungen weisen wir auf folgende Aspekte hin:

- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a E-BV: Eine solche Regelung deckt unseres Erachtens weder Sachverhalte unter GILTI noch andere ausländische Regelungen ab, die nicht als Qualified Domestic Topup Taxes unter den bestehenden Regelungen angesehen werden. Die Möglichkeit eines dynamischen Verweises für die Umsatzschwelle wäre zu prüfen.
- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. b und h E-BV: Der Mindeststeuersatz von 15% sollte aufgrund der obigen Ausführungen nicht direkt in den Übergangsbestimmungen festgehalten werden. Die Möglichkeit eines dynamischen Verweises wäre zu prüfen.
- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. c E-BV: Es stellt sich die Frage, ob die Formulierung «verbuchte direkte Steuer» sämtliche covered taxes gemäss den Musterregeln abdeckt und die «non-covered» taxes ausschliesst.
- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. d E-BV: Gemäss Art. 3.1.2 der Musterregeln sind nicht nur die anerkannten Rechnungslegungsstandards heranzuziehen, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch autorisierte Rechnungslegungsstandards («Authorised Financial Accounting Standards»), was unseres Erachtens mit dem vorliegenden Artikel nicht abgedeckt wird.
- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. j E-BV: Die Bestimmung soll die Erhebung der IIR und der UTPR abdecken. Unseres Erachtens bringt diese Bestimmung die Kaskadenordnung von IIR und UTPR nicht zum Ausdruck. Die IIR wird grundsätzlich im Staat der obersten Muttergesellschaft (Ultimate Parent Entity) erhoben, sofern dieser eine solche Regelung kennt, andernfalls im Staat einer Zwischengesellschaft, der eine IIR kennt. Die UTPR kommt bezüglich ausländischer Staaten nur zur Anwendung, wenn keine IIR greift (Subsidiarität der UTPR zur IIR). Zudem wird bei der UTPR gemäss unserem Verständnis die Ergänzungssteuer unter den betroffenen Staaten pro Geschäftseinheit anhand eines Schlüssels basierend auf Personal und Sachanlagen aufgeteilt, was mit der vorliegenden Formulierung nicht berücksichtigt wird.
- Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 E-BV: Eine technisch weniger komplexe Ausgestaltung der Übergangsbestimmung in Abs. 2 würde diese äusserst grosszügig ausgestaltete Anpassungsbestimmung wahrscheinlich hinfällig machen.
- Dem Vorschlag des Bundesrates, wonach gemäss Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. k E-BV die Kantone für die Koordination der Veranlagung und des Bezugs der Ergänzungssteuer zuständig sind, wird zugestimmt. Wir begrünnen die Idee eines Leadkantons, der nach objektiven Kriterien bestimmt werden sollte. Damit kann sichergestellt werden, dass sich Unternehmen an eine Ansprechbehörde wenden können.
- Dem Ansatz, dass die Ergänzungssteuer für die Schweiz anteilig von den inländischen Konzerneinheiten, die zur Unterschreitung der Mindestbesteuerung im Inland beigetragen haben (Verursacherprinzip), geschuldet ist (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i E-BV), wird zugestimmt. Wie ausgeführt, stellt sich bei interkantonalen Konzerneinheiten (z. B. Betriebsstätten in anderen Kantonen) die Frage, ob die Betriebsstätten separat betrachtet werden oder ob vereinfachend die ganze Konzernsteuer dem Sitzkanton zugewiesen wird. Die verursachergerechte Verteilung ist zu einem späteren Zeitpunkt vertieft zu prüfen.

### ***Rückwirkung für das Jahr 2023***

Wir sprechen uns aus grundsätzlicher Sicht gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, da rückwirkende Verfassungs- oder Gesetzesänderungen aus rechtsstaatlicher Sicht allgemein abzulehnen sind. Allerdings ist es bedauerlich, wenn für das Jahr 2023 eigentlich der Schweiz zustehendes Steuersubstrat verloren geht, nur weil andere Staaten die entsprechenden Regeln bereits auf 2023 umsetzen. Zurzeit ist jedoch nicht auszuschliessen, dass auch andere für die Schweiz bedeutende Staaten die entsprechenden Regeln erst auf 2024 umsetzen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,  
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli





Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

vernehmlassungen@estv.admin.ch

6. April 2022

Unser Zeichen: 2021.FINSV.1228

RRB Nr.: 346/2022

Direktion: Finanzdirektion

Klassifizierung: Nicht klassifiziert

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Sie laden den Kanton Bern ein, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen und insbesondere auch zur Frage der Umsetzung Stellung zu nehmen. Zusätzlich interessiert den Bundesrat, wie ein Teil der kantonalen Mehreinnahmen dem Bund zufließen und wie die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft für den Bund kostenneutral erfolgen kann.<sup>1</sup>

Mit der Vorlage soll das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft in der Schweiz mit einer Verfassungsnorm und mit Übergangsbestimmungen etappenweise umgesetzt werden. Das vorgeschlagene Vorgehen soll die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhalten und die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in der Schweiz erhalten bleiben. Die Umsetzung soll möglichst schonend erfolgen, indem KMU von den neuen Regeln nicht betroffen sein sollen.

Die neu einzuführende Ergänzungssteuer soll als Bundessteuer von den Kantonen unter der Aufsicht des Bundes erhoben und bezogen werden. Damit der interkantonale Steuerwettbewerb intakt bleibt, soll die Ergänzungssteuer jenen Kantonen zustehen, die sie mit ihren tiefen Steuersätzen verursacht haben.

Der Regierungsrat unterstützt das **gestaffelte Vorgehen** des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren ordentlichen Gesetzgebung besteht. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

<sup>1</sup> Medienmitteilung des Bundesrates vom 11.3.2022: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-87569.html>

Der Regierungsrat ist auch mit der skizzierten **Ausgestaltung** einverstanden, wonach die geforderte Mindestbesteuerung primär mit einer neu einzuführenden Bundessteuer («Ergänzungssteuer») sichergestellt wird, die von den Kantonen unter der Aufsicht des Bundes erhoben und bezogen wird.

Die Vorlage sieht vor, dass der **Kantonsanteil** an der neuen Bundessteuer 100 Prozent betragen soll, während der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer aktuell bei 21.2 Prozent liegt. Der Bundesrat stellt dazu die Frage in den Raum, «wie ein Teil der kantonalen Mehreinnahmen dem Bund zufließen und wie die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft für den Bund kostenneutral erfolgen kann». Zu beachten ist, dass die Vorlage beim Bund zu einer Mehrbelastung im NFA im niedrigen dreistelligen Millionenbereich führen wird. Zudem wird die Vorlage beim Bund erhebliche Auswirkungen auf den Personalbedarf und die IT-Aufwendungen haben (Ziffer 5.2 des Berichts).

Der Regierungsrat spricht sich in diesem Zusammenhang dafür aus, **den Bund an der Ergänzungssteuer prozentual stark zu beteiligen**. Naheliegender wäre es, wenn die Erträge aus der Ergänzungssteuer – notabene einer Bundessteuer – den **Verteilmechanismen der direkten Bundessteuern** unterliegen würden. Die Ergänzungssteuern werden von den Kantonen veranlagt und eingezogen, die Erträge werden nach Abzug des Kantonsanteils von 21.2 Prozent an der Bundessteuer an den Bund weitergeleitet. Die **zusätzlichen Mittel hat der Bund idealerweise für den Erhalt der Schweizerischen Standortattraktivität** einzusetzen, was angesichts der laufenden Verteildiskussionen unter den Kantonen in der Verfassung festzuschreiben ist. Die damit verbundene Zweckbindung der Mittelverwendung wird umso wichtiger, je mehr Mittel bei den Kantonen verbleiben.

Zwar wären auch andere Einnahmenverteilmechanismen zwischen den Gemeinwesen denkbar, bspw. nach Betroffenheit oder über eine generelle Erhöhung des Anteils an der direkten Bundessteuer, um auch Kantone ohne Ergänzungssteuern zu unterstützen. Zentral ist jedoch, dass die Vorlage primär als **Ergänzungssteuer des Bundes** ausgestaltet und **nationale Massnahmen zum Erhalt der Standortattraktivität** getroffen werden.

Für diese Ausgestaltung sprechen folgende Überlegungen:

1. Die Ergänzungssteuer führt zwar zu einer Angleichung der Steuerbelastung für die von der Ergänzungssteuer betroffenen Unternehmen unter den Kantonen und damit hinsichtlich dieser Unternehmensgruppen zu einer Verringerung des Steuerwettbewerbs. Eine vollumfängliche Zuteilung der Mehreinnahmen an die schweizerischen Tiefsteuernkantone wie vorgeschlagen **erhöht aber die bestehenden finanziellen Disparitäten** zwischen den Kantonen. Tendenziell nehmen diejenigen Kantone hohe Ergänzungssteuern ein, welche eine tiefe Gewinnsteuerbelastung aufweisen. Die Einnahmen sind dabei (zumindest bislang) nicht zweckgebunden, was dazu führen kann, dass in diesen Kantonen die Steuern für nicht von der Ergänzungssteuer betroffene Unternehmen oder gar für natürliche Personen drastisch gesenkt werden und so der interkantonale Steuerwettbewerb gerade noch verschärft wird. Eine weitere **Verschärfung des interkantonalen Steuerwettbewerbs ist unerwünscht, entspricht gerade nicht der Zielsetzung der Vorlage, und wird vom Regierungsrat dezidiert abgelehnt**. Es wirkt nicht nur seltsam, wenn die Schweiz international die Zielsetzungen der OECD/G20 mitträgt, aber national den Steuerwettbewerb noch verstärkt. Noch wichtiger erscheint dem Regierungsrat aber, dass ohne Zweckbindung der Mittelverwendung bei den Kantonen resp. durch dadurch verschärfte Disparitäten die nicht unerhebliche Gefahr besteht, die Akzeptanz der Vorlage vor der Schweizer Bevölkerung zu gefährden.
2. Dem Bundesrat schwebt vor, dass mit den Zusatzeinnahmen Standortmassnahmen getroffen werden. Es ist zumindest fraglich, ob dies vermehrt oder ausschliesslich in den Kantonen geschehen soll. Eine vollumfängliche Zuteilung der Mehreinnahmen an die schweizerischen Tiefsteuernkantone, namentlich ohne weiterführende Zweckbindung zur Verwendung, führt zwangsläufig zu nur regional

wirksamen Massnahmen, die den Wirtschaftsstandort Schweiz insgesamt nicht stärken, sondern gefährden. Nach Auffassung des Regierungsrates geht es bei dieser Vorlage von nationaler Bedeutung um die Positionierung der Schweiz als Land im globalen Handel und Wettbewerb, weshalb ein substanzieller Anteil der Mehreinnahmen für **Massnahmen mit gesamtschweizerischer Wirkung** eingesetzt werden muss. Wir denken in diesem Zusammenhang beispielsweise an Unterstützungsmöglichkeiten von Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen der Wirtschaft, an Instrumente zur Stärkung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, oder an weiterführende Zwecke, beispielsweise indem Mittel für (inter-)kantonale Massnahmen der Standortförderung für Unternehmen an alle Kantone zurückgeführt werden.

Die Aussicht auf **national wirksame Fördermassnahmen** würde die Akzeptanz der Vorlage deutlich erhöhen (vgl. Ziffer 1 vorangehend). Zudem bestünde bei national wirksamen Massnahmen des Bundes wohl auch das geringste Risiko, völkerrechtliche Vorgaben zu verletzen, was ihre **internationale Akzeptanz** erhöht. Schliesslich sehen wir nicht ein, warum der Föderalismus leiden soll, wenn der Bund eine nationale Aufgabe übernimmt.

3. Bei einer vermehrten oder ausschliesslichen Zuweisung der Mehreinnahmen an die Kantone stellt sich die Frage der **Beteiligung der Gemeinden**. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden sich im politischen Prozess entsprechend einbringen und möglicherweise eine bundesrechtliche Garantie analog Artikel 196 Absatz 1<sup>bis</sup> DBG fordern werden. Soll der Standort Schweiz nachhaltig gestärkt werden, braucht es konzentrierte und zielgerichtete Massnahmen. Je breiter die Mehreinnahmen verteilt werden, desto stärker wird das Förderungsziel verwässert. Auch dies spricht für einen hohen Bundesanteil.
4. Mitunter entscheidend für die vorliegende Haltung des Regierungsrates sind auch die voraussichtlichen **Auswirkungen auf den NFA**. Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass die Mehreinnahmen der Kantone auch in den NFA einfließen, indem die zusätzlichen Fiskaleinnahmen zu einer höheren Dotation des Finanzausgleichs sowie die stärkere fiskalische Ausschöpfung von Unternehmensgewinnen zu einer stärkeren Gewichtung der Unternehmensgewinne im Ressourcenpotential führen wird (Ziffer 4.2.4 des Berichts). Das führt zu einer Mehrbelastung im NFA für Kantone mit einem hohen Anteil an Unternehmensgewinnen, auch wenn sie keine oder nur tiefe Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer zu erwarten haben. Eine Berücksichtigung der Ergänzungssteuer im Ressourcenpotential ist dagegen nicht vorgesehen, weshalb Kantone mit grösseren Mehreinnahmen nicht bzw. nur im Rahmen der stärkeren Gewichtung (Dotation) mehr in den NFA zahlen müssen. Diese unerwünschten Effekte könnten bei einer Ausgestaltung der Ergänzungssteuer analog direkte Bundessteuer ohne Anpassung des Regelwerks vermieden werden, da der NFA nicht betroffen wäre.

Sollte entgegen der Auffassung des Regierungsrates der Grossteil der Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer bei den Kantonen verbleiben, so sind **zwingend** nebst **Vorgaben zur Zweckbindung der Mittelverwendung** (vgl. Ziffern 1-2 vorangehend) insbesondere auch **Anpassungen beim Finanzausgleich** notwendig (vgl. Ziffer 4 vorangehend). Die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer sollten dabei in das Ressourcenpotential einfließen. Denkbar wäre sogar eine Berücksichtigung mit einem Faktor grösser als Eins und einer Abstufung des Faktors nach der Massgabe der Unterschreitung des Mindeststeuersatzes in einem Kanton (je höher die Differenz, desto grösser der Faktor). Jede andere Lösung führt zu einer unerwünschten Vergrösserung der Disparitäten zwischen den Kantonen. Dabei ist es entsprechend der Zwecksetzung der Vorlage aus Sicht des Regierungsrates durchaus hinzunehmen, dass ein gewisser Anreiz in den Kantonen besteht, die kantonale Gewinnsteuerbelastung zumindest für hohe Gewinne zu erhöhen, um die Steuern selber zu vereinnahmen statt dem Bund (als Ergänzungssteuer) abzuliefern. Durch die Berücksichtigung der Ergänzungssteuern beim Ressourcenpotential steigt die Dotation des Finanzausgleichs deutlich an. Die entsprechende Mehrbelastung des Bundes wäre durch eine Beteiligung an den Ergänzungssteuern zu kompensieren.

Abschliessend regen wir an, den Anteil von Bund und Kantonen an der neuen Steuer in der Verfassung selbst (z.B. im Art. 129a) und nicht nur in den Übergangsbestimmungen betreffend die temporäre Verordnung des Bundes zu regeln. Bezüglich der Übergangsbestimmungen ist zudem zu prüfen, ob diese nicht offener und einfacher formuliert werden könnten, um eine flexible Umsetzung zu ermöglichen und damit gleichzeitig für die Stimmbevölkerung klar ist, was umgesetzt werden soll. Diesbezüglich verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK).

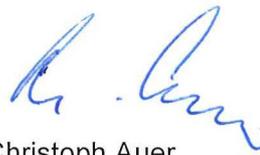
Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Beatrice Simon  
Regierungspräsidentin



Christoph Auer  
Staatschreiber

Verteiler

- Finanzdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

---

**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Finanzdepartement  
per E-Mail an (Word- und PDF-Datei):  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Luzern, 12. April 2022

Protokoll-Nr.: 481

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass der Kanton Luzern die Vorlage im Grundsatz unterstützt und sich dazu der Vernehmlassungsstellungnahme der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vom 7. April 2022 anschliesst (vgl. Beilage). Insbesondere unterstützt der Kanton Luzern die fünf zentralen Punkte auf Seite 1 der Vernehmlassungsstellungnahme der FDK.

Zudem nimmt der Kanton Luzern zur Kenntnis, dass der Bund betreffend die Umsetzung des OECD/G20-Projekts mit der Schweizerischen Steuerkonferenz (SKK) in intensivem Dialog steht. Wir legen dabei grossen Wert auf eine vertiefte Prüfung des unter Randziffer 6 der Vernehmlassungsstellungnahme der FDK vom 7. April 2022 aufgeführten Sachverhaltes.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

  
Reto Wyss  
Regierungsrat

Beilage:

- Vernehmlassungsstellungnahme der FDK vom 7. April 2022

Kopie:

- FDK, Sekretariat, Haus der Kantone, Bern (per E-Mail an: [Simon.Berset@fdk-cdf.ch](mailto:Simon.Berset@fdk-cdf.ch))

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bernhof  
3003 Bern

Bern, 7. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns über die Eröffnung der randvermerkten Vernehmlassung informiert haben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich am 7. April 2022 anlässlich einer ausserordentlichen Plenarversammlung mit der Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung:

- **Die FDK unterstützt das Vorgehen des Bundes**, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Die FDK unterstützt auch die Bestrebung, **das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat**, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, **in der Schweiz zu erheben**.
- Die FDK ist bereit maximal 25% der möglichen Einnahmen der neuen Bundessteuer für **Projekte** zukommen zu lassen, **die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern**.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der **Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird**.
- Die FDK betont, dass **die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft untersucht werden sollen**.

## 1. Generelle Bemerkungen

- 1 Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die

öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für die FDK ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.

- 2 Die FDK unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.
- 3 Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- 4 Wir unterstützen, im Rahmen der Umsetzung der Säule 2, auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 % bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

## **2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen**

- 5 Nach Ansicht der FDK sollen die im 2. Abschnitt erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden. Wir sind bereit zur Erarbeitung von alternativen Formulierungen beizutragen.

### **2.1. Wahrung der Interessen der Schweiz**

- 6 Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich zu schaffen, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

### **2.2. Erhalt der Kantonsautonomie**

- 7 Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen innerhalb der FDK Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

### **2.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

- 8 Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

### **3. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

- 9 Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Die FDK empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

#### **3.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

- 10 Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.
- 11 Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Die FDK anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Wir wären jedoch bereit von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.
- 12 Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75% der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.
- 13 Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.
- 14 Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

### **3.2. Verteilung von neuen Bundessteuern**

*Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

*Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

- 15 Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.
- 16 Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).
- 17 Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.
- 18 Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

### **4. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

- 19 Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Ein Teil der FDK zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

### **5. Stellungnahme zu Einzelfragen**

- 20 Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.

- 21 Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- 22 Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- 23 Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Wir danken Ihnen für die Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Der Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

**Kopie (Mail)**

- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Mitglieder FkF
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK
- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

per E-Mail an  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 11. März 2022 zur Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) eingeladen. Mit einer Änderung der Bundesverfassung (BV; SR 101) soll rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagiert werden, um das Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuern zu können.

Das OECD/G20-Projekt bildet erneut eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für den Regierungsrat ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss. Er unterstützt:

- das gestaffelte Vorgehen, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

- die gezielte Umsetzung der Reform, die nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen betrifft. Die KMU sind von der Anpassung des Steuersystems nicht tangiert und folglich bleiben für die KMU die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- die Bestrebungen, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben.
- die Ergänzungs- und die Marktstaatsteuer als Bundessteuer umzusetzen. Dieses Vorgehen sorgt bei den direkt betroffenen Unternehmen für mehr Transparenz und stärkt die Position der Schweiz gegenüber dem Ausland. Eine Umsetzung auf kantonaler Stufe ist aus diesen Überlegungen abzulehnen. Kommt hinzu, dass die Umsetzung der Marktstaatbesteuerung durch die Kantone überhaupt nicht praktikabel wäre, da die betroffenen Unternehmen keinen steuerlichen Anknüpfungspunkt in den Kantonen haben.
- dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs (NFA) als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt werden. Diese Auslegung in Bezug auf die Berücksichtigung im NFA ist systematisch korrekt und richtig.

Der Regierungsrat schliesst sich der Auffassung der Konferenz der Finanzdirektorinnen und -direktoren (FDK) an, wonach dem Bund maximal 25 Prozent der möglichen Mehreinnahmen für Projekte zur Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes zukommen soll. Die Mehrheit dieser Einnahmen soll den Kantonen für Standortförderungsmassnahmen zur Verfügung stehen. Ausserdem teilt er die Auffassung der FDK, dass in Bezug auf die Verteilung der neuen Bundessteuern noch gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht. Folglich schliesst er sich den in Ziffer 3.2. formulierten Anträgen 1 und 2 der Vernehmlassungsstellungnahme der FDK an.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen freundlich.

Altdorf, 22. April 2022

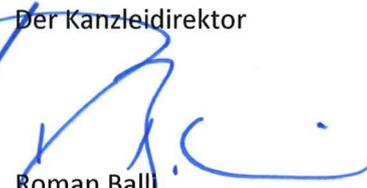


Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

  
Urban Camenzind

  
Roman Balli

Beilage

- Vernehmlassungsstellungnahme der FDK

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bernhof  
3003 Bern

Bern, 7. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns über die Eröffnung der randvermerkten Vernehmlassung informiert haben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich am 7. April 2022 anlässlich einer ausserordentlichen Plenarversammlung mit der Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung:

- **Die FDK unterstützt das Vorgehen des Bundes**, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Die FDK unterstützt auch die Bestrebung, **das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat**, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, **in der Schweiz zu erheben**.
- Die FDK ist bereit maximal 25% der möglichen Einnahmen der neuen Bundessteuer für **Projekte** zukommen zu lassen, **die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern**.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der **Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird**.
- Die FDK betont, dass **die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft untersucht werden sollen**.

## 1. Generelle Bemerkungen

- 1 Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die

öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für die FDK ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.

- 2 Die FDK unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.
- 3 Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- 4 Wir unterstützen, im Rahmen der Umsetzung der Säule 2, auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 % bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

## **2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen**

- 5 Nach Ansicht der FDK sollen die im 2. Abschnitt erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden. Wir sind bereit zur Erarbeitung von alternativen Formulierungen beizutragen.

### **2.1. Wahrung der Interessen der Schweiz**

- 6 Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich zu schaffen, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

### **2.2. Erhalt der Kantonsautonomie**

- 7 Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen innerhalb der FDK Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

### **2.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

- 8 Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

### **3. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

- 9 Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Die FDK empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

#### **3.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

- 10 Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.
- 11 Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Die FDK anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Wir wären jedoch bereit von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.
- 12 Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75% der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.
- 13 Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.
- 14 Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

### **3.2. Verteilung von neuen Bundessteuern**

*Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

*Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

- 15 Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.
- 16 Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).
- 17 Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.
- 18 Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

### **4. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

- 19 Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Ein Teil der FDK zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

### **5. Stellungnahme zu Einzelfragen**

- 20 Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.

- 21 Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- 22 Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- 23 Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Wir danken Ihnen für die Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Der Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

**Kopie (Mail)**

- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Mitglieder FkF
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK
- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

6431 Schwyz, Postfach 1260

**per E-Mail**

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundeshaus  
3003 Bern

vernehmlassungen@estv.admin.ch

Schwyz, 12. April 2022

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

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 11. März 2022 hat das Eidgenössische Finanzdepartement den Kantonsregierungen die Unterlagen zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zur Vernehmlassung bis 20. April 2022 unterbreitet.

Der Regierungsrat unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes bei der Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung sowie die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Der Regierungsrat befürwortet insbesondere die Einführung der nationalen Ergänzungssteuer, der IIR (Income Inclusion Rule) und der UTPR (Undertaxed Payments Rule) im schweizerischen Recht.

Die vorgeschlagene Verfassungsänderung beinhaltet den Erlass einer neuen Verfassungsbestimmung als Grundlage für das Gesetzgebungsverfahren (Art. 129a E-BV) sowie von Übergangsbestimmungen zu Art. 129a E-BV (Art. 197 Ziff. 14 E-BV) als Grundlage für den Erlass der temporären Bundesratsverordnung.

**1. Grundnorm (Art. 129a E-BV)**

Art. 129a E-BV soll nicht nur die Grundlage für die vorliegend im Vordergrund stehende Einführung der OECD/G20-Mindestbesteuerung bilden, sondern darüber hinaus dem Bundesgesetzgeber ermöglichen, auch auf künftige internationale Entwicklungen – soweit es die Besteuerung grosser Unternehmensgruppen betrifft (Art. 129a Abs. 1 E-BV) – flexibel reagieren zu können. Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht des Regierungsrates nicht zielführend, die neue Verfassungsbestimmung auf einen blossen «Abwehrartikel» reduzieren zu wollen, wie dies teilweise gefordert wird. Der

Regierungsrat ist vielmehr der Ansicht, dass es zweckdienlich ist, wenn für die Abweichung von allgemeinen Besteuerungsgrundsätzen eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung gefordert wird («Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft» in Art. 129a Abs. 3 E-BV).

In der öffentlichen Debatte wurde kontrovers diskutiert, ob es sich bei der Ergänzungssteuer um eine «neue separate Steuerart» oder eine direkte Steuer handelt. Weder die Vorlage noch der erläuternde Bericht liefern definitiven Aufschluss zu dieser Frage. Aus der Stellung der neuen Bestimmung (Art. 129a E-BV) in der Bundesverfassung und aus der Rechtsnatur der Ergänzungssteuer ist indes darauf zu schliessen, dass es sich um eine direkte Steuer handelt. Die Qualifikation der Ergänzungssteuer als separate Steuerart (*sui generis*) oder als direkte Steuer entscheidet darüber, ob die in der Vorlage (Art. 129a Abs. 3 Bst. b und d E-BV) enthaltenen Verfassungskompetenzen zur Abweichung von Art. 128 Abs. 1 und 4 BV (Maximalsätze direkte Bundessteuer sowie Vollzug und Kantonsanteil) und Art. 129 Abs. 2 BV (Ausnahmen von der Steuerharmonisierung direkter Steuern, insbesondere Tarifhoheit der Kantone) sachlich begründet sind. Im vorliegenden Zusammenhang würde es nicht erstaunen, wenn eine Mindeststeuer, die ergänzend nur erhoben wird, wenn das fragliche Steuersubstrat nicht bereits von der kantonalen direkten Steuer abgeschöpft wird, ihrerseits als direkte Steuer qualifiziert würde. Ohne die genannten verfassungsrechtlichen Abweichungskompetenzen bestünde somit das Risiko, dass die Ergänzungssteuer gerichtlich als verfassungswidrig beurteilt werden könnte. Schon aus diesem Grund stellt sich der Regierungsrat auf den Standpunkt, dass diese Abweichungskompetenzen notwendiger Inhalt von Art. 129a E-BV sein müssen. Demgegenüber spielt es für die Abweichungskompetenz betreffend Art. 127 Abs. 2 BV (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) keine Rolle, ob es sich bei der Ergänzungssteuer um eine direkte Steuer handelt oder nicht, da sich diese Bestimmung auf Steuern generell bezieht. Auf die Aufnahme dieser Abweichungskompetenz (in Art. 129a Abs. 3 Bst. a E-BV) kann somit verzichtet werden, da die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung und die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei allen Steuerarten als Grundsätze eben nicht ausnahmslos gelten, sondern nur insofern, als die «Art der Steuer es zulässt» (Art. 127 Abs. 2 BV). Zudem können die Steuergesetze sachlich begründete Ausnahmen von diesen Grundsätzen vorsehen. Die Ergänzungssteuer wird nach Ablauf der temporären Bundesratsverordnung auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen. Im Weiteren behält die BV auch bei den anderen Steuern keine Abweichung von Art. 127 Abs. 2 BV analog zu Art. 129a Abs. 3 Bst. a E-BV vor.

Aus Sicht des Regierungsrates ist Art. 129a E-BV jedoch zu allgemein gehalten, auch wenn sich sein Inhalt teilweise aus der Stellung in der Bundesverfassung erschliessen lässt. Zumindest sollte der Gewinn als Steuerobjekt explizit erwähnt werden, was sowohl für die Mindestbesteuerung als auch für die Marktstaatbesteuerung in gleicher Weise gilt. Zudem ist nicht nachvollziehbar, weshalb bei den grossen Unternehmensgruppen in Art. 129a E-BV im Vergleich zur Übergangsbestimmung (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 1 E-BV) auf das einschränkende Adjektiv «multinational» verzichtet wird. Im Weiteren kann Art. 129a E-BV nicht entnommen werden, welchem Gemeinwesen (Bund und/oder Kantone) die Einnahmen aus der Mindest- und Marktstaatbesteuerung zustehen und welche Gemeinwesen die beiden Steuern vollziehen (Veranlagung und Bezug). Wir gehen in Anbetracht des engen Zeitrahmens für die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft davon aus, dass diese Fragen vom Gesetzgeber beantwortet und daher auf Verfassungsebene bewusst offengelassen werden sollen.

## **2. Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 14 E-BV)**

Die Übergangsbestimmungen enthalten die wesentlichen Grundzüge für die vom Bundesrat zu erlassende temporäre Verordnung. Dagegen binden diese den Gesetzgeber beim späteren Erlass des Bundesgesetzes in rechtlicher Hinsicht in keiner Weise. Insbesondere präjudizieren die Übergangsbestimmungen nicht, an welches Gemeinwesen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer fliessen.

Aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit kann deshalb in den Übergangsbestimmungen akzeptiert werden, was im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch ausführlicher zu diskutieren sein wird.

Der Regierungsrat kann den Umfang und Detaillierungsgrad der Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 14 E-BV) nachvollziehen. Die OECD-Musterregeln, welche die Schweiz für die internationale Akzeptanz ihrer Umsetzungsbestimmungen einzuhalten hat, sind komplex und umfangreich, so dass der Umfang der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung nicht unterschritten werden sollte. Andernfalls könnte sich die Bundesratsverordnung nicht auf eine dem Bestimmtheitsgebot genügende Rechtsgrundlage abstützen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich dabei eben nicht um eine üblicherweise knapp zu haltende, klassische Verfassungsbestimmung, sondern um eine verfassungsrechtliche Übergangsbestimmung handelt. Dasselbe Vorgehen hat sich auch beim Wechsel von der Warenumsatzsteuer zur Mehrwertsteuer (1. Januar 1995) bewährt.

Der Regierungsrat befürwortet die Zuweisung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer an die Kantone (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV) zur Finanzierung von kompensatorischen Standortmassnahmen. Gleichzeitig ist der Regierungsrat jedoch der Ansicht, dass gewisse Projekte der Standortattraktivität im Sinne der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz sinnvollerweise durch den Bund wahrgenommen werden. Entsprechend kann sich der Regierungsrat mit einem Bundesanteil von maximal 25 % für derartige Projekte der Standortattraktivität einverstanden erklären. Im Weiteren spricht sich der Regierungsrat dafür aus, die rechtliche Kaskadenordnung (Subsidiarität) zwischen IIR und UTPR in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. j E-BV einzufügen und auf eine umfassende oder teilweise Rückwirkung der neuen Verfassungsbestimmung und der Übergangsbestimmungen auf das Jahr 2023 zu verzichten. Des Weiteren wird bezüglich der Übergangsbestimmungen angeregt, die Umsatzgrenze von 750 Mio. Euro (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a) dynamischer zu formulieren. Für die Phase der Übergangsbestimmungen würde die Schweiz aufgrund einer starr festgelegten Umsatzgrenze in ihrer Besteuerungshoheit unnötig limitiert.

### 3. Nationaler Finanzausgleich

Der Regierungsrat kann die Regelung in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV nachvollziehen. Das bestehende Ausgleichssystem funktioniert und der Regierungsrat teilt die Ansicht, dass vorderhand keine Notwendigkeit für Systemanpassungen besteht. Potentielle Massnahmen sollen im geordneten Verfahren des Wirksamkeitsberichts und unter Beachtung der zugehörigen Analysen diskutiert werden. Anpassungen an der NFA-Systematik – welche erfahrungsgemäss geraume Zeit in Anspruch nehmen – könnten die vorliegende, zeitkritische Reform behindern oder gar gefährden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Petra Steimen-Rickenbacher  
Landammann



Dr. Mathias E. Brun  
Staatschreiber

Kopie an:

– die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössisches Finanzdepartement

per Mail:  
vernehmlassungen@estv.admin

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4325

Sarnen, 13. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns den Entwurf des Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zur Stellungnahme unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Die Entwicklungen auf Stufe der OECD und der G20 machen eine Weiterentwicklung des Schweizer Unternehmenssteuerrechts erforderlich. Die Einführung der 2-Säulen-Massnahmen im Ausland in den Jahren 2023 und 2024, die auch die Schweizer Konzerne treffen, erfordern eine Umsetzung in Schweiz spätestens per 1. Januar 2024.

Der Regierungsrat des Kantons Obwalden unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

Die Umsetzung der Reform soll nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen tangieren. Die KMU – als ein wichtiger Wirtschaftsmotor in der Schweiz – sind bei der Umsetzung dieser Reform nicht betroffen und der interkantonale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

Der Bundesrat verspricht zudem, den Föderalismus bei der Umsetzung der Besteuerung in einer Verordnung zu respektieren. Dies kommt in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV zum Ausdruck, wonach die Ergänzungssteuer von den Kantonen unter Aufsicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung veranlagt und bezogen wird. In der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage ist keine Aufteilung der Einnahmen

aus der zusätzlichen Besteuerung zwischen Bund und Kantonen vorgesehen, was der Kanton Obwalden befürwortet.

Bei der Marktstaatenbesteuerung hingegen ist eine Delegation an die Kantone nicht sinnvoll, da die betroffenen Unternehmen keinen steuerlichen Anknüpfungspunkt in den Kantonen haben. Die vorgesehene Regelung wird deshalb begrüsst.

Der Kanton Obwalden erachtet die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer Income Inclusion Rule (IIR) und Undertax Payment Rule (UTPR) als zielgerichtet und sinnvoll. Ebenso ist er der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte und deren Umsetzung konkret geregelt werden soll. Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Der Kanton Obwalden stimmt somit der Vernehmlassungsvorlage des Bundes grundsätzlich zu. Sie berücksichtigt die föderalistischen Interessen der Kantone, die für sich eine ausschliessliche Kompetenz zur Veranlagung von Unternehmen bei den direkten Steuern beanspruchen. Zudem sieht sie vor, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer gemäss Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV den Kantonen zustehend und im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt werden soll. Dies ist im Grundsatz systematisch korrekt. Da die effektiven Auswirkungen jedoch nicht abgeschätzt werden können wird beantragt, die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projektes im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs detailliert zu analysieren.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Daniel Wyler  
Landammann



Nicole Frunz Wallimann  
Landschreiberin



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

**PER E-MAIL**

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02  
[staatskanzlei@nw.ch](mailto:staatskanzlei@nw.ch)  
Stans, 12. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 laden Sie die Kantonsregierungen zu einer Stellungnahme zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) innert reduzierter Vernehmlassungsfrist bis zum 20. April 2022 ein. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen.

Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) hat durch eine ad hoc Arbeitsgruppe zur Vorlage eine Mustervernehmlassung ausgearbeitet, welche zwar das Vorgehen des Bundes, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht, begrüsst, jedoch die Kompetenz des Bundes zum Erlass von Vorschriften für die Besteuerung möglichst stark einschränken möchte und namentlich nur einen "Abwehrartikel" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich zulassen möchte. Weiter fordert die SSK, dass die Ergänzungssteuer und die Marktstaatensteuer nicht als Bundessteuer, sondern als kantonale Steuern umgesetzt werden. Entsprechend sollen von Art. 129a Abs. 3 BV die Buchstaben b, c und d ersatzlos gestrichen werden.

In einer Aktennotiz vom 25. März 2022 zuhanden des FDK-Vorstandes merkt die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) dazu an, dass die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates bewusst flexibel gehalten sei, um auf Entwicklungen bis zur Einführung reagieren zu können. Weiter sei die Einführung einer Ergänzungssteuer bei Streichung von Art. 129a Abs. 3 Bst b, c und d BV infolge Verletzung des Legalitätsprinzips als Bundessteuer nicht möglich. Die Einführung der Marktstaatbesteuerung sei damit ebenfalls nicht praktikabel, da eine Veranlagung durch den Bund verfassungsrechtlich ausgeschlossen sei und eine Veranlagung von Konzernen ohne Präsenz in der Schweiz in allen 26 Kantone abwegig erscheine. Die ablehnende Position der SSK wurde mit der Präzisierung der Stellungnahme vom 25. März 2022 insoweit relativiert, als dass die SSK bekräftigte, dass sie die Einführung einer Ergänzungssteuer und einer Marktstaatensteuer begrüsst und bloss den Umfang der Kompetenzdelegation von Art. 129a Abs. 3 BV nochmals diskutieren wolle.

Die kontroverse Diskussion der Vorlage in den Fachgremien ist vorwiegend den extrem kurzen Zeitverhältnissen geschuldet, die eine vertiefte und seriöse Vorbesprechung der Vernehmlassungsvorlage als Vorbereitung auf die kantonalen Stellungnahmen verunmöglichte. Der Kanton Nidwalden lehnt daher die unausgereifte Mustervernehmlassung der SSK ab.

Die Entwicklungen auf Stufe der OECD und der G20 machen eine Weiterentwicklung des Schweizer Unternehmenssteuerrechts erforderlich. Die Einführung der 2-Säulen-Massnahmen im Ausland in den Jahren 2023 und 2024, die auch die Schweizer Konzerne treffen, erfordern eine Umsetzung in der Schweiz spätestens per 1. Januar 2024. Dieser Zeitplan lässt keinen Aufschub zu. Eine langwierige Grundlegendendiskussion über die föderalen Zuständigkeiten ist daher nicht im Interesse der Schweiz. Die Vorlage des Bundesrates beinhaltet die notwendige Flexibilität in der Umsetzung.

Der Bundesrat verspricht zudem, den Föderalismus bei der Umsetzung der Besteuerung in einer Verordnung zu respektieren. Dies kommt in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV zum Ausdruck, wonach die Ergänzungssteuer von den Kantonen unter Aufsicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung veranlagt und bezogen wird. Bei der Marktstaatenbesteuerung hingegen ist eine Delegation an die Kantone nicht sinnvoll, da die betroffenen Unternehmen keinen steuerlichen Anknüpfungspunkt in den Kantonen haben.

Grundsätzlich ist es systematisch korrekt, dass die Ergänzungssteuern den Kantonen zustehen. Aufgrund der zu erwartenden Diskussion im Parlament und im Abstimmungskampf ist es jedoch sinnvoll, dass 25 % der Einnahmen dem Bund zur Verfügung gestellt werden sollen. Diese Mittel sollen zur Stärkung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes eingesetzt werden.

Ebenso sollen die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft untersucht werden.

Der Kanton Nidwalden stimmt daher der Vorlage des Bundesrates mit den obigen Änderungen zu.

Freundliche Grüsse  
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Karin Kayser-Frutschi  
Landammann



lic. iur. Armin Eberli  
Landschreiber

Geht an:

- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Regierungsrat  
Rathaus  
8750 Glarus

per E-Mail  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Glarus, 19. April 2022  
Unsere Ref: 2022-447

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

Hochgeachteter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Finanzdepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

### **1. Generelle Bemerkungen**

Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für den Regierungsrat des Kantons Glarus ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.

Der Kanton Glarus unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.

Wir unterstützen auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 Prozent bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu

erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

## **2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen**

Nach Ansicht des Regierungsrates des Kantons Glarus sollen die nachfolgend erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden:

### **2.1. Wahrung der Interessen der Schweiz**

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines «Abwehrartikels» zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich geprüft werden, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

### **2.2. Erhalt der Kantonsautonomie**

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund haben wir Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

### **2.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

## **3. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Der Regierungsrat des Kantons Glarus empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

### **3.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die

Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.

Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Der Regierungsrat des Kantons Glarus anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Ein Abweichen von diesem Prinzip betrachten wir als höchst kritisch. Es kommt nur dann in Frage, wenn ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.

Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 80 Prozent der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.

Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung.

Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, stehen aus unserer Sicht Massnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Bildung, Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

### **3.2. Verteilung von neuen Bundessteuern**

*Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

*Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz E-BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.

Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Artikel 128 Absatz 1 Buchstabe b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsan-

teil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).

Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.

Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

#### **4. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Für den Regierungsrat des Kantons Glarus ist aber unklar, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

#### **5. Stellungnahme zu Einzelfragen**

Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.

Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.

Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.

Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**



Marianne Lienhard  
Landammann



Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):  
- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bernherhof  
3003 Bern

Zug, 12. April 2022 rv

**Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (globale Mindestbesteuerung): Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis am 20. April 2022 eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stellen zum vorgeschlagenen Bundesbeschluss folgende

**Anträge:**

1. Es sei zu prüfen, ob Art. 129a Abs. 1 BV in der Botschaft an die eidgenössischen Räte fokussierter und enger formuliert werden kann. Eventualiter sei der Hintergrund von Art. 129a Abs. 1 BV in den Materialien besser zu erläutern und die beabsichtigte Kompetenzverschiebung an den Bund gegenüber der heute geltenden Regelung einschränkender zu präzisieren.
2. Die Abs. 2 und 3 von Art. 129a BV seien für die Botschaft ebenfalls noch einmal zu prüfen und unter Berücksichtigung der Präzisierungen in Abs. 1 (als Folgeanpassungen gemäss Antrag 1) anzupassen.
3. Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Verteilung der daraus resultierenden Einnahmen nach dem Verursacherprinzip seien auf Verfassungsstufe – beispielsweise in einem neuen Art. 129a Abs. 4 BV – ausdrücklich festzuschreiben.
4. Der Bund habe die Kantone bei der Evaluation von Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität, insbesondere mittels Abklärungen zur internationalen Akzeptanz, verstärkt zu unterstützen.
5. Maximal 25 Prozent der allfälligen steuerlichen Mehrerträge der Kantone seien zugunsten gesamtschweizerischer Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität zu verwenden.

6. Die übrigen Bestimmungen des Bundesbeschlusses seien im Grundsatz wie in der Vernehmlassungsvorlage beantragt umzusetzen. Dabei sei vor der Veröffentlichung der Botschaft an die eidgenössischen Räte und dann später bei der parlamentarischen Beratung des Bundesbeschlusses und beim Erlass der Übergangs-Verordnung durch den Bundesrat noch einmal zu prüfen, ob sich aufgrund von neuen Erkenntnissen zu den internationalen Rahmenbedingungen – namentlich im Kontext von aktualisierten OECD-Verlautbarungen und von neuen Entwicklungen im US-Steuerrecht – neuerliche Anpassungen aufdrängen.

**Begründung:**

**Allgemeine Bemerkungen:**

Der Kanton Zug unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung und einer temporären Verordnung per 2024 und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich namentlich im Kontext der Einführung einer internationalen Marktstaatenbesteuerung (Säule 1 des Projekts Base Erosion and Profit Shifting BEPS) und einer globalen Mindeststeuer für grosse Unternehmen (Säule 2) reagieren kann und die Schweiz nicht auf Steuersubstrat verzichtet, welches sonst einfach im Ausland besteuert würde.

Der Kanton Zug begrüsst und unterstützt zudem ausdrücklich, dass

- a. die Ergänzungssteuer von den Kantonen veranlagt und bezogen wird (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV),
- b. der Eidgenössischen Steuerverwaltung dabei eine Aufsichtsfunktion zukommen soll (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV), um eine noch stärkere Akzeptanz der Schweizerischen Ergänzungssteuer im internationalen Verhältnis sicherzustellen und damit die ESTV gegenüber ausländischen Steuerbehörden und Organisationen für Berichterstattungen und organisatorische Auskünfte (z. B. Peer Reviews) zur Verfügung stehen kann; die Aufsichtsfunktion muss sich dabei jedoch konsequenterweise auf jene Themen beschränken, die damit im direkten Zusammenhang stehen,
- c. die Einnahmen aus der neuen Ergänzungssteuer den Kantonen zustehen (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV),
- d. die Ergänzungssteuer bei jenen Geschäftseinheiten anteilig erhoben wird, welche zur Unterschreitung der Mindeststeuer beigetragen haben («Verursacherprinzip», Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i BV),
- e. zum heutigen Zeitpunkt keine Anpassungen am nationalen Finanzausgleich (NFA) vorgenommen werden sollen (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV), da allfällige zusätzliche Steuereinnahmen auch ohne Anpassungen via Ressourcenausschöpfung in die NFA-Berechnung einfließen werden und Anpassungswünsche in welche Richtung auch immer sicher zu neuerlichen epischen Grundsatzdiskussionen über den NFA führen würden. Diese Diskussionen liessen sich nicht innert nützlicher Frist zufriedenstellend lösen und könnten damit die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage als Ganzes – etwa in der Volks-

abstimmung – gefährden. Der nächste Wirksamkeitsbericht wird bei Bedarf Gelegenheit bieten, die Wirkung der neuen Steuerregeln auf den NFA vertieft und ohne den aktuellen übermässigen Zeitdruck zu prüfen.

Wir sprechen uns für das vorgeschlagene Inkrafttreten per 1. Januar 2024 aus (Ziff. II des Bundesbeschlusses). Eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung schon für das Jahr 2023 unterstützen wir nicht, weil damit viele Unternehmen vorzeitig steuerlich höher belastet würden und zudem die Planungs- und Rechtssicherheit für die Betroffenen unverhältnismässig beschränkt würde.

#### **Zum Antrag 1:**

Art. 129a Abs. 1 BV räumt dem Bund eine sehr weitreichende generelle Ermächtigung zur Einführung neuer Besteuerungsregeln für grosse Unternehmensgruppen ein. Der Bund wird damit auf Verfassungsstufe Besteuerungskompetenzen erhalten, die bisher zumindest teilweise den Kantonen vorbehalten waren. Zudem wird tief in die Tarifautonomie der Kantone eingegriffen, also in deren Recht, die Steuerbelastung für bei ihnen ansässige und/oder tätige Unternehmen im kantonalen Steuerrecht nach gesellschafts- und finanzpolitischen Überlegungen weitgehend selber festzulegen. Einer solchen verfassungsrechtlichen Kompetenzverschiebung würden die Kantone aus einer rein innenpolitischen föderalistischen Perspektive kaum zustimmen. Dass die Kantone die Stossrichtung des Bundesbeschlusses im Grundsatz dennoch mittragen, lässt sich nur mit den internationalen Entwicklungen erklären. Die unter das Projekt BEPS fallenden grossen Unternehmensgruppen werden auf jeden Fall eine Marktstaatensteuer (Säule 1) und eine globale Mindeststeuer (Säule 2) entrichten müssen; wenn nicht in der Schweiz, dann einfach im Ausland. Aus dieser Perspektive ist es verständlich, dass die Schweiz gut beraten ist, das ihr zustehende Steuersubstrat nach Möglichkeit selber zu besteuern und es nicht einfach dem Ausland zu überlassen. Zudem müssten die in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen grossen Unternehmen im Ausland oft mit noch höheren Besteuerungen und anderen Nachteilen rechnen, wenn die Schweiz nicht selber in ihrem nationalen Steuerrecht die Besteuerung in einer den internationalen Vorgaben/Erwartungen entsprechenden Weise sicherstellt.

Die Umsetzung nach den internationalen Vorgaben/Erwartungen stellt die Schweiz mit ihrem föderalistischen Staatsaufbau und dezentralen Steuerwesen vor grosse Herausforderungen, gerade auch angesichts des enormen Zeitdrucks. Viele der internationalen Regeln sind noch nicht in allen Details klar, bei der Säule 1 fehlen sogar noch fundamentale Grundsatzentscheide und wichtige Weichenstellungen. Dennoch muss der Bund mit dem vorliegenden Bundesbeschluss sicherstellen, dass er zusammen mit den Kantonen (und Gemeinden) innert kürzester Zeit in der Lage ist, die internationalen Standards zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund verstehen wir den Ansatz des Bundesrats, dass die Verfassungsänderung für die Übergangsverordnung und später den ordentlichen Gesetzgebungsprozess einen grossen Spielraum schaffen soll, um rasch auf die sich stetig verändernden internationalen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Gerade bei der Säule 1 wird es nach heutigem Erkenntnisstand realistischweise wohl eher auf eine Steuer hinauslaufen, die möglichst zentral für die ganze

Schweiz veranlagt und bezogen werden muss. Dennoch bleibt aus föderalistischer Sicht ein generelles Unbehagen, dass ein derart grosszügig definierter Spielraum zugunsten des Bundes in der Zukunft nicht nur genutzt werden könnte, um dringend notwendige und innenpolitisch breit mehrheitsfähige Anpassungen zur «Abwehr» ausländischer Übergriffe auf Schweizer Steuersubstrat und international tätige Unternehmen vorzunehmen, sondern dass gestützt auf die sehr breit formulierte Verfassungsbestimmung auch aus ganz anderen Gründen eine Verschiebung von Besteuerungskompetenzen der Kantone an den Bund denkbar ist. Der Charakter des Bundesbeschlusses als «Abwehr-Erlass» gegen (indirekten) ausländischen Druck auf den Wirtschafts- und Steuerstandort Schweiz kommt in Art. 129a Abs. 1 BV nicht angemessen zum Ausdruck.

Der Kanton Zug beantragt daher, zu prüfen, ob Art. 129a Abs. 1 BV in der Botschaft an die eidgenössischen Räte fokussierter und enger formuliert werden kann. Falls dies im Verfassungstext selber nicht möglich bzw. angezeigt ist, so müsste zumindest in der Botschaft als Teil der Gesetzesmaterialien besser erläutert werden, dass die Kompetenzverschiebung an den Bund im Sinne der vorangehenden Erläuterungen sehr restriktiv und nicht als Freipass für künftige sachfremde Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die heutigen Kantonskompetenzen bei der Besteuerung der (grossen) Unternehmen zu verstehen ist. Allfällige Verschiebungen gegenüber der heutigen Ordnung sollen nur zulässig sein, soweit sie zur Wahrung der Interessen der Schweiz und der hier tätigen und ansässigen Unternehmen notwendig sind und soweit keine adäquate Umsetzung in der bewährten föderalistischen Weise möglich ist.

**Zum Antrag 2:**

Die Abs. 2 und 3 von Art. 129a BV stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit Abs. 1. Es stellen sich daher ähnliche Fragen, wie sie in Antrag 1 erläutert sind. Auch die Abs. 2 und 3 räumen dem Bundesrat für die Übergangs-Verordnung und dann später dem Bundesgesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsprozess einen grossen Spielraum ein, was einerseits verständlich ist, andererseits aber aus föderalistischer Sicht auch Bedenken weckt, dass dieser Spielraum zu extensiv oder auch für sachfremde Ideen genutzt werden könnte, die nichts oder nur vordergründig mit internationalen Entwicklungen zu tun haben. Soweit in Abs. 1 im Sinne des Antrags 1 noch Änderungen vorgenommen werden, dürfte dies auch zu entsprechenden Folgeanpassungen in den Abs. 2 und 3 führen.

**Zum Antrag 3:**

Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer (bisher vorgesehen in den Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV) sowie die Verteilung der daraus resultierenden Einnahmen nach dem Verursacherprinzip (bisher vorgesehen in den Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i BV) seien direkt auf Verfassungsebene selber – beispielsweise in einem neuen Art. 129a Abs. 4 BV – ausdrücklich festzuschreiben. Nur so ist sichergestellt, dass diese beiden zentralen Grundsätze auch nach der Anwendung der Übergangsregeln gelten und der Bundesgesetzgeber sich im späteren ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahren nicht ohne Änderung der BV mit entsprechendem Verfassungsreferendum inklusive Ständemehr darüber hinwegsetzen kann.

**Zum Antrag 4:**

Der Kanton Zug wird dem Bund bis spätestens am 31. Mai 2022 die als prüfenswert qualifizierten Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität melden. Beim bisherigen Prozess zur Evaluation dieser Massnahmen haben wir festgestellt, dass die Kantone auf die Unterstützung des Bundes angewiesen sind, insbesondere wenn es um Abklärungen zur internationalen Akzeptanz geht. Der Bund soll den Kantonen einen Katalog mit international akzeptierten Massnahmen zur Verfügung stellen und die Kantone bei weiteren Abklärungen unterstützen.

**Zum Antrag 5:**

Damit der Wirtschaftsstandort Schweiz auch zukünftig im weltweiten Vergleich einen Spitzenplatz einnehmen kann, sollten auch Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes umgesetzt werden (z. B. in den Bereichen Innovation, Bildung, Demografie). Hierzu seien maximal 25 Prozent der allfälligen steuerlichen Mehrerträge der Kantone vorzusehen, wobei der Kantonsanteil keinesfalls unter 75 Prozent der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken dürfen. Nur damit haben die Kantone auch weiterhin einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse internationale Unternehmensgruppen.

**Zum Antrag 6:**

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass viele der in Art. 197 Ziff. 14 BV genannten Übergangsbestimmungen einen sehr fachspezifischen, steuertechnischen Inhalt haben, der für nicht täglich mit der Steuermaterie befasste Personen sehr anspruchsvoll und realistischerweise auch nicht in allen Punkten wirklich im Detail verständlich ist. Er verzichtet hier in dieser Kantonsstellungnahme darauf, einzelne technische Punkte aufzugreifen, weil er weiss, dass sich mehrere fachlich bestens qualifizierte Arbeitsgruppen unter Einbezug der Wirtschaft und der Steuerberatung schon seit Monaten mit der anspruchsvollen Materie befassen und deren Arbeiten auch in den kommenden Wochen noch weitergeführt werden. Wir erwarten von allen Arbeitsgruppen, dass sie ihre fachtechnischen Erkenntnisse auch weiterhin laufend einbringen, damit den neuesten Entwicklungen im internationalen Steuerrecht bis zum Abschluss der Beratungen des Bundesbeschlusses in den eidgenössischen Räten und später beim Erlass der Übergangs-Verordnung durch den Bundesrat im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz und der hier ansässigen bzw. tätigen grossen Unternehmen laufend Rechnung getragen werden kann.

Die ausserordentliche fachtechnische Komplexität der neuen steuerlichen Bestimmungen lässt es zudem als angezeigt erscheinen, für die Botschaft noch einmal zu prüfen, ob einige der bisher in den Übergangsregelungen auf Verfassungsstufe vorgesehenen Bestimmungen nicht in einen nachgelagerten Erlass verschoben werden könnten. Die für den Juni 2023 geplante

Seite 6/6

Volksabstimmung wird auf jeden Fall eine grosse kommunikative Herausforderung werden. Ein schlanker Übergangartikel würde vom Stimmvolk möglicherweise besser verstanden und mitgetragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Zug, 12. April 2022

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Martin Pfister  
Landammann



Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an (E-Mail):

- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch) (als PDF- und Word-Datei)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (Geschäftskontrolle; [info.staatskanzlei@zg.ch](mailto:info.staatskanzlei@zg.ch))
- Finanzdirektion ([info.fd@zg.ch](mailto:info.fd@zg.ch))
- Kantonale Steuerverwaltung ([info.stv@zg.ch](mailto:info.stv@zg.ch))



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral des finances DFF  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

*Courriel* : [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

*Fribourg, le 12 avril 2022*

2022-442

### **Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous nous référons à la consultation susmentionnée et avons l'avantage de vous communiquer notre prise de position.

Le temps de réflexion mis à la disposition des cantons est particulièrement bref pour un sujet aussi compliqué et qui, de plus, met notre système fédéral à l'épreuve. Nous comprenons cependant que ces délais sont nécessaires en raison du calendrier de l'OCDE et des diverses échéances au niveau fédéral, notamment la nécessité d'organiser une votation populaire au plus tard en juin 2023 et viser ainsi une mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Nous soutenons la mise en œuvre dans notre pays des piliers 1 et 2 relatifs à l'imposition de l'économie numérique. Par conséquent, nous soutenons l'introduction d'une imposition minimum pour les entreprises concernées, ainsi que l'introduction d'un droit d'imposition complémentaire (impôt RIR et impôt RPII) dans l'hypothèse où certains Etats renonceraient à l'impôt minimum.

Nous soutenons aussi l'approche proposée qui consiste à introduire une norme constitutionnelle et des dispositions constitutionnelles transitoires, ces dernières permettant au Conseil fédéral de régler temporairement par voie d'ordonnance l'imposition minimale qui pourrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Une loi fédérale viendra ensuite abroger ladite ordonnance. Nous nous permettons de souligner ce point, car il est très important pour notre canton que l'élaboration de cette loi suive une procédure législative habituelle.

Si le législateur ne sera pas lié par les dispositions transitoires, il le sera en revanche par la norme constitutionnelle proposée (i.e. nouvel art. 129a Cst.). Par conséquent, cette norme présente un aspect fondamental et encadrera pour les années à venir la fiscalité des grandes entreprises dans notre pays. Elle donne d'importantes compétences à la Confédération. Elle lui permet aussi d'intervenir dans la politique fiscale des cantons. Cela étant, dès lors que les piliers 1 (i.e. imposition dans l'Etat de marché) et 2 (i.e. imposition minimum) ne sont pas obligatoires, l'équilibre à trouver entre une norme qui donne trop de pouvoir et celle qui donne suffisamment de flexibilité à la Confédération pour lui permettre de préserver nos intérêts économiques et fiscaux dans le contexte des travaux de l'OCDE et du G20 est un arbitrage délicat. On doit aussi éviter de devoir modifier la Constitution à plusieurs reprises.

Nous pensons que de telles compétences ne doivent être utilisées que pour préserver les intérêts économiques et fiscaux de notre pays dans le contexte des travaux de l'OCDE et du G20. Aussi, nous soutenons cette nouvelle disposition, en souhaitant toutefois qu'elle intègre les éléments suivants :

- > La disposition devrait être encadrée de façon qu'elle ne puisse pas être utilisée pour autre chose que la mise en œuvre du projet de l'imposition numérique et des évolutions internationales qui y sont liées ;
- > Les recettes provenant de l'impôt de marché, de l'impôt minimum ou de tout autre impôt prélevé sur la base de cette disposition constitutionnelle doivent revenir pour 75 % aux cantons ;
- > La Confédération affecte sa part des recettes de l'impôt de marché, de l'impôt minimum et de tout autre impôt fondé sur cette disposition à des mesures visant à promouvoir la place économique suisse. Alternativement, elle pourrait aussi affecter ces recettes au financement de l'AVS ou à la création d'un fonds souverain suisse ;
- > Pour ce qui concerne l'imposition minimum ou tout autre impôt fondé sur cette disposition, les cantons sont chargés de la taxation et de la perception, sauf si la nature de l'impôt ne le permet pas (comme cela sera le cas vraisemblablement pour l'imposition de marché).

La disposition constitutionnelle proposée permet la mise en œuvre d'un impôt complémentaire fédéral ou cantonal. Nous sommes favorables à la solution fédérale car elle sera plus crédible sur le plan international, simplifiera considérablement le travail administratif pour les entreprises et les cantons et simplifiera la coordination et la supervision.

Nous soutenons l'idée de la désignation d'un canton leader.

Compte tenu de la complexité des règles internationales, le Conseil d'Etat estime que la Confédération devrait construire et mettre à disposition des cantons une « boîte à outils » de mesures en faveur des entreprises, spécifiquement (pour autant que cela soit possible) touchées par les piliers 1 et 2.

Finalement, pour ce qui concerne la péréquation financière fédérale, nous partageons l'avis exprimé dans le rapport explicatif, selon lequel le projet OCDE/G20 sur l'imposition de l'économie numérique ne justifie pas de modifications du système péréquatif fédéral en tant que tel. Nous avons en outre pris bonne note du fait qu'au-delà de l'évaluation globale et théorique proposée pour l'instant, le Conseil fédéral a l'intention d'examiner les conséquences péréquatives par canton en vue du message.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position au sujet de l'objet susmentionné et vous prions de croire Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Olivier Curty, Président



Olivier Curty

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—

à la Direction des finances, pour elle et le Service cantonal des contributions ;  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;  
à la Chancellerie d'Etat.

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Bernhof  
3003 Bern

13. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

#### **1. Anträge**

Antrag 1: *Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

Antrag 2: *Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsebene in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

#### **2. Eckwerte der Position**

- Wir unterstützen das Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Wir unterstützen das Bestreben, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben.
- Die Mittel aus der Ergänzungssteuer müssen in erster Linie den Kantonen dauerhaft für die Standortförderung zur Verfügung stehen. Maximal 25% dieser Mittel könnten allenfalls für Massnahmen auf Bundesebene vorgesehen werden, wobei diese Massnahmen die Standortattraktivität der Schweiz verbessern sollen.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.

- Die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts sind im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft zu untersuchen.

### **3. Grundsätzliche Bemerkungen**

Wir unterstützen das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

#### **3.1. Wahrung der Interessen der Schweiz**

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind.

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsänderung soll der Gesetzgeber über grösstmöglichen Spielraum verfügen, um vor dem Hintergrund des OECD-Projekts die volkswirtschaftlichen und fiskalischen Interessen der Schweiz zu wahren. Beispielsweise soll er vom verfassungsrechtlichen Grundsatz der Rechtsgleichheit abweichen können, indem KMU weiterhin der heutigen Besteuerung unterliegen.

Die Verfassungsnorm enthält deshalb gemäss Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung bewusst keine inhaltlichen Eckwerte, wie das OECD-Projekt umzusetzen ist. Auch die Frage, ob es sich dabei um Bundes- oder Kantonssteuern handeln wird, wird dem Gesetzgeber überlassen. Beim Erlass des Gesetzes werden die zwischenzeitlichen Entwicklungen berücksichtigt werden können, einschliesslich der ersten praktischen Erfahrungen mit der Mindeststeuer.

Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen ist auch die Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich denkbar, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Es ist deshalb zu prüfen, ob auch mit einem solchen Abwehrartikel im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von KMU ausgeschlossen werden kann.

#### **3.2. Erhalt der Kantonsautonomie**

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund haben auch wir Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir empfehlen deshalb, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals dahingehend zu prüfen.

#### **3.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

### **4. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

Die Grundlagen der OECD-Mindeststeuer zur Bemessung sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1

der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten, die zum heutigen Zeitpunkt kaum abgeschätzt werden können. Wir empfehlen deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

#### 4.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb

Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.

Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Wir sind deshalb der Auffassung, dass die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen, so wie dies die Vernehmlassungsvorlage vorsieht. Wir wären jedoch bereit, von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen Projekten auf Bundesebene zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.

Der allfällige Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75% der Mehreinnahmen der Ergänzungssteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen haben.

Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmaßnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung und Entwicklung.

Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

#### 4.2. Verteilung von neuen Bundessteuern

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.

Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).

Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.

Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen

belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

## **5. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d.h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Es stellt sich dennoch die Frage, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

## **6. Stellungnahme zu Einzelfragen**

Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR, als sinnvoll.

Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.

Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.

Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Dr. Remo Ankli  
Landammann

sig.  
Pascale von Roll  
Staatsschreiber-Stellvertreterin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Basel, 12. April 2022

### **Regierungsratsbeschluss vom 12. April 2021**

### **Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

## **1. Ja zur raschen Umsetzung**

Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer stellt Basel-Stadt vor grosse Herausforderungen. Das oberste Ziel der Umsetzung ist der Erhalt der Standortattraktivität, der Steuereinnahmen und der Arbeitsplätze. In Basel-Stadt sind rund 50 in- und ausländische Unternehmen betroffen. Sie bezahlen bei Bund und Kanton total je rund 500 Mio. Franken an Steuern und bieten in Basel-Stadt etwa 30'000 Vollzeitstellen. Der Regierungsrat unterstützt das Vorgehen des Bundes, mit einer Verfassungsänderung die Umsetzung der Mindeststeuer per 2024 zu ermöglichen. Für Basel-Stadt sind Rechtssicherheit und international akzeptierte Steuerregeln als Standortfaktor sehr wichtig.

## **2. Verfassungsbestimmung kritisch prüfen**

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz gefährdet sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Wahrung der schweizerischen Interessen im Vordergrund stehen.

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese

Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen Befürchtungen, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen werden.

Wir regen an, die Formulierung von Artikel 129a diesbezüglich nochmals zu prüfen. Dabei ist auch verständlicher herauszuarbeiten, welche Beschränkungen für die Schaffung von neuen Bundessteuern und welche für die Schaffung von kantonalen Steuern erforderlich sind.

### 3. Mehreinnahmen dauerhaft an die betroffenen Kantone

Der Bund weist darauf hin, dass sich die finanziellen Auswirkungen nicht abschätzen lassen. Gemäss Vorlage deuten erste Schätzungen auf Mehreinnahmen von 1 bis 2.5 Milliarden Franken pro Jahr hin. Wir schlagen folgende Grundsätze zum Umgang mit den Mehreinnahmen vor:

#### Zurückhaltung bei der Verteilung von Mehreinnahmen

Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist zudem offen, ob die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Darüber hinaus sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Wir empfehlen deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartungshaltung und Verteilung von Mehreinnahmen. Dies gilt sowohl materiell wie auch betreffend Kommunikation. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

#### Einsatz der Mehreinnahmen dauerhaft durch die Kantone

Mehreinnahmen sind zwar einerseits aus finanzieller Sicht erfreulich; sie bedeuten aber ceteris paribus auch eine tiefere Attraktivität des Standorts. Dies, weil die Einnahmen von Unternehmen stammen, bei denen die Schweiz im globalen Standortwettbewerb steht. Die von den Ergänzungssteuern betroffenen Kantone müssen Mittel für den Erhalt ihrer Standortattraktivität zur Verfügung haben. Nur so können sie Arbeitsplätze und Steuereinnahmen des Bundes sichern. Wir begrüssen deshalb eine dauerhafte (und nicht nur temporäre) Verteilung der Einnahmen aus der Zusatzsteuer vollumfänglich zugunsten der Kantone. Damit erhalten die Standortkantone Möglichkeiten, Massnahmen zum Erhalt der Attraktivität zu ergreifen. Die übrigen Kantone profitieren, indem sie über den Nationalen Finanzausgleich entlastet werden.

**Antrag 1:** Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer sollen dauerhaft den von der Ergänzungssteuer betroffenen Kantonen zufließen. Die Ertragskompetenz der Kantone an der Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben.

### 4. Einnahmenanteil des Bundes nur unter Bedingungen

Es ist völlig offen, ob es per Saldo zu Mehreinnahmen infolge der Ergänzungssteuer kommen wird. Damit sie überhaupt realistisch sind, müssen die betroffenen Kantone erhebliche Anstrengungen unternehmen. Schlagen diese fehl und/oder wird die Säule 1 der OECD umgesetzt, so sind per Saldo sogar Mindereinnahmen möglich. Der Regierungsrat steht einem fixen Einnahmenanteil des Bundes an der Ergänzungssteuer deshalb kritisch gegenüber. Nur unter folgenden Bedingungen könnte sich der Regierungsrat einen Einnahmenanteil des Bundes vorstellen:

- Die Aussicht auf stabile und substantielle Mehreinnahmen ist erhärtet, beispielsweise nach einer Evaluation in den Jahren folgend auf die Umsetzung.
- Der Umgang mit dem Einnahmenanteil wird klar, nachvollziehbar und administrativ einfach gestaltet.

- Der Anteil des Bundes an den Einnahmen der Ergänzungssteuer beträgt maximal 25 Prozent. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt ist dies die Obergrenze. Wird der Prozentsatz stärker erhöht, so fehlen dem Kanton die notwendigen Mittel für den Erhalt seiner Standortattraktivität. Der Kanton müsste dann prüfen, ob er eigene Massnahmen ergreift, um die Einnahmen aus den höheren Steuern zu erhalten. Würde er beispielsweise seine eigenen Gewinnsteuern anpassen, könnte der Ertrag der Ergänzungssteuer reduziert werden.

Die Mittel sollen eingesetzt werden für Massnahmen, welche die Standortqualität der Schweiz als Ganzes verbessern. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt wäre es am sinnvollsten, diese Mittel für die Erhöhung der Beiträge des Bundes an die Hochschulen einzusetzen. Diese Massnahme kommt der ganzen Schweiz zugute, sorgt für eine Milderung des Mangels an Fachkräften und unterstützt die Standortqualität in einer wichtigen Dimension. Damit die zusätzlichen Beiträge die beabsichtigte Wirkung entfalten können, ist die Massnahme in geeigneter Weise zu flankieren, damit die so entlasteten Kantone die betreffenden Mittel auch tatsächlich wunschgemäss einsetzen.

Der Kanton Basel-Stadt würde die vom Bund gesprochenen Mittel zu Gunsten der Hochschulen reservieren, um den Fachkräftemangel zu lindern, die Forschung auf für den Kanton wichtigen Gebieten zu stärken und Kooperationen zwischen Hochschulen, Spitälern und Industrie zu fördern.

**Eventualantrag:** Ein Anteil des Bundes an der Ergänzungssteuer darf erst dann gesprochen werden, wenn die Aussicht auf stabile und substantielle Mehreinnahmen erhärtet ist. Der Anteil soll auf maximal 25 Prozent festgelegt werden und als fixer Betrag für eine Erhöhung der Grundbeiträge des Bundes an die Hochschulen fliessen.

## 5. Nationaler Finanzausgleich: Umsetzung innerhalb des FiLaG

Der Regierungsrat ist grundsätzlich damit einverstanden, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer wie vom Bundesrat dargelegt in die Berechnung des Ressourcenausgleichs einfließen. Sofern es zu Zusatzeinnahmen kommt, wirken diese erhöhend auf den Zetafaktor und kommen somit nach den Prinzipien des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) auch den anderen Kantonen zugute. Sollte es im Rahmen der Umsetzung der Säule 1 der OECD zu Mindereinnahmen bei den Kantonen kommen, so sind diese ebenfalls im Ressourcenausgleich zu berücksichtigen. Darüber hinaus soll der Bundesrat die Fachgruppe NFA-Wirksamkeitsbericht beauftragen, im Rahmen des nächsten NFA-Wirksamkeitsberichts die Berücksichtigung der Standortmassnahmen im Ressourcenausgleich zu prüfen.

Eine Berücksichtigung der Ergänzungssteuer als zusätzlicher Faktor im Ressourcenausgleich oder als zusätzliches Ressourcenpotenzial, wie sie von manchen Kantonen zur Diskussion gestellt wurde, lehnt der Regierungsrat mit Nachdruck ab. Sie wäre systemfremd und würde einen Anreiz für die Kantone schaffen, ihre Gewinnsteuern zu erhöhen. Zudem würde sie eine Änderung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) bedingen. Eine Änderung des FiLaG könnte die jahrelangen Diskussionen zwischen den Kantonen erneut aufflammen lassen und ist im Rahmen der gegebenen Fristen weder zeitlich noch inhaltlich machbar.

**Antrag 2:** Die Berücksichtigung der Ergänzungssteuer im NFA soll, wie vom Bund vorgeschlagen, im Rahmen des geltenden FiLaG erfolgen. Die allfälligen Mindereinnahmen der Kantone aus der Säule 1 der OECD-Steuerreform sind ebenfalls im Ressourcenausgleich zu berücksichtigen. Zudem soll die Fachgruppe NFA-Wirksamkeitsbericht beauftragt werden, die Berücksichtigung der Standortmassnahmen im Ressourcenausgleich zu prüfen.

## 6. Rahmen für Standortmassnahmen / Forschung und Innovation

Mit der OECD-Mindeststeuer vermindert sich ein heutiger Standortvorteil der Schweiz für grosse internationale Unternehmen. Um die Attraktivität des Standorts zu sichern braucht es gemeinsame Anstrengungen von Bund und Kantonen. In folgenden Bereichen sieht der Regierungsrat besonderen Handlungsbedarf:

- Ein nationaler Rahmen betreffend Förderung von Forschung und Innovation: Zahlreiche Staaten kennen - in der Schweiz noch nicht etablierte - Fördermassnahmen für Forschung und Innovation. Diese betreffen beispielsweise gesellschaftlich erwünschte Forschung; besondere Initiativen in Sachen seltene Krankheiten, Impfstoffe oder neuartige Antibiotika; oder auch die grundsätzliche Unterstützung von Innovation oder Startups, zum Beispiel mit einem nationalen Innovationsfonds. Ebenfalls verbreitet sind im Ausland Steuergutschriften für Forschung und Entwicklung, die unter gewissen Voraussetzungen offenbar weiterhin zulässig und wirksam sind. Solche Massnahmen gewinnen an Gewicht, wenn die Steuern international zunehmend vereinheitlicht werden. Die Kantone sollen sie möglichst auf der Basis einiger weniger, gemeinsamer, national einheitlicher Kriterien anwenden. Wenn dies gegeben ist, ist die Umsetzung überkantonaler Projekte einfacher, transparenter und praktikabler.

Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmaßnahmen. Ohne einen Harmonisierungsrahmen besteht die Gefahr, dass einzelne kantonale Massnahmen internationalem Recht widersprechen und dadurch die Schweiz insgesamt international in Verruf gerät. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, insbesondere im Bereich der Steuergutschriften für Forschung und Innovation.

**Antrag 3:** Der Bund soll, unabhängig von der laufenden Verfassungsdiskussion, einen nationalen Rahmen für Standortmassnahmen für Forschung und Innovation schaffen. Damit soll erreicht werden, dass die Massnahmen international akzeptiert, praktikabel und auch bei überkantonalen Projekten einfach handhabbar sind.

- Stärkung von Hochschulen und Spitzenmedizin: Mehr Mittel des Bundes für Hochschulen und Spitzenmedizin und eine Vollassoziierung zu «Horizon Europe» sind wirksame und wichtige Massnahmen zur Stärkung des Standorts, die der Bund in Angriff nehmen sollte. Zugleich erlauben zusätzliche Mittel von Bund und Kantonen eine Stärkung der Zusammenarbeit von Hochschulen, Spitzenmedizin, etablierten Unternehmen und Start-ups.
- Mehr Attraktivität für Fachkräfte: Der Erhalt der Personenfreizügigkeit mit der EU, Erleichterungen bei den Drittstaatenkontingenten für Fachkräfte und eine Attraktivitätssteigerung für hochqualifizierte Arbeitskräfte sollen gemeinsam angegangen werden.

## 7. Weitere Punkte zu steuerlichen Fragestellungen

Wir schlagen vor, die Übergangsbestimmung verständlicher und kürzer zu formulieren. Es sind nur jene Grundsätze für die Bundesverordnung festzulegen, die auf Grund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln sollte möglichst verzichtet werden.

Wir erachten neben der Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer auch die Einführung einer Income Inclusion Rule sowie einer Undertaxed Payments Rule als richtig. Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte. Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Schweizer

Steuersubstrat verloren geht, sollten andere Staaten bereits auf 2023 entsprechende Regeln einführen. Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet werden und nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen enthalten.

Wichtig ist auch, dass Verfassungsbestimmung wie auch Übergangsbestimmung es erlauben, GILTI und ähnliche unilaterale Steuermassnahmen ausländischer Staaten zu berücksichtigen. Beim länderweisen Blending zur Berechnung der Mindestbesteuerung von 15% ist ausdrücklich festzuhalten, dass eine Überbesteuerung zu vermeiden ist.

## 8. Standortmassnahmen in Basel-Stadt werden geprüft

Die Kantone sind aufgefordert, dem Bund ihre Überlegungen betreffend Standortmassnahmen bis 30. Mai 2022 zu melden.

Der Kanton Basel-Stadt hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Grundlagen erarbeitet. Diese Arbeiten befinden sich noch am Anfang, so dass es zurzeit noch nicht möglich ist, konkretisierte Massnahmen zu nennen. Folgende Stossrichtungen werden derzeit näher geprüft:

- die Verstärkung der Innovationskraft des Standorts durch die Förderung der Zusammenarbeit in der Forschung zwischen Hochschulen, Spitälern und Industrie (bereits bestehendes Beispiel: Institute of Molecular and Clinical Ophthalmology Basel IOB);
- Unterstützung von Forschungsprojekten mit hohem Innovationspotential, die von grossem gesellschaftlichem Nutzen sind und den Wissensstandort fördern (Beispiele: Forschung in den Bereichen Impfstoffe, antibiotikaresistente Keime, seltene Krankheiten);
- Erhöhung der Attraktivität des Standorts für Start Ups und für Unternehmen mit grossen Wachstumspotenzial. Eine aktive Startup-Landschaft und Möglichkeiten, wachsende Unternehmen in der Schweiz zu finanzieren und zu halten, erhöhen die Standortattraktivität für alle.
- weitere Instrumente, die sich im Ausland als volkswirtschaftlich sinnvoll und wirksam erwiesen haben.

Alle Förderungen müssen in der gesamten Schweiz zwingend den internationalen Regeln betreffend Steuern und Beihilfen entsprechen und die Gleichbehandlung gewährleisten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen Ihnen gerne Silvia Frohofer, Leiterin Steuerverwaltung, [silvia.frohofer.bs.ch](mailto:silvia.frohofer.bs.ch) und Sven Michal, Generalsekretär Finanzdepartement, [sven.michal@bs.ch](mailto:sven.michal@bs.ch), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement  
BR Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
E-Mail an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Liestal, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung vom 11. März 2022 zur Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen und lassen Ihnen hiermit unsere Stellungnahme zukommen.

### **1. Zur Vorlage**

#### *1.1 Ausgangslage*

Im Rahmen des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft hat die OECD im Oktober 2021 Eckwerte zur zukünftigen Besteuerung von grossen, international tätigen Unternehmen verabschiedet. Vorgesehen ist dabei ein «2-Säulen-Ansatz»:

- **Säule 1 (Marktstaatbesteuerung):** Mit der Säule 1 soll der Besteuerungsanteil der Marktstaaten am Gewinn grosser, grenzüberschreitend tätiger Unternehmen erhöht werden. Vom Anwendungsbereich dieser Säule sollen multinationale Unternehmen mit über 20 Milliarden Euro Jahresumsatz und einer Gewinnmarge über 10 Prozent betroffen sein. Im Gegenzug sollen unilaterale «Digitalsteuern» abgeschafft respektive auf deren Einführung verzichtet werden.
- **Säule 2 (Mindestbesteuerung):** Mit der Säule 2 sollen Mindestbesteuerungsregeln eingeführt werden. Diese Regeln sehen für international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent auf Basis einer international vereinheitlichten Bemessungsgrundlage vor. Dabei muss die Mindestbesteuerung von 15 Prozent jeweils pro Staat erreicht werden.

Die Arbeiten an der Säule 2 sind auf Stufe der OECD weit fortgeschritten. Die Umsetzung durch zahlreiche Länder steht bevor. Auch wenn die Schweiz nicht verpflichtet ist, die Regeln zur Mindestbesteuerung umzusetzen, will der Bundesrat dieser internationalen Entwicklung Rechnung tra-

gen. Konkret wird in der Schweiz die Mindestbesteuerung gemäss Säule 2 des OECD/G20-Projekts mit einer Ergänzungssteuer sichergestellt, welche bei den betroffenen Unternehmensgruppen die Differenz zwischen einer allfälligen tieferen Besteuerung und der Mindeststeuerbelastung von 15 Prozent ausgleicht. Für alle anderen Unternehmen, namentlich für KMU, ändert sich hingegen nichts.

### 1.2 Ziel

Das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist eine grosse Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Tiefe Steuern als Standortvorteil werden an Bedeutung verlieren. Die geplante Umsetzung der Mindestbesteuerung dient der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, indem Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert und Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden erhalten bleiben. Zudem schützt das geplante Vorgehen vor zusätzlichen Steuerungsverfahren im Ausland, was den betroffenen Unternehmen Rechtssicherheit bringt. Schliesslich schaffen allfällige Mehreinnahmen Spielraum, um die hiesige Standortattraktivität zu erhöhen.

### 1.3 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen lassen sich nicht zuverlässig abschätzen. Erste grobe Schätzungen deuten auf *kurzfristige* Mehreinnahmen von 1 bis 2,5 Milliarden Franken hin. Diese Mehreinnahmen sind jedoch sehr unsicher, da die Einführung der Mindeststeuer von 15 Prozent zu Verhaltensanpassungen bei den betroffenen Unternehmensgruppen führen kann. Hinzu kommt, dass die Vorgaben der OECD hinsichtlich der massgebenden Bemessungsgrundlage noch nicht abschliessend geregelt sind.

### 1.4 Umsetzung

Die Umsetzung erfolgt etappenweise. In einem ersten Schritt soll eine neue Verfassungsnorm dem Bund die Kompetenz geben, das OECD/G20-Projekt umzusetzen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit den neuen Regeln eine ungleiche Behandlung von grossen und kleineren Unternehmen eingeführt wird, die im Konflikt zu den bestehenden verfassungsrechtlichen Prinzipien steht. Damit eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 erreicht werden kann, soll der Bundesrat in einem zweiten Schritt mit einer Übergangsbestimmung ermächtigt werden, die Marktstaatbesteuerung sowie die Mindestbesteuerung auf dem Verordnungsweg temporär zu regeln. Diese temporäre Verordnung soll schliesslich durch ein vom Parlament verabschiedetes Bundesgesetz abgelöst werden, sobald genügend Klarheit über die Anwendung der internationalen Regeln besteht.

## 2. Stellungnahme

### 2.1 Unterstützung der Vorlage

Der Regierungsrat begrüsst die vom Bundesrat geplante Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung von grossen Unternehmensgruppen. Die Einführung der Mindestbesteuerung dient dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz, indem Arbeitsplätze der betroffenen Unternehmen gesichert und Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte erhalten bleiben. Zudem erhalten die von der Reform betroffenen Unternehmen die gewünschte Rechtssicherheit.

Weiter unterstützt der Regierungsrat im Grundsatz die gestaffelte Umsetzung der Vorlage, die aus einer entsprechenden Verfassungsgrundlage, dem Erlass einer temporären Verordnung sowie einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Dieses Vorgehen stellt einerseits sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird. Andererseits ermöglicht die gezielte Umsetzung der Reform, dass die angepassten Besteuerungsmodalitäten nur für die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmensgruppen gelten. Die übrigen Unternehmen, namentlich rein national orientierte Unternehmen und KMU, sind von den neuen Besteuerungsregeln nicht betroffen. Für sie ändert sich nichts, was der Regierungsrat zustimmend zur Kenntnis nimmt.

## *2.2 Erhalt der Kantonsautonomie*

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben.

Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat Bedenken, dass die vorgesehene Verfassungsbestimmung zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und den Kantonen führen könnte. Entsprechend regt der Regierungsrat an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV diesbezüglich nochmals zu prüfen und den Eingriff in die Kantonsautonomie auf das Notwendigste zu beschränken.

Es wäre zwar wünschenswert, wenn die Ergänzungssteuer und die Marktstaatsteuer als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden könnten. Dem Regierungsrat ist jedoch bewusst, dass sich dies aufgrund des Zeitdrucks als schwierig erweist. Der Kanton Basel-Landschaft unterstützt daher die Ausgestaltung der Ergänzungssteuer und der Marktstaatssteuer als Bundessteuer.

## *2.3 Verwendung von möglichen Steuermehreinnahmen*

### a) Schätzungen

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass die geschätzten Mehreinnahmen aus heutiger Sicht nicht erhärtet sind. Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend geregelt und die Gespräche mit den betroffenen Unternehmen stehen erst am Anfang. Zudem ist davon auszugehen, dass sich ein Teil der Unternehmensgruppen neu organisiert, was die Mehreinnahmen wiederum reduzieren wird. Entsprechend empfiehlt der Regierungsrats äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und der Verteilung von allfälligen Mehreinnahmen.

### b) Verteilschlüssel

Steuerliche Mehreinnahmen sind aus finanzieller Sicht zwar erfreulich. Umgekehrt bedeuten sie aber auch eine tiefere Attraktivität des Standorts; andere Standortfaktoren gewinnen an Bedeutung. Entsprechend müssen aus Sicht des Regierungsrats die potentiellen Steuermehreinnahmen zwingend für die Erhaltung der Standortattraktivität eingesetzt werden.

Der Regierungsrat anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage allfällige Mehreinnahmen den Kantonen zukommen sollen. Je nach dem erscheint es aber angezeigt, von diesem Grundsatz abzuweichen und einen bestimmten Anteil der kantonalen Mehreinnahmen Projekten von nationaler Tragweite zukommen zu lassen. Konkret soll ein Teil der Mehreinnahmen dem Bund zufließen

und für Massnahmen eingesetzt werden, welche die Standortattraktivität zugunsten der ganzen Schweiz, ihrer Unternehmen und ihrer Bevölkerung dauerhaft verbessern. Zu denken ist beispielsweise an national koordinierte Massnahmen in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung (Finanzierung von Fachhochschulen und Hochschulen) sowie Forschung und Entwicklung. Weiter regt der Regierungsrat an, Massnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung, unter anderem mit der Nutzung von Geothermie, zu fördern.

Der Kantonsanteil soll aber nicht unter 75 Prozent sinken bzw. ein allfälliger Bundesanteil ist auf maximal 25 Prozent zu begrenzen. Damit wird sichergestellt, dass für die Kantone auch weiterhin ein Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit besteht.

#### c) Verankerung des Kantonsanteils in der Verfassung

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Artikel 129a Absatz 1 zweiter Satz E-BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei anderen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).

Vor diesem Hintergrund stellt der Regierungsrat die folgenden **Anträge**:

1. Mit der Einführung der Kompetenz des Bunds zur Erhebung von neuen Bundessteuern ist gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festzulegen.
2. Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind auf Verfassungsstufe in Artikel 129a E-BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach Gültigkeit der Übergangsregelung in der Verfassung verankert bleiben.

#### *2.4 Überprüfung des Ressourcenausgleichs*

Grundsätzlich unterstützt der Regierungsrat, dass an den bestehenden Regelungen des Finanzausgleichs (NFA) vorderhand keine Änderungen vorgenommen werden. Das Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Angesichts der potenziellen Mehreinnahmen wird sich die Frage stellen, ob die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Entsprechend sind die konkreten Auswirkungen der Reform auf den Ressourcenausgleich (gestützt auf die konkreten Steuerdaten) zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts zu untersuchen.

#### *2.5 Rückwirkende Inkraftsetzung*

Mit Blick auf die Rechtssicherheit spricht sich der Regierungsrat gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus. Dies im Wissen darum, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren gehen könnte, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.

## *2.6 Veranlagung durch die Kantone und Aufsicht des Bundes*

Dem Vorschlag des Bundesrats, dass die Kantone für die Koordination der Veranlagung und des Bezugs der Ergänzungssteuer zuständig sind, stimmt der Regierungsrat zu. Dies soll auch für die Umsetzung der Marktstaatbesteuerung gelten.

Der Regierungsrat anerkennt die Notwendigkeit, dass der Bund (namentlich die Eidgenössische Steuerverwaltung) aus internationaler Perspektive gewisse Aufsichtstätigkeiten ausüben muss. Die Aufsicht des Bunds ist dabei möglichst schlank auszugestalten, indem nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen wahrgenommen werden.

## *2.7 Standortförderungsmassnahmen*

Von zentraler Bedeutung ist die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Der Regierungsrat begrüsst, dass die Festlegung der entsprechenden Massnahmen in die Kompetenz der Kantone fallen soll. Unabhängig davon sieht er aber auch den Bund in der Pflicht, Rahmenbedingungen festzulegen, damit die internationale Akzeptanz der Massnahmen gewährleistet ist.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der OECD/G20-Mindeststeuer verliert der Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung an Bedeutung. Mit Blick auf Forschung und Innovation als bedeutenden Standortfaktor regt der Regierungsrat deshalb an, dass der Bundesrat die Auswirkungen eines Wechsels zu einem international anerkannten «Tax Credit-System» prüft.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Thomas Weber  
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin

Regierungsrat

Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Vorsteher Eidg. Finanzdepartement  
EJPD

**per E-Mail:**  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Schaffhausen, 12. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

**Unterstützung des Vorgehens des Bundesrates**

Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Wir unterstützen daher das vorgesehene gestaffelte Vorgehen des Bundes, welches sicherstellt, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird. Auch begrüssen wir, dass nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen von der Anpassung des Steuersystems tangiert werden. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.

## **Anpassungsbedarf zu den Verfassungsbestimmungen**

Wir unterstützen die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) mit Schreiben vom 7. April 2022 vorgetragenen Änderungsvorbringen zu den Verfassungsbestimmungen.

### *Wahrung der Interessen der Schweiz*

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich geprüft werden, welche besonderen Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von KMU ausgeschlossen.

### *Erhalt der Kantonsautonomie*

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund haben wir ernsthafte Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weit reichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen werden. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Abs. 3 BV nochmals zu prüfen.

### *Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen*

Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

## **Berücksichtigung von GILTI und ähnlichen unilateralen Steuermassnahmen anderer Staaten**

GILTI und ähnliche unilaterale Steuermassnahmen anderer Staaten sind in der Übergangsbestimmung zwingend zu berücksichtigen. Wird beispielsweise die Regelung von GILTI (Global

Intangible Low-Taxed Income) des US-Steuerrechts nicht als äquivalent im Sinne der Säule 2 resp. im Sinne der Musterregeln beurteilt, kann die Schweiz mit der vorliegenden Bestimmung zu wenig flexibel auf Sachverhalte reagieren, bei denen beispielsweise nur schweizerische und US-amerikanische Gesellschaften betroffen sind, da für GILTI eine andere Bemessungsgrundlage und eine andere Steuersatzdifferenz gilt als unter GloBE bei der Säule 2.

### **Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

#### *Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb*

Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.

Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Wir begrüssen es, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Wir wären jedoch bereit, von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten bzw. Vorhaben zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern. Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75% der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.

Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmaßnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.

Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen

wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

#### *Verteilung von neuen Bundessteuern*

Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.

Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.

Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).

Falls die Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.

Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

## **NFA: Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Ein Teil der Kantone zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

### **Stellungnahme zu Einzelfragen**

- Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.
- Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Darüber hinaus verweisen wir auf den Anhang zur Stellungnahme der Schweizerischen Steuerkonferenz, welche wir uns dem Sinne nach anschliessen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Freundliche Grüsse  
Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin:

*C. Stamm Hurter*  
Dr. Cornelia Stamm Hurter

Der Staatsschreiber:

*Bilger*  
Dr. Stefan Bilger



Regierungsrat, 9102 Herisau

---

Eidg. Finanzdepartement, Bern

per E-Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

[PDF- und Wordversion]

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 8. April 2022

**Eidg. Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am 11. März 2022 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen mit Frist bis am 20. April 2022 durchzuführen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er begrüsst die gestaffelte Umsetzung, die aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren Gesetzgebung besteht. Dieses Vorgehen kann das Interesse der Schweiz an einer raschen Einführung einer Mindestbesteuerung sicherstellen.

Der Regierungsrat erwartet, dass bei der Ausgestaltung der neuen Steuerarten die Grundsätze der Besteuerung gemäss Art. 127 der Bundesverfassung sowie der Steuerföderalismus weitestgehend berücksichtigt werden. Ein beschränkter Eingriff in das bestehende Steuersystem wird aufgrund der notwendigen einheitlichen Anwendung und der daraus folgenden internationalen Akzeptanz in Kauf genommen. Analog den bis anhin in der Bundesverfassung aufgeführten Steuerarten ist der Anteil der Kantone am zusätzlichen Steuerertrag bereits auf Verfassungsebene und nicht nur in einer Übergangsbestimmung zu definieren. Die vorgeschlagenen Regelungen sind in diesem Sinn zu überprüfen bzw. zu ergänzen.

Der Regierungsrat stimmt der Nichtanpassung des NFA-Regelwerks und der Berücksichtigung der zusätzlichen Steuereinnahmen im nationalen Finanzausgleich zu.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass die Übergangsbestimmungen zu Art. 129a BV auf das Wesentliche gekürzt werden sollen. Auf die Aufzählung technischer Aspekte sowie auf die technischen Details zur Berechnung der Ergänzungssteuer kann auf Stufe Verfassung verzichtet werden.



Der Regierungsrat steht einer rückwirkenden Inkraftsetzung skeptisch gegenüber und lehnt eine solche ab.

Zur Beteiligung des Bundes an den Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer bzw. zur kostenneutralen Ausgestaltung der Vorlage für den Bund wird mangels konkreter Vorschläge nicht Stellung genommen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Appenzell, 14. April 2022

### **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie nimmt dazu wie folgt Stellung:

#### **1. Unterstützung des Vorgehens des Bundesrats**

Die Standeskommission unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und das entsprechende Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

#### **2. Erhalt der Kantonsautonomie**

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaats, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Änderungen dürfen daher nur so weit nötig im Rahmen von Abweichungen von Art. 127 Abs. 2 BV vorgenommen werden. Wenn davon ausgegangen wird, dass die Ergänzungssteuer oder eine Marktstaatenbesteuerung als neue separate Steuerarten ausgestaltet werden, sind die vorgesehenen Abweichungskompetenzen des Bundes von den Maximalsteuersätzen und der aktuellen Verteilung der direkten Bundessteuer (Art. 128 Abs. 1 und Abs. 4 BV) sowie von der Tarifautonomie der Kantone (Art. 129 Abs. 2 BV) dafür nicht erforderlich und daher abzulehnen. Die Standeskommission beantragt deshalb, in Art. 129a Abs. 3 BV die lit. b, lit. c und lit. d ersatzlos zu streichen.

#### **3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

Die Standeskommission wünscht sich einen einfachen Übergangartikel, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt

werden müssen. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

#### **4. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Die Ständekommission begrüsst die Idee des Bundesrats, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft. Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Von zentraler Bedeutung ist zudem die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht.

#### **5. Verteilung von neuen Bundessteuern**

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil ebenfalls in der Verfassung festgelegt wird.

Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatensteuer nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern vorgenommen werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann die Ständekommission einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zustimmen.

Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.

Wenn die möglichen Mehrerträge zumindest mehrheitlich bei den jeweiligen Kantonen belasten werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

#### **Im Auftrage von Landammann und Ständekommission**

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

*Zur Kenntnis an:*

- Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 74 44  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 11. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 11. März 2022 und die Gelegenheit, zu rubrizierter Angelegenheit Stellung nehmen zu können. Gern äussern wir uns wie folgt:

1. Wir begrüssen das Ansinnen, die Mindestbesteuerung in der Schweiz einzuführen. Nichtstun würde dazu führen, dass die zusätzlichen Steuereinnahmen im Ausland bzw. bei anderen Staaten anfallen. Dies ist nicht sinnvoll, denn es ist damit zu rechnen, dass die meisten anderen Staaten die neuen Besteuerungsregeln einführen werden.
2. Ebenfalls Zustimmung verdient das vorgeschlagene gestaffelte Vorgehen zur Umsetzung der Mindestbesteuerung, das aus der Schaffung einer Grundlage in der Verfassung und einer Übergangsbestimmung besteht, die zum Erlass einer temporären Verordnung ermächtigt, in der die Mindestbesteuerung vorübergehend geregelt wird. Es stellt sicher, dass eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 möglich ist. Die Verordnung soll dann aber baldmöglichst durch ein formelles Gesetz abgelöst werden.
3. Als sachgerecht beurteilen wir auch, dass sich Art. 129a (neu) der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) nicht darauf beschränkt, eine Grundlage für die Einführung der Mindestbesteuerung (Säule 2) zu schaffen, sondern die Bestimmung vorausschauend auch schon die Marktstaatenbesteuerung und weitere Entwicklungen in der internationalen Unternehmensbesteuerung adressiert. Dies ermöglicht dem Bundesgesetzgeber, flexibel auf entsprechende Entwicklungen zu reagieren.

Die Kompetenz zur Abweichung von bestehenden verfassungsrechtlichen Grundsätzen, die Abs. 3 von Art. 129a BV dem Bundesgesetzgeber einräumen will, ist unseres Erachtens unabdingbar, und zwar in allen Punkten (Bst. a–d). Solche Abweichungen dürfen aber nur erfolgen, sofern und soweit es aufgrund der internationalen Entwicklungen und zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft erforderlich ist. Wir



schlagen daher folgende Formulierung vor: «Soweit es aufgrund der internationalen Entwicklungen erforderlich ist, kann er zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft abweichen von: (...)»

4. Das Konzept, das zur Umsetzung der Mindestbesteuerung vorgeschlagen wird, erscheint schlüssig. Die Regelung in Art. 197 Ziff. 14 BV ist zwar sehr detailliert; sie ist aber erforderlich, um dem Legalitätsprinzip Genüge zu tun.

5. Wir begrüßen auch, dass die Ergänzungssteuer eine zusätzliche Bundessteuer sein soll. So bedarf es nur eines Gesetzgebungsverfahrens auf Stufe Bund und (allfällig) einer Abstimmung. Entsprechend entfällt eine Umsetzung in 26 Kantonen und auch die Diskussion um einen Eingriff in die kantonale Tarifautonomie.

Eine Umsetzung als Bundessteuer erfordert jedoch, dass der Anteil der Kantone an den zusätzlichen Einnahmen in der gleichen Verfassungsbestimmung und nicht bloss in der Übergangsbestimmung festgelegt wird. Deren Wirkung fällt nämlich mit dem Inkrafttreten der ordentlichen Gesetzgebung dahin. Auch bei anderen Bundessteuern (wie etwa der direkten Bundessteuer und der Verrechnungssteuer) wird der Kantonsanteil jeweils in der Verfassung bestimmt.

6. Eher erstaunlich für eine Bundessteuer ist hingegen, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich den Kantonen zustehen sollen. Davon würden vor allem die Tiefsteuerkantone profitieren. Es zeichnet sich ab, dass die Kantone die zusätzlichen Einnahmen für Standortförderungsmaßnahmen verwenden werden. Zum verschärften Steuerwettbewerb unter den Kantonen, der sich seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (abgekürzt STAF) eingestellt hat, würde dann noch ein Wettbewerb der Standortförderungsmaßnahmen unter den Kantonen hinzutreten. Auch würde der Steuerwettbewerb bei anderen Steuerarten (z.B. bei den Einkommens- und Vermögenssteuern) nochmals verschärft.

Das Anheizen des Steuerwettbewerbs und ein Wildwuchs an Standortförderungsmaßnahmen lehnen wir ab. Es ist auch kein Grund ersichtlich, der dafür spricht, die zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich den Kantonen zukommen zu lassen. Die Ergänzungssteuer fällt auf dem Gewinn an, es handelt sich somit um eine direkte Steuer. Zumindest die nationale Ergänzungssteuer knüpft sodann an die direkte Bundessteuer an, indem diese – unter Einschluss der kantonalen Gewinnsteuer – auf das Niveau von effektiv 15 Prozent hochgeschleust wird. Die IIR und die UTPR bauen zwar auf ausländischen Gewinnsteuern auf, die Sicherstellung der Mindestbesteuerung erfolgt aber auch hier mit einer ergänzenden Bundessteuer auf dem Gewinn. Die Einordnung als Bundessteuer auf dem Gewinn legt nahe, die Kantone im gleichen Umfang an den Einnahmen an der Ergänzungssteuer zu beteiligen, wie das bei der direkten Bundessteuer der Fall ist. Der Kantonsanteil von 21,2 Prozent (gemäss Art. 196 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundesteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG]) geht weit über eine reine Provision für Steuerveranlagung und -bezug hinaus. Zudem stünde es dem Bund immer noch offen, seinen Anteil an den zusätzlichen Einnahmen den Kantonen zukommen lassen, indem er z.B. seinen Beitrag an den Nationalen Finanzausgleich erhöhen könnte, wodurch alle Kantone ein Stück weit profitierten. Eine alternative Lösung könnte auch darin bestehen, die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer je hälftig auf Bund



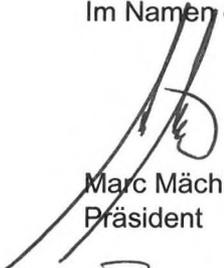
und Kantone zu verteilen. Die vollumfängliche Zuweisung der Einnahmen an die Kantone erscheint auf jeden Fall verfehlt und könnte zudem die Annahme der Vorlage durch Volk und Stände in der Abstimmung vom Juni 2023 gefährden.

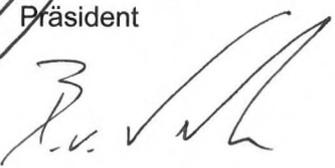
7. Verfügt ein Konzern über mehrere Geschäftseinheiten in der Schweiz, dürfte die Bestimmung eines Leadkantons in dem Sinn, dass dieser die Ergänzungssteuer ausschliesslich erhebt und den anderen beteiligten Kantonen ihren Anteil ausrichtet, von Vorteil sein. Diese Idee sollte daher weiterverfolgt werden. Ziel muss es nämlich sein, die Ergänzungssteuer möglichst einfach und schnell zu erheben. Dies ist im Interesse aller betroffenen Unternehmungsgruppen und wäre auf jeden Fall für die Schweiz ein Standortvorteil.

8. Eine rückwirkende Anwendung der neuen Besteuerungsregeln (oder nur der IIR) lehnen wir ab. Die Schweiz argumentiert gegenüber dem Ausland jeweils damit, dass der demokratische Prozess in der Schweiz länger dauert, als dies in anderen Ländern üblich ist. Wenn nun bei der Mindestbesteuerung davon abgewichen wird, damit kein Steuersubstrat verloren geht, könnte dies die Position der Schweiz inskünftig schwächen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

  
Marc Mächler  
Präsident

  
Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
vernehmlassungen@estv.admin.ch



Sitzung vom

19. April 2022

Mitgeteilt den

19. April 2022

Protokoll Nr.

350/2022

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements EFD  
Eidgenössische Finanzverwaltung  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

(auch per E-Mail an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch))

## **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 geben Sie uns Gelegenheit, in einem zeitlich stark verkürzten Vernehmlassungsverfahren bis am 20. April 2022 zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur besonderen Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung zu nehmen. Sie unterbreiten uns dafür einen Entwurf für eine Anpassung der Bundesverfassung (E-BV), die Grundlage für den Erlass einer temporären Bundesverordnung sowie einer späteren ordentlichen Bundesgesetzgebung bilden soll. Für diese Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

Die Regierung des Kantons Graubünden unterstützt die Absicht des Bundesrates, mit einem zügigen Verfahren die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit die ge-

mäss der OECD/G20 vorgesehene Mindeststeuer von 15 Prozent für grosse international ausgerichtete Unternehmensgruppen vollständig in der Schweiz und nicht durch ausländische Staaten erhoben wird. Das gestaffelte Vorgehen, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Bundesverordnung und einer späteren ordentlichen Gesetzgebung besteht, erscheint zielführend. Es ermöglicht, dass das Steuersubstrat der grossen, vom OECD/G20-Projekt betroffenen Unternehmen ab Anfang 2024 nicht im Ausland, sondern in der Schweiz besteuert wird.

Die Regierung unterstützt auch die Erhebung einer auf Bundesrecht beruhenden Ergänzungssteuer durch die Kantone. Von dieser Ergänzungssteuer betroffen sind ausschliesslich multinational tätige Unternehmen mit Jahresumsätzen von mehr als 750 Millionen Euro und einer steuerlichen Belastung unter 15 Prozent der anrechenbaren Gewinne. Nicht betroffen sind die KMU. Für sie bleiben die kantonale Steuerautonomie und der interkantonale Steuerwettbewerb erhalten.

Die Auswirkungen der Reform auf den Bundesfinanzausgleich lassen sich zurzeit nur grob abschätzen. Es sind aufgrund der Dimension von möglichen Mehreinnahmen keine eigentlichen Verwerfungen zu erwarten. Die Folgen für den Ressourcenausgleich müssen aber im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts anhand von konkreten Steuerdaten vertieft abgeklärt werden.

In Bezug auf die möglichen Erträge aus der zusätzlichen Besteuerung bestehen grosse Unsicherheiten, dies gilt besonders mittel- und längerfristig unter Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen der betroffenen Unternehmensgruppen. Die Schweiz verliert im internationalen Vergleich tendenziell an steuerlicher Attraktivität. Langfristig sind für sämtliche Steuern in der Schweiz keine Mehrerträge gesichert. Betreffend die Verwendung von möglichen Zusatzeinnahmen ist entsprechend grösste Zurückhaltung geboten. Die Erträge stehen den Kantonen zu und sollen vor allem für die Steigerung der Standortattraktivität eingesetzt werden. Soweit Mehreinnahmen Projekten zur Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes zukommt, ist die Regierung bereit bis maximal 25 Prozent der Mehreinnahmen für diesen Zweck einzusetzen. Im Vordergrund steht das Anliegen, dass die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb möglichst nicht zurückfällt.

Für die Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung sowie für die Verwendung der Steuererträge ist eine interkantonal abgestimmte Regelung von zentraler Bedeutung. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vom 7. April 2022. Die Regierung unterstützt diese Stellungnahme.

## **II. Stellungnahme zu Artikel 129a E-BV**

Wir schliessen uns der Stellungnahme der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) vom 22. März 2022, präzisiert mit Schreiben vom 25. März 2022, an. Wir teilen die Auffassung der SSK, dass die neue Verfassungsnorm Art. 129a E-BV sowie die Übergangsbestimmung zu Art. 129a E-BV nochmals geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden sollten, um den nachstehenden Aspekten Rechnung zu tragen.

### **1. Zu Art. 129a Abs. 1 E-BV**

Der Bund darf nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Anstelle der Ausgestaltung der neuen Verfassungsnorm als generelle Ermächtigung des Bundes zur Einführung besonderer Besteuerungsrechte, sollte die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich geprüft werden, welcher die Einführung besonderer Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind.

Der Begriff "grosse Unternehmensgruppen" ist kein definierter Begriff. Von den besonderen Besteuerungsvorschriften dürfen nur diejenigen Steuersubjekte erfasst werden, die von der internationalen Entwicklung betroffen sind. Inländische Grossunternehmen und KMU müssen deshalb ausdrücklich vom Geltungsbereich der neuen Verfassungsnorm ausgenommen werden.

Die verfassungsmässigen Prinzipien des Föderalismus, des Subsidiaritätsprinzips sowie der Autonomie der Kantone dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Ihnen soll bei der Prüfung eines "Abwehrartikels" besonderes Gewicht zukommen.

## **2. Zu Art. 129a Abs. 2 E-BV**

Bei Absatz 2 von Art. 129a E-BV fehlt die Verpflichtung des Bundes, sich an internationalen Standards und Modellregelungen zu halten. Dass sich der Bund lediglich daran orientiert, erscheint uns nicht ausreichend. Bei der Prüfung eines "Abwehrartikels" ist diesem Anliegen Rechnung zu tragen, um die internationale Akzeptanz der besonderen Besteuerungsbestimmungen zu gewährleisten und die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft zu wahren.

## **3. Zu Art. 129a Abs. 3 E-BV**

Die Formulierungen der Buchstaben b, c und d von Art. 129a Abs. 3 E-BV sollten vor dem Hintergrund einer höheren Gewichtung der verfassungsmässigen Prinzipien des Föderalismus, des Subsidiaritätsprinzips sowie der Autonomie der Kantone nochmals geprüft werden, damit eine zu weitreichende Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen vermieden werden kann.

## **III. Stellungnahme zur Übergangsbestimmung**

Wir schlagen eine allgemeinverständliche Übergangsbestimmung vor, die von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird. Die technische Komplexität der Übergangsbestimmung erschwert ihr Verständnis. Die Übergangsbestimmung ist einfach zu halten und sollte nur die Grundsätze der temporären Bundesverordnung festlegen. Auf eine unvollständige starre Zusammenfassung der teilweise noch nicht endgültigen internationalen Besteuerungsregeln sollte möglichst verzichtet werden. Die Übergangsbestimmung ist so auszugestalten, dass damit auf die Vorgaben der OECD und deren künftiger Interpretation im Rahmen der Verordnung angemessen und innert nützlicher Frist reagiert werden kann.

Wir schliessen uns sowohl den allgemeinen Anmerkungen der SSK zur Übergangsbestimmung als auch den Anmerkungen zum Inhalt der Übergangsbestimmung an (vgl. Ziffern 1.2 und 1.3 der SSK Stellungnahme vom 22. März 2022).

Der Bundesrat wirft in Ziffer 4.2.3 unter "zur Veranlagung/Deklarationspflicht" des Erläuternden Berichts zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen vom 11. März 2022 die Idee eines Leadkantons auf, wel-

cher zum Beispiel den anderen beteiligten Kantonen einen rechtlich nicht verbindlichen Vorschlag für die Aufteilung der Ergänzungssteuer auf die einzelnen Geschäftseinheiten zukommen lassen könnte. Wir verschliessen uns dieser Idee nicht, halten aber fest, dass die Bestimmung des Leadkantons nach objektiven Kriterien erfolgen muss.

Wir sprechen uns gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, auch wenn der Schweiz für das Jahr 2023 dadurch bedauerlicherweise Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Besteuerungsregeln bereits auf 2023 umsetzen.

Zwecks internationaler Akzeptanz der besonderen Besteuerungsvorschriften und ihrer Umsetzung in den Kantonen kann eine Aufsicht des Bundes durchaus angezeigt sein. Sie sollte aber möglichst schlank ausgestaltet werden und sich auf die notwendigen Aufsichtsfunktionen beschränken.

#### **IV. Auswirkungen auf den Nationalen Finanzausgleich**

Gemäss Absatz 6 der Übergangsbestimmung zu Art. 129a E-BV sollen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer im Nationalen Finanzausgleich (NFA) im Rahmen des geltenden Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt werden. Dies führt zu einer Erhöhung des Ausschöpfungsfaktors für Gewinne juristischer Personen (Faktor Zeta-1) und somit zu einer Erhöhung der Zahlungen auch jener Kantone, welche keine oder nur geringe Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erzielen. Gleichzeitig wird über die Erhöhung der Mindestausstattung auch der Beitrag der Geberkantone von 40 Prozent und jener des Bundes von 60 Prozent erhöht. Gemäss dem Erläuternden Bericht wird sich die Mehrbelastung für die Geberkantone und für den Bund im niedrigen dreistelligen Millionenbereich bewegen. Diese Grössenordnung erscheint plausibel. Die jährlichen Zahlungen für den Ressourcenausgleich betragen dabei heute insgesamt etwas über 4 Milliarden Franken.

Wird von zusätzlichen Ergänzungssteuern zwischen 1 und 2,5 Milliarden Franken ausgegangen, so erhöht sich das gesamte Steuersubstrat der Kantone und Gemeinden von heute gut 80 Milliarden Franken um gut 1 bis maximal 3 Prozent. Die möglichen Verschiebungen bei den Ressourcenzahlungen sollten sich daher im über-

schaubaren Rahmen halten. Zeitlich werden sie sich erst ab dem Jahr 2028 bemerkbar machen. Es erscheint daher unwahrscheinlich, dass diese Verschiebungen zu Verzerrungen führen. Besonders begünstigt werden dabei ressourcenschwache Kantone mit einem unterdurchschnittlichen Anteil an Unternehmensgewinnen im Ressourcenpotenzial.

Wichtig ist trotzdem eine vertiefte Prüfung der möglichen Folgen der Ergänzungssteuern auf den Ressourcenausgleich im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts. Die erforderlichen Gremien und Instrumente dafür bestehen bereits. Dazu gehören insbesondere die Fachgruppe Wirksamkeitsbericht und die Fachgruppe Qualitätssicherung sowie das politische Steuerungsorgan mit Vertretern des Bundes und der Kantone.

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie, unsere Anliegen in der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. Caduff".

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "i.V. C. Hartmann Lütcher".

i.V. C. Hartmann Lütcher

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### A-Post Plus

Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

6. April 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung betreffend den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) eingeladen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und machen davon gerne Gebrauch.

#### **1. Allgemeine Zustimmung zur Umsetzung des internationalen Steuerregelwerkes**

Der Regierungsrat unterstützt die vollumfängliche Umsetzung des Projekts der OECD/G20 zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft in der Schweiz in verbindlicher Form. Die Implementierung trägt bei, die Wettbewerbsfähigkeit und die Arbeitsplätze in der Schweiz, in den Kantonen und Gemeinden zu erhalten und den internationalen Steuerregelwerken Rechnung zu tragen, welche von 137 Staaten und Gebiete unterstützt werden. Betroffene grosse Unternehmen erhalten rasch Rechtssicherheit und Planbarkeit für ihre Steuersituation in der Schweiz. Ebenso wird begrüsst, dass kleine und mittlere Unternehmen weder von der Marktstaatenbesteuerung noch von der Mindestbesteuerung der OECD betroffen sein werden und die Umsetzung möglichst den föderalen Grundsätzen in der Schweiz folgen soll.

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung erklärt sich der Regierungsrat einverstanden, obwohl zwingendermassen Grundsätze der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) zur Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung und zur Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einschränkend tangiert werden. Des Weiteren wird in die Regeln der Steuerharmonisierung eingegriffen, was sich ebenfalls nicht vermeiden lässt.

Die Umschreibung der in der Bundesverordnung geregelten Grundsätze der neuen Ergänzungssteuer erweist sich formal als korrekt. Auch werden einzelweises Ausführungsbestimmungen an das Eidgenössische Finanzdepartement delegiert, um das noch in Erarbeitung stehende internationale Steuerregelwerk entsprechend den eingegangenen Verpflichtungen umsetzen zu können.

Dass die Mindeststeuer auch auf die ausländischen Geschäftseinheiten von Schweizer Unternehmen angewendet werden kann und durch eine (allfällige) Ergänzungssteuer im Sinne der Income Inclusion Rule (IIR) respektive der Undertaxed Payments Rule (UTPR) erhoben werden kann, ist zu begrüessen, obwohl die Mehreinnahmen vermutlich tief sein werden und schnell gegen Null tendieren.

Der Regierungsrat befürwortet den Vorschlag gemäss Entwurf zum Bundesbeschluss, die Regelungen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) unverändert zu belassen und keine Änderungen vorzunehmen.

Der Regierungsrat bedauert, dass die Umsetzung der Vorlage zu einer wesentlichen Verkomplizierung des nationalen und internationalen Steuerrechts führt und beträchtliche Mehrkosten im Administrativ- und im Informatikbereich für Bund, Kantone und die betroffenen Unternehmen verursacht.

Im Folgenden beantragt der Regierungsrat Änderungsvorschläge am Bundesbeschluss.

## **2. Hinweise zu möglichen Standortmassnahmen des Kantons**

Der Erläuterungsbericht weist darauf hin, dass der Bundesbeschluss möglichst "schonend" umgesetzt werden soll (Erläuterungsbericht "Übersicht", Seite 2). Aufgrund der föderalen Staatsebenen macht der Bundesbeschluss richtigerweise keine Vorgaben in welcher Form die Kantone über die Verwendung der Steuermehrerträge befinden können. Allerdings schränken internationale Vorgaben die Bandbreite von Standortmassnahmen ein. Es werden daher beispielsweise weder Subventionen an Unternehmen erfolgen können, noch dürfen Rückleistungen an Unternehmen einer Steuergutschrift gleichkommen.

Der Regierungsrat setzt sich dafür ein, dass die Steuermehrerträge für Standortmassnahmen und Standortattraktivität eingesetzt werden. Mit den Mitteln aus der Ergänzungssteuer sollen Standortfaktoren auf breiter Front verbessert werden können. Bildung, Forschung und Innovation sind dabei zentrale, aber nicht abschliessende Themenfelder. Auch die Digitalisierung und ressourcenschonende Innovation, die Start-up-Förderung oder die familienexterne Kinderbetreuung sind ebenfalls Themenfelder die zu berücksichtigen sind.

Der vom Kanton Zug gemachte Vorschlag an die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die Ergänzungssteuer für die Schaffung eines nationalen Fonds zu verwenden, befürwortet der Regierungsrat des Kantons Aargau grundsätzlich. Allerdings ist der Fonds mit einer jährlichen Speisung von 50 % der Ergänzungssteuer aller Kantone in modifizierter Form auszugestalten: Die jährliche Quote muss beibehalten werden und die Alimentierung muss zeitlich unbeschränkt erfolgen. Die Verwendung der Fondsmittel soll ebenfalls einem breiten Kreis der Gesellschaft zukommen und für die Standortförderung in einem weiteren Sinn verwendet werden. Allenfalls kann auch eine andere rechtliche Form der Mittelbestimmung geprüft werden statt ein komplizierter Fonds, welcher zuerst noch mit Verteilungsregeln konkretisiert werden müsste.

## **3. Anträge zur Umsetzung**

### **3.1 Einleitung – Berechnung der OECD-Mindeststeuer in Schweizer Geschäftseinheiten (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a ff. eBV)**

Der Bezug der Ergänzungssteuer erfolgt durch die Kantone auf der Grundlage der Berechnungen der betroffenen Unternehmen. Die Ergänzungssteuer fliesst vollständig an die Kantone. Eine Verteilung der Bundessteuer nach Geschäftseinheiten soll nach Betroffenheit und unter Aufsicht des Bundes erfolgen.

Für die Erhebung und Verteilung der Ergänzungssteuer sind verschiedene wesentliche Faktoren entscheidend:

- a) Für alle Geschäftseinheiten eines Konzerns in der Schweiz muss eine kumulative Betrachtung zum Erreichen der Mindestbesteuerung von 15 % über alle Kantone und Gemeinden (inklusive Direkte Bundessteuer) angewendet werden (jurisdictional blending).
- b) Die Bemessungsgrundlage entspricht nicht dem Einzelabschluss nach Obligationenrecht (OR), welcher üblicherweise nach steuerlichen Korrekturen als Bemessung für den steuerbaren Reingewinn dient. Zum heutigen Zeitpunkt lassen sich im Einzelfall über verschiedene Kantone und Gemeinden hinweg, kaum abschliessend Mehrerträge aus der Ergänzungssteuer berechnen.
- c) Die Verteilung der Ergänzungssteuer in den Kantonen ist nach Verursacherprinzip aufgrund der Geschäftseinheiten geplant.

Für Geschäftseinheiten besteht offenbar keine Verpflichtung die am Sitz der Unternehmung ausgewiesene Steuerbelastung noch weiter aufzuschlüsseln, und zwar auf Betriebsstätten- und Liegenschaftskantone. Somit kann diesbezüglich keine sachgerechte Verteilung der Ergänzungssteuer auf alle betroffenen Kantone erfolgen.

Unternehmen dürften kaum in der Lage sein, die Berechnung des Mindeststeuersatzes bis auf Stufe Betriebsstätte- und Liegenschaftskanton zu ermitteln. Das muss bei der Aufteilung der Ergänzungssteuer unter den Kantonen Auswirkungen haben.

### **3.2 Steuerbemessung (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. d eBV)**

Da die verbuchten Gewinn- und Kapitalsteuern (sowie Verrechnungssteuern respektive Sockelsteuern) die grundsätzliche Bemessung für die Vergleichsrechnung zur Mindeststeuer darstellen, werden alle STAF-Ermässigungen (Abschreibung im Aufdeckungs- oder Sondersatzverfahren, Patentboxbesteuerung, zusätzlicher Abzug für Forschung und Entwicklung, Abzug auf Eigenfinanzierung) dahinfallen, falls die Mindeststeuer damit unterschritten wird. Das trifft auch für Steuererleichterungen oder besondere Abschreibungsverfahren (Sofortabschreibungen) zu.

#### **Antrag**

Die Botschaft soll eine möglichst abschliessende Liste mit den hauptsächlichsten Einflussfaktoren für die massgebende internationale Steuerbemessung und damit für die Höhe und den Grund der Ergänzungssteuer abbilden. Damit kann den Stimmberechtigten aufgezeigt werden, dass nicht nur ein tiefer Gewinnsteuersatz eines Kantons, sondern auch weitere Gründe wie beispielsweise STAF-Ermässigungen und andere einen Einfluss haben.

### **3.3 Bezug und Verteilung der Ergänzungssteuer (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 3 Bst. a und b sowie Abs. 6 eBV)**

#### **3.3.1 Grundsätzliches**

Die Ergänzungssteuer des Bundes wird von den Kantonen bezogen und steht ihnen als Steuermeertrag zur Verfügung. Diesen Grundsätzen ist zuzustimmen.

In der Vernehmlassung wird vorgeschlagen, die Ergänzungssteuer des Bundes nach Schweizer Geschäftseinheiten aufgrund des "Verursacherprinzips" unter den betroffenen Kantonen dieser Geschäftseinheiten zu verlegen. Das sieht auf den ersten Blick und rein rechnerisch richtig aus. Weder die Konzernobergesellschaften in der Gruppenstruktur noch die einzelnen Geschäftseinheiten sind verpflichtet, Betriebsstätten und Grundeigentum gesondert zu erfassen. Der Bericht erwähnt, dass, im Einzelfall die Verteilung auf diese Geschäftseinheiten noch nicht bestimmt ist (Erläuterungsbericht, Seite 29, Ziffer 4.2.2 "Steuersubjekt").

### 3.3.2 Sachverhaltsdarstellung

Es besteht eine grosse Vielzahl von sekundären Steuerpflichten gerade infolge Betriebsstätten von grösseren Geschäftseinheiten multinationaler Unternehmen.

Da der generelle Verteilungsmechanismus der Ergänzungssteuer aufgrund des vorgeschlagenen Konzepts über die Geschäftseinheiten erfolgt, muss auch die daran gekoppelte sekundäre Steuerpflicht einbezogen sein, insbesondere, weil die Berechnung der Mindeststeuer auf der Basis der Geschäftseinheit beruht, diese aber immer das Ergebnis über alle Betriebsstätten und über Grundeigentum in verschiedenen Kantonen abbildet.

Schon heute bestehen im Bereich des interkantonalen Steuerrechts Normierungen, welche den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen in den einzelnen Kantonen übergeordnet sind. Das heisst, Gesamtverluste werden nach Geschäftseinheit festgesetzt, unbeachtlich allfälliger Gewinne in Kantonen mit sekundärer Steuerpflicht (zufolge Betriebsstätte oder Grundeigentum). Dasselbe trifft für Umstrukturierungen (wie zum Beispiel Spaltungen, Vermögensübertragungen oder Funktionsverlagerungen) und für Ersatzbeschaffungen oder generell beim Verbot der Wegzugsbesteuerung zu (dabei werden stille Reserven steuerneutral in andere Kantone verschoben). Auch andere Sachverhalte wie Sonderabschreibungsregeln (Sofortabschreibungen) oder STAF-Ermässigungen können dieser Asymmetrie folgen.

Als wichtigste Kriterien für die sachgerechte Verteilung der Ergänzungssteuer wegen sekundären Steuerpflichten gelten, dass viele von der OECD-Mindeststeuer betroffene Geschäftseinheiten über Betriebsstätten mit viel Substanz verfügen und am ausserkantonalen Sitz der Geschäftseinheit im Verhältnis zum Betriebsstätte-kanton wenig Infrastruktur vorhanden ist. Weil die Berechnung der OECD-Mindeststeuer mit dem Substanzabzug für Sachanlagen und Personalkosten rechnet, ist diesem Umstand bei der Verlegung der Ergänzungssteuer in der Schweiz speziell Rechnung zu tragen. Diese Berechnung sieht vor, die "aktuelle Pro-Land-Steuerbelastung" aggregiert über alle Geschäftseinheiten vorzunehmen und das Ergebnis der OECD-Mindestbesteuerung gegenüberzustellen. Die daraus berechnete Unterbesteuerung wird sodann mit der Ergänzungssteuer auf das Mindeststeuer-Ziel von 15 % erhöht und die Ergänzungssteuer auf jene Geschäftseinheiten pro Kanton verteilt, die die Ist-Besteuerung von 15 % nach Schweizer Recht unterschreiten.

Die Verteilung der schweizerischen Ergänzungssteuer muss nach dem effektiven GloBE-Steuersatz pro Kanton erfolgen (GloBE: Global Anti-Base Erosion Regel). Fällt ein Kanton unter den GloBE-Steuersatz, nimmt er an der Verteilung der Ergänzungssteuer teil (andernfalls nicht), je nach Ausmass im Verhältnis der Unterschreitung. Es ist davon auszugehen, dass der Erläuterungsbericht ebenfalls dieser Logik folgt, obwohl die Schweizer Gewinnbemessung und die GloBE-Gewinnbemessung identisch mit 3'000 Gewinn-Basis operieren (Seite 31). Ein solcher Verteilerschlüssel folgt einem sachgerechten Verursacherprinzip (vgl. Beispiel).

Tabelle 1: Beispiel Verteilerschlüssel

Geschäftseinheiten	Schweizer Regeln			GloBE Regeln (Beispiel*)			Berechnung Mindeststeuer nach GloBE Regeln				Verteilung Ergänzungssteuer auf Kantone
	Kanton	Reingewinn	Steuer-satz	Steuer-betrag	Reinge-winn	Steuer-satz	Steuer-betrag	Reinge-winn	Steuer-satz	Mindest-steuer	
A	100	15 %	15	200	12 %	24	200	15 %	30	6	4.2
B	100	12 %	12	80	10 %	8	80	15 %	12	4	2.8
C	100	10 %	10	60	20 %	12	60	15 %	9	-3	0
<b>Total</b>	<b>300</b>	<b>12.33 %</b>	<b>37</b>	<b>340</b>	<b>12.94 %</b>	<b>44</b>	<b>340</b>	<b>15 %</b>	<b>51</b>	<b>7</b>	<b>7</b>

\* Sowohl Reingewinn als auch Steuerbetrag nach GloBE Regeln weichen von Reingewinn und Steuerbetrag nach Schweizer Regeln ab

Im Verhältnis zu sekundären Steuerpflichten muss eine differenzierte Verteilung der Ergänzungssteuer vorgenommen werden. Es ist die interkantonale Steuerauscheidungsmethodik für ein sachgerechtes Resultat heranzuziehen. Damit wird auch die im GloBE-Regelwerk berücksichtigte Substanz für Sachanlagen und Personalkosten sachgerecht umgelegt.

#### **Antrag**

- Die Verteilung der Ergänzungssteuer muss sachgerecht unter den Kantonen auf Basis der GloBE-Regeln erfolgen.
- Für eine weitere Verteilung der Ergänzungssteuer auf Betriebsstätten- und Liegenschaften-Kantone müssen die Geschäftseinheiten verpflichtet werden pro Geschäftseinheit Aufschlüsselungen, nur für schweizerisch interne Zwecke, über die Sachanlagen und Lohnkosten zu erstellen.
- Die Ergänzungssteuer muss bei sekundären Steuerpflichten einer Geschäftseinheit aufgrund von Substanzkriterien (Sachanlagen und Lohnkosten) auf die Kantone verteilt werden. Das trifft auch zu, wenn mehr als eine Geschäftseinheit besteht.
- Die Verlegung der Ergänzungssteuer auf die Kantone von sekundären Steuerpflichten muss frühzeitig wegen den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone, spätestens in der Botschaft, geregelt werden.

#### **3.4 Regulierungsalternativen Mindestbesteuerung: Beteiligung des Bundes an den Mehreinkünften (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 eBV)**

Im Erläuterungsbericht (Ziffer 3.2, Seiten 6 f.) wird ein alternativer Vorschlag zur Umsetzung der Mindeststeuer beschrieben, indem die Ergänzungssteuer auf die kantonale Steuer und die direkte Bundessteuer aufzuteilen wäre, weil es im konkreten Einzelfall möglich ist, dass auch die Bundessteuer zur Unterschreitung der Mindestbesteuerung beiträgt. Das liegt vor, wenn der OECD/G20-Gewinn höher ist als der Gewinn gemäss der direkten Bundessteuer, weil der Bund dann eine Steuer von weniger als 8,5 % erhebt.

Es lässt sich im heutigen Zeitpunkt aus Sicht des Regierungsrats nicht abschätzen, welche Bedeutung eine solche Aufteilung zukäme, mit Ausnahme, dass der Bund aufgrund des Einbezugs der direkten Bundessteuer ebenfalls einen Anteil an den Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer erhalte.

#### **Antrag**

Die Regierung lehnt eine alternative Verteilung der Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen ab. Eine solche Variante schränkt den Handlungsspielraum des Kantons ein. Die fiskalischen Auswirkungen auf die Kantone sind im heutigen Zeitpunkt vage und finanziell nicht bestimmbar.

Wird dennoch auf Bundesebene eine alternative Verteilung in Betracht gezogen, muss eine erneute Vernehmlassung vor der Veröffentlichung der Botschaft durchgeführt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Finanzdepartement  
Herr Ueli Maurer  
Bundesrat  
3003 Bern

Frauenfeld, 19. April 2022

263

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft).

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Der Bundesrat schlägt eine Verfassungsänderung vor, damit eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen neben der geltenden Besteuerung möglich wird. Hintergrund für diese Regelung sind Beschlüsse der OECD und der G20-Staaten zu einer einheitlichen Mindeststeuer, bei der sowohl der Inhalt, die Bemessungsgrundlagen und der Einführungszeitpunkt abschliessend klar sind. Das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht, wird ausdrücklich unterstützt. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuerersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird. Dies vor dem Hintergrund der offenbar bereits weit fortgeschrittenen Arbeiten auf Stufe OECD.

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen beim Kanton Thurgau Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden

2/3

Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Art. 129a Abs. 3 E-BV nochmals zu prüfen.

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern bedingt, dass gleichzeitig der damit zusammenhängende Kantonsanteil in der Bundesverfassung (BV; SR 101) festgelegt wird. Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer und die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsebene in Art. 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten. Daher ist der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selbst zu regeln und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern wie beispielsweise der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und der Stempelabgabe oder den Konsumsteuern.

In Bezug auf die verfassungsrechtliche Übergangsbestimmung wird angeregt, einen Wortlaut und eine Regelung anzustreben, die von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen werden. So sollen nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festgelegt werden, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Die Übergangsbestimmung sollte zwecks internationaler Akzeptanz so ausgestaltet werden, dass diese den Bundesrat verpflichtet, die internationalen Vorgaben im Rahmen einer Verordnung bis zum Inkrafttreten der Gesetzesbestimmung umzusetzen. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

## **2. Einführung der Income Inclusion Rule (IIR), Undertaxed Payments Rule (UTPR) und der Ergänzungssteuer**

Im Sinne der fairen Wettbewerbsbedingungen ist es ausdrücklich zu begrüßen, dass die drei neuen Besteuerungsinstrumente eingeführt werden. Die Einführung einer Ergänzungssteuer verhindert, dass ausländische Staaten auf der Schweiz zustehendes Steuersubstrat zugreifen können. Es ist zudem zu hoffen, dass auch die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz mit dieser Implementierung gefördert wird.

Bei der Ausgestaltung der Ergänzungssteuer soll kein „Swiss Finish“ erfolgen, sondern maximale Flexibilität bei gleichzeitiger internationaler Akzeptanz gewährleistet werden. Die Schweiz sollte die Vorlage rechtzeitig einführen, aber nicht früher als nötig. Insbesondere ist auch darauf zu achten, dass der Aufwand für Unternehmen und vollziehende Steuerbehörden möglichst tief gehalten werden kann. Wir regen an, dass bei der Ausgestaltung des Verfahrens für die Veranlagung der Ergänzungssteuer die Idee des „Leadkantonprinzips“ oder eines „One-Stop-Shops“ weiterverfolgt wird.

3/3

Die Aufsicht des Bundes über die Kantone soll bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) angesiedelt werden. Zudem soll sie möglichst schlank ausgestaltet sein, wobei nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorzusehen sind.

### 3. Nationaler Finanzausgleich

Eine Berücksichtigung des Mehrertrags infolge der Ergänzungssteuer im nationalen Finanzausgleich wird begrüsst. Allenfalls ist dem Verursacherprinzip ein Korrektiv entgegenzustellen, das die Effekte für Tiefsteuerkantone etwas glättet.

Ob und in welchem Ausmass tatsächlich Mehreinnahmen möglich sein werden, ist gemäss erläuterndem Bericht ungewiss, und die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet. Grundsätzlich sollten diese Mittel so eingesetzt werden, dass die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes gesteigert wird und die betroffenen Kantone im Standortwettbewerb nicht zurückfallen. Der Kanton Thurgau empfiehlt daher äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten oder Vorhaben gewidmet werden, die ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75 % der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollten aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend nachgelagert im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates

*M. Müller*

Der Staatsschreiber

*R. S.*



Numero  
**1860**

cl

0

Bellinzona  
**13 aprile 2022**

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

---

## Il Consiglio di Stato

Onorevole Consigliere federale  
Ueli Maurer  
Direttore del Dipartimento federale  
delle finanze  
Bundesgasse 3  
3003 Berna

*Invio per posta elettronica:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)*

### **Procedura di consultazione concernente il Decreto federale concernente un'imposizione particolare dei grandi gruppi di imprese (Attuazione del progetto dell'OCSE e del G20 sull'imposizione dell'economia digitale)**

Onorevole Consigliere federale,

desideriamo innanzitutto ringraziarla per averci coinvolto nella procedura di consultazione a margine. Ci permettiamo qui di seguito esporle le nostre considerazioni.

Sosteniamo l'approccio proposto dal Consiglio federale di introdurre una nuova base costituzionale (quale base per la futura legge sui pilastri 1 e 2 ed altre possibili misure dettate dagli sviluppi internazionali) ed una norma costituzionale transitoria per l'emanazione di un'ordinanza provvisoria urgente, valida solo sino all'entrata in vigore della relativa legge, per l'implementazione del pilastro 2.

Siamo favorevoli all'introduzione di un'imposta integrativa (ossia della cosiddetta Qualified Domestic Top-up Tax), della regola di inclusione del reddito (Income Inclusion Rule - IIR) e della regola sui pagamenti a bassa imposizione (Undertaxed Payments Rule - UTPR). Siamo tuttavia contrari a una promulgazione retroattiva totale o parziale delle due disposizioni costituzionali in quanto creerebbe un precedente pericoloso all'usuale processo decisionale svizzero che agli occhi dei Paesi esteri potrebbe portare in futuro a non più accettare le tempistiche del nostro processo legislativo.

In merito alle normative proposte, segnaliamo tuttavia quanto segue.

### **Nuova norma costituzionale (art. 129a Cost fed.)**

La disposizione proposta permette alla Confederazione due cose ben distinte:

- A. l'emanazione di prescrizioni concernenti un'imposizione particolare dei *grandi gruppi di imprese* (***ndr. clausola generale***) e
- B. l'emanazione di ***due nuove imposte federali***:
  - 1) *l'imposta nello Stato di commercializzazione e*
  - 2) *l'imposta integrativa per raggiungere l'imposizione minima*

A riguardo ci permettiamo le seguenti osservazioni:

#### *a) Redazione della clausola generale di salvaguardia finalizzata allo scopo*

La prima parte del cpv. 1 (cfr. A sopra) sembra voler essere una clausola generale d'intervento in favore della Confederazione. Tuttavia, nonostante il nuovo articolo costituzionale sia stato progettato nell'intento di attuare il progetto dell'OCSE e del G20 (cfr. titolo del progetto posto in consultazione e del relativo rapporto esplicativo) nella clausola generale non si fa alcun riferimento alla necessità di intervento della Confederazione in virtù di sviluppi internazionali, anzi, così come redatto, l'art. 129a cpv. 1 conferisce pieni poteri alla Confederazione di emanare prescrizioni particolari "per i grandi gruppi di imprese" indipendentemente da eventuali risultanze internazionali o del progetto dell'OCSE e del G20.

- ⇒ La disposizione andrebbe precisata indicando che un intervento della Confederazione deve essere possibile **solo a tutela degli interessi e del gettito fiscale della Svizzera quando, a seguito di misure fiscali internazionali, questo è necessario e/o auspicabile (clausola generale di salvaguardia)**. La formulazione contenuta nei cpv. 2 e 3 non risulta sufficientemente vincolante per delimitare il mandato d'intervento alla Confederazione.

Siamo inoltre del parere che la clausola generale di salvaguardia, così come redatta, **non sia sufficientemente ampia per permettere lo scopo cui sembra voler essere preposta**. La norma conferisce infatti potere della Confederazione per emanare disposizioni particolari in riferimento ai non meglio definiti "grandi gruppi di imprese". Anzitutto rileviamo che il concetto di "grandi gruppi di imprese" così come redatto non restringe la definizione ai gruppi internazionali: sotto questo concetto potrebbero infatti in futuro essere intesi anche gruppi prettamente svizzeri. Il concetto dei "grandi gruppi di imprese" è attualmente contenuto negli attuali pilastri 1 e 2, tuttavia con significati molto diversi tra loro: per il pilastro 1 sono considerati tali i grandi gruppi di imprese internazionali che generano una cifra d'affari annua di oltre 20 miliardi di euro e un margine di utile di oltre il 10 per cento mentre per il pilastro 2 sono considerati tali i gruppi di imprese che generano una cifra d'affari annua di almeno 750 milioni di euro calcolata sulle le cosiddette norme GloBE. Limitare la clausola generale a questi gruppi di imprese risulta pericoloso in quanto il progetto BEPS nel suo insieme non ha mai ristretto il proprio

ambito di applicazione a questi “gruppi di imprese” (ad esempio per gli strumenti ibridi o la clausola antiabuso non c’è alcuna limitazione di applicazione attualmente nella Convenzione BEPS). Comprendiamo che la limitazione ai soli “grandi gruppi di imprese” è volta a non spaventare indicando che la modifica costituzionale non andrà a toccare le PMI o le persone fisiche. Tuttavia, alla luce del progetto BEPS nel suo insieme, un tale coinvolgimento in futuro non può tuttavia a nostro parere purtroppo essere del tutto escluso. Mischiare pertanto elementi insiti dei pilastri 1 e 2 (come il concetto dei *grandi gruppi di imprese*) e inserirli in una clausola generale di salvaguardia rischia di restringere il campo di applicazione di detta clausola e pertanto di compromettere in futuro la flessibilità della Svizzera nel reagire per tempo a nuovi progetti internazionali che non riguardano tali soggetti. Tra l’altro, siamo del parere che una nuova modifica costituzionale, per adeguare nuovamente il campo di applicazione della clausola di salvaguardia in futuro, potrebbe apparire poco giustificabile agli occhi dei Paesi esteri con un sistema legislativo molto più snello e reattivo rispetto al processo democratico svizzero.

- ⇒ La clausola generale di salvaguardia dovrebbe essere **redatta in maniera quanto più ampia possibile**, conferendo alla Confederazione il potere di emanare **prescrizioni particolari di prelievo (nel caso di imposte federali) o di armonizzazione (nel caso di imposte cantonali) a tutela degli interessi e del gettito fiscale della Svizzera quando, a seguito di misure fiscali internazionali, questo è necessario e/o auspicabile.**
- ⇒ **La scelta se prevedere imposte federali o cantonali dovrebbe essere demandata al legislatore**, il quale dopo attenta analisi di tutti gli interessi in gioco (accettazione internazionale, federalismo, praticità, economicità, ecc.) dovrebbe decidere se prelevare queste nuove imposte a livello federale o cantonale **sulla base del federalismo**: le nuove imposte che devono essere introdotte sulla base di misure fiscali internazionali possono essere introdotte come imposte federali solo se non sarebbe possibile introdurle come imposte cantonali armonizzate nel quadro del sistema fiscale federale esistente.
- ⇒ Per l’emanazione di qualsiasi nuova imposta (federale o cantonale armonizzata) dovrebbero **valere in ogni caso i principi generali dell’imposizione ai sensi dell’articolo 127 cpv. 1 e cpv. 3** (la cerchia dei contribuenti, l’imponibile e il suo calcolo dovrebbero essere regolati in una nuova base legale in senso formale e dovrebbe essere garantito il divieto di qualsiasi doppia imposizione intercantonale). Quanto al **principio della generalità e dell’uniformità dell’imposizione, come pure dell’imposizione secondo la capacità economica, questi dovrebbero essere analizzati nel quadro delle disposizioni fiscali internazionali oggetto della relativa modifica.**

*b) Base costituzionale per l’emanazione di due nuove imposte federali*

La seconda parte del cpv. 1 (cfr. B sopra) conferisce alla Confederazione il potere di emanare due nuove imposte federali: l’imposta nello Stato di commercializzazione e l’imposta integrativa per raggiungere l’imposizione minima.

- ⇒ Nella misura in cui la clausola generale di cui si è parlato in precedenza conferisce già alla Confederazione facoltà di emanare prescrizioni particolari di prelievo (nel caso di imposte federali) o di armonizzazione (nel caso di imposte cantonali), nel rispetto del federalismo, **questa ulteriore base costituzionale non appare necessaria, anzi, si rileva ridondante e controproducente**, in quanto preclude al Parlamento la possibilità di analizzare in un secondo momento se è più opportuno prelevare queste due nuove imposte quali imposte federali o quali imposte cantonali armonizzate. La dicitura “*La Confederazione può (...) prevedere segnatamente un’imposizione nello Stato di commercializzazione e un’imposizione minima*” **conferisce già una competenza costituzionale alla Confederazione per prelevare tali imposte**<sup>1</sup>. Con una disposizione di questo contenuto, i poteri sovrani dei Cantoni (art. 3 Cost. fed.) sarebbero dunque già limitati da questa base costituzionale che renderebbe la discussione in Parlamento in sede legislativa sul tema imposte federali *versus* imposte cantonali pressoché superflua. Questo a maggior ragione visto che la disposizione transitoria conferisce mandato al Consiglio federale per emanare disposizioni per l’implementazione dell’imposta integrativa del pilastro 2 quale imposta federale: ritenuta la complessità della materia, i costi di implementazione (informatici e organizzativi) che ne deriveranno, nutriamo seri dubbi sul fatto che la natura dell’imposta possa poi cambiare in sede legislativa in un’imposta cantonale armonizzata.
- ⇒ Si rileva inoltre che, se la volontà del legislatore (e del popolo) in merito a queste due nuove imposte è quella di renderle già da ora delle imposte federali, allora sarebbe auspicabile che le due imposte fossero definite separatamente dalla clausola generale di salvaguardia, **in due articoli distinti**, analogamente a quanto previsto per tutte le altre imposte federali<sup>2</sup> e prevedendo, come per quest’ultime, già nella Costituzione, **la quota parte dei Cantoni** che, in questo caso, dovrebbe corrispondere, secondo quanto indicato nel rapporto esplicativo, al 100% del gettito.

Verbalmente l’Amministrazione federale delle contribuzioni ha motivato la necessità di rendere queste due nuove imposte delle imposte federali in virtù di una maggiore accettazione internazionale.

- ⇒ A nostro parere questa valutazione **dovrebbe essere maggiormente sostanziata**, soprattutto per quanto attiene all’imposta integrativa relativa al pilastro 2. La necessità di prelevare tale imposta è infatti influenzata in larga misura dalla politica fiscale cantonale, ossia dall’autonomia dei Cantoni nel decidere le aliquote d’imposta cantonali, le quali influenzano in larga misura il raggiungimento della tassazione minima del 15%. In virtù di questo fatto, siamo dell’idea che l’imposta integrativa andrebbe **di principio analizzata come imposta integrativa cantonale armonizzata** e solo se questo non fosse veramente possibile andrebbe

<sup>1</sup> Esattamente come per l’imposta fedarle diretta ai sensi dell’art. 128 cpv. 1, l’imposta sul valore aggiunto ai sensi dell’art. 130 cpv. 1, le imposte speciali di consumo ai sensi dell’art. 131 cpv. 1, le tasse di bollo e l’imposta preventiva ai sensi dell’art. 132 cpv. 1 e 2 Cost. fed..

<sup>2</sup> Cfr. Per l’imposta fedarle diretta all’art. 128 cpv. 4, le imposte speciali di consumo ai sensi dell’art. 131 cpv. 3 e l’imposta preventiva ai sensi dell’art. 132 cpv. 2 Cost. fed..

studiata una soluzione come imposta federale. Nella misura del possibile l'autonomia tariffale dei Cantoni deve infatti essere salvaguardata per evitare distorsioni che potrebbero portare alcuni Cantoni addirittura ad innalzare le aliquote delle persone giuridiche per non perdere substrato fiscale, a danno però di tutte le imprese residenti, quindi anche delle PMI e producendo un effetto decisamente non voluto.

- ⇒ Ad ogni modo, sia nel caso di un'imposta federale con prelievo da parte dei Cantoni, sia nel caso di un'imposta cantonale armonizzata siamo favorevoli ad una ripartizione intercantonale sulla base delle **medesime regole** vigenti a livello internazionale (OCSE) e all'idea di un **cantone leader** che coordini la riscossione di queste nuove imposte.

### Nuova norma transitoria costituzionale (art. 197 N. 14 Cost fed.)

**L'articolo proposto conferisce potere al Consiglio federale di elaborare un'ordinanza per l'implementazione dell'imposta integrativa del pilastro 2 quale imposta federale.**

- ⇒ Come detto poc'anzi ogni nuova imposta, pertanto anche l'imposta integrativa, andrebbe di principio **analizzata dapprima come imposta integrativa cantonale armonizzata** e solo se questo non fosse possibile andrebbe studiata una soluzione come imposta federale.
- ⇒ **La disposizione proposta risulta inoltre troppo elaborata, dettagliata e complicata per essere una disposizione di livello costituzionale.** Una disposizione transitoria che conferisce un mandato al Consiglio federale per elaborare le disposizioni esecutive non dovrebbe contenere dettagli tecnici e/o procedurali. Questi **dovrebbero essere codificati ad un livello legislativo inferiore**, ossia nella legge o nell'ordinanza, non nella Costituzione.
- ⇒ Il livello di dettaglio della disposizione preoccupa a maggior ragione in virtù del fatto che le regole modello del pilastro 2 **non sono state convenute in una Convenzione multilaterale** (come sarà invece il caso per le regole per il pilastro 1) ma sono semplici regole modello internazionali paragonabili al diritto consuetudinario (*common approach*). Non essendo state stabilite in maniera vincolante, queste **potrebbero anche cambiare**, magari anche in corso d'opera durante i futuri processi legislativi svizzeri. Una certa flessibilità deve pertanto essere garantita. La formulazione del cpv. 4 ove si indica che il Consiglio federale può derogare alle disposizioni di dettaglio del cpv. 2 per l'implementare "modelli di norme internazionali" è la conferma che una disposizione così dettagliata nella Costituzione risulta fuori luogo. **Sarebbe preferibile studiare una formulazione meno dettagliata, ma che rispecchi comunque i criteri costituzionali.**
- ⇒ Rilaviamo inoltre che con una disposizione troppo complicata e/o dettagliata si corre maggiormente il rischio che l'elettorato non comprenda la portata e il contenuto della proposta, **umentando il rischio di non accettazione in votazione** a causa della sua complessità e in virtù della sua provenienza estera.

- ⇒ A nostro parere, alcuni **aspetti tecnici della disposizione transitoria proposta non corrispondono completamente ai requisiti attuali delle regole modello** o non li riflettono adeguatamente. A tal proposito si rimanda a quanto indicato nel dettaglio nella presa posizione della Conferenza dei Direttori delle Finanze (CdF).
- ⇒ La disposizione transitoria dovrebbe essere redatta per **coprire tutte le possibili imposte aggiuntive previste attualmente dagli sviluppi internazionali**, segnatamente le imposte previste dal **pilastro 1** (attualmente completamente assenti), le imposte previste dal **pilastro 2** (l'imposta integrativa nazionale ossia la cosiddetta *Qualified Domestic Top-up Tax*, la regola di inclusione del reddito ossia la cosiddetta *Income Inclusion Rule (IIR)* e la regola sui pagamenti a bassa imposizione ossia la cosiddetta *Undertaxed Payments Rule (UTPR)*), ma anche ad es. le imposte da prelevare nell'ambito del progetto **GILTI** americano (e i possibili altri progetti in questo senso in corso in altri Paesi (ad es. Cina).

## Vigilanza della Confederazione

Ritenuto quanto precede, l'attuazione dell'imposizione minima richiesta a livello internazionale sarà concepita come imposta cantonale o come imposta federale tuttavia con prelievo ed entrate di competenza dei Cantoni. I requisiti internazionali e la futura legge (rispettivamente l'ordinanza) federale nonché il grande interesse dei Cantoni nel mantenere i potenziali introiti fiscali costituiranno già dei paletti sufficienti per garantire un'implementazione coordinata ed efficace. Una supervisione diretta e completa da parte della Confederazione non è pertanto assolutamente necessaria. Lo stesso vale per una vigilanza indiretta, come quella prevista dall'articolo 104a DBG per l'imposta federale diretta.

Per contro, una sorveglianza della Confederazione delle norme internazionali applicabili può essere appropriata, per garantire l'accettazione internazionale del sistema svizzero e una efficace e veloce reazione in caso di necessità o di mutate circostanze.

Si rileva comunque che il conferimento del mandato di sorveglianza all'Amministrazione federale delle contribuzioni nelle norme costituzionali appare alquanto inappropriato.

## Perequazione finanziaria nazionale

Come proposto anche dal Consiglio federale nel rapporto esplicativo, le entrate fiscali derivanti dalle nuove imposte del pilastro 2 devono imperativamente restare di competenza dei Cantoni e ciò indipendentemente dal fatto che questa venga concepita come imposta federale o cantonale. Questo in virtù dei principi costituzionali fondamentali (federalismo, sussidiarietà e autonomia dei Cantoni) ma anche per ragioni pratiche legate alla necessità per i Cantoni toccati dalle misure di poter disporre di maggiori risorse finanziarie da reinvestire per compensare la perdita di attrattività risultante dall'aumento dell'aliquota effettiva.

Per quanto attiene alle possibili modifiche della perequazione derivanti dall'implementazione del pilastro 2, riteniamo che la base imponibile dei grandi gruppi di imprese che verranno toccati dalle norme GloBE e dovranno pagare imposte in Svizzera per il pilastro 2 possano essere adeguatamente considerati nella perequazione sostituendo la loro base imponibile calcolata sulle norme del codice delle obbligazioni (CO) con le norme del GloBE. Questo metodo terrebbe conto degli eventuali maggiori introiti dei Cantoni che incasserebbero imposte in virtù del pilastro 2 garantendo nel contempo però un calcolo perequativo sulle relative norme.

### Promozione della piazza economica svizzera

Concordiamo che la Confederazione debba giocare un ruolo attivo e promuovere condizioni quadro favorevoli per lo sviluppo di tutta la piazza economica svizzera. L'accettazione internazionale delle misure cantonali di promozione della piazza sarà di centrale importanza in questo prossimo futuro. Anche la Confederazione ha un dovere in questo senso, almeno nel coadiuvare i Cantoni nella definizione di condizioni quadro compatibili con i dettami internazionali. Questo ruolo della Confederazione non deve tuttavia comportare né il conferimento di una quota parte delle nuove risorse alla Confederazione, né un travaso di risorse esistenti dai Cantoni alla stessa.

### Conclusioni

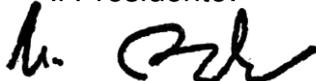
Come sopra esposto nei singoli capitoli, il Cantone Ticino ritiene che:

- A. Sia l'articolo costituzionale che l'articolo costituzionale transitorio debbano essere semplificati e concentrarsi sui principi. Saranno le Leggi votate dal Parlamento a definire i dettagli;
- B. Il gettito fiscale derivante dal progetto GloBe recepito in Svizzera, come indicato già dalle prime conferenze stampa del Consiglio federale, deve restare integralmente ai Cantoni;
- C. La tassazione, anche delle società che qualificano per il pilastro 2, deve restare una competenza esclusivamente cantonale;
- D. Nell'aggiornamento della perequazione tra i Cantoni, si terrà conto del gettito aggiuntivo derivante dall'imposizione minima del pilastro 2 secondo le norme GloBe.

Voglia gradire, onorevole Consigliere federale, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

**RG n. 1860 del 13 aprile 2022**

Copia per conoscenza a:

- Divisione delle contribuzioni (dfe-dc@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet

Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Chef du Département fédéral des  
finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Réf. :

Lausanne, le 13 avril 2022

**Arrêté fédéral sur une imposition spéciale des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique) : consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Faisant suite à votre courrier du 11 mars 2022, le Conseil d'Etat vous remercie de l'opportunité qui lui est offerte de prendre position dans le cadre de la consultation fédérale de l'Arrêté fédéral sur une imposition spéciale des grands groupes d'entreprises visant à permettre d'implémenter, en Suisse, les règles inhérentes à la mise en œuvre des piliers 1 et 2 sur l'imposition de l'économie numérique de l'OCDE.

En substance, après examen du projet, le Conseil d'Etat prend position comme suit :

- Le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité pour la Suisse d'introduire dans son droit interne les instruments de mise en œuvre du pilier 2 (imposition minimale) et, dans un futur proche, du pilier 1 (imposition en fonction de l'Etat du marché).
- Le Conseil d'Etat soutient pour ce faire la démarche législative du Conseil fédéral à savoir l'adoption de nouveaux articles constitutionnels dont une disposition transitoire devant permettre d'adopter temporairement les règles modèles inhérentes au pilier 2 au moyen d'une ordonnance qui sera abrogée dès la mise en vigueur d'une législation ordinaire ultérieure.
- Le Conseil d'Etat ne peut toutefois pas adhérer au contenu de la nouvelle disposition constitutionnelle (art. 129a Cst) qui consiste, en raison d'un changement de paradigme dans le droit fiscal international, à abandonner de façon généralisée et unilatérale sa souveraineté fiscale à la Confédération, notamment en matière d'autonomie tarifaire. Il s'agit là, pour le Conseil d'Etat, d'une atteinte au fédéralisme qui ne doit pas être traitée en marge de cet Arrêté fédéral.
- Le Conseil d'Etat propose donc une alternative au projet mis en consultation. S'il ne s'oppose pas au principe d'un impôt fédéral, il entend que les recettes découlant de cette imposition particulière des grandes entreprises reviennent

exclusivement aux cantons et aux communes et que les cantons soient en charge des travaux de taxation et de perception.

- Le Conseil d'Etat, bien qu'il regrette la densité de la disposition transitoire constitutionnelle (pilier 2) qui rend son contenu abscons pour le corps électoral, comprend néanmoins la nécessité de respecter le principe de la légalité.
- S'agissant de la disposition transitoire visant à mettre en œuvre les règles du pilier 2, le Conseil d'Etat fait une suite de propositions comprenant notamment la mise en place d'un canton de référence, l'encadrement de la surveillance de la Confédération et la mise en place d'un audit des comptes GloBE afin de faciliter les travaux de taxation.
- Le Conseil d'Etat ne souhaite pas de modifications des modalités de détermination de la RPT
- Le Conseil d'Etat se prononce défavorablement à une entrée en vigueur rétroactive totale ou partielle de la disposition constitutionnelle tout en regrettant que du substrat fiscal soit éventuellement perdu pour l'année 2023 si d'autres États mettent déjà en œuvre des règles correspondantes en 2023 déjà, en particulier sous l'angle de la RIR.
- Le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer à ce stade sur d'éventuelles mesures de compensation sans perspective sur les recettes de l'impôt complémentaire domestique. Il encourage toutefois la Confédération à offrir des conditions cadre optimales afin de favoriser au mieux l'attractivité et l'essor du tissu économique indigène

### **I. Art. 129a Cst : analyse et contre-proposition**

Si le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité pour la Suisse d'introduire dans son droit interne les instruments de mise en œuvre du pilier 2 (imposition minimale) et, dans un futur proche, du pilier 1 (imposition en fonction de l'Etat du marché) cela afin, notamment, de préserver le substrat fiscal suisse des entreprises entrant dans le périmètre d'application des instruments de l'OCDE, il n'est toutefois pas prêt, à l'aune de ce changement de paradigme dans le droit fiscal international, à abandonner de façon généralisée et unilatérale sa souveraineté fiscale à la Confédération, notamment en matière d'autonomie tarifaire (art. 129a al. 3 let. d P-Cst) et d'exécution (art. 129a al. 3 let. c P-Cst), quand bien même cette réforme se limite aux « grandes entreprises ». Il s'agit là, pour le Conseil d'Etat, d'une atteinte au fédéralisme qui ne doit pas être traitée en marge de cet Arrêté fédéral.

Ainsi, bien que le Conseil d'Etat soutienne la démarche de la Confédération, qui consiste en une modification de la Constitution au moyen d'un nouvel article permettant de

prévoir une imposition particulière des grandes entreprises pour régler entre autres la situation du pilier 1 et 2, en l'adoption d'une ordonnance temporaire suivie d'une législation ordinaire ultérieure, il ne peut pas, en l'état, adhérer au contenu de l'art. 129a Cst proposé et de la disposition transitoire permettant la mise en œuvre spécifique de l'imposition complémentaire (pilier 2).

En effet, dans la mesure où l'alinéa 1 de l'art. 129a P-Cst donne le droit à la Confédération de prévoir une imposition particulière pour les grands groupes d'entreprises, le principe d'universalité de l'impôt prévu à l'art. 127 al. 2 Cst se voit de facto violé puisque l'uniformité de l'imposition n'est pas garantie<sup>1</sup>. Partant, prévoir à l'alinéa 3 let. a de l'art. 129a P-Cst que la Confédération peut déroger à l'art. 127 al. 2 Cst semble particulièrement redondant puisque cette dérogation découle de la compétence octroyée à l'alinéa 1 de l'art. 129a Cst. et de l'existence même de cet art. 129a P-Cst.

A ce titre, il convient de rappeler que le principe de généralité de l'impôt interdit tant la sous-imposition<sup>2</sup> que la surimposition<sup>3</sup> d'un petit groupe de contribuables sans motifs objectivement fondés<sup>4</sup>. Ainsi le Tribunal fédéral a statué que le prélèvement d'un impôt spécial auprès de quelques contribuables fortunés heurterait le principe de l'universalité de l'impôt<sup>5</sup>. Ce faisant, c'est dans la base légale même justifiant l'introduction de l'art. 129a P-Cst, qu'il convient de trouver la justification à une telle dérogation. Dans son rapport explicatif, la Confédération met en avant l'art. 94 Cst<sup>6</sup>, plus particulièrement les alinéas 2<sup>7</sup> et 3<sup>8</sup>, pour légitimer cette entorse au principe constitutionnel de l'universalité de l'imposition.

S'agissant des autres critères permettant de déroger à l'art. 127 al. 2 Cst, à savoir l'existence d'un intérêt public prépondérant, le respect du principe de proportionnalité et de l'égalité de traitement interne, ils ne peuvent être examinés en amont puisqu'ils sont intrinsèquement liés aux impositions que la Confédération souhaitera mettre en œuvre au moyen de l'art. 129a P-Cst.

Dans le cas du pilier 1 et selon l'état de nos connaissances actuelles, cette réglementation visera les 100 plus grandes entreprises mondiales<sup>9</sup>. Elle aura pour objectif de localiser une partie du bénéfice imposable dans l'Etat de marché, à savoir

<sup>1</sup> Le principe d'universalité exige que toute personne ou groupe de personnes soit imposé selon la même réglementation juridique.

<sup>2</sup> ATF 112 Ia 240, 244

<sup>3</sup> ATF 114 Ia 224; 114 Ia 323 ; YERSIN, L'égalité de traitement en droit fiscal, p. 166; HÖHN, Verfassungsgrundsätze über die Besteuerung, p. 126, HANGARTNER, Allgemeinheit der Besteuerung, p. 93.

<sup>4</sup> ATF 114 Ia 221 consid. 2c p. 224, 321 consid. 3b p. 323; ATF 133 II 206 = RDAF 2007 II 505, 513 ; ATF

122 I 305, consid. 6b, p. 314.

<sup>5</sup> JdT 1975 I 300 = Archives 39 300.

<sup>6</sup> Rapport explicatif, p. 21.

<sup>7</sup> Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population.

<sup>8</sup> Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée.

<sup>9</sup> 20 milliards de chiffre d'affaires et avec une marge bénéficiaire de plus de 10%.

dans les juridictions dans lesquelles les biens ou les services sont utilisés ou consommés. Partant, il s'agit là d'une nouvelle répartition internationale des bénéfices pour les groupes concernés et par conséquent d'un ajustement du bénéfice imposable en Suisse ainsi que potentiellement la perception d'un impôt sur les entreprises étrangères n'ayant pas de présence physique en Suisse (qui représente un Etat de marché de ladite entreprise étrangère) qui dans ce cas de figure pose une problématique d'assujettissement que la dérogation à l'art. 127 al. 2 Cst ne règle pas. Par ailleurs, l'assujettissement à un impôt particulier pour ces dernières pourrait se justifier en raison du fait, qu'eu égard à leur absence de présence physique en Suisse, elles sont suffisamment différentes des autres personnes morales de telle sorte qu'un traitement fiscal différencié est admissible.

Dans le cas du pilier 2, il convient de s'interroger sur la qualification de l'impôt complémentaire prélevé. En effet, la doctrine majoritaire<sup>10</sup> actuelle fonde la distinction entre impôt direct et indirect sur le rapport existant entre l'objet de l'impôt et sa base de calcul. Les impôts directs sont ceux dont l'objet et la base de calcul sont identiques, alors que les impôts indirects sont calculés sur des éléments différents de leur objet. S'agissant de l'impôt complémentaire prélevé au titre du pilier 2, celui-ci a pour objet l'écart de taux entre le taux effectif GloBE du groupe dans une juridiction donnée et le taux minimum de 15% alors que sa base de calcul est le bénéfice GloBE corrigé d'un montant basé sur des critères de substance (le carve-out). Or, l'art. 127 al. 2 Cst, ne s'applique que « dans la mesure où la nature de l'impôt le permet ». Un tel affaiblissement du principe de la capacité contributive a précisément été prévu pour une telle situation où le principe n'apparaît pas approprié pour un impôt spécifique. En effet l'art. 127 al. 2 Cst n'a pas la même portée suivant le type de contributions, en particulier en ce qui concerne les impôts indirects<sup>11</sup>. Il existe d'ailleurs de nombreux cas dans le système fiscal suisse où ce principe de capacité contributive n'a pas été respecté, comme dans le cadre de la TVA<sup>12</sup>. On pourrait donc soutenir que l'impôt complémentaire respecte le principe constitutionnel général d'imposition, même s'il ne tient pas compte de la capacité contributive des contribuables concernés par la loi.

Toutefois, malgré le fait qu'en l'état du projet présenté par le Conseil fédéral une telle dérogation à l'art. 127 al. 2 Cst n'apparaît pas d'emblée nécessaire pour la mise en œuvre du pilier 1 et 2, le Conseil d'Etat ne s'oppose cependant pas à celle-ci. En effet, l'art. 129a Cst ayant une portée générale et devant permettre le prélèvement d'autres impôts particuliers sur les grandes entreprises dans la perspective de futurs développements internationaux, le Conseil d'Etat admet la possibilité que dans ces cas une telle dérogation soit potentiellement nécessaire.

S'agissant de la question de la dérogation au principe de l'art. 128 al. 4 Cst (art. 129a al. 3 let c P-Cst), à savoir la capacité des cantons à taxer et percevoir ces impôts particuliers sur les grandes entreprises et de se voir attribuer les recettes y relatives, il convient de relever que si le Conseil d'Etat accepte, pour des raisons de reconnaissance internationale, que les impôts spécifiques prélevés au sens de l'art. 129a Cst soient des

<sup>10</sup> OBERSON, Droit fiscal suisse, 2e éd., Genève/Bâle/Munich 2002, § 1 nos 19 ss; RYSER/ROLLI, Précis de droit fiscal suisse, 4e éd., Berne 2002, p. 18; HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, vol. I, 9e éd., Berne/Stuttgart/Vienne 2001, § 3 nos 73 ss

<sup>11</sup> ATF 128 I 160 ; ATF 133 II 206 = RDAF 2007 II 505, 514.

<sup>12</sup> GLAUSER, Les principes régissant la TVA: de l'utopie à la réalité ?, in ASA, no. 84, 2015, p. 97ss., p. 100s.

impôts fédéraux, le pendant d'une telle approbation doit impérativement se traduire par la présence d'un alinéa spécifique dans l'art. 129a Cst prévoyant expressément les compétences cantonales et l'allocation des recettes fiscales y relatives aux cantons.

Enfin, concernant la dérogation à l'autonomie tarifaire cantonale prévue à l'art. 129 al. 2 Cst (art. 129a al. 3 let. d P-Cst), elle paraît incongrue étant donné que le Conseil d'Etat adhère au principe que les impôts particuliers prélevés selon l'art. 129a Cst sont des impôts fédéraux. Dès lors, une telle dérogation n'a pas lieu d'être.

Par conséquent, l'art. 129a P-Cst ayant une portée générale, de telle sorte à permettre l'implémentation des piliers 1 et 2 mais également de toutes autres réformes fiscales internationales concernant les entreprises multinationales, et compte tenu du fait que le Conseil d'Etat n'entend pas élargir plus que nécessaire les compétences de la Confédération en la matière, celui-ci considère dès lors que la seule dérogation réellement nécessaire en matière d'impôt particulier pour les grandes entreprises concerne la charge fiscale maximale prévue à l'art. 128 al. 1 let. b Cst, cela notamment afin de permettre une imposition des entreprises sans présence physique en Suisse à un impôt pilier 1 d'un taux supérieur à 8,5%.

Par conséquent, eu égard à l'ensemble des remarques ci-avant et afin de permettre à la Confédération d'implémenter des normes fiscales internationales touchant les entreprises multinationales telles que celles relatives au pilier 1 et 2 de l'OCDE, le Canton de Vaud propose, pour l'art. 129a P-Cst, la formulation suivante :

*Art. 129a Imposition particulière des grands groupes d'entreprises multinationaux visant à soutenir les intérêts de la Suisse lors de la mise en œuvre de mesures fiscales internationales*

<sup>1</sup> *En dérogation aux principes de l'article 127 alinéa 2, la Confédération peut édicter des dispositions pour une imposition particulière des grands groupes d'entreprises multinationaux afin de préserver les intérêts de la Suisse lors de la mise en œuvre de mesures fiscales internationales.*

<sup>2</sup> *Elle tient compte des dispositions, normes et règles modèles internationales ayant une incidence sur l'imposition des grands groupes d'entreprises multinationaux.*

<sup>3</sup> *Dans la mesure où, dans le cadre des mesures fiscales internationales, les intérêts de la Suisse l'exigent, que l'imposition particulière des grands groupes d'entreprises multinationaux le nécessite expressément et que cela est compatible avec les développements internationaux, elle peut percevoir des impôts directs d'un taux maximal supérieur à 8,5% pour les personnes morales. L'article 128 alinéa 2 reste réservé.*

<sup>4</sup> *Les cantons effectuent, en principe, la taxation et la perception. Les recettes provenant de l'imposition particulière des grands groupes d'entreprises multinationaux reviennent aux cantons et aux communes.*

## **II. Disposition transitoire pilier 2 : analyse et contre-propositions**

Concernant la disposition transitoire, ayant pour but de mettre en œuvre le pilier 2, le Conseil d'Etat trouve cette dernière très dense et peu compréhensible pour le corps électoral mais comprend qu'en raison du processus choisi, à savoir légiférer temporairement par voie d'ordonnance, et du respect du principe de la légalité (art. 127 al. 1 Cst), la Confédération n'ait pas eu d'autres choix rédactionnels. Toutefois, le Conseil d'Etat propose les modifications suivantes :

- Champ d'application (art. 197 ch. 14 al. 2 let. a P-Cst)

*les dispositions s'appliquent à l'ensemble des entités constitutives d'un groupe d'entreprises multinationales, à savoir en principe un ensemble d'entreprises tenues d'établir des comptes consolidés, qui atteint un chiffre d'affaires annuel consolidé d'au moins 750 millions d'euros pendant deux exercices comptables au cours des quatre exercices précédents ;*

Cette proposition tient compte du périmètre de consolidation exigé par les règles modèles GloBE ainsi du fait que le seuil de chiffre d'affaires doit être atteint pendant deux exercices au cours des quatre précédents.

- Définition des impôts déterminants (art. 197 ch. 14 al. 2 let. c P-Cst)

*les impôts déterminants se fondent notamment sur les impôts directs comptabilisés dans le compte de résultat de l'entité constitutive*

Les impôts déterminants d'une entité constitutive se calculent en se basant sur la charge d'impôt comptabilisée dans les états financiers en ne retenant que les impôts couverts, puis, selon les règles GloBE, un certain nombre d'ajustements doivent être opérés afin, entre autres, d'exclure les impôts relatifs à des éléments non retenus dans le résultat GloBE, les provisions pour risque fiscal, les impôts qui ne seront pas versés dans un délai de 3 ans.

Partant cette proposition permet de tenir compte du fait que les impôts déterminants se basent sur les impôts directs comptabilisés mais que des travaux d'ajustement sont nécessaires.

- Bénéfice déterminant (art. 197 ch. 14 al. 2 let. d P-Cst)

*le bénéfice déterminant d'une entité constitutive correspond au bénéfice ou à la perte déterminé dans le compte de résultat en vue du compte annuel du groupe, établi selon une norme comptable reconnue, avant l'élimination des transactions entre les entités constitutives et après la prise en compte d'autres corrections; les bénéfices et les pertes des activités de transport maritime international ne sont notamment pas pris en compte; les comptes annuels après ces corrections sont soumis au contrôle et à la certification d'un organe de révision agréé en qualité d'expert-réviseur conformément à la loi du 16 décembre 2005 sur la surveillance de la révision;*

Dans le but de respecter le délai de 15 mois imposé par les règles modèles de l'OCDE, doit également figurer dans les principes régissant la mise en œuvre de l'impôt complémentaire, la révision par un auditeur agréé des comptes annuels du groupe établis selon une norme comptable reconnue après prise en compte des correctifs exigés par les règles GloBE cela afin de garantir aux autorités fiscales la conformité de ces derniers et de faciliter les travaux de taxation. C'est pourquoi l'ordonnance devra prévoir un tel contrôle, à l'instar de celui prévu en matière d'allègements fiscaux à l'art. 17 de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale du 3 juin 2016, qui précise le type de contrôle et le cadre de la certification. Toutefois cette certification ne réduit pas le pouvoir d'investigation des autorités fiscales (maxime inquisitoire), il s'agit d'une pièce supplémentaire visant à faciliter les travaux de taxation.

Le type de contrôle et la certification seront à définir dans une disposition ad-hoc en collaboration avec les auditeurs et les administrations fiscales.

- Impôt complémentaire domestique (art. 197 ch. 14 al. 2 let. i P-Cst)

*si le taux minimal n'est pas atteint en Suisse, l'impôt complémentaire est prélevé auprès des entités constitutives situées en Suisse au prorata de leur responsabilité respective dans ce dépassement par le bas; une exonération est possible ;*

L'OCDE étant pour l'heure muette sur la coordination entre l'imposition minimale du pilier 2 et les règles équivalentes de type GILTI, notamment en vigueur aux Etats-Unis, il convient, pour respecter le principe de la légalité, de prévoir, dans la disposition transitoire, une éventuelle exonération de l'impôt complémentaire domestique si cela devait s'avérer nécessaire en fonction du développement des framework OCDE.

- Impôt complémentaire GloBE (art. 197 ch. 14 al. 2 let. j P-Cst)

*si le taux minimal n'est pas atteint dans une autre juridiction fiscale, l'impôt complémentaire est prélevé en priorité auprès de l'entité constitutive la plus élevée située en Suisse et, en second lieu, auprès des entités constitutives situées en Suisse;*

Cette disposition doit permettre la mise en œuvre de l'impôt complémentaire GloBE, à savoir le droit de la Suisse de percevoir un impôt sur du substrat étranger lorsque celui-ci n'est pas imposé à hauteur de 15% dans une autre juridiction. Toutefois, le mécanisme de mise en œuvre entre l'instrument RIR (règle primaire) et l'instrument RPII (règle secondaire) n'est pas correctement décrit par la formulation proposée par la Confédération. Partant, il convient que la Confédération la corrige.

- Compétence et surveillance (art. 197 ch. 14 al. 5 P-Cst)

*La taxation et la perception de l'impôt complémentaire sont effectuées, en principe, par le canton de siège ou de l'administration effective de l'entité constitutive la plus élevée située en Suisse. La rétrocession aux autres cantons sera effectuée selon le principe de*

*l'alinéa 2 lettre i. L'Administration fédérale des contributions veille à une application uniforme des présents principes pour une taxation et une perception correctes et uniformes de l'impôt complémentaire. L'Administration fédérale des contributions peut contrôler la régularité et la légalité de la perception de l'impôt complémentaire. Le contrôle matériel des taxations est exclu de la surveillance. L'Administration fédérale des contributions peut effectuer des contrôles auprès des autorités cantonales de taxation et de perception et consulter les dossiers fiscaux des cantons et des communes.*

Il convient en effet, à des fins de compétitivité et de simplification administrative, d'établir dans la liste des principes que devra suivre l'ordonnance du Conseil fédéral, une disposition instaurant, en matière de taxation et de perception, un canton de référence pour traiter l'imposition complémentaire. Pour ce faire, il est prévu d'élire un seul canton responsable de la taxation tout en prévoyant des mesures de partage de l'impôt et de répartition des contrôles. Pour les travaux menés par le canton de référence, l'ordonnance devra, en accord avec les cantons, prévoir une rémunération. Cette manière de procéder a également l'avantage d'éliminer les risques de « double imposition » ou de « sous-impositions » dus à la pluralité des autorités en charge de la taxation.

Ainsi, l'ordonnance devra prévoir, par exemple, que, si la holding faitière d'un groupe se situe en Suisse, la taxation et la perception des différents impôts complémentaires sont effectuées par le canton de siège ou de l'administration effective de cette entité. Si une telle entité n'existe pas en Suisse, la taxation et la perception de l'impôt complémentaire domestique sont alors effectuées par le canton dans lequel les bénéfices cumulés déterminants à l'impôt fédéral direct sont les plus élevés alors que pour les autres impôts complémentaires leur taxation et perception sont effectuées en principe par le canton dans lequel se situe le siège ou l'administration effective de l'entité la plus élevée située en Suisse.

Enfin, il convient, pour des raisons d'acceptation internationale, que la Confédération opère un certain degré de contrôle. Toutefois, celui-ci se devra d'être limité à la proposition ci-avant.

En plus des éléments apportés dans la Constitution, l'ordonnance du Conseil Fédéral devra donner les instructions suivantes :

- 1) La déclaration d'impôt concernant l'imposition de groupe pourra regrouper tous les différents impôts complémentaires. Cependant, comme les entités assujetties ne sont pas forcément identiques, il est nécessaire de définir un assujettissement distinct entre l'impôt complémentaire domestique et les autres impôts complémentaires ;
- 2) Le groupe assujetti doit déposer la même déclaration d'impôt dans tous les cantons dans lesquels se situe une entité constitutive. La déclaration d'impôt comprend une déclaration spécifique par société et une déclaration récapitulative qui permet de procéder à la consolidation nationale (Swiss blending);

- 3) Chaque canton d'entité constitutive est responsable du contrôle des éléments individuels des entités constitutives qui se situe dans son canton alors que le canton leader doit contrôler la partie concernant la consolidation nationale. Les cantons « secondaires » ont un délai pour aviser le canton leader de leur approbation des éléments déclarés.

Dans le cadre de leurs contrôles, les cantons « secondaires » sont habilités à faire des demandes de pièces pour les entités situées dans leur canton.

- Recettes (art. 197 ch. 14 al. 6 P-Cst)

*Les recettes provenant de l'impôt complémentaire reviennent aux cantons*

Comme préconisé par l'art. 129a al. 4 Cst, les recettes de l'impôt complémentaire doivent revenir aux cantons.

- Péréquation (art. 197 ch. 14 al. 7 P-Cst)

*Les recettes provenant de l'impôt complémentaire attribuées aux cantons sont prises en compte en tant que recettes fiscales supplémentaires issues de l'impôt sur le bénéficiaire dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges.*

En ce qui concerne la RPT, le Conseil d'Etat partage les conclusions du rapport explicatif du Conseil fédéral. En effet, compte tenu des incertitudes liées aux changements attendus et puisque les modalités techniques ne sont pas encore arrêtées au niveau de l'OCDE, il paraît préférable de ne pas ajouter une composante d'incertitude supplémentaire en modifiant le système péréquatif fédéral. Finalement, ainsi qu'exposé dans le rapport, même si des transferts dans les versements liés à la péréquation des ressources auront lieu, il est peu probable que des distorsions par rapport au système actuel soient constatées, il est donc judicieux de ne pas modifier les principes actuels de la RPT.

Cette proposition a donc pour but de séparer la question de l'attribution des recettes et la question de la péréquation financière.

### **III. Rétroactivité et mesures compensatoires**

Enfin, le Conseil d'Etat se prononce contre une entrée en vigueur rétroactive totale ou partielle de la disposition constitutionnelle tout en regrettant que du substrat fiscal soit éventuellement perdu pour l'année 2023 si d'autres États mettent déjà en œuvre des règles correspondantes en 2023 déjà, en particulier sous l'angle de la RIR. S'agissant pour finir des mesures compensatoires cantonales, le Conseil d'Etat ne peut en l'état se prononcer eu égard au manque de perspective sur les futures recettes liées à l'impôt complémentaire domestique. Toutefois, il conviendrait que la Confédération s'assure que la Suisse puisse offrir des conditions cadre optimales afin de favoriser au mieux l'attractivité et l'essor du tissu économique indigène.

En vous remerciant d'avance pour la prise en considérations de nos observations, nous vous prions, Monsieur le Conseiller fédéral, d'agréer nos salutations distinguées.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER

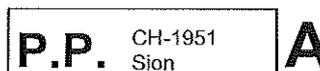


Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Courrier envoyé sous forme électronique à : [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)



Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Eidg. Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern



Referenzen FF/PS  
Datum 13. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) zur Vernehmlassung unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt.

### **1. Eckwerte des vorgestellten Projekts**

#### **Unterstützung des Vorgehens und Wahrung der Interessen der Schweiz**

Wir unterstützen das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungs- oder Gesetzesänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung (welche dem Vernehmen nach bis August 2022 in die Vernehmlassung gehen soll) und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.

Der Bund darf nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Weil der Bund nicht verpflichtet ist, sich im Rahmen der Gesetzgebung an internationale Standards und Modellregelungen zu halten, könnte anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen daher ein «Abwehrartikel» zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich geschaffen werden, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Mit einem solchen Abwehrartikel wäre im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von KMU ausgeschlossen.

## **Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft. Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht.

## **Verteilung von neuen Bundessteuern**

Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern sollten nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird. Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert, durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann eine Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.). Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken. Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte *nationale* Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

## **2. Einführung Ergänzungssteuer und NFA**

Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als grundsätzlich sinnvoll, in der Hoffnung, dass das OECD/G20 diese Steuer zu unseren Gunsten wie vorgesehen kaskadenartig akzeptiert und die Schweiz die Einnahmen erhält.

Der vorgeschlagene Ansatz des Bundes für die Regelung im NFA erscheint uns richtig, denn es sind die Kantone selbst, die indirekt bestimmen, wie hoch die Einnahmen aus der Zusatzsteuer sind, indem sie ihre Tarife festlegen. Insofern handelt es sich bei der Zusatzsteuer tatsächlich um eine tarifäre Massnahme, deren Höhe in der Hand der Kantone liegt. Bei Kantonen mit tiefen Steuersätzen kommt es zu einer höheren Zusatzsteuer, da die Differenz zur Mindeststeuer höher ist. Bei Kantonen mit hohen Steuersätzen, wie in unserem Kanton, kommt es zu einer tieferen oder keiner Zusatzsteuer, da die Differenz zur Zusatzsteuer tiefer oder je nach Massnahmen gar nicht vorhanden ist und über die Massnahmen der Patentbox und F & E geregelt werden könnte.

Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

## Exkurs:

Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte. Hingegen erscheint uns die vorgeschlagene Ermittlung der CH-Ergänzungssteuer als zu kompliziert und nicht zweckmässig. Aus unserer Sicht müsste jeder Kanton für sich die Differenz der Netto-Steuerbelastung der Geschäftseinheit einer Gruppe ab 750 Mio. Umsatz bis zur Mindeststeuer von 15 % selber erheben.

Anstelle der vorgeschlagenen Lösung in der Bundesverfassung könnte das Parlament im Gesetzgebungsprozess kantonale Ergänzungssteuern vorsehen, welche hinreichend harmonisiert werden müssten, was im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14) möglich wäre. Bei der Ermittlung der Netto-Steuerbelastung werden die Massnahmen (Patentbox, F&E Kosten, Steuerbefreiungen usw.) entsprechend auch mitberücksichtigt.

Es ist uns klar, dass mit diesem Modell die Besteuerung für Konzerne etwas höher ausfallen kann. Hingegen wäre die Anwendung zur Ermittlung der Ergänzungssteuer viel einfacher. Zudem erscheint es uns doch eher fragwürdig, wenn höher besteuerte Kantone einen Ausgleich zu tiefer besteuerten Kantonen schaffen.

### 3. Fazit

Wir unterstützen das Vorgehen des Bundes, welches aus einer Verfassungsänderung (mit einer erwähnten alternativen Lösung), dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Wir begrüssen die Erarbeitung der vorliegenden Vorlage, welche das Interesse von Bund und Kantonen an einer raschen Einführung einer Mindestbesteuerung in der Schweiz sicherstellen kann.

Im Interesse der Schweiz werden die Kantone gefordert sein, mit gezielten Standortmassnahmen ihre Attraktivität zu erhalten. Dabei werden die Kantone auf die Unterstützung und die entsprechenden Rahmenbedingungen des Bundes angewiesen sein.

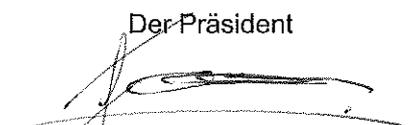
Wir hoffen, dass die Dringlichkeit und Brisanz dieser Thematik von Politik und Regierung auf die Stimmberechtigten portiert werden kann, so dass die Weichen für eine erfolgreiche Volksabstimmung gestellt werden können. Obwohl unser Kanton mit seiner Steuerbelastung über den internationalen Mindestbesteuerungs-Regeln liegt und wir wenig Steuersubstrat von multinationalen Unternehmensgruppen aufweisen, setzen wir uns stark für eine termingerechte Einführung dieses Projekts ein.

Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird. Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sollten bereits auf Verfassungsstufe ausdrücklich festgeschrieben werden, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten können.

Wir würden es begrüssen, wenn der im Exkurs erwähnte Vorschlag näher geprüft wird. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und für die enormen Bemühungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Staatsrates

Der Präsident  
  
Frédéric Favre



Der Staatskanzler  
  
Philipp Spörri



# LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Par courrier électronique

Département fédéral des finances  
Palais fédéral  
3003 Berne

## **Arrêté fédéral sur une imposition particulière-des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le conseiller fédéral,

Votre correspondance du 11 mars 2022 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Le Conseil d'État soutient la procédure ainsi que le calendrier proposé par la Confédération consistant à modifier la Constitution, à élaborer une ordonnance temporaire, puis une loi ordinaire. Cette procédure garantit que la Suisse pourra réagir rapidement et de manière ciblée aux grands défis posés par les développements internationaux dans le domaine fiscal et que le substrat fiscal continuera de bénéficier à la Suisse.

Toutefois, comme le Conseil fédéral, le gouvernement neuchâtelois n'est pas favorable à la rétroactivité de l'application de ces dispositions, il s'y oppose même, ceci afin de préserver la sécurité du droit.

### **Préservation des intérêts de la Suisse**

Au vu des délais et des conditions particulières, seule la procédure accélérée proposée semble appropriée.

Ces mesures sont justifiées pour préserver les intérêts de la Suisse. Toutefois, une prérogative donnant la possibilité à la Confédération d'instaurer un nouvel impôt fédéral est rare et doit rester exceptionnelle. Nous admettons que la situation actuelle l'exige. Néanmoins, vu le court délai alloué à cette réflexion, le temps manque pour mener une réflexion complète et approfondie. Nous craignons de ce fait que la mesure engendre un précédent et ouvre des brèches susceptibles de modifier la répartition des rôles entre la Confédération et les cantons. En clair, la crainte de notre autorité est qu'avec cette disposition la Confédération puisse instaurer de nouveaux impôts ce que nous ne saurions soutenir en l'état.

Selon le projet mis en consultation, il s'agit d'un impôt fédéral prélevé par les cantons. Dès lors, la question se pose légitimement de savoir si les recettes doivent bénéficier à la Confédération ou aux cantons. S'agissant d'un impôt fédéral, la Constitution doit prévoir les parts attribuées à la Confédération et aux cantons.

### **Commentaire sur l'application d'un impôt complémentaire**

La norme constitutionnelle doit non seulement permettre à la Confédération de prélever un impôt additionnel en dérogation au principe de l'égalité de traitement et à d'autres principes constitutionnels, mais elle doit également permettre aux cantons d'appliquer un régime fiscal spécifique aux groupes d'entreprises internationales soumises aux règles de l'OCDE et présentes sur leur sol.

Il s'agit par-là de permettre aux cantons d'éviter de voir la substance fiscale des sociétés internationales présentes sur leur sol leur échapper au profit d'autres cantons. La population des cantons concernés ne pourrait évidemment pas davantage le comprendre que la population suisse de voir le produit fiscal de sociétés internationales présentes en Suisse bénéficier à d'autres États.

À défaut d'une telle possibilité, les cantons qui imposent aujourd'hui le revenu des sociétés à un niveau inférieur à 15% n'auraient pas d'autre choix que de relever de façon générale ce niveau d'imposition. Cela péjorerait la situation des sociétés présentes uniquement en Suisse et plus largement, celle des PME.

Si une telle compétence de traiter de façon spécifique les sociétés soumises aux règles internationales est accordée aux cantons, alors le produit de l'impôt fédéral complémentaire pourrait être laissé intégralement à la Confédération. Cet impôt complémentaire n'interviendrait qu'à défaut d'une imposition suffisante au niveau cantonal et agirait ainsi comme une incitation aux cantons à exercer leurs compétences à leur niveau, dans le même esprit que celui inspirant les nouvelles règles internationales.

### **Normes OCDE**

Il est important que les normes comptables retenues pour le contrôle du calcul du taux minimum de 15% (IFRS ou US GAAP) correspondent aux standards comptables appliqués au pays hébergeant la société mère (top holding), et donc que la norme retenue puisse différer d'une société à l'autre. Cette distinction doit toutefois rester une possibilité et ne pas être automatique, de façon à ne pas faire dépendre automatiquement les conditions de l'imposition en Suisse des normes retenues par d'autres pays.

### **Attribution des recettes**

Il serait souhaitable de fixer de manière précise et pérenne les modalités selon lesquelles ce nouvel impôt fédéral doit être prélevé et son produit affecté.

Comme évoqué ci-dessus, les recettes supplémentaires découlant de l'application des nouvelles normes internationales devraient à notre sens être exclusivement allouées aux cantons concernés, via une imposition répondant aux critères internationaux à leur niveau déjà. Le produit d'un éventuel impôt complémentaire fédéral devrait, dans ce cas, rester à disposition de la Confédération. En l'absence de possibilité accordée aux cantons d'adapter la fiscalité des groupes d'entreprises multinationales à leur niveau, le produit de l'impôt complémentaire devrait en revanche être acquis aux cantons.

## Incidence sur la RPT

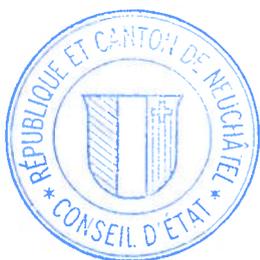
Nous observons que le maintien de la Patent Box pourrait biaiser la RPT puisque les revenus particuliers imposés dans ce cadre seront traités différemment dans le calcul du potentiel de ressources (facteurs particuliers). Le rapport mis en consultation mentionne en effet que l'impôt complémentaire serait rajouté au calcul de ressources sans distinction. Cela n'empêchera pas toutefois que des revenus imposés au niveau voulu par les règles internationales ne constitueront pas le même potentiel de ressources selon qu'une partie d'entre eux est imposée dans le cadre d'une Patent Box puis via l'impôt complémentaire ou d'emblée comme un revenu ordinaire.

Dès lors, il est indispensable que les facteurs zêta soient ajustés pour avoir un seul et unique calcul du potentiel de ressources correspondant au moins au niveau d'imposition voulu par les nouvelles règles internationales. Ainsi, la RPT deviendrait nettement plus transparente pour l'ensemble des acteurs (cantons et Confédération). Les effets sur la RPT n'auraient aucune prise sur les décisions d'implantation ou non de multinationales. Nous admettons toutefois que ces questions soient reprises dans le cadre du prochain rapport d'évaluation de la RPT.

Vu le temps imparti pour la consultation et le caractère très technique des dispositions mises en consultation, nous renonçons à formuler des propositions formelles d'amendement et vous remercions par avance de prendre néanmoins les remarques qui précèdent en considération.

En vous remerciant de l'attention portée au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 avril 2022



Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

Two handwritten signatures in blue ink. The first signature is for L. Favre, and the second is for S. Despland.



Genève, le 13 avril 2022

**Le Conseil d'Etat**

1733-2022

Département fédéral des finances  
Monsieur Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

**Concerne : arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 11 mars 2022 adressé aux gouvernements cantonaux, vous invitez ceux-ci à prendre position sur le projet d'arrêté fédéral mentionné en titre.

**1. Généralités**

Le projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique représente un défi important pour la Suisse et en particulier pour les cantons qui seront chargés d'implémenter la réforme. La mise en œuvre de ce projet est essentielle pour permettre à la Suisse de rester attractive et aux cantons de conserver les recettes fiscales liées aux grands groupes d'entreprises, qui entrent dans le périmètre de la réforme. C'est pourquoi, le canton de Genève adhère à la décision du Conseil fédéral de mettre en œuvre ce projet en incluant les différentes règles de l'imposition minimale dans le droit national. Si tel n'était pas le cas, le substrat fiscal suisse, et le cas échéant étranger, serait exposé à une imposition par des Etats tiers. Il convient également de rappeler que ces règles permettent aux entreprises concernées d'atteindre l'imposition minimale de 15% en Suisse, dans un cadre stable et connu.

Notre Conseil soutient également le processus législatif envisagé par le Conseil fédéral, qui consiste à implémenter le projet de l'OCDE dans un premier temps par une modification de la Constitution fédérale et par la conception d'une ordonnance fédérale temporaire, et, dans un deuxième temps, par l'élaboration d'une législation ordinaire. Cette démarche permet à la Suisse de réagir rapidement et de manière précise à ce projet et à son évolution – encore incertaine – à l'échelle internationale.

D'autre part, nous ne sommes pas favorables à une entrée en vigueur rétroactive de la disposition constitutionnelle, tout en regrettant le risque que du substrat fiscal soit perdu pour l'année 2023 si des États tiers mettent déjà en œuvre des règles correspondantes cette année-là.

Enfin, et conformément au projet soumis à la présente consultation, il est impératif que la réforme soit mise en œuvre de manière ciblée. Seules les grandes entreprises concernées par le projet conjoint de l'OCDE et du G20 doivent être touchées par la modification du système fiscal, pas les PME. Ces dernières ont ainsi la garantie de ne pas être affectées par les règles extrêmement complexes de cette réforme.

## **2. Nouvelles dispositions constitutionnelles**

### **2.1. Préservation des intérêts de la Suisse**

La disposition telle que prévue dans le projet du Conseil fédéral permet à la Confédération d'édicter des prescriptions relatives à l'imposition particulière des grands groupes d'entreprises. Le canton de Genève estime qu'il conviendrait dans la mesure du possible de préciser explicitement dans la disposition constitutionnelle que les règles édictées par la Confédération sur une imposition des grands groupes se limiteront aux situations dans lesquelles les intérêts de la Suisse sont menacés par des mesures fiscales internationales. A ce sujet, il est renvoyé à l'annexe technique ci-jointe.

### **2.2. Préservation de l'autonomie des cantons et parts cantonales aux nouveaux impôts fédéraux**

Dans le projet soumis à consultation, il est fait référence à un impôt complémentaire **fédéral**<sup>1</sup>. Or, vos services indiquent (Note du DFF/AFC-CH du 24.03.2022 adressée à la CDF) que le législateur devra décider – après la phase transitoire – si l'impôt complémentaire est un impôt fédéral ou cantonal.

Le canton de Genève souhaite que le principe d'un impôt complémentaire fédéral pour le Pilier 1 et le Pilier 2 soit expressément fixé à l'article 129a P-Cst. Il est ainsi absolument essentiel de fixer simultanément, dans la Constitution (et non dans la disposition transitoire), la part cantonale. De cette manière, ces principes perdureront après le régime transitoire.

Il convient donc de revoir le projet soumis à consultation, en intégrant dans l'article 129a P-Cst. le principe d'un impôt fédéral ainsi que la répartition prévue de cet impôt entre les cantons et la Confédération. Par ailleurs, il est également nécessaire de procéder à quelques adaptations de l'alinéa 3 de l'article 129a P-Cst. (cf. annexe technique).

Cette solution semble préférable pour les raisons suivantes. Selon votre rapport explicatif, un impôt complémentaire fédéral donne l'assurance que le dispositif mis en place par la Suisse soit accepté au niveau international. Cet argument devrait perdurer après le régime transitoire. Cette solution permet ainsi d'éviter le risque de devoir légiférer, après la phase transitoire, dans tous les cantons pour prélever l'impôt complémentaire, ceci d'autant plus que la marge de manœuvre des cantons quant aux règles de l'OCDE à implémenter est très réduite, voire inexistante.

### **2.3. Disposition transitoire relative à la reprise des principes techniques de l'OCDE (article 197, ch. 14 P-Cst.)**

La disposition transitoire soumise à consultation reprend certains principes des règles modèles de l'OCDE qui, selon le processus prévu par le Conseil fédéral, seront ensuite complétés dans l'ordonnance temporaire.

Le canton de Genève est d'avis que la disposition transitoire est détaillée et technique, et donc peu claire pour le corps électoral. En conséquence, il vaudrait mieux, sous réserve

---

<sup>1</sup> Rapport explicatif, p.15

d'impératifs législatifs<sup>2</sup>, une disposition transitoire générale et simple (sans reprendre à ce stade certains principes des règles modèles de l'OCDE), renvoyant pour l'essentiel à la future ordonnance du Conseil fédéral. C'est cette dernière qui reprendrait alors en détail les règles modèles de l'OCDE.

En cas de maintien de la disposition transitoire détaillée, quelques ajustements à l'article 197, ch. 14 P-Cst. sont toutefois nécessaires (cf. annexe technique).

### **3. Recettes fiscales supplémentaires potentielles**

#### **3.1. Répartition des recettes entre la Confédération et les cantons et mesures d'accompagnement**

L'instauration d'un taux minimum d'imposition au niveau international implique que la concurrence au niveau fiscal se réduit. Par conséquent, la Suisse perd de son attractivité, car elle ne peut plus compenser par une politique fiscale favorable ses coûts élevés en comparaison internationale.

Au vu de ce qui précède, notre Conseil est convaincu de la nécessité de mettre en place des mesures d'accompagnement compatibles avec les exigences internationales et efficaces pour l'amélioration des conditions cadres. Cependant, les discussions au niveau des groupes de travail ont mis en évidence les difficultés de se conformer aux règles internationales, en particulier celles relatives aux aides d'Etat. Or, l'acceptabilité internationale des mesures d'accompagnement est un enjeu de la réforme. Par conséquent, nous demandons que la Confédération s'implique dans l'élaboration d'une réglementation et d'un catalogue de mesures conformes aux directives internationales, comme elle l'avait fait précédemment pour la détermination des mesures fiscales dans le cadre de RFFA, tout en fixant des limites afin d'éviter une concurrence intercantonale qui irait à l'encontre d'un développement économique harmonieux et équitable de la place économique suisse.

Notre Conseil est favorable à la proposition mise en consultation selon laquelle les recettes supplémentaires doivent revenir aux cantons concernés. Cependant, vu la nécessité d'un cadre fédéral pour les mesures d'accompagnement, nous sommes ouverts à un partage jusqu'à un maximum de 25% des recettes fiscales supplémentaires.

#### **3.2. Partage de l'impôt complémentaire entre les cantons, en cas de présence de la multinationale dans plusieurs cantons**

Le projet du Conseil fédéral fixe, dans la disposition transitoire, la répartition de l'impôt complémentaire national entre les cantons concernés selon le principe de la causalité (c'est-à-dire, en fonction de leur part à l'insuffisance de taxation calculée au niveau suisse).

Le canton de Genève comprend la logique économique d'une telle répartition. Toutefois, à ce stade, notre Conseil est d'avis qu'il est trop tôt pour fixer la manière de répartir l'impôt complémentaire national entre les cantons concernés, et ce pour les raisons suivantes.

Il demeure encore aujourd'hui des incertitudes quant au contenu des formulaires de déclaration prévus par l'OCDE. Il existe donc un risque que les autorités fiscales cantonales ne disposent pas des informations nécessaires à une répartition selon le principe de causalité. En fonction de la situation, il pourrait en résulter une complexité de mise en œuvre supplémentaire en Suisse et une charge administrative plus importante pour les entreprises et les cantons. Par ailleurs, il sera possible de déterminer cette répartition entre les cantons

---

<sup>2</sup> Par exemple si une disposition transitoire détaillée est nécessaire en vertu du principe de légalité en matière de droit fiscal, qui exige que les points essentiels soient fixés dans leurs grandes lignes.

concernés, idéalement selon le principe de causalité, dans l'ordonnance transitoire, lorsque la Suisse aura plus de visibilité sur les procédures prévues par l'OCDE. Quoiqu'il en soit, la fixation de ce principe de causalité dans la Constitution, en lieu et place de la disposition constitutionnelle transitoire, devrait être évitée.

#### **4. Péréquation financière**

Les règles actuelles de la péréquation financière permettent de prendre en compte l'augmentation des recettes fiscales supplémentaires en lien avec cette réforme et l'évolution des disparités entre cantons.

Nous sommes donc d'avis que la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC), qui vient tout juste d'être modifiée après de longues années de travaux, ne doit pas être revue, en raison également des risques que cela pourrait faire courir au projet soumis à notre consultation. Les effets de cette réforme sur la péréquation financière devront être analysés sur la base des données fiscales dans le cadre du rapport d'efficacité.

#### **5. Divers**

Nous sommes d'avis qu'il vaut la peine de poursuivre l'idée de nommer un canton de référence en ce qui concerne la perception de l'impôt complémentaire.

La surveillance de la Confédération en matière de perception de l'impôt complémentaire doit être réduite au minimum et seules les fonctions de surveillance nécessaires doivent être prévues.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et de l'attention que vous porterez à ces quelques lignes.

Veillez croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à : vernehmlassungen@estv.admin.ch

## **Annexe technique à la prise de position du CE-GE**

### **Préservation des intérêts de la Suisse (ch. 2.1. du courrier)**

Ces remarques concernent l'article 129a, al. 1 P-Cst. et sont alignées avec les positions de la CSI et de la CDF. Le DFF/AFC-CH, dans sa note du 24 mars 2022 adressée à la CDF, n'explique pas en quoi cette proposition réduit la « marge de manœuvre possible pour préserver les intérêts économiques et fiscaux de la Suisse dans le contexte du projet de l'OCDE ».

### **Préservation de l'autonomie des cantons et parts cantonales aux nouveaux impôts fédéraux (ch. 2.2. du courrier)**

Les adaptations nécessaires de l'article 129, al. 3 P-Cst. sont les suivantes :

- La lettre c prévue par le Conseil fédéral pourrait être supprimée (pas de nécessité de déroger de manière générale à la taxation et la perception par les cantons, ainsi qu'à la part des cantons), et remplacée pour une dérogation sur l'exécution (taxation/perception) limitée à la taxation/perception du Pilier 1. En effet, dans le cadre de l'imposition selon les principes de l'Etat de marché, les entreprises qui n'ont pas de présence en Suisse devraient être taxées dans les 26 cantons, ce qui ne semble guère praticable.
- La lettre d prévue par le Conseil fédéral pourrait être supprimée (conformément à la position CSI) car, en présence d'un impôt fédéral, il n'est plus nécessaire de déroger à l'autonomie tarifaire des cantons.

### **Disposition transitoire relative à la reprise des principes techniques de l'OCDE (article 197, ch. 14 P-Cst.) (ch. 2.3. du courrier)**

Les ajustements nécessaires relatifs à la disposition transitoire actuelle sont les suivants :

- L'alinéa 2, lettre c devrait être modifié (ou supprimé) :
  - Le terme « comptabilisés » pose problème car sur la base des règles de l'OCDE, les impôts comptabilisés ne sont pas forcément déterminants. Ainsi, l'application de la disposition en l'état ne conduit pas à un résultat correct.
  - L'expression « dans le compte de résultat » n'est pas claire puisqu'il pourrait s'agir du compte de résultat fiscal, du compte de résultat selon les prescriptions du Code des obligations, du compte de résultat selon les prescriptions des normes IFRS ou encore du compte de résultat selon les prescriptions de l'OCDE.
  - A ce stade, les propositions de modification seraient de préciser que les impôts déterminants sont définis dans les règles de l'OCDE ou de supprimer la lettre c.
- L'alinéa 2, lettre d devrait être modifié (ou supprimé) :
  - L'expression « Selon une norme comptable reconnue » n'est pas suffisamment claire (ex. : le code des obligations est une norme reconnue en Suisse pour la comptabilité, mais cette norme n'est pas déterminante dans le cadre du Pilier 2).
  - A ce stade, les propositions de modification seraient de préciser que le bénéfice déterminant est défini dans les règles de l'OCDE ou supprimer la lettre d.
  - S'agissant des comptes déterminants pour le pilier 2 (comptes GloBE), il serait opportun, au moment de la rédaction de l'Ordonnance fédérale, de s'interroger sur la possibilité d'exiger des comptes GloBE audités.

- S'agissant de l'alinéa 2, lettre i, nous vous renvoyons au chiffre 3.2 du courrier. A cet égard, nous relevons encore que l'exemple figurant en page 31 du rapport explicatif démontre que l'exercice sera compliqué lorsque le groupe disposera de nombreuses entités en Suisse et qu'il conviendra de reconstituer les données, qui ne seront peut-être pas disponibles dans le formulaire OCDE. Cette complexité sera d'autant plus importante qu'il conviendra de tenir compte du *carve-out* pour déterminer la responsabilité respective des entités à la sous-imposition.

Nous rappelons enfin que la répartition pourra être précisée dans l'ordonnance fédérale, à l'instar de ce qui est prévu pour la répartition de l'impôt RPII entre les cantons (la répartition entre les cantons n'a en effet été définie, ni dans la constitution, ni dans la disposition transitoire, le rapport explicatif précisant que la clé de répartition sera fixée par le Conseil fédéral).

- L'alinéa 2, lettre j devrait être modifié en précisant que l'impôt complémentaire est prélevé « sous réserve des droits d'imposition prioritaires des Etats étrangers », comme cela est indiqué en p. 15 du rapport du Conseil fédéral.

\*\*\*

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

**Par courriel en version PDF et Word**

Département fédéral des finances  
Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Delémont, le 12 avril 2022

**Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement jurassien a été invité par votre Département à se prononcer au sujet de la procédure de consultation mentionnée en objet et il vous en remercie.

De manière générale, le Gouvernement jurassien soutient la réponse du Conseil fédéral au projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique, dans la mesure où une réelle nécessité d'agir existe. Il est, en effet, impératif de pouvoir conserver les grands groupes d'entreprises en Suisse afin de garantir notamment l'encaissement des recettes fiscales et de maintenir les emplois. Le nombre de sociétés concernées par le pilier 2 dans le canton du Jura restera, a priori, très limité.

A l'instar des lignes directrices de la prise de position de la CDF du 31 janvier dernier, le Gouvernement jurassien soutient une mise en œuvre ciblée de la réforme qui ne devra concerner que les grands groupes d'entreprises et exclure les PME de son champ d'application. La volonté de la Confédération de préserver en Suisse l'encaissement des recettes fiscales en permettant aux entreprises suisses d'atteindre le taux d'imposition minimale de 15% est évidemment approuvée par notre canton. L'exécutif jurassien salue le fait que son autonomie et ses compétences en matière de taxation de l'impôt sur le bénéfice soient maintenues par le projet de la Confédération.

Par ailleurs, s'agissant des parts cantonales aux nouveaux impôts fédéraux, la compétence de la Confédération de percevoir de nouveaux impôts fédéraux exige que la part cantonale soit fixée simultanément dans la Constitution.

Les impacts de la réforme envisagée en termes de péréquation financière doivent, de l'avis du Gouvernement jurassien, faire l'objet d'une analyse approfondie. Il convient en particulier d'éviter de permettre aux cantons d'optimiser leurs contributions/recettes de la RPT par le choix de leur régime fiscal et d'éviter simultanément des inégalités de traitement non justifiées. A titre d'exemple, on peut mentionner la situation d'une société imposée à un taux réduit grâce à l'instrument de la « patent box ou de la super-déduction R&D », puis soumise au nouvel impôt complémentaire pour atteindre le taux minimum de 15 %. Grâce à l'application du facteur « zêta », elle ne représenterait pas, pour le canton concerné, le même potentiel de ressources que la même société, avec des revenus équivalents et un taux d'imposition équivalent, mais imposée d'emblée au taux ordinaire de 15 %, sans recours ni à la patent box ni à la super-déduction R&D ni à l'imposition complémentaire. Cette différence ne peut pas être justifiée et la RPT devra impérativement être corrigée en conséquence.

Par ailleurs, le projet de la Confédération qui stipule que les recettes provenant de l'impôt complémentaire reviennent aux cantons et sont prises en compte en tant que recettes fiscales supplémentaires issues de l'impôt sur le bénéfice dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges ne peut pas être soutenu sans réserve par l'exécutif cantonal.

En effet, afin d'éviter de nouvelles distorsions dans la péréquation des ressources et ainsi potentiellement déclencher des mesures correctrices dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité, le Gouvernement jurassien estime que l'art. 197 ch. 14 al. 6 du projet d'arrêté fédéral doit être nuancé. En ce sens, cet article pourrait prévoir que les recettes provenant de l'impôt complémentaire reviennent au moins à **50%** aux cantons. Un solde maximal de **50%** des potentielles recettes du nouvel impôt fédéral serait alloué à des projets destinés à renforcer l'attractivité de la place économique suisse dans son ensemble tels que par exemple dans les domaines de l'énergie ou de l'éducation (y compris les Hautes Ecoles spécialisées). Cette affectation doit avoir comme objectif de mettre à disposition une partie des montants à disposition suite à l'augmentation importante des recettes fiscales pour améliorer les conditions-cadres de l'ensemble des régions du pays. L'affectation des recettes devrait, également et obligatoirement, prendre en compte les régions périphériques et leur permettre d'améliorer aussi leurs conditions-cadres. En effet, si ces recettes devaient être uniquement utilisées pour financer par exemple la recherche de niveau international, le but initial ne serait pas atteint, les cantons accueillant ce type de recherche étant le plus souvent ceux qui verront leurs recettes fiscales augmenter de manière significative.

Les analyses à disposition montrent que cette réforme, bien que nécessaire, risque d'augmenter encore les disparités entre cantons. Il est important d'y être attentif et de trouver des solutions suscitant un large consensus afin de maintenir la cohésion nationale nécessaire au fonctionnement de notre pays et de nos institutions.

Pour le surplus, nous n'avons pas de remarque particulière à formuler à ce stade.

Le Gouvernement jurassien vous remercie de lui avoir donné la possibilité de prendre position à ce sujet et vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
David Eray  
Président



  
Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'État

Per Mail: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 20. April 2022

## **Vernehmlassung: Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Standortattraktivität der Schweiz besteht nicht nur aus steuerlichen Rahmenbedingungen**

In den letzten 10 Jahren intensiviert sich die Debatte um die internationale Unternehmenssteuerpolitik. Standen am Anfang Überlegungen zur Einschränkung der Steuerplanungsmöglichkeiten von international tätigen Unternehmensgruppen im Vordergrund, drängten sich zunehmend auch steuerpolitische Fragen im Zusammenhang mit der digitalisierten Wirtschaft auf. Vor diesem Hintergrund entwickelten die G20-Staaten gemeinsam mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eines der bedeutendsten Projekte in der internationalen Steuerpolitik, das so genannte OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft.

Als einer der erfolgreichsten Wirtschaftsstandorte weltweit mit starker internationaler Vernetzung stellen diese Entwicklungen die Schweiz vor gewisse Herausforderungen. Denn im internationalen Vergleich verfügt die Schweiz über attraktive steuerliche Rahmenbedingungen, welche im Rahmen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts angepasst werden müssen.

Für Die Mitte ist wichtig zu betonen, dass sich die Schweiz nicht allein aufgrund ihrer steuerlichen Rahmenbedingungen zu einem attraktiven und erfolgreichen Wirtschaftsstandort entwickelt hat. Auch die politische Stabilität basierend auf unserem direktdemokratischen Rechtsstaat, die hohe Aus- und Weiterbildungsqualität unserer Fachkräfte sowie die damit verbundene hohe Innovationskraft haben einen unschätzbaren Beitrag dazu geleistet.

### **Rechtssicherheit für alle betroffenen Akteure steht für Die Mitte im Fokus**

Die Mitte ist darum überzeugt, dass die Schweiz die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit dem OECD/G20-Projekt zweifellos ergeben, gut meistern und ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten kann.

Gerade aufgrund der verschiedenen Unklarheiten, die mit dem OECD/G20-Projekt einhergehen, soll Rechtssicherheit bei der Anpassung an die neuen internationalen Regelungen im Zentrum stehen. Das heisst einerseits, dass die wichtigsten Eckwerte jetzt zu definieren und diese auch im späteren Bundesgesetz wiederzufinden sind. Auch gilt es, jetzt schon den kantonalen Vollzug gegenüber den betroffenen Unternehmen möglichst einheitlich, klar und einfach vorzusehen. Andererseits ist es gerade für betroffene Unternehmen wichtig, dass die Umsetzung der neuen internationalen Regelungen auch den diesbezüglichen Anforderungen genügen. Dies ist ein wichtiger Aspekt der Rechtssicherheit. **Aus Sicht der Mitte liegt eine Umsetzung, die Rechtssicherheit schafft und gegenüber allen Akteuren auch gewährleistet, nicht nur im Interesse der betroffenen Unternehmen, sondern ist mit Blick auf die Standortattraktivität auch für die Schweiz von zentraler Bedeutung.**

### **Zeitliche Dringlichkeit rechtfertigt beschleunigtes Vorgehen des Bundesrates**

Der Bundesrat schlägt ein etappiertes Vorgehen vor, welches in einem ersten Schritt eine neue Verfassungsnorm vorsieht, die dem Bund die Kompetenz geben soll, das OECD/G20-Projekt umzusetzen. Dem Bundesrat

wird anschliessend in einer Übergangsbestimmung ermöglicht, die Mindestbesteuerung temporär auf dem Verordnungsweg durchzusetzen. Dieses Vorgehen unterstützt Die Mitte.

Das OECD/G20-Projekt besteht bekanntlich aus zwei Säulen, die sog. Marktstaatbesteuerung (Säule 1) und die Mindestbesteuerung (Säule 2). Weil die Arbeiten der OECD an der Säule 2 weit fortgeschritten sind, soll diese nun vordringlich umgesetzt werden. Konkret bedeutet dies für die Schweiz, dass ab dem 1. Januar 2024 andere Staaten von unter die neue international fallende Regelung, aber in der Schweiz ansässigen Unternehmensgruppen Steuern einverlangen könnten, sofern die Schweiz keine eigenen, international anerkannte Regelungen umgesetzt hat. Demzufolge kann die Schweiz die steigende Steuerbelastung für gewisse Unternehmen nicht verhindern, doch lassen sich durch die Anpassung des Steuersystems die wirtschaftspolitischen und fiskalischen Interessen nicht zuletzt der öffentlichen Hand wahren, so dass die einerseits die Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmen gewährleistet bleibt und andererseits die Mehreinnahmen in der Schweiz verbleiben können. Vor diesem Hintergrund unterstützt Die Mitte das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen ausdrücklich. Trotz der zeitlichen Dringlichkeit bleibt die direktdemokratische Mitsprache von Volk und Ständen gewahrt. Gleichzeitig ist, deren Zustimmung vorausgesetzt, eine rasche Umsetzung möglich.

**Verteilung der voraussichtlichen Mehreinnahmen: Anteil von 25%-50% für den Bund sind vorzusehen, weitere Verteil- bzw. Ausgleichsvarianten sind zu erarbeiten**

Der Bundesrat schlägt vor, dass die voraussichtlichen Mehreinnahmen aus der sogenannten Ergänzungssteuer vollumfänglich beim jeweiligen Kanton verbleiben sollen. Er begründet dies mit der Abschwächung des interkantonalen Steuerwettbewerbs durch die abnehmenden Differenzen. Diejenigen Kantone, die Einbussen bei der Standortattraktivität hinnehmen müssen, sollen hingegen mit den Mehreinnahmen diesen Entwicklungen entgegenwirken können.

**Aus Sicht der Mitte überzeugt diese Begründung nicht, weswegen sie diesem Vorschlag kritisch gegenübersteht.** Denn unter der allgemeinen Vorgabe, dass betroffene G20/OECD-Länder wie auch die Schweiz das OECD/G20-Projekt in einem engen Anwendungsbereich umsetzen wollen, bedeutet dies lediglich eine Anhebung der Steuersätze für grosse international tätige Unternehmensgruppen. Für KMUs oder rein national tätige Unternehmen ändert sich auch in der Schweiz nichts. Aus diesem Grund befürchtet Die Mitte, dass nur wenige ausgewählte Kantone von den hohen Mehreinnahmen profitieren werden. Damit könnten diese Kantone aber auch mehr Ressourcen für ihre eigene – im weitesten Sinne – Standortpolitik aufbringen, welche dann wiederum aber allen Unternehmen in diesem Kanton – also auch denjenigen, die nicht von der höheren Besteuerung betroffen sind – zugutekämen. Mittel- bis langfristig besteht damit die Gefahr einer spürbaren Zunahme der Disparitäten zwischen den Kantonen in einem Mass, das politisch kaum mehr Akzeptanz finden dürfte und auch Die Mitte klar ablehnt.

Vor dem Hintergrund dieser Problematik, aber auch um den Beitrag des Bundes für die hohe Standortattraktivität der Schweiz nicht gänzlich unberücksichtigt zu lassen, schlägt **Die Mitte vor, einen Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dem Bund direkt zufließen zu lassen.**

Die Mitte erachtet es deshalb als sinnvoll und gerechtfertigt, mindestens 25% bis zu 50% der Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer zugunsten des Bundes vorzusehen. Mit der erwarteten Zunahme an Disparitäten zeichnet sich im Rahmen des Nationalen Finanzausgleiches eine Mehrbelastung für den Bund ab. Nur schon diese Mehrbelastung legitimiert es, einen Teil der zusätzlichen Einnahmen dem Bund direkt zukommen zu lassen. Darüber hinaus schlägt Die Mitte vor zu prüfen, ob der restliche, den Kantonen zufließende Anteil, nach einer zu definierenden Skala (bspw. ähnlich NFA) interkantonal verteilt werden soll. **In jedem Fall fordert Die Mitte den Bundesrat auf, dem Parlament präzise Berechnungen sowie zusätzliche Verteil- und Ausgleichsvarianten nach den erwähnten Kriterien für die kommende Beratung vorzulegen.**

**(Rück)Verteilung an Bevölkerung zentraler Erfolgsfaktor**

Zentraler Aspekt für den politischen Erfolg dieser Vorlage – gerade auch vor dem Stimmvolk – wird der Umgang mit den voraussichtlichen Mehreinnahmen sein. Fordern gewisse Stimmen aus Angst vor dem Niedergang unserer Standortattraktivität das vollständige Zurückfliessen der Gelder an die Wirtschaft, verlangen andere wiederum eine vollumfängliche Umverteilung an die Bevölkerung.

Für die Mitte steht ausser Frage, dass ein **Teil der Mehreinnahmen den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommen muss**. Ungeachtet, ob dies durch die Kantone oder durch den Bund geschieht. Die Menschen in der Schweiz sollen von den voraussichtlichen Mehreinnahmen direkt profitieren können. Die Mitte ist sich bewusst, dass der Wohlstand der Schweiz auf wirtschaftlichem Wachstum und solidarischem Handeln fusst. Die letzten steuerpolitischen Abstimmungen haben gezeigt, dass die Mehrheitsfähigkeit solcher Vorlagen ohne breite Unterstützung breiter Teile der Bevölkerung nicht gegeben ist.

Dennoch ist für Die Mitte klar, dass die **Standortpolitik** sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene nicht ausser Acht gelassen werden kann. Klar ist aber auch, dass der Spielraum für fiskalische Massnahmen (bspw. Steuererleichterungen für Grossunternehmen) aufgrund des neu einzuführenden OECD-Steuermechanismus stark beschränkt ist. Es wäre darum vermessen und nicht zielführend, Massnahmen im Graubereich anzustreben. Wegen einer drohenden Nachbesteuerung im Ausland hätten gerade auch die betroffenen Unternehmen nichts davon – insbesondere keine Rechtssicherheit.

Nach Ansicht der Mitte sollen Bund und Kantone ihre verbleibenden Handlungsspielräume durchaus nutzen. Allerdings braucht es neben einer rechtssicheren Ausgestaltung klare erkennbare positive Effekte für die Volkswirtschaft und Gesellschaft, wobei Mitnahmeeffekte zu verhindern sind. Schliesslich dürfen mögliche Massnahmen nicht dazu führen, dass aufgrund der Finanzhilfen des Bundes der kantonale Mitteleinsatz reduziert wird.

Aus Sicht der Mitte soll darum prioritär die **Fachkräftemangelproblematik** angegangen werden. In diesem Zusammenhang sieht die Mitte erhebliches Potenzial bei **Aus- und Weiterbildungsmassnahmen**. Darüber hinaus könnte auch der **Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten** einen erheblichen Beitrag leisten. Mit solchen Massnahmen könnten neben der allgemeinen Stärkung des Standorts Schweiz vor allem auch die Bürgerinnen und Bürger direkt von den Mehreinnahmen profitieren. Sind es doch alles Massnahmen, mit denen auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert würden. Als direkte Standortpolitik für Unternehmen sieht Die Mitte einen gewissen Handlungsspielraum bei der steuerlichen Berücksichtigung von Ausgaben für **Forschung und Entwicklung**. Klar ist bei letzterer, dass die Ausgestaltung zwingend international konform sein muss.

Darüber hinaus weist Die Mitte darauf hin, dass die **öffentliche Hand sich mit enormen Herausforderungen in den kommenden Jahren** konfrontiert sieht. So gilt es, die Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft unter anderem mit einer ausgewogenen und sozialverträglichen AHV-Finanzierung zu garantieren, die Beseitigung der steuerlichen Diskriminierung von Ehepaaren endlich zu ermöglichen, die Problematik der hohen Gesundheitskosten anzugehen oder auch eine nachhaltige Stromversorgungssicherheit und die notwendige Energiewende voranzutreiben. Für Die Mitte ist deswegen klar, dass ein Teil der voraussichtlich zusätzlichen Mittel prioritär zur Bewältigung dieser Herausforderungen eingesetzt werden soll.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

## Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Bern, 19.04.2022 / CW  
VL OECD

Per Email an:

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

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

### **Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

#### **Ausgangslage**

Das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist das derzeit bedeutendste Projekt in der internationalen Steuerpolitik. Es hat eine stärkere Einschränkung bzw. teilweise Aushebelung des internationalen Steuerwettbewerbs zum Ziel. Die multilaterale Lösung der OECD soll einen Flickenteppich nationaler Digitalbesteuerungen verhindern und dadurch zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit, Doppel- und Überbesteuerungen führen. Das Projekt basiert auf zwei Säulen, welche aufgrund unterschiedlich fortgeschrittener Arbeiten in zwei getrennten Vorlagen umgesetzt werden. Mit dem Entwurf des Bundesrates wird nun die Umsetzung der Säule 2 vorgeschlagen, welche die Einführung einer Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse Unternehmensgruppen mit einem weltweiten Jahresumsatz von mindestens 750 Mio. Euro vorsieht.

FDP.Die Liberalen erachtet diese Mindestbesteuerungspläne der OECD im Grundsatz als falsch. Wir sind uns jedoch bewusst, dass eine Umsetzung des Projektes unausweichlich ist. Die Nichtübernahme in das nationale Recht würde der Schweiz primär Nachteile verschaffen, sobald das Ausland die sogenannte Income Inclusion Rule (IIR) bzw. Undertaxed Payment Rule (UTPR) einführt und daraus neue Besteuerungsrechte gegenüber Schweizer Unternehmen ableitet. Es ist darum aus Sicht der FDP sinnvoller, dass die Schweiz mutmassliche Mehreinnahmen für Massnahmen nutzt, die dem Erhalt der Standortattraktivität dienen, als dass dieses zusätzliche Steuersubstrat ins Ausland abfließt. Dadurch bleiben von der Regelung betroffene Konzerne auch zusätzliche Steuerverfahren im Ausland erspart. Es gilt daher, die bestmögliche Umsetzung im Interesse der Schweiz zu garantieren und die Schweizer Standortattraktivität auch für die Zukunft zu sichern. Dafür braucht es aber in der nationalen Umsetzung noch weitere Verbesserungen.

#### **Nationale Umsetzung**

##### **Prozedurales Vorgehen**

Der Bundesrat schlägt einen Verfassungsartikel als Grundlage für eine nationale Umsetzung der OECD-Mindeststeuer vor. Basierend auf den Übergangsbestimmungen zum neuen Verfassungsartikel soll die Mindestbesteuerung auf dem Verordnungsweg temporär geregelt und von den Kantonen umgesetzt werden. Dies würde eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2024 erlauben, womit der international vorgegebene Fahrplan eingehalten werden kann. Die Verordnung soll anschliessend durch ein im ordentlichen Verfahren beschlossenes Bundesgesetz abgelöst werden. Die FDP kann das gewählte etappierte Vorgehen aufgrund der Dringlichkeit nachvollziehen, auch wenn es nicht dem üblichen

gesetzgeberischen Prozess entspricht. Der Verfassungsartikel sollte einfach und verständlich formuliert sein und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse beinhalten.

### Beantragte Neuregelung

Konkret plant der Bundesrat, die Mindestbesteuerung mit einer Ergänzungssteuer sicherzustellen, welche bei den grossen Unternehmensgruppen, die in den Anwendungsbereich der OECD Regeln fallen, die Differenz zwischen einer allfälligen tieferen Besteuerung und der Mindeststeuer von 15 Prozent ausgleicht. Die Kantone erheben diese Steuer und entscheiden, wofür die zusätzlichen Steuereinnahmen verwendet werden. Grundsätzlich begrüsst die FDP die vorgeschlagene nationale Umsetzung, wobei diese so zu gestalten ist, dass Wettbewerbsverzerrungen möglichst vermieden werden. Die Einführung einer neuen, zusätzlichen Bundessteuer mit einem restriktiven Anwendungsbereich ermöglicht eine relativ einfache Handhabung. Von grösster Bedeutung ist allerdings, dass für Veranlagung und Bezug administrativ möglichst einfache Prozesse in Abstimmung mit den Kantonen und betroffenen Kreisen gefunden werden (z.B. bezüglich der Ausscheidung von Ergänzungssteuern). Trotzdem benötigt es einige Präzisierungen.

### Begrenzung Steuerkompetenz

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht eine deutliche Ausdehnung der Bundeskompetenzen im Steuerbereich vor, indem auch künftigen internationalen Entwicklungen Rechnung getragen wird. Die neuen Bestimmungen sollen sich jedoch einzig auf das aktuelle OECD-Steuerprojekt begrenzen. Wir beantragen folglich, dass dies in der Umsetzung auf Verfassungs- und Gesetzesebene präzisiert wird. Zudem würde der Bund ermächtigt, zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft von den maximalen Steuersätzen gemäss Art. 128 der Bundesverfassung abzuweichen. Diese Verfassungsbestimmung sollte jedoch viel präziser formuliert werden, um den Unterschied zwischen juristischen und natürlichen Personen ausreichend Rechnung zu tragen.

### Verteilung und Verwendung der Ergänzungssteuereinnahmen

Richtig ist es, die Ergänzungssteuereinnahmen den Kantonen zur Verfügung zu stellen. Denn die zur Erhebung der Ergänzungssteuer verpflichteten Kantone werden direkt mit einem Verlust steuerlicher Attraktivität konfrontiert sein. Mit den zusätzlichen Steuereinnahmen können sie zeitgerecht und möglichst nahe an den kantonalen Bedürfnissen und Gegebenheiten die absehbaren Nachteile kompensieren. Eine Aufteilung der Ergänzungssteuereinnahmen auf Kantone und Bund kommt für die FDP nur in sehr beschränktem Umfang und im Rahmen einer einvernehmlichen Regelung in Frage. Diese müsste zum Ziel haben, die Verteilung der Mittel unter den Kantonen zu verbessern. Falls Mittel von den Kantonen an den Bund fliessen sollten, wäre dies über einen höheren Anteil der Kantone an den Bundessteuereinnahmen oder durch eine höhere Bundesbeteiligung am Nationalen Finanzausgleich (NFA) zu kompensieren.

Die OECD/G20-Steuerpläne werden zudem einen erheblichen Einfluss auf die Schweizer Standortattraktivität haben. Folglich wäre es aus Sicht der FDP angebracht, dass die Kantone die aus der Ergänzungssteuer gewonnene Mehreinnahmen primär wieder zugunsten der Stärkung der Standortvorteile einsetzen.

### Kompensationsmassnahmen

Es ist der FDP klar, dass es aufgrund des negativen Einflusses auf die Standortattraktivität zusätzliche Kompensationsmassnahmen brauchen wird. Mit dem Wegfall von Steuervorteilen fallen nämlich bestehende Standortnachteile (wie das hohe Kostenniveau in der Schweiz) zukünftig stärker ins Gewicht. Wir werden uns deshalb für zielgerichtete Entlastungsmassnahmen auch zugunsten der von der Mindeststeuerregelung betroffenen Unternehmen und damit für den Erhalt der hohen Wertschöpfung und qualifizierten Arbeitsplätzen in der Schweiz einsetzen. In Erwägung gezogen werden könnten beispielsweise eine Herabsetzung anderer Steuern und Abgaben (wie z.B. Sozialabgaben) in ähnlichem Umfang.

Mit dem Steuerprojekt der OECD/G20 wird der Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen noch lange nicht vorbei sein, andere Faktoren werden an Bedeutung gewinnen. Die bestehenden Standortvorteile müssen daher bewahrt und weiter ausgebaut und die Standortnachteile reduziert

werden. Insbesondere der Regulierungsabbau, die Modernisierung der Berufsbildung und die Digitalisierung der Verwaltung müssen vorangetrieben werden. Zudem soll vermehrt ein Schwerpunkt auf die Stärkung der internationalen Vernetzung gesetzt werden. In diesem Kontext ist es von besonderer Bedeutung, möglichst rasch eine Lösung zur Weiterentwicklung der bilateralen Beziehungen mit der EU zu finden. In diesem Sinne forderten wir bereits in unserem [Positionspapier](#) «Vorwärtsstrategie für die Schweiz» (2019), auch in Hinblick des OECD/G20-Steuerprojekts, die Rahmenbedingungen durch eine aktive Strategie gezielt zu stärken und Wettbewerbsnachteile abzuschaffen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen  
Der Präsident



Thierry Burkart  
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



**GRÜNE Schweiz**

Waisenhausplatz 21  
3011 Bern

Raphael.noser@gruene.ch  
031 326 66 07

Eidgenössisches  
Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 14. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

**GRÜNE begrüßen grundsätzlich die Einführung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz**

Die Tiefsteuerstrategie der Schweiz und anderer Steueroasen ist ein wesentlicher Treiber der globalen Ungleichheit. Allein durch Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne entgehen Ländern mit tiefen und mittleren Einkommen jährliche Steuereinnahmen in der Höhe von rund 30 Milliarden Dollar.<sup>1</sup> Und auch innerhalb der Schweiz wird die Ungleichheit durch den interkantonalen Steuerwettbewerb weiter verschärft. Vor diesem Hintergrund begrüßen die GRÜNEN, dass der Bundesrat die OECD-Steuerreform umsetzen will. Da die Besteuerung der digitalen Wirtschaft (Säule 1) noch nicht spruchreif ist, geht es in einem ersten Schritt um die Einführung einer Mindeststeuer von 15 % für Unternehmensgruppen mit einem jährlichen Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro. Die Reform wird die Ungerechtigkeiten des globalen Steuersystems, von welchem die Schweiz besonders profitiert, allerdings nicht beheben. Dafür ist der Mindeststeuersatz von 15% klar zu tief angesetzt. Immerhin aber wird damit dem aggressiven Steuerwettbewerb eine erste – wenn auch zu tiefe – Grenze gesetzt.

---

<sup>1</sup> Siehe [Berechnung der Ökonomen Petr Janský und Miroslav Palanský \(2019\)](#).

Oberstes Ziel der GRÜNEN ist eine ehrliche Umsetzung der OECD-Steuerreform in der Schweiz. Um das Harmonisierungsziel zu erreichen, sind allerdings noch Anpassungen an der Vernehmlassungsvorlage notwendig. Die GRÜNEN werden die Umsetzung der Reform letztlich daran messen, ob diese zu mehr und nicht zu weniger Steuergerechtigkeit führt. Sie erwarten vom Bundesrat diesbezüglich auch, dass sich dieser für einen raschen Abschluss – und die anschliessende Ratifizierung – eines multilateralen Abkommens zur Umsetzung der Säule 1 der OECD-Steuerreform (Marktstaatbesteuerung) einsetzt.

Um den Firmenstandort Schweiz machen sich die GRÜNEN keine Sorgen. Die Schweiz wird auch nach der Einführung der OECD-Mindeststeuer ein global attraktiver Firmenstandort bleiben. Dafür verantwortlich sind die hervorragenden Standortbedingungen, wie etwa die gut ausgebaute Infrastruktur, die Rechtssicherheit, der Zugang zu Fachkräften und die hohe Lebensqualität. Die GRÜNEN werden sich dafür einsetzen, dass die Schweiz das Projekt der OECD-Steuerreform zum Anlass nimmt, um die Wirtschaftspolitik der Schweiz auf die Stärkung von Innovation und den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur auszurichten – und nicht auf das Absaugen von Steuersubstrat aus anderen, zumeist ärmeren Staaten.

### **Anpassung 1: Einnahmen an den Bund statt an die Kantone**

Gemäss dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Verteilmechanismus würden die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollständig bei den betroffenen Kantonen verbleiben. Von diesen Zusatzeinnahmen würde also genau diejenigen Kantone profitieren, welche in der Vergangenheit – und im Wissen um die Harmonisierungsbestrebungen der OECD – den schädlichen Tiefsteuerwettbewerb angeheizt haben. Die GRÜNEN beantragen dem Bundesrat ein alternatives Modell: Die Erhebung der Ergänzungssteuer soll demnach zwar weiterhin durch die Kantone erfolgen, die zusätzlichen Einnahmen aber sollen vollständig dem Bund zukommen.<sup>2</sup> Eine solche alternative Verteilung hat der Bundesrat auf Seite 16 des Vernehmlassungsberichts in Ansätzen auch bereits skizziert – sie könnte rasch umgesetzt werden.

Die Ausgaben des Bundes haben in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Neben der Bewältigung der Corona-Pandemie ist dies auch auf verschiedene Investitionen in die öffentliche Infrastruktur – etwa im Bereich des öffentlichen Verkehrs oder der familienergänzenden Kinderbetreuung – zurückzuführen. Für die Bewältigung der grossen ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen sind heute zudem weitere Investitionen des Bundes notwendig. Das sind namentlich die Verringerung der globalen Ungleichheit, das Aufhalten des Biodiversitätsverlustes sowie die Bekämpfung der Klimakrise mit einer raschen, sozialverträglichen Dekarbonisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer ermöglichen es, die dafür nötigen Zukunftsinvestitionen sowohl in der Schweiz wie auch international rasch umzusetzen – und somit einen Beitrag nicht nur zur Lebensqualität, sondern auch zur Attraktivität der Schweiz als Unternehmensstandort zu leisten. Als reiches Land, welches massgeblich vom internationalen Tiefsteuerwettbewerb profitiert, soll die Schweiz dabei auch ihre globale Verantwortung wahrnehmen und ärmere Staaten bei der Bewältigung dieser Herausforderungen unterstützen.

---

<sup>2</sup> Denkbar wäre für die GRÜNEN auch eine Umsetzung der OECD-Steuerreform durch eine Anhebung der Gewinnsteuersätze in den betroffenen Kantonen für *alle* Unternehmen. Eine solche Harmonisierung der Steuersätze, welcher ebenfalls im Sinne der OECD-Steuerreform wäre, würde auch den schädlichen interkantonalen Steuerwettbewerb stärker begrenzen.

Die GRÜNEN schlagen darum vor, dass mit den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer ein Fonds geöfnet wird, welcher zusätzliche Investitionen tätigt, die sowohl dem Klimaschutz als auch der Erreichung der UNO-Nachhaltigkeitsziele dienen – z.B. im Rahmen der internationalen Klimafinanzierung. Die Einnahmen, die zu einem substantiellen Teil aus Gewinnverschiebung aus ärmeren Staaten stammen, könnten so auch teilweise in die Herkunftsländer zurückverteilt werden. Der Investitionsfonds soll ausserdem so ausgestaltet werden, dass er auch die Wirtschaft in der Schweiz nachhaltig stärkt: In der Schweiz ansässige Unternehmen sollen bei der Dekarbonisierung ihrer Tätigkeiten, Liegenschaften und Geschäftsfeldern – und der dafür notwendigen Ausbildung von Fachkräften – unterstützt werden. Dies könnte etwa auch durch die Finanzierung eines Bürgerschaftsprogramms erreicht werden, mittels welchem Unternehmen kostenlose oder vergünstigte Kredite für Investitionen in die Energieeffizienz, in die CO<sub>2</sub>-Reduktion, in die Forschung und Entwicklung von klimafreundlichen Technologien, Dienstleistungen und Produkten oder der dazu notwendigen Weiterbildungen und Umschulung zur Verfügung gestellt werden.<sup>3</sup>

### **Anpassung 2: Umgehung der Mindestbesteuerung verhindern**

Aus Sicht der GRÜNEN muss bei der Umsetzung der OECD-Steuerreform verhindert werden, dass die zusätzlich generierten Einnahmen dafür verwendet werden, neue Kompensationsmassnahmen, Steuerprivilegien und Subventionen für die von der Reform betroffenen Unternehmen einzuführen. Dies würde die Idee einer globalen Mindeststeuer untergraben und gleichzeitig zu neuen Marktverzerrungen und ungleichen Wettbewerbsbedingungen für kleinere und mittlere Unternehmen führen. Ungerechtfertigte Kompensationen können am effizientesten verhindert werden, indem die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollständig dem Bund zukommen, wie dies die GRÜNEN in Punkt 1 vorschlagen. Sollte der Bundesrat dennoch an der von ihm vorgeschlagenen Verteilung festhalten, beantragen die GRÜNEN, dass dieser den Kantonen mittels verbindlicher Vorgaben enge Grenzen bezüglich sogenannter Kompensationsmassnahmen setzt – und somit eine Umgehung der Mindestbesteuerung regulatorisch verhindert.

### **Anpassung 3: Begrenzung der Verfassungsbestimmung auf die Umsetzung der OECD-Steuerreform**

Der neu einzuführende Artikel 129a BV ist, so wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wird, gefährlich weit gefasst. Er eröffnet dem Gesetzgeber auch neue Spielräume, um bei zukünftigen Steuervorlagen beispielsweise von den Prinzipien der Rechtsgleichheit oder der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abzuweichen. Damit würde durch die Hintertür eine verfassungsmässige Grundlage für neue Steuerprivilegien speziell für grosse Konzerne eingeführt, die heute so nicht existiert. Das kann jedoch nicht das Ziel einer Reform sein, die eigentlich die globale Steuergerechtigkeit stärken soll. Die GRÜNEN beantragen dem Bundesrat, den entsprechenden Artikel in der Bundesverfassung explizit auf die Umsetzung der ersten und der zweiten Säule der OECD-Steuerreform einzugrenzen. Wenn der Bundesrat darüber hinaus neue, nach dem heutigen Recht nicht verfassungskonforme Steuerprivilegien und Wettbewerbsverzerrungen ermöglichen will, etwa die Einführung einer Tonnagesteuer für die internationale Seeschifffahrt, soll er diesen Vorschlag der Stimmböckerung in einer separaten Abstimmung vorlegen.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu auch die Motion 21.3973 Michaud Gigon «[Bürgerschaftsprogramm für Schweizer KMU für Investitionen in klimafreundliche Technologien und in die Digitalisierung](#)» sowie die Vernehmlassungantwort der GRÜNEN zum [Covid-19-Solidarbürgerschaftsgesetz](#).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Balthasar Glättli in black ink.

Balthasar Glättli  
Präsident

Handwritten signature of Raphael Noser in black ink.

Raphael Noser  
Fachsekretär

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

19. April 2022

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Co-Generalsekretär, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen unterstützen die Vorlage. Die Besteuerung von international tätigen Unternehmen ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Debatten, so namentlich bei der OECD und den G20-Staaten. Ein wichtiges Grundanliegen ist es dabei, die Steuerregeln so anzupassen, dass die Steuern vermehrt dort anfallen, wo sich die Substanz der Unternehmen befindet bzw. wo sie im Markt tätig sind. Dieses Anliegen ist sachgerecht und zu unterstützen. Die Grünliberalen begrüssen daher, dass der Bundesrat diese Entwicklungen mitträgt und namentlich das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft umsetzen will. Gleichzeitig ist es richtig und wichtig, dass die Umsetzung so erfolgt, dass der Schweizer Wirtschaftsstandort möglichst attraktiv, der interkantonale Standortwettbewerb fair und der administrative Aufwand so tief wie möglich bleibt.

Konkret sind die Grünliberalen damit einverstanden, dass die Säule 2 des OECD/G20-Projekts (Mindestbesteuerung) mittels einer Ergänzungssteuer der betroffenen Unternehmen erfolgen soll. Diese kommt zur Anwendung, wenn das Unternehmen einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro erreicht und die Mindestbesteuerung in der Schweiz 15 % unterschreitet.

Nicht einverstanden sind die Grünliberalen jedoch mit dem Vorschlag, dass die Ergänzungssteuer zwingend von den Kantonen veranlagt und bezogen wird und dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollständig an die Kantone gehen. **Die Erträge der Ergänzungssteuer sollen zu einem wesentlichen Teil auch an den Bund gehen** und z.B. je zur Hälfte auf den Bund und die Kantone verteilt werden. Der Ertragsanteil der Kantone wird gemäss der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt. Im Einzelnen:

### 1) Die Ergänzungssteuer ist eine Bundessteuer

Die Ergänzungssteuer wird auf der Grundlage einer vom Bund festgelegten Regelung veranlagt und bezogen. Es handelt sich damit – wie der erläuternde Bericht richtigerweise festhält – um eine Bundessteuer. Es ist deshalb sachgerecht, dass die Erträge der Ergänzungssteuer zu einem wesentlichen Teil dem Bund zukommen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene exklusive Verteilung auf die Kantone widerspricht dem föderalistischen Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Zudem fallen heute etwas mehr als 50 Prozent der Gewinnsteuererträge beim Bund an. Im Vergleich zu den Einkommenssteuern der natürlichen Personen spielen deshalb der Föderalismus und der Steuerwettbewerb eine kleinere Rolle. Eine vollständige Verteilung des Ertrags an die Kantone ist deshalb nicht gerechtfertigt.

## *2) Mehrbelastung des Bundes durch die Auswirkungen auf den Finanzausgleich*

Ein Ertragsanteil für den Bund ist auch deshalb gerechtfertigt, weil aufgrund der Auswirkungen der Ergänzungssteuer auf den nationalen Finanzausgleich mit einer Mehrbelastung des Bundes in dreistelliger Millionenhöhe gerechnet werden muss. Eine finanzielle Belastung des Bundes bei gleichzeitig hohen Mehreinnahmen für einzelne (Tiefsteuer-)Kantone lässt sich finanzpolitisch nicht rechtfertigen. Zudem gefährdet eine solche Konstellation die Mehrheitsfähigkeit der Vorlage an der Urne. Unser Vorschlag hingegen ist eine ausgewogene Lösung, von welcher der Bund und alle Kantone von den Mehrerträgen profitieren. Hinzu kommt, dass die internationale Akzeptanz und Glaubwürdigkeit der Ergänzungssteuer höher ist, je stärker sie als Bundessteuer und nicht als kantonale Steuer ausgestaltet ist und als solche wahrgenommen wird.

## *3) Die Veranlagung und Erhebung durch den Bund ist administrativ einfacher und fördert eine einheitliche Veranlagung und ein einheitlicher Bezug der Ergänzungssteuer*

Die technische Konzeption des OECD-/G20-Projekts steht teilweise in Konflikt mit dem föderalistischen Steuersystem der Schweiz. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das länderweise Blending, d.h. die aggregierte Betrachtung sämtlicher Geschäftseinheiten eines Staates. Ein Kanton kann allein aufgrund der steuerlichen Situation der bei ihm ansässigen Geschäftseinheiten nicht beurteilen, ob die Unternehmensgruppe die Mindestbesteuerung in der Schweiz erreicht. Die Veranlagung erfordert deshalb gegebenenfalls eine aufwändige und komplizierte Zusammenarbeit der Steuerverwaltungen mehrerer Kantone. Zwar haben die Kantone gemäss erläuterndem Bericht signalisiert, dass sie einen dezentralen Vollzug vorziehen und den damit verbundenen administrativen Mehraufwand in Kauf nehmen, da sie positive Erfahrungen mit den bestehenden Steuerverfahren vor den kantonalen Behörden hätten. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Zum einen wird sich die Bemessungsgrundlage der Ergänzungssteuer, welche auf Vorgaben der OECD beruhen wird, stark von den Bemessungsgrundlagen gemäss kantonaler Steuergesetzgebung und DBG unterscheiden. Zudem gibt es heute keine Steuer, welche einen ähnlichen Prozess aufweist, weshalb die Abläufe in den Kantonen neu definiert werden müssen. Ausserdem besteht die Gefahr von Doppelspurigkeiten, wenn jeder Kanton die für die Ergänzungssteuer notwendigen personellen Kapazitäten aufbaut.

## *4) Ein hoher Ertragsanteil der Kantone birgt das Risiko eines unfairen Standortwettbewerbs*

Auch steuerpolitische Gründe sprechen für einen Ertragsanteil des Bundes und eine gleichmässige Verteilung des Kantonsanteils an die Kantone gemäss der Wohnbevölkerung. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung begünstigt den Status-Quo und die bereits steuergünstigen Kantone übermässig stark. Würden die Erträge der Ergänzungssteuer vollständig an die Kantone mit einer Unterbesteuerung verteilt, so werden diese Kantone im Standortwettbewerb bevorzugt, insbesondere wenn im Kanton bereits viele von der Mindeststeuer betroffene Unternehmen angesiedelt sind. Die zusätzlichen Mittel könnten unter anderem für die Senkung der ordentlichen Kantonssteuersätze für natürliche und/oder juristische Personen eingesetzt werden, wodurch diese Kantone im nationalen Steuerwettbewerb, d.h. bei den nicht von der Mindeststeuer betroffenen Unternehmen und den natürlichen Personen, ihren Standortattraktivität weiter ausbauen könnten. Kantone, welche mit Mehrerträgen aus der Ergänzungssteuer rechnen können, haben bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Verteilung des Ertrags im Grunde genommen bereits heute einen Anreiz, ihre ordentlichen Steuersätze zu senken, im Wissen darum, dass entsprechende Ertragseinbussen später mit dem Ertrag aus der Ergänzungssteuer kompensiert werden dürften. Kommt der Hauptteil der Ertragssteuer hingegen dem Bund zu und wird der Kantonsanteil gleichmässig auf die Kantone verteilt, so verkleinern sich diese Effekte. Alle Kantone haben die gleich Voraussetzung, mit standortpolitischen Massnahmen ihre Attraktivität zu erhalten.

Besonders gravierend und stossend wären die Auswirkungen auf die Voraussetzungen im Steuerwettbewerb bei Konstellationen, bei denen die Abweichungen zwischen den Bemessungsgrundlagen gemäss kantonaler Steuergesetzgebung (bzw. StHG) und der OECD-Mindeststeuer besonders gross ausfallen, z.B. bei Step-up-Aufdeckungen im Rahmen der STAF-Übergangslösungen. Es kann eintreten, dass die Steuerbelastung gemäss kantonaler Steuergesetzgebung Null beträgt und die Ergänzungssteuer somit 15 Prozent.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Verteilung der Ergänzungssteuer kann zudem externe Effekte zwischen den Kantonen zur Folge haben. Dies zeigt sich eindrücklich am Schema auf Seite 31 des

erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage. Die Ergänzungssteuer führt in diesem Beispiel gesamtschweizerisch zwar zu einer Gesamtsteuerbelastung von 15 Prozent. Im Kanton A resultiert hingegen lediglich eine Gesamtsteuerbelastung von 14%, in Kanton B von 13%. Die Steuerbelastung im Kanton C bleibt bei 18%, da Kanton C keinen Anteil an der Ergänzungssteuer erhält. In den Kantonen A und B herrscht somit weiterhin eine Unterbesteuerung. Diese ist jedoch nur deshalb möglich, weil der Kanton C eine Steuerbelastung von über 15% aufweist. Diese «Überbesteuerung» im Kanton C kompensiert teilweise die Unterbesteuerung in den Kantonen A und B und reduziert somit die Ergänzungssteuer. Die Steuerbelastungen der Kantone werden dadurch interdependent. Dies führt dazu, dass in solchen Konstellationen Kantone mit tiefen Steuern einen zusätzlichen Anreiz haben, ihre Steuersätze weiter zu senken, um einen möglichst hohen Anteil der Ergänzungssteuer zu erhalten und gleichzeitig ihre steuerliche Standortattraktivität zu steigern.

Wie bereits erwähnt erhalten die Kantone durch ihren Anteil an der Ergänzungssteuer finanzielle Mittel, um Massnahmen zum Erhalt der **Standortattraktivität** zu ergreifen. Dabei sind auch nicht-steuerliche Massnahmen denkbar, z.B. die Förderung von Forschung und Entwicklung. Die Kantone kennen die bei ihnen angesiedelten Unternehmen und können daher am besten beurteilen, welche Massnahmen geeignet und nötig sind. Selbstverständlich müssen die Massnahmen **mit den internationalen Vorgaben vereinbar, allgemein zugänglich und volkswirtschaftlich sinnvoll** sein. Der Bund sollte über die Verwendung der Mittel keine Vorgaben machen, die über solche allgemeinen Grundsätze hinausgehen.

Weiter sind die Grünliberalen mit dem vorgeschlagenen **prozeduralen Vorgehen** einverstanden: Um die knappen internationalen Fristen einhalten zu können, wird der Bundesrat direkt gestützt auf die neue Verfassungsbestimmung eine befristete Verordnung erlassen. Diese wird in einem zweiten Schritt – so bald wie möglich – von einem Bundesgesetz des Parlaments abgelöst.

Zum vorgeschlagenen **Verfassungstext** haben die Grünliberalen einen Vorbehalt: Gemäss Artikel 129 Absatz 3 VE-BV sollen in bestimmten Fällen Abweichungen von verfassungsmässigen Grundsätzen zulässig sein, so etwa vom Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung. Gemäss der Formulierung im Vorentwurf sind solche Abweichungen erlaubt, «soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist». Diese Formulierung geht zu weit und wird abgelehnt. Die Abweichungen sind auf das nötige Mass zu beschränken und sollen nicht darüber hinausgehen. Formulierungsvorschlag: «Soweit es aufgrund der internationalen Entwicklungen erforderlich ist, kann er [der Bund] zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft abweichen von (...)».

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Kathrin Bertschy, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen  
Parteipräsident

Ahmet Kut  
Co-Generalsekretär

---

Bundesrat Ueli Maurer  
Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Elektronisch an:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto: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)**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

#### **Zusammenfassung**

**Die Schweiz verfügt derzeit über eines der kompetitivsten Unternehmenssteuersysteme weltweit. Dies ist unter anderem der Grund dafür, dass die Schweiz einer der attraktivsten Unternehmens- und Wirtschaftsstandorte ist. Grosse internationale Firmen leisten mit ihrem bedeutenden Steuersubstrat nachweislich einen wesentlichen Beitrag dazu. Sie sichern in der Schweiz hohe Investitionen, wertvolle Arbeitsplätze sowie einen grossen Wertschöpfungsanteil und sind damit ein Grundpfeiler des Wohlstandes in der Schweiz.**

**Die SVP ist überzeugt, dass die Unabhängigkeit der Schweiz auch bezüglich Steuerhoheit, ergänzt durch das föderalistische Steuersystem, massgeblich ist. Diese Stärken gilt es zu bewahren. Unter dem Deckmantel von "Nivellierung" und "Steuergerechtigkeit" versuchen andere Länder, mit der von der OECD/G20 initiierten Steuerreform in Tat und Wahrheit zusätzliches Steuersubstrat für sich zu gewinnen und damit die Schwächung des attraktiven Steuerstandortes Schweiz zu erreichen.**

**Eine Nicht-Umsetzung dieser Steuerreform in der Schweiz würde andererseits dazu führen, dass andere Staaten diese Zusatzsteuer von den Unternehmen in der Schweiz erheben würden. Der Standort Schweiz würde damit geschwächt und die Steuereinnahmen könnten nicht zur Standortförderung verwendet werden. Steuersubstrat und in der Folge auch Arbeitsplätze würden dem Ausland überlassen.**

**Die Kernelemente des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft, wie die Einführung einer Mindestgewinnbesteuerung von 15 Prozent oder die Abweichung vom Prinzip der Gewinnbesteuerung am Sitz einer Gesellschaft, sieht die SVP kritisch. Die Souveränität der Kantone in Steuerfragen wird mit diesem OECD/G20-Projekt stark beschnitten. Da eine Vielzahl wichtiger Fragen zum OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft mit den Säulen 1 und 2 nach wie vor ungeklärt sind, kann die SVP im Rahmen dieser Kurz-Vernehmlassung keine abschliessende Beurteilung der Vorlage vornehmen. Sie wird sich äussern, sobald mehr über die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft bekannt ist. Auf jeden Fall muss aber sichergestellt werden, dass die Schweiz ihre Spitzenposition im Standortwettbewerb halten kann.**

Mit Säule 1 soll der Gewinn von grossen Unternehmensgruppen neu nicht mehr am Sitz der juristischen Person, sondern teilweise im Staat, in dem der Umsatz generiert wird, besteuert werden («Marktstaatbesteuerung»). Dies widerspricht der bisher in der Schweiz gültigen Praxis, dass Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern dort bezahlt werden, wo sich der Sitz oder die tatsächliche Verwaltung der juristischen Person befindet. Mit Säule 2 soll für Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent auf der Basis einer international vereinheitlichten Bemessungsgrundlage eingeführt werden. Die SVP hat frühere Forderungen von Linksgrün nach Einführung einer schweizweiten Mindestbesteuerung mit Verweis auf die Steuersouveränität der Kantone jeweils entschieden abgelehnt.

Bevor sich die SVP zur Vorlage äussern kann, verlangt sie Klarheit betreffend zahlreicher noch offener Fragen. So schreibt der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage folgendes: *«Hinsichtlich der praktischen Umsetzung des OECD/G20-Projekts bestehen **noch zahlreiche offene Fragen**. Zum einen werden die technischen Arbeiten in der OECD/G20 gemäss deren Planung **erst Ende 2022 abgeschlossen** sein. Zum anderen ist noch offen, wie andere Staaten das Projekt konkret umsetzen werden. Die Vorgaben der OECD/G20 sind in zahlreichen Punkten interpretationsbedürftig und erst die praktische Anwendung der neuen Regeln wird zeigen, welche Auslegungen sich durchsetzen werden.»* Weiter schreibt der Bundesrat: *«Kapitel 8 der Musterregeln sieht einen international koordinierten Ansatz für das Verfahren vor. Dazu gehört auch eine Selbstdeklaration der Unternehmensgruppe auf Basis eines vereinheitlichten Formulars. Diese Regelungen sollen **im Laufe von 2022** durch das sog. Implementation Framework präzisiert und ergänzt werden.»* Und weiter: *«Für die Umsetzung der Säule 1 ist ein multilaterales Abkommen notwendig, das der anschliessenden Ratifizierung durch die teilnehmenden Staaten bedarf. Dieses Abkommen soll gemäss Statement vom 8. Oktober 2021 **Mitte 2022** unterzeichnet werden können.»*

Weiter ist nicht klar, welche G20-Volkswirtschaften (wie z.B. Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Russland, Saudi Arabien oder Südafrika) und OECD-Volkswirtschaften (wie z.B. Australien, Israel, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Südkorea, die Türkei oder die USA) diese Regeln tatsächlich einführen und welche Volkswirtschaften auf deren Einführung verzichten werden.

Schliesslich sieht die SVP die Einführung der Mindestbesteuerung ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage als staatspolitisch und verfassungsrechtlich äusserst kritisch.

Sollte sich der Bundesrat für das «OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft» aussprechen, sieht die SVP bei der Umsetzung des OECD/G20-Projekts in der Schweiz folgende Schwerpunkte:

- Die Bestimmungen sollen in Bezug auf den Regulierungsumfang abschliessend sein bzw. sich nur auf die Marktstaatenbesteuerung (Säule 1) und die Mindestbesteuerung (Säule 2) beschränken. Die Einführung soll dabei zum spätmöglichen Zeitpunkt erfolgen.
- Die Ergänzungssteuer soll zu 100% den betroffenen Kantonen zur nötigen Stärkung der Standortförderung zukommen.
- Die konkrete Umsetzung muss für die betroffenen Kantone und Firmen möglichst einfach gehalten sein.

### **1. Einschränkung auf das Notwendige**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht eine deutliche Ausdehnung der Bundeskompetenzen bei der Umsetzung der OECD/G20-Projekt vor und erlaubt dem Bundesrat, in wichtige Verfassungsgrundsätze einzugreifen. Vorausgesetzt wird dafür einzig, dass die Anpassungen aufgrund der internationalen Entwicklung und unter Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft erfolgen.

Die vorgesehenen neuen Bundeskompetenzen gehen dabei über den Rahmen des OECD/G20-Projekts hinaus. Sie räumen dem Bundesrat die Möglichkeit ein, auf künftige internationale Entwicklungen rasch reagieren zu können, ohne erneute Verfassungsänderung.

Zum Schutz der bestehenden Verfassungsgrundsätze und des föderalistischen Steuersystems der Schweiz müssen die bestehenden kantonalen, kommunalen und wirtschaftlichen Autonomien grösstmöglich gewahrt bleiben. **Die vorgeschlagenen Formulierungen in Art. 129a BV bzw. Art. 197 Ziff. 14 BV sind derzeit noch zu weit gefasst und sind deshalb wie folgt einzuschränken:**

#### Art. 129a Abs. 1 BV

Mit dieser Delegationsnorm wird die notwendige verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen, um eine schweizweit einheitliche und konsistente Umsetzung der Mindestbesteuerung (**Säule 1**) und einer allfälligen Marktstaatenbesteuerung (**Säule 2**) zu schaffen.

Die Delegationsnorm sollte jedoch abschliessend sein und sich auf die Marktstaatenbesteuerung (**Säule 1**) und die Mindestbesteuerung (**Säule 2**) beschränken.

Es besteht derzeit kein Bedarf, eine weiterführende Verfassungsgrundlage für eine 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.**

#### Art. 129a Abs. 2 BV

Die Bestimmung stellt sicher, dass sich der Bundesrat bei der Umsetzung des OECD/G20-Projekts grundsätzlich an den internationalen Standards und Modellregelungen orientiert.

Die Begriffe "orientiert" und "insbesondere" dürfen keinen erweiterten Handlungsspielraum für den Bundesrat gewähren.

**Im Sinne der Einschränkung ist auf die Bestimmung "insbesondere" zu verzichten. Zudem ist der Handlungsspielraum einzuschränken, indem Abweichungen von internationalen Standards nur zulässig sind, soweit "im volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz erforderlich".**

Art. 129a Abs. 3 (lit. a - d) BV

Die Vereinbarkeit mit internationalen Entwicklungen stellt allein keine hinreichende Begründung für einen Eingriff in die Verfassungsgrundsätze dar.

**Im Sinne der Präzisierung soll der Bundesrat nur in denjenigen Fällen von zentralen bisherigen Verfassungsgrundsätzen abweichen dürfen, in denen es zur Wahrung der fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz erforderlich ist.**

Zudem sollen Einschränkungen der Verfassungsgrundsätze im Rahmen des OECD/G20-Projekts nur für die konkrete Umsetzung der Marktstaatenbesteuerung (**Säule 1**) und der Mindestbesteuerung (**Säule 2**) möglich sein.

Art. 129a Abs. 4 BV (NEU)

Der Anspruch, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollständig den betroffenen Kantonen zustehen sollen, ist nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Grundnorm der Bundesverfassung festzuhalten. Dies im Interesse der Rechtssicherheit für die Kantone, die für die Sicherung der Standortattraktivität verantwortlich sind und dafür auch längerfristig finanzielle Mittel zu Verfügung haben.

## **2. Ergänzungssteuern müssen vollumfänglich den Kantonen zur Stärkung der Standortförderung zufließen**

Das OECD/G20-Projekt wird den Wettbewerb zwischen Wirtschaftsstandorten nicht aufhalten. Es wird stattdessen eine Verlagerung vom heutigen internationalen Steuerwettbewerb hin zu einem internationalen Standortförderungswettbewerb mit substanziellen Direktförderungen stattfinden.

Es liegt im Interesse der Schweiz, die Standortattraktivität weiterhin zu gewährleisten. Entsprechend sind die Mittel der Ergänzungssteuer ausschliesslich für den Erhalt und Ausbau der Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz zu nutzen. Damit werden die notwendigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um auch in Zukunft Investitionen, Arbeitsplätze, Innovationen und damit entsprechende Wertschöpfung in der Schweiz zu sichern. Eine Abwanderung von betroffenen Unternehmen ins Ausland ist nicht im Interesse der Schweiz.

Die zusätzlichen Steuereinnahmen müssen vollständig den betroffenen Kantonen zufließen, da es gerade die Kantone sind, die durch die Erhebung der Ergänzungssteuer einen Verlust an Standortattraktivität erleiden werden. Dabei ist den unterschiedlichen Bedürfnissen der Kantone hinsichtlich Standortförderung, insbesondere der kantonalen Vielfalt der Unternehmen Rechnung zu tragen. Die Kantone müssen entsprechend autonome und individuelle Standortförderungsmassnahmen erlassen können.

Zudem herrscht zurzeit über die Höhe der Ergänzungssteuer noch keine Klarheit, zumal die entsprechenden Ergänzungssteuererklärungen für das Jahr 2024 frühestens ab 2026 bei den kantonalen Steuerverwaltungen eintreffen werden. Entsprechend können die Zusatzsteuereinnahmen aus dem OECD/G20-Projekt für die Kantone heute noch nicht beziffert werden. Würde der Bund ebenfalls einen Anteil aus den Zusatzeinnahmen erhalten, ist nicht auszuschliessen, dass den Kantonen die für die Standortförderung notwendigen Mittel fehlen werden.

In diesem Sinne lehnt die SVP auch die Beteiligung des Bundes an den Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer ab. Diese müssen vollumfänglich den Kantonen für die Standortverbesserung und zur Kompensation der aufgrund der höheren Besteuerung anfallenden Standortverschlechterung zukommen.

### **3. Einfachheit der Umsetzung**

Die Umsetzung des OECD/G20-Projekts soll in der Abwicklung für Bund, Kantone und die betroffenen Unternehmungen möglichst einfach sein. Die SVP unterstützt einfache Übergangsregeln, die praktikabel sind und die erforderlichen Grundsätze der Mindestbesteuerung und allfälliger Marktstaatenbesteuerung nachvollziehbar festhalten. Dies gilt insbesondere auch für die Umsetzung von Spezialfragen wie beispielsweise die Besteuerung von Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten in der Schweiz bezüglich Steuerauscheidung und Buchführungspflicht. Die Idee eines Leadkantons für die Veranlagung wird begrüsst. Dem Hauptsitzkanton sollte verfahrenstechnisch dabei eine wichtige Rolle zukommen. Demgegenüber ist die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer möglichst schlank auszugestalten.

Abschliessend fordert die SVP, dass das erwähnte «*Implementation Framework*» sowie das erwähnte «*multilaterale Abkommen*» nicht nur in den parlamentarischen Kommissionen konsultiert werden, sondern mittels referendumsfähiger Beschlüsse der Bundesversammlung unterbreitet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

### **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident



Marco Chiesa  
Ständerat

Der Generalsekretär



Peter Keller  
Nationalrat



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto: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.<sup>1</sup> 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»<sup>2</sup>. Schliesslich haben wir auch in der Stellungnahme zur SV 17 eine klare «Begrenzung der kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen» gefordert, wobei «ein Mindeststeuersatz als Richtwert dienen sollte»<sup>3</sup>. 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».

---

<sup>1</sup> [https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/vernehmlassungsantwort\\_usr\\_iii\\_definitiv\\_1\\_9.1.2015.pdf](https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/vernehmlassungsantwort_usr_iii_definitiv_1_9.1.2015.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/usr\\_iv\\_d\\_0\\_0.pdf](https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/usr_iv_d_0_0.pdf)

<sup>3</sup> [https://www.sp-ps.ch/sites/default/files/documents/sv17\\_sp\\_0.pdf](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 der 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



Schweizerischer Gemeindeverband  
Association des Communes Suisses  
Associazione dei Comuni Svizzeri  
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer, Vorsteher des  
Eidg. Finanzdepartements EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per E-Mail an:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto: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).  
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen. Die nachfolgenden Erläuterungen sind unter anderem auf der Basis der Vorarbeiten mit dem EFD, der ESTV, der FDK und dem Städteverband erfolgt. Für den direkten und exklusiven Einbezug danken wir Ihnen vielmals. Nachfolgend stellen wir Ihnen unsere Stellungnahme zu:

**Generelle Bemerkungen**

Die Schweiz soll die von der OECD angestossene Besteuerung der digitalen Wirtschaft möglichst rasch umsetzen, um die eigene hohe Standortattraktivität im globalen Wettbewerb sichern zu können. Weiter muss es das Ziel sein, das von der Revision betroffene Steuersubstrat in der Schweiz erheben zu können. Zu guter Letzt geht es auch darum, für die betroffenen Unternehmen, welche einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro erreichen und die Mindestbesteuerung von 15 Prozent unterschreiten, Rechtssicherheit zu schaffen, was eines der wichtigsten Güter der Schweizer Steuer- und Wirtschaftspolitik darstellt.

Diese drei Hauptziele setzen eine möglichst rasche Umsetzung der OECD-Steuerreform ins schweizerische Recht voraus. Der Bundesrat schlägt hierfür eine neue, zusätzliche Bundesteuer vor, welche von den Kantonen erhoben und eingenommen werden soll. (Die heutige Gewinnsteuer von Bund und Kantonen soll parallel dazu für alle Unternehmen unverändert weitergeführt werden.) Im Weiteren wird ein spezielles Vorgehen eröffnet, welches als erstes eine Verfassungsänderung, anschliessend den Erlass einer temporären Verordnung und abschliessend ein ordentliches Gesetz vorsieht.

Der SGV unterstützt den Inhalt der Vorlage des Bundesrats sowie das aufgezeigte Vorgehen. Nur so kann sichergestellt werden, dass eine ordnungsgemässe Anpassung der gesetzlichen Grundlagen per Anfang 2024 stattfindet. Ausserdem wird die Schweizer Stimmbevölkerung angemessen in den Prozess einbezogen, was dem politischen Vorhaben von allem Anfang an eine hohe Legitimation verschafft.

## Zu einzelnen speziellen Punkten der Vorlage

### *Anteil des Bundes an den Mehreinnahmen*

Gemäss Vorschlag des Bundesrats sollen die Mehreinnahmen, welche aus der Steuerrevision resultieren, grundsätzlich an die Kantone gehen. Diesem Grundsatz kann zugestimmt werden. Aus politischen Überlegungen ist es ratsam, einen bestimmten Teil der totalen Mehreinnahmen dem Bund zukommen zu lassen, so wie es die Kantone (FDK) in ihrer Stellungnahme selber vorschlagen. **Die von den Kantonen vorgeschlagenen 25 Prozent stellen für den SGV einen ersten diskussionswürdigen Vorschlag dar.** Das Entscheidendste beim Bundesanteil wird letztlich sein, dass hierzu vor allem mit den Kantonen ein tragfähiger Konsens erreicht werden kann.

### *Standortmassnahmen Bund / Kantone und Gemeinden*

Falls ein Bundesanteil zustande kommt, sind die zusätzlichen Bundesgelder in **Massnahmen zu investieren, welche einerseits positiv für den Wirtschaftsstandort Schweiz sind und andererseits zusätzliche gesellschaftspolitische Wirkung erzielen.** Auch von grosser Bedeutung ist, dass die Gelder bis hin zu den Gemeinden gelangen werden, weil erst dort die breite Bevölkerung konkret profitieren kann. Alternativ würden sich Investitionen in den Forschungs- und Entwicklungsbereich (F&E) sowie in die Innovationsförderung aufdrängen.

In beiden Fällen ist es wichtig, dass die kantonale und kommunale Ebene (Kantone, Städte und Gemeinden) durch die Massnahmen einen positiven Effekt haben werden. Dies wäre beispielsweise bei der familienergänzenden Kinderbetreuung der Fall, welche in erster Linie von den Gemeinden und Städten finanziert wird. Bei den F&E-Investitionen könnte eine breite Wirkung erst dann erzielt werden, wenn neben den Eidg. Technischen Hochschulen, die Universitäten und insbesondere die Fachhochschulen an den zusätzlichen F&E-Geldern teilhaben könnten. **Aus politischen Überlegungen favorisiert der SGV den Ansatz, den Bundesanteil an den Mehreinnahmen in Massnahmen für familienergänzende Kinderbetreuung zu investieren.**

Kritisch anzumerken bleibt hier, dass in Bezug auf die zu verteilenden Mittel heute keine abschliessende Sicherheit vorhanden ist, ob diese auch tatsächlich anfallen werden. Deshalb bleibt eine Zuweisung von Geldern, die nur potentiell vorhanden sein werden, letztlich eine reichlich theoretische Angelegenheit.

Weiter soll betreffend die Verwendung der kantonalen Mehreinnahmen aus der OECD-Steuerreform gelten: **Die Kantone und somit auch die kommunale Ebene (Gemeinden und Städte) sollen in der Ansetzung von eigenen Standortmassnahmen durch den Bund nicht weiter eingeschränkt werden und autonom bleiben.** Voraussetzung ist, dass von Kantonen und Gemeinden übergeordnete Rahmenbedingungen eingehalten werden. Die Bedingungen für die Ansetzung von eigenen Standortmassnahmen sollen sich dabei an den folgenden Anforderungen orientieren: 1. Kompatibilität mit internationalen Vorgaben; 2. allg. Zugänglichkeit (auch für die von der Steuerreform betroffenen Unternehmen); und 3. positive volkswirtschaftliche Wirkung.

### *Verfassungsmässigkeit*

Ungeachtet der unbestrittenen Wichtigkeit des Nachvollzugs der OECD-Steuerreform bedeutet der Vorschlag des Bundesrats einen wesentlichen Eingriff in die Finanz- und Steuer-Autonomie der Kantone und somit auch in jene der Gemeinden. Mit Blick auf zukünftige politische Vorlagen hat dies **eine absolute Ausnahme** zu bleiben, ansonsten die hierzu vorhandenen generell wirkenden Verfassungsbestimmungen grundsätzlich anzupassen wären. **Der SGV unterstützt an dieser Stelle die durchaus kritische Sicht der FDK in Bezug auf die vorgeschlagene neue Verfassungsbestimmung sowie auch die Forderung, den Kantonsanteil an den Einnahmen in der Bundesverfassung zahlenmässig festzuhalten.**

### *Überprüfung der Wirksamkeit*

Ein letzter Punkt betrifft den bereits erwähnten Umgang mit den potentiellen Mehreinnahmen aus der vorliegenden Steuerrevision. Da die Mehreinnahmen alles andere als zugesichert sind und die möglichen Auswirkungen im Detail ungewiss bleiben, gilt es, die Entwicklung der Auswirkungen im Auge zu behalten. **Hierfür fordert der SGV eine früh einsetzende adäquate Wirksamkeitsüberprüfung durch den Bund und eine entsprechend ordentliche Berichterstattung nach spätestens zwei Jahren nach Inkrafttreten der Vorlage sowohl zuhanden des eidg. Parlaments, aber auch zuhanden der Kantone, Gemeinden und Städte.**

Bei der NFA sollen die Auswirkungen in Bezug auf den Ressourcenausgleich im ordentlichen Wirksamkeitsbereich ebenfalls beleuchtet und abgehandelt werden. Da von der Revision nicht alle Kantone gleich stark profitieren werden, gilt es insbesondere auf etwaige negative Effekte aus der NFA für einzelne Kantone zu achten.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

#### Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann  
Ständerat

Direktor



Christoph Niederberger

Kopie an:

- Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK)
- Schweizerischer Städteverband (SSV)



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Per Mail: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 20. April 2022

## **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Städteverband SSV und die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD, eine Sektion des Städteverbands, danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung nehmen zu können. Zusammen vertreten der SSV und die KSFD die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Städte und städtische Gemeinden sind von Unternehmensbesteuerungsreformen unmittelbar betroffen. Als wichtige Wirtschaftsstandorte beherbergen sie einen massgeblichen Teil der in der Schweiz ansässigen Unternehmen und Steuern juristischer Personen zählen demzufolge zu den ergiebigsten Steuern auf kommunaler Ebene. Die Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung in der Schweiz ist deshalb von besonderer Bedeutung für die Städte und städtischen Gemeinden.

### **Allgemeine Einschätzung**

Bei der OECD-Steuerreform handelt es sich für die Schweiz, vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Steuergrundsätze und des föderalistischen Steuersystems, zweifellos um ein herausforderndes Projekt. Es ist unbestritten, dass die Schweiz angesichts der drohenden politischen, wirtschaftlichen und fiskalischen Konsequenzen eine Umsetzung zeitgerecht an die Hand nehmen muss. Die vom Bundesrat vorgeschlagene etappierte Vorgehensweise und die Einführung einer Ergänzungssteuer als zusätzliche Bundessteuer erachten der SSV und die KSFD als pragmatische und zielführende Lösung. Die Umsetzung der OECD-Steuerreform in der Schweiz garantiert auch in Zukunft eine Rechts- und Planungssicherheit für die in der Schweiz ansässigen multinationalen Unternehmen und verhindert dadurch eine Schwächung des Wirtschaftsstandortes Schweiz.



Für den SSV und die KSFD ist es wesentlich, dass die strategischen Zielsetzungen der internationalen Akzeptanz, der fiskalischen Ergiebigkeit sowie der Standortattraktivität in der Umsetzung der Reform gleichmässig berücksichtigt werden:

- Die Schweiz muss die Mindestbesteuerung der betroffenen Firmen gemäss den international akzeptierten Standards sicherstellen.
- Die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden müssen auf heutigem Niveau garantiert werden.
- Eventuelle Standortmassnahmen zugunsten der Wirtschaft oder der Bevölkerung müssen auf nationaler Ebene koordiniert werden und international akzeptierte Standards erfüllen.

Um eine zielkonforme Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung zu garantieren und eine umfassende Entscheidungsgrundlage zu erhalten, braucht es aus Sicht des SSV und der KSFD eine Auslegeordnung zu den finanziellen Auswirkungen der Reform auf die drei Staatsebenen, eine transparente Übersicht über die betroffenen Kantone und Anzahl Unternehmen, Szenarien zur Steuereinnahmeentwicklung in den Kantonen (dynamische Effekte) und eine Analyse der Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich. Eine Wirkungsüberprüfung der Auswirkungen der STAF-Umsetzung in den Kantonen ist ebenfalls notwendig, um eine gesamtheitliche Betrachtung der schweizerischen Steuerpolitik und nachträgliche Evaluationen zu ermöglichen. Der SSV und die KSFD sind sich bewusst, dass, aufgrund der internationalen Entwicklungen und des zeitlich knappen Umsetzungsplans, Schätzungen mit gewissen Unsicherheiten verbunden sind. Durch die schrittweise Klärung steuerlicher und politischer Grundsatzfragen auf internationaler und nationaler Ebene, erhoffen sich der SSV und die KSFD dennoch eine umfangreichere Entscheidungsgrundlage im Hinblick auf die Botschaft des Bundesrates.

Die OECD-Mindestbesteuerung muss unter der Wahrung des Föderalismus umgesetzt werden. Der Bund soll eine Aufsicht über die Kantone ausüben, während die Veranlagung durch die Kantone erfolgen soll. Die Mehreinnahmen müssen zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden angemessen verteilt und auf Bundesebene garantiert werden, d.h. in der Bundesverfassung verankert werden. Die Beteiligung der Städte und Gemeinden an den Mehreinnahmen erfolgt gestützt auf Art. 50 BV. Für die Festlegung eines konkreten Verteilschlüssels fehlt es aktuell an einer gesicherten Entscheidungsgrundlage. Die vom SSV und von der KSFD verlangte Auslegeordnung zu den finanziellen Folgen der Reform soll auch in diesem Hinblick Abhilfe verschaffen. In die Erarbeitung eines angemessenen Verteilschlüssels sollten die Städte und Gemeinden mit einbezogen werden, wobei der Bundesanteil mindestens 25% betragen soll. Alternativ wäre auch eine Verteilung der Mehreinnahmen aus der neuen Ergänzungssteuer nach dem Schlüssel der direkten Bundessteuer (aktuell 78.8% Bund und 21.2% Kantone) zu prüfen.

Die zusätzlichen Steuereinnahmen der Kantone müssen darüber hinaus den allgemeinen Regeln des nationalen Finanzausgleichs unterliegen, da die Umverteilung der Mehreinnahmen wesentlich für den nationalen Zusammenhalt ist. Bei den konkreten Auswirkungen auf den Finanzausgleich bestehen hinsichtlich der Behandlung der Ergänzungssteuer aber noch gewisse Unklarheiten. Aus Sicht des SSV und der KSFD ist es deshalb zentral, dass die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden und ausgehend vom Ergebnis dieser Analyse ein angemessenes Korrektiv geschaffen wird.

Eventuelle kantonale Massnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität müssen in einem nationalen Regelwerk eingebettet sein, dabei soll das grundlegende Ziel die Stärkung des gesamten



Lebens- und Wirtschaftsstandorts Schweiz sein. Ohne ein solches Regelwerk droht anstelle einer Entschärfung eine Zuspitzung im Standortwettbewerb, welche dem gesamten Unternehmensstandort Schweiz Schaden zufügen könnte. Die Mehreinnahmen des Bundes sind angesichts der Dringlichkeit dieser Themen prioritär für Massnahmen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs z.B. für Investitionen im Bildungsbereich und in der ausserschulischen Kinderbetreuung sowie zur Bewältigung der Klimakrise zu verwenden. Eine entsprechende Zweckbindung ist bereits in den Übergangsbestimmungen betreffend die Verordnung des Bundesrates vorzusehen.

Die Bemessungsgrundlage zur Mindestbesteuerung von 15% des Gewinns wird von der OECD festgelegt. Obwohl nicht alle Details bekannt sind, ist bereits jetzt klar, dass sich die neue Mindeststeuer nicht mit einer Steuerbelastung von 15% gemäss Schweizer Recht wird vergleichen lassen. Aufgrund der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen der OECD und der Schweiz ist rasch zu prüfen, welche Steuern und Abgaben an die OECD-Mindestgewinnbesteuerung angerechnet werden können.

Es muss geprüft und dargelegt werden, weshalb die Ausdehnung der Mindestbesteuerung gemäss OECD/G20 nicht auf alle Unternehmensgruppen übernommen werden soll. Mit einer Ausdehnung könnten die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewahrt werden. Dadurch könnte zudem ein komplexes, doppeltes Steuersystem, d.h. einerseits die Besteuerung der grossen Unternehmensgruppen nach OECD-Regeln und andererseits die Besteuerung der national tätigen Firmen nach Schweizer Recht, vermieden werden. Dabei dürfte aber die Vorgabe der OECD-konformen Berechnung des massgeblichen Gewinns nach internationalen Rechnungslegungsstandards für sämtliche Unternehmen zu gewissen Herausforderungen führen. Diese dürften sich jedoch nicht zuletzt durch grundlegende Anpassungen im Recht der Besteuerung der juristischen Personen sowie in der Buchführungspflicht lösen lassen.

Im Zusammenhang mit der zeitlichen Umsetzung der Überführung der Regelungen zur Mindestbesteuerung ins nationale Recht steht eine allfällige rückwirkende Anwendung der Regelungen zur Mindestbesteuerung ab dem Jahr 2023 zur Debatte. Einer solchen stehen der SSV und die KSFD nicht zuletzt aufgrund deren Unvereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Prinzipien skeptisch gegenüber.

Wir möchten noch darauf hinweisen, dass grössere Staaten (darunter insbesondere die USA) schon länger dazu übergegangen sind, international vereinbarte Regelungen durch spezifische Bestimmungen in den jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen wiederum auszuhebeln. Dies ist auch vorliegend nicht ganz auszuschliessen. Der Bundesrat wird aufgefordert sicherzustellen, dass die Mindestbesteuerungsregelung der OECD/G20 nicht durch einzelne Regelungen in den Doppelbesteuerungsabkommen (namentlich durch die USA) unterlaufen werden bzw. wo dies dennoch erfolgt, das Prinzip der Gegenseitigkeit zur Anwendung zu gelangen hat. In solchen Fällen müsste sich auch die Schweiz nicht mehr an die neuen internationalen Regulierungen gebunden fühlen.



## **Konkrete Anliegen**

Zur Verfassungsnorm und zu den Übergangsbestimmungen nehmen wir wie folgt Stellung:

### **Art. 129a Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**

#### **Art. 129a Abs. 3a**

Gemäss dem vorliegenden Verfassungsänderungsvorschlag kann der Bund zukünftig von den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 abweichen. Diese Verfassungsänderung ist gemäss dem Bundesrat notwendig, damit er zukünftig Vorschriften für die Besteuerung grosser Unternehmensgruppen erlassen kann. Eine Abweichung von in der Verfassung verankerten Grundsätzen sollte nur in Ausnahmefällen und mit äusserster Zurückhaltung möglich sein. Konkret dann, wenn dies aufgrund internationaler Vorgaben, welche zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen ins nationale Recht zu überführen sind, erforderlich ist, und nicht bereits dann, wenn dies "mit internationalen Entwicklungen vereinbar ist".

Auch sollte sich der Anwendungsbereich von Art. 129a BV klar auf von den Vorgaben internationaler Besteuerungsregelungen betroffene Unternehmen beschränken. Bisher in steuerrechtlicher Hinsicht unbekannte, auslegungsbedürftige, unbestimmte Rechtsbegriffe wie "grosse Unternehmensgruppen" sollen nach Auffassung des SSV und der KSFD auf Verfassungsebene vermieden werden. Zudem sind Formulierungen ohne eigenständige Bedeutung (vgl. exemplarisch Abs. 2 des Entwurfs von Art. 129a BV, nach welchem sich der Bund "insbesondere an internationalen Standards und Modellregelungen" orientiert) zu vermeiden.

Wie bereits erwähnt soll eine Ausdehnung der Mindestgewinnbesteuerung von 15% auf alle Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ebenfalls geprüft werden. Damit könnten die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewahrt werden.

#### **Art. 129a neuer Abs.**

Die Beteiligung der Städte und Gemeinden an den Mehreinnahmen durch die Ergänzungssteuer muss bereits auf Bundesebene gestützt auf Art. 50 BV sichergestellt werden, wonach die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist und der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten hat. Der Bund hat dabei Rücksicht auf die besondere Situation der Städte und der Agglomerationen sowie der Berggebiete zu nehmen. Die Städte und Gemeinden sind am Ertrag der neu einzuführenden Ergänzungssteuer mit folgender Begründung zu beteiligen:

1. Mit wenigen Ausnahmen dürften die betroffenen Unternehmen und Unternehmensgruppen aufgrund ihrer Bedeutung und der gebotenen verkehrstechnischen Erschliessung mutmasslich in Städten oder Agglomerationsgemeinden angesiedelt sein. Entsprechend ist die kommunale Betroffenheit von der Vorlage dort wohl am wahrscheinlichsten.



2. Städte und Gemeinden tragen das Risiko fiskalertragsrelevanter und volkswirtschaftlicher Verhaltensanpassungen der betroffenen Firmen und Unternehmensgruppen sowie ihrer Führungspersonen genauso mit wie die Kantone und beteiligen sich ebenfalls an Standortmassnahmen.
3. Durch die unterschiedliche Berechnung der Bemessungsgrundlage für die neue Ergänzungssteuer und die Veranlagung der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuer droht eine systematische Verschiebung von Steuersubstrat von den Gemeinden zu den Kantonen verfassungsmässig festgeschrieben zu werden, indem letzteren die Erträge aus der Ergänzungssteuer kompensationslos zufallen sollen.

Die Verteilung der Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer muss bereits in der Verfassung und nicht in der Übergangsbestimmung festgelegt werden. Der Bundesanteil an den Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer soll dabei mindestens 25% betragen. An anfällig auf die Kantone anfallenden Mehreinnahmen soll eine angemessene Partizipation der Gemeinden in der Bundesverfassung verankert werden.

#### **Übergangsbestimmungen zu Art. 129a (Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen)**

**Abs. 1:** Aus Sicht des SSV und der KSFD ist es wichtig, dass nach einer allfälligen Annahme des Verfassungsartikels durch das Volk die gesetzlichen Bestimmungen so schnell wie möglich ausgearbeitet werden, damit die Übergangsbestimmungen nur so lange wie nötig in Kraft bleiben. Eine Frist von zwei Jahren scheint dabei angemessen. Da die Übergangsbestimmungen an Art. 129a gebunden sind, sind diese bei einer allfälligen Ablehnung des Verfassungsartikels durch das Volk automatisch ausser Kraft zu setzen.

**Abs. 5:** Aus Sicht des SSV und der KSFD ist es zentral, dass der Bund neben der Aufsicht über die Kantone auch nationale Rahmenbedingungen bezüglich der kantonalen Massnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität festlegt.

**Abs. 6:** Der SSV und die KSFD begrüessen, dass die zusätzlichen Einnahmen der Kantone aus der Ergänzungssteuer den allgemeinen Regeln des nationalen Finanz- und Lastenausgleichs unterliegen. Eine Umverteilung der Mehreinnahmen zwischen den Kantonen ist wesentlich für den nationalen Zusammenhalt. Die Verteilung der Mehreinnahmen muss jedoch, wie bereits oben erwähnt, in der Verfassung festgelegt werden.

#### **Anträge**

Wir beantragen folgende Anpassungen:

##### **► Art. 129a Abs. 3**

Wenn es aufgrund internationaler Vorgaben, welche zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen ins nationale Recht zu überführen sind, erforderlich ist, kann er abweichen von:



► **Art. 129a neuer Abs.**

Art. 129a wird mit einem Satz ergänzt, wonach die Kantone ihre Einwohnergemeinden an den Einnahmen der Ergänzungssteuer zu beteiligen und sie für die praktische Umsetzung aktiv einzubeziehen haben.

Der Bundes- und Kantonsanteil soll ebenfalls in der Bundesverfassung festgelegt werden, wobei die Gemeinden bei der Erarbeitung eines angemessenen Verteilschlüssels miteinbezogen werden sollen. Der Bundesanteil an den Mehreinnahmen der Ergänzungssteuer soll mindestens 25% betragen.

**Übergangsbestimmungen zu Art. 129a**

► **Abs. 1**

Die Bundesversammlung verabschiedet die gesetzlichen Bestimmungen innert zwei Jahren seit Annahme von Art. 129a durch Volk und Stände.

► **Abs. 6**

Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer werden im Rahmen des Nationalen Finanz- und Lastenausgleich als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt.

► **Neu Abs. 7**

Der Bundesrat legt nationale Rahmenbedingungen bezüglich der kantonalen Massnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität fest.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**  
Präsident

Kurt Fluri  
Nationalrat

**Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen  
und -direktoren**  
Präsidentin

Silvia Steidle  
Gemeinderätin Stadt Biel



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Groupement suisse pour les régions de montagne  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna  
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Postfach, 3001 Bern

Eidg. Steuerverwaltung

3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 19. April 2022  
TE / F120

## **Stellungnahme der SAB zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD-Mindestbesteuerung)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Ausgehend von Diskussionen in der OECD will der Bundesrat auch in der Schweiz eine Mindestbesteuerung von 15% für grosse, international tätige Unternehmensgruppen einführen. Die kantonale Steuerhoheit soll insofern gewahrt werden, als für diese Unternehmen eine Ergänzungssteuer eingeführt wird. Die Ergänzungssteuer soll von den Kantonen veranlagt und eingezogen werden. Mit diesem Vorgehen wird die Steuerbelastung für alle anderen Unternehmen nicht verändert. Die Mehreinnahmen werden auf rund 1 – 2,5 Mrd. Fr. geschätzt. Diese Mehreinnahmen fallen in den Kantonen sehr unterschiedlich an und haben damit auch Konsequenzen für die NFA.

Die Gestaltung der Steuern ist ein wesentliches Element für die Standortattraktivität der Länder und in der Schweiz der Kantone und Gemeinden. Die SAB lehnt deshalb eine materielle Steuerharmonisierung konsequent ab. Mit der nun vorgeschlagenen Mindestbesteuerung weicht der Bundesrat in einem Segment vom Steuerföderalismus ab und greift in die kantonalen Hoheiten ein. In einer Interessensabwägung stellt sich deshalb für die SAB die Frage, ob dieser Eingriff in die kantonalen Steuerhoheiten in diesem speziellen Fall gerechtfertigt ist. **Die SAB** kommt zum Schluss, dass die Voraussetzungen für diese Ausnahme gegeben sind und **kann der Einführung der Ergänzungssteuer zustimmen**. Durch die Ausgestaltung der Mindestbesteuerung als Ergänzungssteuer bleibt die Steuerhoheit der Kantone grundsätzlich gewahrt. Die Ergänzungssteuer wird durch die

Kantone veranlagt und eingezogen. Auch das ist ein wichtiges Element in der Steuerhoheit der Kantone. Durch die Einführung der Mindestbesteuerung sind nur wenige Unternehmen betroffen. Der Bundesrat rechnet in der Vernehmlassungsvorlage mit einer „niedrigen vierstelligen Zahl an ausländischen Unternehmensgruppen“ (Bericht S. 37). Der allergrösste Teil der in der Schweiz steuerpflichtigen Unternehmen ist somit nicht betroffen. **Diese klare Fokussierung auf grosse internationalen Unternehmen und im Umkehrschluss der Ausschluss rein nationaler Unternehmen ist für uns ein wichtiges Kriterium, um der Vorlage zustimmen zu können.**

Die Einführung der Mindestbesteuerung führt auch zu Veränderungen in den Bemessungsgrundlagen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs NFA. Durch die Einführung der Mindestbesteuerung sind vor allem ressourcenstarke Kantone betroffen, da die meisten multinationalen Unternehmen hier angesiedelt sind. Das Ressourcenpotenzial von Geberkantonen wie Zug wird ansteigen, während das Ressourcenpotenzial der meisten Nehmerkantone wohl mehr oder weniger auf dem bisherigen Niveau verharren wird. Die Disparitäten zwischen den Kantonen nehmen dadurch zu. Die rein arithmetische Mechanik der NFA sorgt automatisch für einen gewissen Ausgleich dieser Disparitäten, da die Veränderung des Ressourcenpotenzials zu entsprechenden zusätzlichen Leistungen in die NFA führt. Davon ist auch der Bund betroffen, der einen prozentualen Anteil an den Ressourcenausgleich leisten muss. Die Mehrbelastung für den Bund wird sich nach Schätzungen in der Vernehmlassungsvorlage auf einen niedrigen dreistelligen Millionenbereich beschränken. Der Bundesrat sieht dementsprechend keinen Bedarf, die Spielregeln in der NFA anzupassen oder eine andere Verteilung der Geldströme vorzusehen. Die SAB teilt diese Auffassung. **Die SAB sieht keine Veranlassung, das System der NFA wegen der Einführung der Mindestbesteuerung zu verändern. Im Gegenteil: die NFA sorgt für den nötigen Ausgleich unter den Kantonen und ist damit ein wichtiges Kriterium für die SAB, um der Vorlage zustimmen zu können.** Die SAB lehnt demgegenüber andere Vorschläge ab, die teilweise über die Medien ins Spiel gebracht wurden, wie z.B. die Schaffung eines neuen Fonds. Angesichts der grossen Unsicherheiten über die konkreten Auswirkungen der Reform müssen die Wirkungen im ersten Wirksamkeitsbericht der NFA nach Inkrafttreten der Reform eingehender geprüft werden.

Zur Frage der Marktstaatenbesteuerung (Säule 1 des OECD-Projektes) äussert sich die SAB an dieser Stelle nicht, da diese Bestandteil eines multilateralen Abkommens sein wird.

Grosse Fragezeichen setzt die SAB letztlich hinter den Fahrplan des Bundesrates und das prozedurale Vorgehen. Die Schweiz muss bei der Einführung der Mindestbesteuerung und der Marktstaatenbesteuerung nicht vorpreschen und schneller sein als viele andere Staaten. Die OECD wird ihre technischen Arbeiten voraussichtlich erst Ende 2022 wirklich abschliessen und es ist noch unklar, ob, wann und wie die einzelnen Staaten die Bestimmungen umsetzen werden. **Angesichts dieser Unsicherheiten ist die SAB der Auffassung, dass der Bundesrat nicht vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren abweichen sollte. Konkret bedeutet dies, dass zuerst eine Volksabstimmung über die neue Verfassungsbestimmung durchgeführt wird und anschliessend das Parlament die konkreten Modalitäten auf Gesetzesebene erlässt. Wir lehnen auf jeden Fall eine rückwirkende Inkraftsetzung auf das Jahr 2023 ab.** Das Beispiel der Zweitwohnungsinitiative hat leider gezeigt, dass die direkte Umsetzung einer neuen Verfassungsbestimmung mit einer temporären Verordnung keine ideale Lösung darstellt. Sollte der Bundesrat entgegen unserer Haltung daran festhalten, die Grundsätze der Verordnung in den Übergangsbestimmungen festzuhalten, so sollten diese möglichst vereinfacht werden, damit sie in der Volksabstimmung klar kommuniziert werden können.

Mit freundlichen Grüßen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger

**Résumé**

Le Le SAB (Groupement suisse pour les régions de montagne) soutient le projet de mise en œuvre de l'imposition minimale fixée par l'OCDE et le G20. Bien que le SAB estime qu'en matière d'imposition des entreprises ce sont les cantons qui en sont responsables, notre organisation reconnaît que cette réforme est nécessaire, en raison de ses implications internationales. D'autre part, seuls les grands groupes d'entreprises internationales sont concernés par ce projet. Quant aux conséquences sur la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le SAB, tout comme le Conseil fédéral, est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'adapter les règles en vigueur. En effet, le concept de la RPT assure un certain équilibre entre les cantons, par rapport aux recettes fiscales. Enfin, le SAB estime que la Suisse ne doit pas se précipiter pour mettre en œuvre cette réforme. Concrètement, le SAB est d'avis que le Conseil fédéral ne doit pas s'écarter de la procédure ordinaire. Cela signifie qu'il faut d'abord organiser une votation populaire sur la nouvelle disposition constitutionnelle, puis que le Parlement édicte les modalités législatives. Nous nous opposons en tout cas à une entrée en vigueur rétroactive pour l'année 2023.

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

Per Email an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto: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

<b>Art. 129a Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen</b>	<b>Beurteilung economiesuisse</b>
<p><sup>1</sup> <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><sup>2</sup> <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><sup>3</sup> <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 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>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>c. den Vorschriften über den Vollzug und den Kantonsanteil gemäss Artikel 128 Absatz 4;</p>	
<p>d. den Ausnahmen von der Steuerharmonisierung gemäss Artikel 129 Absatz 2.</p>	
<p><sup>4</sup> [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><b>Art. 197 Ziff. 14</b> <b>14. Übergangsbestimmungen zu Art. 129a</b> <b>(Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen)</b></p>	<p><b>Beurteilung economiesuisse</b></p>
<p><sup>1</sup> <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><sup>2</sup> <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 Steuergesetzgebiet gesamthaft 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>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><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>	

	inländische Betriebsstätten schweizerischer Gesellschaften stellen keine «Geschäftseinheiten» dar.
<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 Steuergebiet 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><i><sup>3</sup> 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><sup>4</sup> 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><sup>5</sup> 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><sup>6</sup> 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>

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

Freundliche Grüsse  
economiesuisse

Handwritten signature of Dr. Frank Marty in black ink.

Dr. Frank Marty  
Mitglied der Geschäftsleitung

Handwritten signature of Dr. Christian Frey in blue ink.

Dr. Christian Frey  
Stv. Leiter Steuern und Finanzen

Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Berne, le 6 avril 2022 usam-MH/cp

## Réponse à la consultation

### Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)

Monsieur le Conseiller fédéral Maurer,  
Madame, Monsieur,

Plus grande organisation faïtière de l'économie suisse, l'Union suisse des arts et métiers usam représente plus de 230 associations et quelque 500 000 PME, soit 99,8% des entreprises de notre pays. La plus grande organisation faïtière de l'économie suisse s'engage sans répit pour l'aménagement d'un environnement économique et politique favorable au développement des petites et moyennes entreprises.

**L'usam s'oppose par principe au taux d'imposition minimal global, car il empêche la concurrence fiscale et entraîne des pertes de compétitivité, de prospérité et de qualité de vie. Toutefois, le projet mis en consultation remplit les exigences de l'usam, puisqu'il prévoit l'exclusion des PME ainsi que des mesures compensatoires. L'usam demande que les mesures compensatoires soient de l'ordre de conditions cadre qui profitent également aux PME. Le fédéralisme fiscal devrait être renforcé avec une moindre part à la Confédération pour des mesures strictement d'attractivité économique de la Suisse.**

#### I. Point de situation

La fiscalité internationale a fortement été débattue ces dernières années. C'est ainsi que les Etats membres du G20 ont voulu limiter les opportunités de planification fiscales pour les grands groupes d'entreprises. La Suisse a par conséquent adapté son droit fiscal par la réforme de la fiscalité et du financement de l'AVS (RFFA) qui a abrogé les régimes spéciaux dès 2020.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avec le G20 a mis sur pied un projet conjoint sur l'imposition de l'économie du numérique. Une déclaration a été adoptée par les membres de l'OCDE, du G20 et de l'UE. Deux piliers sont prévus. Le premier prévoit un transfert des droits d'imposition vers les Etats du marché pour les grands groupes d'entreprises dont le chiffre

d'affaires annuel est supérieur à 20 milliards d'euros ; et le deuxième détermine des règles d'imposition minimale et ne concerne que les grands groupes d'entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 750 millions d'euros.

La Suisse n'est pas obligée de mettre en œuvre le projet conjoint de l'OCDE et du G20. Pourtant si la Suisse n'adapte pas son régime fiscal, les grands groupes d'entreprises seront quand même soumis à une imposition globale à l'étranger pour compenser l'imposition basse de la Suisse. En effet, le deuxième pilier introduit une imposition minimale pour les grands groupes d'entreprises. Dans ce contexte, le Conseil fédéral entend appliquer ces nouvelles règles d'imposition.

## II. Appréciation générale

L'usam a pour stratégie de combattre tout nouvel impôt, cela ne fait qu'alourdir la charge financière des entreprises et conduit à des effets de redistribution qui émoussent le fonctionnement efficace des marchés. Le projet en question est d'autant plus inquiétant qu'il prend une dimension internationale et tente donc d'éliminer la saine concurrence fiscale qui permet de discipliner la fiscalité des Etats.

L'usam est ainsi d'avis que considérer la fiscalité comme le facteur prépondérant dans l'attractivité économique de la Suisse est une vision totalement biaisée de la réalité. Certes, la Suisse a une fiscalité basse, mais un coût du travail et un coût de l'immobilier très élevé. Le succès de l'attractivité Suisse provient de conditions cadre larges, telles que l'éducation, la mobilité, la culture, la relative stabilité monétaire, la stabilité politique, etc. Dans ce sens, le projet conjoint de l'OCDE et du G20 ne regarde qu'à une partie tronquée de la réalité et sanctionne les Etats qui tentent de discipliner leurs dépenses financières pour pouvoir offrir une charge fiscale légère aux entreprises. A long terme, la saine concurrence fiscale est menacée.

Le contexte étant ce qu'il est, à savoir que les grands groupes d'entreprises vont de toute façon être imposés, si ce n'est en Suisse, alors à l'étranger, et que l'exigence de l'usam selon laquelle les PME soient épargnées de cette imposition internationale est remplie, l'usam ne s'oppose pas au projet. Avec un transfert des droits d'imposition pour un chiffre d'affaires annuel à plus de 20 milliards d'euros pour le premier pilier, et une imposition minimale pour les grands groupes d'entreprises ayant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 750 millions d'euros, les PME sont de facto exclues de cette imposition. L'usam s'opposera avec véhémence à toute baisse de ces deux seuils et à toute extension de leur champ d'application. De plus, inscrire un seuil dans la loi n'est pas sensé, puisque les données financières et économiques évoluent avec le temps. Pour le long terme, l'usam exige une progression du seuil qui ne soumettra que les grands groupes d'entreprises.

Le point sensible pour l'usam consiste dans l'utilisation de recettes supplémentaires de cette imposition. L'usam est d'avis qu'il ne faut surtout pas accorder des subventions à ces entreprises ou même des avantages particuliers, mais plutôt travailler à une amélioration des conditions cadre pour toutes les entreprises de l'économie suisse. Comme le demande la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) dans sa prise de position, les recettes supplémentaires devraient principalement retourner aux cantons (3/4) et dans une moindre mesure à la Confédération (1/4) qui elle devrait les utiliser uniquement pour améliorer les conditions cadre de l'attractivité économique pour les PME, y inclus les start-up, et les grands groupes d'entreprises. Cette nouvelle part pour la Confédération devrait être strictement circonscrite à l'amélioration de l'attractivité économique ; cette part et la circonscription à l'attractivité économique devraient être clairement fixées dans la Constitution. Le fédéralisme fiscal devrait principalement renforcer les recettes des cantons. L'usam s'oppose à une recette trop importante en faveur de la Confédération, ce qui amenuiserait les incitations de discipline cantonale à maintenir une saine concurrence fiscale.

L'usam souligne d'autant plus cette perspective d'améliorer les conditions cadre des PME, y inclus les start-up, avec le surplus de recettes que l'abolition du droit de timbre d'émission a récemment échoué et que l'abolition de l'impôt anticipé doit encore être approuvée par le peuple et les cantons.

Raison pour lesquelles, l'usam demande que les autorités suisses, pour développer l'attractivité économique du pays, utilisent les recettes supplémentaires dans ce nouveau contexte de concurrence économique internationale pour :

- Maintenir impérativement l'attractivité de la place économique de la Suisse au niveau fiscal en supprimant ou du moins baissant l'impôt sur la fortune, et surtout en baissant le taux d'imposition de l'impôt fédéral direct des personnes physiques.
- Introduire une simplification de la TVA avec un taux unique plus bas.
- Améliorer la contribution à l'encouragement de la formation professionnelle. Les entreprises disposent en Suisse d'une main d'œuvre très bien formée avec des formations pratiques innovantes qui répondent aux besoins du marché des entreprises, parce que les entreprises y sont impliquées. Ce modèle de formation doit autant faire l'objet de contribution que les formations universitaires ou que les projets de recherche. C'est par une main d'œuvre bien formée que les entreprises ont accès en Suisse à un véritable vivier de ressources innovantes.
- Baisser l'imposition des personnes physiques. Ce faisant, l'attractivité de la place économique Suisse est également améliorée sans faire donner des avantages aux entreprises. De cette manière, des capitaux peuvent aussi être gagnés pour la Suisse et des personnes qualifiées seraient plus tentées de venir s'installer en Suisse pour y travailler.
- Développer les mesures de flexibilisation du marché du travail et d'amélioration du potentiel de la main d'œuvre qualifiée. Le marché du travail actuel vit encore, aux regards de la législation, sous une période maintenant révolue. Les horaires de travail devraient être flexibilisés pour répondre aux attentes d'une population qui souhaite combiner avec plus de flexibilité travail et vie privée. La numérisation a aussi permis des avancées majeures dans l'organisation du travail qui devrait urgemment être prises en compte comme la signature électronique pour la conclure des contrats de travail ou la prolongation des plages possibles de travail autorisées.
- Alléger les charges administratives des entreprises. Les mesures compensatoires doivent absolument proposer des réductions de la charge administrative des entreprises. Les réglementations doivent induire des charges administratives réduites pour les entreprises. L'usam rappelle que la numérisation devrait être employée au possible pour simplifier toutes démarches administratives des PME.

### III. Conclusion

L'usam constate que le projet conjoint d'imposition de l'OCDE et du G20 signale un développement négatif en termes de fiscalité. La concurrence fiscale est une discipline nécessaire aux finances publiques des Etats. Le contexte actuel ne laisse pas vraiment d'échappatoire, raison pour laquelle l'usam exige que les mesures compensatoires soient mises en place pour soutenir l'attractivité de la place économique suisse. Les recettes fiscales devraient donc principalement renforcer les finances cantonales et dans une moindre mesure les finances fédérales juste pour accroître l'attractivité économique.

Nous vous remercions de l'attention portée à notre prise de position et vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral Maurer, Madame, Monsieur, nos respectueuses salutations.

#### Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler  
Directeur



Mikael Huber  
Responsable du dossier

Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Eidg. Finanzdepartement EFD  
Bundesgasse 3  
Bernherhof  
3003 Bern  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Brugg, 19. April 2022

Zuständig: Beat Rösli  
Sekretariat: Ursula Boschung  
Dokument: 220414 SN OECD\_Steuer.docx

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 11. März 2022 laden Sie uns ein, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung zu nehmen. Für die uns gegebene Möglichkeit danken wir Ihnen bestens und sind gerne bereit, uns in dieser Angelegenheit vernehmen zu lassen.

Der Schweizer Bauernverband SBV ist die Dachorganisation der Schweizer Landwirtschaft. Er vereint über 80 Mitgliederorganisationen und rund 48'000 Bauernfamilien und ihre Betriebe. Zudem ist der SBV Fürsprecher des ländlichen Raumes der Schweiz. Da ein attraktiver Wirtschaftsstandort, unternehmerische Rechtssicherheit und stabile öffentliche Finanzen für die Landwirtschaft wichtig sind, nimmt der SBV zu dieser Steuervorlage Stellung.

Mit dem OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ändern sich die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs für grosse, international tätige Unternehmen grundlegend. Angestrebt wird eine Stabilisierung der Steuersysteme durch kohärente, gemeinsame, global akzeptierte Regeln in einer zunehmend globalisierten und digitalisierten Welt.

Da die Schweiz von dieser internationalen Vereinbarung a priori betroffen ist, erübrigt sich die Frage über Sinn und Unsinn dieses Projekts. So schlägt der Bundesrat richtigerweise vor, die Besteuerung von Schweizer Unternehmen nicht anderen Ländern zu überlassen, sondern das betroffene Steuersubstrat in der Schweiz selbst abzuschöpfen. Auch die betroffenen Unternehmen begrüssen die Besteuerung durch die Schweiz. Diese bietet ihnen Rechtssicherheit und verhindert eine allfällige Mehrfachbesteuerung ihrer Niederlassungen durch diverse Länder.

Das international vereinbarte Inkrafttreten per 1. Januar 2024 erfordern rasches Handeln. Daher ist es wichtig, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Fahrplan eingehalten wird. Insbesondere muss die geplante Verfassungsänderung schnell zur Abstimmung gebracht werden.

Das Vorgehen mit Verfassungsänderung, Übergangsbestimmungen und einer temporären Verordnung ist pragmatisch und zugleich rechtsstaatlich solide. Es erlaubt, die internationalen Vorgaben in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht einzuhalten. Gleichzeitig ist es flexibel genug, damit für auftretende Umsetzungsprobleme praxisnahe Lösungen gefunden werden können.

Es ist naheliegend, dass die höhere Besteuerung grosser Unternehmen dazu führen kann, dass letztere ihren aktuellen oder potenziellen Standort in der Schweiz neu beurteilen. Trotz oder gerade wegen der internationalen Steuerharmonisierung wird der Standortwettbewerb weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Daher sind begleitend zum Steuerpaket alternative Standortförderungsmaßnahmen zu prüfen. Den finanziellen Spielraum dazu stellen die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dar.

Seite 2 | 2

Richtigerweise sollen die zusätzlichen Steuereinnahmen den betroffenen Kantonen zufließen. Dies ist sachgerecht, ist es doch deren steuerliche Attraktivität, die durch die Steuererhöhung geschwächt wird. Da die Betroffenheit der Kantone sehr unterschiedlich ist, werden Standortmassnahmen am effizientesten durch die Kantone selbst ergriffen.

Die negativen finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt, die u.a. in Verbindung mit dem kantonalen Finanzausgleich entstehen können, sind möglichst zu minimieren. Dies ist erforderlich, weil eine zusätzliche Belastung den Spardruck auf das Agrarbudget erhöhen könnte, was der Agrar- und Lebensmittelsektor nicht akzeptiert. In diesem Sinne unterstützt der SBV die vom Bundesrat vorgesehene Prüfung von Szenarien und allfälligen Massnahmen zur Minimierung der Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

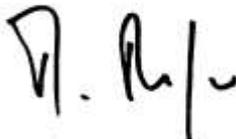
Wir hoffen, dass Sie unsere Anliegen berücksichtigen werden und danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**Schweizer Bauernverband**



Markus Ritter  
Präsident



Martin Rufer  
Direktor

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

**Per Mail an:** [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Basel, 20. April 2022  
JWE / +41 58 330 63 02

## **Stellungnahme der SBVg zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 11. März 2022 eröffnete Vernehmlassung in oben bezeichneter Angelegenheit und bedanken uns für die Konsultation zu diesem für den Finanzplatz Schweiz wichtigen Dossier. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

### **Zusammenfassung**

- Die Schweizerische Bankiervereinigung trägt die Vorlage grundsätzlich mit. Wir verbinden unsere Zustimmung jedoch mit der klaren Erwartungshaltung, dem Problem der Bemessungsgrundlage-Differenzen angemessen Rechnung zu tragen und die Mehrsteuern effektiv für die betroffene Wirtschaft einzusetzen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Banken die von GloBE geforderte Mindestbesteuerung de facto bereits erfüllen und sich deshalb mit einer unnötigen und vermeidbaren Übermass-Besteuerung konfrontiert sehen.
- In verfahrenstechnischer Hinsicht muss die Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass sie für die Ergänzungssteuer als Bundessteuer eine einzige öffentlich-rechtliche subjektive Steuerpflicht für die oberste Muttergesellschaft respektive Zwischengesellschaft im Kanton der obersten Muttergesellschaft respektive der Zwischengesellschaft einer Unternehmensgruppe erlaubt (One-Stop-Shop). Die Ergänzungssteuer ist nach dem System der gemischten Veranlagung vom verantwortlichen Kanton zu erheben unter Mitwirkung der steuerpflichtigen Gesellschaft. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte

Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf der Basis der interkantonalen Steuerauscheidung gemäss geltender Praxis im interkantonalen Steuerrecht. Es darf für die Rechtseinheiten der betroffenen Unternehmensgruppe keine weiteren subjektiven Steuerpflichten in Bezug auf die Ergänzungssteuer geben, weder für andere Rechtseinheiten der betroffenen Unternehmensgruppe noch für die oberste Muttergesellschaft respektive Zwischengesellschaften in anderen Kantonen. Die Unternehmensgruppe kann die Ergänzungssteuerlast nach betriebswirtschaftlichen Kriterien auf die einzelnen Rechtseinheiten der Unternehmensgruppe verteilen, ohne Restriktionen durch das schweizerische Steuerrecht.

- Der Verteil-Mechanismus für die Ergänzungssteuer innerhalb der Schweiz darf somit keinesfalls auf Basis der GloBE-Regeln erfolgen, sondern muss zwingend an die bestehende und bewährte Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung anknüpfen. Eine Übertragung der GloBE-Regeln ins Inland würde eine Betriebsstätten-Buchhaltung erzwingen und de-facto eine zweite, parallele Steuerauscheidung nur zum Zweck der Steuer-Verteilung errichten, was für die betroffenen Unternehmen mit einem unnötigen, unzumutbaren und völlig unverhältnismässigen Mehraufwand verbunden wäre. Die Banken regen einen gemeinsamen Austausch mit der Steuerverwaltung des Bundes und der Kantone zur detaillierten technischen Ausgestaltung der Erhebungs- und Verteilungsfragen an.
- Im Übrigen sehen wir teilweise Anpassungs- bzw. Klarstellungsbedarf auf technischer Ebene, vereinzelte Probleme halten wir jedoch für lösbar und konsensfähig.

## 1. Vorbemerkungen

Mit ihrer Initiative «Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion» («GloBE») modifiziert die OECD für grosse multinationale Konzerne («MNE») die Besteuerungsrechte der Länder zugunsten einer stärkeren Quellenbesteuerung (Marktstaaten-Besteuerung nach Säule I). Zudem legitimiert sie eine weltweite überdachende Besteuerung bei Unterschreitung einer Mindeststeuer von 15% (Mindest-Besteuerung nach Säule II). Den Schweizer Vorbehalten zur überdachenden Besteuerung (CFC) folgend, empfinden die Banken die Initiative als Eingriff der OECD in die Steuer-Hoheit unseres Landes, beispielweise das OECD-Verbot der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Ergänzungssteuern für die schweizerischen Gewinnsteuern sowie des Vor- und Rücktrags von Überbesteuerungen. Selbst wenn dieser von den Kompetenzen der OECD gedeckt wäre, was zumindest als fraglich erscheint, ist er mangels Erforderlichkeit und Eignung für eine Minimalbesteuerung von 15% unverhältnismässig. Dies insbesondere vor dem Hintergrund der (Doppel-)Besteuerung ökonomisch nicht erwirtschafteter, reiner Buch-Gewinne infolge der durch GloBE geschaffenen doppelten Massgeblichkeit.

In Befürchtung wirtschaftsschädlicher Doppelbesteuerungen durch nationale Alleingänge und somit zum Erhalt der Rechtssicherheit des regelbasierten globalen Steuersystems hat die Schweiz der Initiative im Sommer 2021 unter Bedingungen zugestimmt. So verlangt sie explizit, dass bei der Ausgestaltung der Regeln die Interessen kleiner, innovativer Länder angemessen berücksichtigt und bei der Umsetzung die nationalen Gesetzgebungsverfahren respektiert werden. Zudem sollen die neuen Regeln von den Mitgliedsländern einheitlich angewendet werden und bei der Mindestbesteuerung eine ausgewogene Lösung zwischen

Steuersatz und Bemessungsgrundlage gefunden werden. Die Bankenbranche unterstützt trotz ihrer zuvor geäusserten Bedenken den Entscheid und die Bedingungen der Schweiz, macht sie aber zugleich auch zum Massstab für die nationale Umsetzung.

Für die Banken in der Schweiz haben die Rechtssicherheit durch internationale Akzeptanz (insbes. der schweizerischen IIR) und – in Anbetracht der erheblichen Komplexität von GloBE – die Umsetzungs- und Compliance-Kosten oberste Bedeutung. Diese Prioritäten können die zu erwartende Höherbelastung indessen weder rechtfertigen noch kompensieren. Es bleibt eine Steuererhöhung. Die durch GloBE gesamthaft ohnehin steuerlich höherbelasteten Banken unterstützen die Sicherung des Steueraufkommens in der Schweiz deshalb vor allem auch in der klaren Erwartung, dass diese Mehrsteuern – soweit durch die GloBE-Modelregeln zulässig – effektiv für die im Wettbewerb nunmehr benachteiligten Unternehmen eingesetzt werden. Im Bereich der Banken kann dies auch und insbesondere von Praxis-Erleichterungen begleitet werden. Beispielsweise sollte für Beteiligungen wahlweise eine Gruppenbewertung Anwendung finden können, eine Beteiligungsabschreibung sollte nur auf Antrag der steuerpflichtigen Gesellschaft hin steuerlich abzugsfähig sein und eine Wiederaufwertung nur dann gemäss Art. 62 Abs. 4 DBG besteuert werden, wenn die Wiederaufwertung echt, buchmässig oder steuersystematisch realisiert wird. Solche und andere Standort-Förderungsmassnahmen liegen im originären Interesse der gesamten Schweiz, da nur so Beschäftigung, Einkommen und Steueraufkommen nachhaltig erhalten bleiben.

Die Banken sind weder das Motiv noch der Fokus des GloBE-Projekts, mit der Ausnahme von Pillar 1 sogar explizit. Trotzdem werden die Banken aber – je nach Jahr – substanzielle Zusatz-Beträge an Ergänzungssteuern abliefern, da die GloBE-Regeln nicht nur einen neuen Mindeststeuersatz, sondern auch neue Bemessungsregeln für den steuerlichen Gewinn vorsehen. Diese Differenzen zwischen den anwendbaren Bemessungsgrundlagen (doppelte Massgeblichkeit von heute geltendem Steuerrecht und künftigen GloBE-Regeln) wiegen für die Banken besonders schwer, da sie zu rein buchhalterischen steuerbaren Gewinnen führen kann (bspw. Bewertungsregeln zu den Finanzinstrumenten), die nicht auf eine höhere Wertschöpfung zurückzuführen sind. Dies ist nicht einmal von der OECD selbst beabsichtigt. Wenngleich dieses Problem auch andere Branchen betrifft, sieht sich vor allem die Finanzindustrie so mit einer unnötigen und vermeidbaren Übermass-Besteuerung konfrontiert. Dieser technische Aspekt ist auch bereits für die vorliegende Verfassungsänderung von Bedeutung. Die Schweizer Banken fordern daher eine Umsetzung, die diesem Problem angemessen Rechnung trägt und sind weiterhin bereit, sich aktiv in mögliche Lösungsansätze einzubringen.

## 2. Position

Die Bankiervereinigung unterstützt die Vorlage nach Massgabe der zuvor erläuterten Grundsätze. Wir sehen teilweise Anpassungs- bzw. Klarstellungsbedarf, vereinzelte Probleme halten wir jedoch für lösbar und konsensfähig. Speziell betonen möchten wir indessen den Verteil-Mechanismus für die Ergänzungssteuer (nachfolgend unter den Abschnitten 2.e.), welcher zwingend nach einer praxistauglichen Lösung und Klarstellung verlangt. Nachfolgend zur Vorlage im Einzelnen:

### a) Art. 129a Abs. 2 E-BV

Die Bankiervereinigung respektiert das Spannungsfeld zwischen Rechtsbestimmtheit und Flexibilität für die weiteren internationalen Entwicklungen. Vor allem die Begriffe «orientiert» und «insbesondere» dürfen allerdings nicht bedeuten, dass über die internationalen Standards und Modellregelungen hinausgegangen

wird (kein «Swiss Finish»). Vielmehr muss die neu geschaffene Kompetenz an den internationalen Standards und Modellregelungen enden, die also insoweit eine Obergrenze darstellen.

## **b) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 E-BV**

Der in Absatz 2 mehrfach verwendete Begriff «Steuergebiet» ist klarstellungsbedürftig. Erstens, weil ihn die Bundesverfassung – soweit ersichtlich – bislang nicht kennt. Und zweitens, weil er durch GloBE eine mehrfache Bedeutung erhalten kann (z.B. Marktstaat, Staat, Jurisdiktion usw.).

## **c) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. c E-BV**

Der Begriff «Erfolgsrechnung» umfasst nach nationalem Verständnis insbesondere auch die Erfolgsrechnung nach dem Obligationenrecht, die nach unserem bisherigen Verständnis aber nicht als Accepted International Accounting Standard gemäss GloBE gilt. Gemeint ist hier deshalb vermutlich die Erfolgsrechnung nach den internationalen Standards. Der Unterschied könnte sich insbesondere etwa im Bereich der latenten Steuern auswirken oder der Taxe professionnelle communale in Genf. Dies sollte im Erläuterungsbericht entsprechend klargestellt werden, idealerweise unter Illustration mit entsprechenden Beispielen.

## **d) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. d E-BV**

Die Banken fordern, dass der Begriff «anerkannter Rechnungslegungsstandard» auch den Rechnungslegungsstandard der FINMA umfasst und dies in der Botschaft festgehalten wird. Obschon der Rechnungslegungsstandard der FINMA keine latenten Steuern kennt, folgt er gleichwohl dem von GloBE geforderten True & Fair View Prinzip und erlaubt keine Willkür-Rückstellungen. Die Bedingungen seiner internationalen Anerkennung sind daher erfüllt und müssen dementsprechend auch von der Schweiz konsequent als solches akzeptiert werden. Hierbei ist die generelle Zulässigkeit des Standards, welche allein der Feststellung bedarf, unabhängig von seiner Zweckmässigkeit für die betroffenen Banken im Einzelfall. Da es sich bei der Ergänzungssteuer gemäss den GloBE-Vorgaben nicht um eine «freiwillige» Steuer handelt (und handeln darf), steht die Schweiz selbst in der Pflicht, ungeachtet der Anerkennung durch das Ausland verschiedene Rechnungslegungsstandards im eigenen Land explizit anzuerkennen.

## **e) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. i und k sowie Abs. 3 lit. b E-BV**

Der Begriff «Geschäftseinheiten» muss klargestellt werden, da er – je nach Verständnis – erhebliche Auswirkungen auf die interkantonale Verteilung der Ergänzungssteuer und somit auf die hierfür erforderlichen Informationen seitens der betroffenen Unternehmen haben kann. Für die Verteilung der Ergänzungssteuer im Inland darf die Ebene beziehungsweise Granularität der Gesellschaft nicht unterschritten oder es muss an die bestehende und bewährte Methodik der (indirekten) Steuerauscheidung angeknüpft werden. Namentlich muss zwingend ausgeschlossen sein, dass die betroffenen Unternehmen nur für Zwecke der interkantonalen Steuer-Verteilung für jede Zweigniederlassung eine GloBE-Berechnung erstellen müssen. Andernfalls würde allein für die inländische Allokation der GloBE-Ergänzungssteuer eine zweite, parallele Steuerauscheidung errichtet und durch sie eine umfassende Betriebsstätten-Buchhaltung erzwungen werden. Dies wäre für die betroffenen Unternehmen mit einem unnötigen, unzumutbaren und völlig unverhältnismässigen Mehraufwand verbunden.

Gemäss Seite 30 des Erläuterungsberichts besteht zudem für die Ergänzungssteuer eine Selbstdeklarationspflicht der Unternehmen. Das Veranlagungskonzept der Selbstdeklaration darf nicht bis hin

zu einer Selbstveranlagung führen, dies sollte entsprechend klargestellt werden. Eine Selbstveranlagung kennt beispielsweise Grossbritannien; die Unternehmen müssen den korrekten Steuerbetrag deklarieren, ohne Widerspruch der Steuerverwaltung erwächst die Selbstveranlagung dann nach einer gewissen Frist in Rechtskraft. Vorliegend wird die Ergänzungssteuer für die «Qualified Domestic Minimum Top-up Tax» an die Besteuerung gemäss schweizerischem Steuerrecht (gemischtes Veranlagungsverfahren) angeknüpft, was abwicklungstechnisch nicht als Selbstveranlagungssteuer umsetzbar ist. Bei jeder Steuerrechnung eines Kantons / einer Gemeinde, bei jeder Veränderung von Multiplikatoren und von Ausscheidungsgrundlagen und -schlüsseln, bei kantonalen Veranlagungen usw. müssten die Unternehmen die Selbstveranlagung für die Ergänzungssteuern anpassen, gemäss Konzept in der Vernehmlassungsvorlage für jede Rechtseinheit der Unternehmensgruppe und in allen Kantonen.

Gemäss Wortlaut des Vernehmlassungsvorschlags besteht für jede Rechtseinheit der Gruppe in jedem Kanton, in dem die Rechtseinheit über eine Betriebsstätte oder eine Liegenschaft verfügt, eine subjektive Ergänzungssteuerpflicht. Für schweizweit tätige Unternehmen mit mehreren Rechtseinheiten sind dies weit über 100 subjektive Steuerpflichten für die Ergänzungssteuern. Bei einer Unterbesteuerung ergibt sich für jede Rechtseinheit in jedem Kanton, in dem eine Unterbesteuerung besteht, eine Pflicht zur Ablieferung einer Ergänzungssteuer. Mit den notwendigen Anpassungen aufgrund der Selbstveranlagung oder bei anderen nachträglichen Änderungen muss mit Tausenden von Anpassungen der Ergänzungssteuern in allen Kantonen und ggf. Gemeinden für schweizweit tätige Unternehmen gerechnet werden. Denn der Ergänzungssteuerbetrag steht von vorneherein der Höhe nach fest, sodass Änderungen eines Kantons oder einer Gemeinde stets auf alle anderen Kantone und Gemeinden ausstrahlen. Im Extremfall entsteht ein sich perpetuierender Veranlagungsprozess hunderter Geschäftseinheiten. Jede einzelne dieser Anpassungen ist zudem aufwändig und risikobehaftet für die Unternehmen wie auch für die kantonalen Veranlagungsbehörden, würde also – neben den bereits erwähnten Deklarationskosten – für alle Beteiligten auch zu einem hohen Mass an Rechts-, Finanz- und Planungsunsicherheit führen.

In verfahrenstechnischer Hinsicht (Erhebung) muss die Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass sie für die Ergänzungssteuer als Bundessteuer eine einzige öffentlich-rechtliche subjektive Steuerpflicht für die oberste Muttergesellschaft respektive Zwischengesellschaft im Kanton der obersten Muttergesellschaft respektive der Zwischengesellschaft einer Unternehmensgruppe erlaubt (One-Stop-Shop). Die Ergänzungssteuer ist nach dem System der gemischten Veranlagung vom verantwortlichen Kanton zu erheben unter Mitwirkung der steuerpflichtigen Gesellschaft. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf der Basis der interkantonalen Steuerauscheidung gemäss geltender Praxis im interkantonalen Steuerrecht.

Die Banken regen einen gemeinsamen Austausch mit der Steuerverwaltung des Bundes und der Kantone zur detaillierten technischen Ausgestaltung der Erhebungs- und Verteilungsfragen an (beispielsweise für Minderheitsbeteiligungen oder Joint Ventures), um die Bedürfnisse der Steuerverwaltung mit den Möglichkeiten der Unternehmen zur Bereitstellung der erforderlichen Informationen in Einklang zu bringen. Mehrere technische Ansätze, die den Bedürfnissen aller Seiten Rechnung tragen, wurden hierfür bereits ausgearbeitet.

## **f) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. j E-BV**

Die Unterscheidung in «primär» und «sekundär» ist unseres Erachtens klarstellungsbedürftig. Dies mit Blick auf die Anwendung der Income Inclusion Rule beziehungsweise der Undertaxed Payments Rule auf

Gesellschaften, die in mehreren Kantonen steuerpflichtig sind. Die Ergänzungssteuer sollte stets nur im Sitz-Kanton der obersten inländischen Geschäftseinheit erhoben werden.

## **g) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. I E-BV**

Die Frage der Abziehbarkeit der Ergänzungssteuer sollte in eine separate Delegationsnorm nach Abs. 3 ausgelagert werden. Denn die Ergänzungssteuer der Schweiz (die hier mit dem klarstellungsbedürftigen Wort «sie» wohl gemeint ist) entfällt auf drei gegebenenfalls unterschiedlich zu behandelnde Anwendungsbereiche: (1) aus der Income Inclusion Rule, (2) aus der Undertaxed Payments Rule und (3) aus der Minimum Domestic Top-up Tax. Unseres Erachtens ist ein Abzug der Ergänzungssteuer aus der Income Inclusion Rule (1) und der Undertaxed Payments Rule (2) in jedem Fall zulässig. Zudem werden durch diese Gleichbehandlung mit der ordentlichen Gewinnsteuer der Schweiz Bemessungsgrundlage-Differenzen und eine über die GloBE-Mindestbesteuerung hinausgehende, unnötige Übermass-Besteuerung vermieden.

Darüber hinaus ist prüfungsbedürftig, ob allenfalls auch die Abziehbarkeit der Minimum Domestic Top-up Tax zulässig ist (und in diesem Fall aus den zuvor genannten Gründen dann auch sein sollte). Erstens kann aus dem Umstand, dass die Minimum Domestic Top-up Tax gemäss GloBE nicht als Covered Tax gilt, nicht geschlossen werden, dass sie auch von der Bemessungsgrundlage nicht abziehbar sein soll. Zweitens kann es Situationen geben (z.B. Nachbelastungen in Folgejahren), in denen trotz Überschreitung des Mindeststeuersatzes eine Minimum Domestic Top-up Tax und somit durch deren Nicht-Abziehbarkeit eine unnötige Übermass-Besteuerung entsteht. Und drittens können die Wirkungen einer Abziehbarkeit unterschiedlich sein je nachdem, ob es sich um einen Kanton oberhalb oder unterhalb der Mindeststeuer handelt. Eine Abziehbarkeit der Minimum Domestic Top-up Tax ist deshalb gegebenenfalls differenziert zu regeln.

Diese und gegebenenfalls weitere Erwägungen zeigen, dass eine generelle Nichtabziehbarkeit der Ergänzungssteuer, wie sie die Verfassungsbestimmung vorsieht, derzeit weder möglich noch nötig ist.

## **h) Art. 197 Ziff. 14 Abs. 3 lit. a E-BV**

Der Begriff «besondere Unternehmensverhältnisse» ist unklar und sollte mindestens in der Botschaft des Bundesrates definiert werden.

## **i) Abschnitt 3.4. des Erläuterungsberichts, Seite 19**

Zur Frage einer möglichen Rückwirkung der Steuerhöhung wiederholt die Bankiervereinigung ihre klare Ablehnung:

- Eine Rückwirkung würde gegen fundamentale Rechtsgrundsätze der Schweiz verstossen. Mit einer Rückwirkungsklausel im Widerspruch zu den schweizerischen Rechtsgrundsätzen könnte zudem die politische Akzeptanz durch das Ausland gefährdet sein.
- Eine Rückwirkung wäre für die betroffenen Banken bestenfalls steuerneutral, somit weder notwendig noch gerechtfertigt, und könnte überdies zu vermeidbaren Wettbewerbsverzerrungen führen. Insbesondere würden auch die flankierenden Standort-Förderungsmassnahmen absehbar nicht ebenfalls rückwirkend angewendet.

# • Swiss Banking

- Eine Rückwirkung wäre für die Schweiz auch deshalb nicht erforderlich, weil sich die Einführung der Undertaxed Payments Rule namentlich durch die EU erst ab 2024 abzeichnet und das Ausland insoweit noch keinen Zugriff auf das Steuer-Substrat der Schweiz hat.
- Für die betroffenen Banken besteht insoweit auch keine Rechtsunsicherheit, das entsprechende Besteuerungssubstrat später aus den Hochsteuerländern «zurückholen» zu müssen. Ebenso wenig droht insoweit ein erhöhter Compliance-Aufwand für die Hauptsitze in der Schweiz.
- Auch eine Rückwirkung nur für Auslandsbanken wäre nicht nur aus den gleichen Gründen ungerechtfertigt, wie eine Rückwirkung für Hauptsitze. Sie würde zusätzlich die Auslandsbanken höher besteuern als die Hauptsitze in der Schweiz. Dies halten wir nicht nur aus (verfassungs-)rechtlichen Gründen für problematisch, sondern vor allem auch aus solchen der Wettbewerbsneutralität. Zwar werden die Konzerne insgesamt unterschiedlich besteuert, aber nicht durch die Schweiz, sondern durch das Zusammenwirken mehrerer Länder. Die Schweiz steht nicht in der Pflicht, solche unterschiedlichen Steuer-Niveaus individueller Konzern-Strukturen auszugleichen. Dies wäre nur zum Preis jener Ungleichbehandlung im Inland möglich, für die kein Rechtfertigungsgrund besteht.
- Eine Rückwirkung würden die Banken selbst dann ablehnen, wenn sie im Konsens aller Betroffenen als optimal betrachtet wird. Denn sie würde eine gefährliche Präzedenz genau dahingehend schaffen, dass ein solcher Konsens bei künftigen Rückwirkungen allenfalls nicht mehr als notwendige Voraussetzung betrachtet wird.

## **j) Abschnitt 4.2.1. des Erläuterungsberichts, Seiten 25 und 26**

Im Erläuterungsbericht wird auf die Zulässigkeit der erfolgswirksamen Wertberichtigungen und Aufwertungen auf Beteiligungen in der Schweiz hingewiesen, was die GloBE-Musterregeln ausschliessen. Gleichzeitig sind ausweislich der GloBE Model Rules jedoch Steuern auf korrigierungspflichtige (permanente) Differenzen aus den Covered Taxes herauszurechnen und somit hinsichtlich des effektiven Steuersatzes neutral. Die Botschaft des Bundesrates sollte sich auch konsequent zu dieser Neutralisierung bekennen, da sie im unmittelbaren Zusammenhang mit jenen Wertberichtigungen und Aufwertungen auf Beteiligungen steht.

## **k) Abschnitt 6.2. des Erläuterungsberichts, Seite 55**

Der Erläuterungsbericht geht nur sehr knapp auf die Vereinbarkeit der GloBE-Regeln mit den Doppelbesteuerungsabkommen ein, obwohl es hierzu stark divergierende Auffassungen gibt. Die Bankiervereinigung hält diese Frage für entscheidend und regt deshalb eine nochmalige vertiefte Prüfung an.

## **l) Anhang zum Erläuterungsbericht, Seite 56**

Im Anhang werden die kurz- und die langfristigen bzw. statischen und dynamischen Auswirkungen auf die Steuer-Einnahmen nicht konsequent getrennt und kenntlich gemacht. Dadurch könnte für den unkundigen Leser in dieser entscheidenden Orientierungshilfe ein widersprüchliches bzw. unklares Bild entstehen, ob die Steuer-Einnahmen steigen oder fallen. Klar dürfte indessen sein und ist wohl auch gemeint, dass die Steuer-Einnahmen kurzfristig (statisch) steigen, mittel- bis langfristig (dynamisch) jedoch zusammen mit den Sozialversicherungsbeiträgen bedroht sind und ohne geeignete Gegen-Massnahmen sinken werden. Dies sollte entsprechend klargestellt werden.

## m) Art. 56 lit. b DBG, Art. 23 Abs. 1 lit. b StHG

Die Ergänzungssteuer kann unseres Erachtens aus verfassungsrechtlichen und technischen Gründen nicht durch Anpassung der bestehenden Regeln im DBG und StHG umgesetzt, sondern muss zwingend mittels eines separaten, vorrangigen Spezial-Gesetzes geregelt werden. Denn nur so können bislang steuerbefreite Anstalten dahingehend unterschieden werden, ob sie der Ergänzungssteuer unterliegen sollen oder nicht.

## 3. Schlussbemerkungen

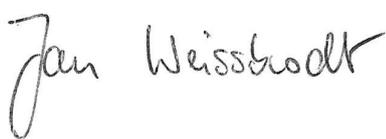
Das GloBE-Projekt hat für den Finanzplatz Schweiz aufgrund seiner internationalen Verflechtung und seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung eine sehr hohe Priorität. Die Bankiervereinigung ist bereit und willens, sich weiterhin aktiv für eine Lösung im Sinne der gesamten Schweiz einzubringen. Sie tut dies mit Augenmass, Kompromissbereitschaft und dem Blick für das grosse Ganze. Gleichzeitig hat sie im Sinne ihrer Mitglieder vor allem dafür Sorge zu tragen, dass aus der Umsetzung des GloBE-Projekts keine vermeidbaren Wettbewerbsnachteile resultieren. Im Markt-Wettbewerb sind Zugeständnisse keine Frage des Wollens, sondern des Könnens. Dies gilt auch und insbesondere für den Standort-Wettbewerb!

Dies vorangestellt, bewertet die Bankiervereinigung die Vorlage unter Abwägung der Fülle und Tragweite der zu lösenden Probleme, der Komplexität des GloBE-Projekts und der Vielzahl divergierender Interessen als insgesamt ausgewogen und zweckmässig. Die Banken tragen sie im Sinne eines gesamtschweizerischen Kompromisses und im Interesse einer fristgerechten Umsetzung mit. Wir möchten diese Kompromissbereitschaft jedoch auch mit der Erwartung des Finanzplatzes verbinden, der grossen Herausforderung der Bemessungsgrundlage-Differenzen angemessen Rechnung zu tragen, die Verteilung der Ergänzungssteuer an die bestehende und bewährte Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung anzuknüpfen und für unvermeidbare Mehrbelastungen effektive Standort-Verbesserungen vorzusehen. Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme der Economiesuisse, der wir uns hiermit anschliessen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

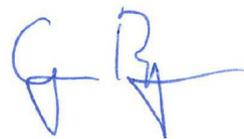
Schweizerische Bankiervereinigung



**Dr. Jan Weissbrodt**  
Leiter Steuern  
Mitglied der Direktion



**Urs Kapalle**  
Leiter Steuer-Strategie  
Mitglied der Direktion



**Dr. Gabriel Bourquin**  
Senior Tax Analyst  
Mitglied der Direktion

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

per Mail an:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur oben genannten Vernehmlassung Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) unterstützt die Einführung einer globalen Mindeststeuer von 15 Prozent. Angesichts des hohen Tempos auf internationaler Ebene befürwortet der SGB das vom Bundesrat vorgeschlagene prozedurale Vorgehen, eine Verfassungsnorm und Übergangsbestimmung zu schaffen, welche den Bundesrat ermächtigen, die Mindestbesteuerung nach der Volksabstimmung vom Juni 2023 zuerst auf dem Verordnungsweg zu regeln. Mit diesem Vorgehen wird Steuersubstrat gesichert, das ansonsten aufgrund der neuen Regeln potenziell vom Ausland eingefordert wird.

Dass der Bundesrat die Anwendung der Mindeststeuer nur auf sehr grosse Unternehmen vorschlägt, ist jedoch nicht ausreichend. Es ist nicht nachvollziehbar, warum künftig nur Firmen mit einem konsolidierten Umsatz von 750 Millionen Euro der Mindeststeuer unterstellt sind und die anderen Unternehmen nicht. Auch ist es unverständlich, dass die Ergänzungssteuer nur multinationale Konzerne betreffen soll, während rein national tätige Unternehmen weiterhin von sehr tiefen Steuern profitieren sollen. Der SGB stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass die 15 Prozent für alle Firmen in der Schweiz gelten sollen.

Der Vorschlag des Bundesrates sieht eine Umsetzung der OECD-Steuerreform in erster Linie auf kantonaler Ebene vor. Das heisst, dass die Kantone und nicht der Bund die Firmen mit 15 Prozent besteuern. Der SGB spricht sich gegen diese Logik aus und fordert eine Bundeslösung. Dabei soll die Ergänzungssteuer, welche gemäss Vorlage auch eine Bundessteuer darstellt, auch durch den Bund vollzogen werden. Dies aus verschiedenen Gründen: Viele Firmen, welche der neuen Besteuerung unterliegen, haben Niederlassungen in mehreren Kantonen, was eine entsprechende Koordination mit unnötigem administrativen Aufwand und Vollzugsrisiken erfordert. Eine kantonale Lösung würde weiter dazu führen, dass die ressourcenstarken Kantone noch mehr Steuereinnahmen haben, da ein grosser Teil der betroffenen Firmen in reicheren Tiefersteuernkantonen wie Basel-Stadt, Genf oder Zug angesiedelt sind. Die Ressourcenunterschiede zwischen den Kantonen würden sich akzentuieren. Das führt zu Mehrausgaben beim Bund. Er muss 60 Prozent des Ressourcenausgleichs zwischen den Kantonen zahlen – bereits heute zahlt der Bund 2.4 Mrd. Franken in den Ressourcenausgleich. Darüber hinaus könnten Kantone, die zwar ressourcenstark sind, aber durch die Ergänzungssteuer

keine Mehreinnahmen verzeichnen werden, künftig mehr Geld in den Ressourcenausgleich zahlen müssen, da die Differenzen zwischen den Kantonen zunehmen. Eine Steuerreform, die in erster Linie bei den «reichen» Kantonen zu Mehreinnahmen, beim Bund aber zu Defiziten führt, ist nicht zu rechtfertigen. Es würden nur Firmen und Gutverdienende in den reichen Kantonen profitieren.

Es wurde in den Erläuterungen zu der Vernehmlassung kommuniziert, dass beim derzeitigen Umsetzungsvorschlag des Bundes die prognostizierten Mehreinnahmen ungleich auf die verschiedenen Kantone verteilt werden. Die publizierten Schätzungen bringen jedoch keinerlei Erkenntnisse darüber, wie gross diese Ungleichheiten ausfallen würden. Diese sind lediglich anhand einer aggregierten Bundesbetrachtung gemacht worden und sind auch in diesem Fall sehr unpräzise. Der SGB fordert, dass detailliertere Simulationsrechnungen und Prognosen zu diesem Thema veröffentlicht werden. Es braucht mehr Transparenz über die kantonalen Auswirkungen und Ungleichheiten. Im Rahmen dieser Abklärungen müssen auch die Auswirkungen einer, wie oben beschriebenen, Bundeslösung auf die Schweiz analysiert werden.

Die Kernfunktion der OECD-Steuerreform ist es, den Steuerwettbewerb bei multinationalen Unternehmen zu mildern. Es ist wichtig, dass die daraus resultierenden Mehreinnahmen nicht dazu verwendet werden, den internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb anzukurbeln. Deshalb fordert der SGB, dass die Mehreinnahmen nicht primär dazu genutzt werden finanzstarke Firmen zu begünstigen. So lehnt der SGB sogenannte Kompensationsmassnahmen ab, die den betroffenen Unternehmen direkt – wie die Streichung von Steuern, die nicht unter die Gewinnsteuerdefinition der OECD fallen – oder indirekt – wie eine Abschaffung der Stempelsteuer und/oder der Verrechnungssteuer auf inländischen Obligationen – zukommen. Auch sollen die finanzstarken Haushalte nicht mit den Mehreinnahmen steuerlich begünstigt werden. So lehnt der SGB nationale und kantonale Steuersenkungen bei hohen Einkommen ab. Denn während die Haushalte mit hohen Einkommen in Vergangenheit schon steuerlich stark entlastet wurden, kämpfen solche mit tieferen und mittleren Einkommen mit einer immer höher werdenden Abgabenlast. Insbesondere die Kopfprämien bei den Krankenkassen haben zu dieser falschen Entwicklung beigetragen.

Die neue Zusatzsteuer wird zu Mehreinnahmen in der Grössenordnung von schätzungsweise 2 bis 3 Mrd. Franken führen. Der SGB fordert, dass ein Teil dieser Mehreinnahmen zur Entlastung der Privathaushalte mit tiefen und mittleren Einkommen eingesetzt wird.

Besten Dank für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

#### **SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Daniel Lampart  
Leiter SGB-Sekretariat  
und Chefökonom

**E-Mail**

Bundesrat Ueli Maurer  
EFD

E-Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

c/o Kaufmännischer Verband Schweiz  
Reitergasse 9  
Postfach  
CH-8021 Zürich

info@die-plattform.ch  
die-plattform.ch

Zürich, 19. April 2022

**Konsultation Bundesbeschluss besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf des Bundesbeschlusses über die Besteuerung grosser Unternehmensgruppen im Zuge der OECD Steuerreform. Die plattform vertritt Angestellte im Dienstleistungssektor und setzt sich für einen starken Werk- und Forschungsplatz Schweiz ein. Insbesondere Massnahmen zum Erhalt der Standortattraktivität im Bereich Arbeitsmarkt und Fachkräftepotenzial sind für die Verbände der plattform von Bedeutung.

**Allgemeine Bemerkungen**

Für die plattform sind Anpassungen für ein abgestimmtes und gerechtes Steuersystem unabdingbar für den Wohlstand und sozialen Frieden der internationalen Staatengemeinschaft. Dass die Schweiz die Reformen der OECD mitübernimmt steht nicht zur Frage. Vielmehr ist von Bedeutung, wie die Schweiz weiterhin ein attraktiver Standort für international tätige Firmen bleibt. Die drei Pfeiler der Standortattraktivität, Steuern, Stabilität und Fachkräfte, müssen wieder neu ausbalanciert werden, nachdem sich die steuerliche Situation international angleicht.

Es gibt aber noch etliche grosse Fragezeichen zu den Auswirkungen der geplanten Steuerreform, sowohl auf internationaler Ebene, als auch in der Schweiz. Diese werden in den Konsultationsunterlagen nicht beantwortet. Aus Sicht der plattform Verbände ist es unabdingbar für eine seriöse Stellungnahme, dass bezüglich Auswirkungen der Reform in der Schweiz verschiedene Szenarien zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist die Konsultationsfrist sehr kurz angesetzt und verunmöglicht ein vertieftes Studium der Unterlagen und eine breit abgestützte interne Konsultation. Es ist insofern schwierig, sich im Detail zu den geplanten Reformen zu äussern.

**Marktstaatenbesteuerung**

Die Marktstaatenbesteuerung gilt für Multinationale Unternehmen ab einem Jahresumsatz von über 20 Milliarden Euro und einer Gewinnmarge von über 10%. Das soll rund 100 der grössten Unternehmen weltweit betreffen, nicht aber Rohstoffunternehmen und Finanzdienstleister. Welche Firmen das in der Schweiz betrifft ist unklar. Der erläuternde Bericht des EFD macht dazu keinerlei Angaben. Ob zum Beispiel Versicherungen oder Rohstoffhändler (nicht Produzenten), von denen es in der Schweiz einige gibt, dazu gehören ist ungewiss. Fest steht, dass Banken, bzw. Finanzdienstleister, ausgenommen sind. Bei Produktionsunternehmen wie Pharma oder Lebensmittel ist noch zu klären, wie stark diese betroffen sind, denn viele haben Produktionsstandorte im Ausland. Ganz sicher betrifft es aber Firmen im ICT Bereich, wie Amazon, Google oder Microsoft. In der Schweiz haben sich einige solcher Firmen angesiedelt.

Die Plattform geht davon aus, dass die Informationen dazu vor der parlamentarischen Phase vom EFD noch zur Verfügung gestellt werden.

In den Übergangsbestimmungen wird die Marktstaatenbesteuerung nicht geregelt. Ein Multilaterales Abkommen soll die Marktstaatenbesteuerung und das besondere Streitschlichtungsverfahren regeln. Dieses soll von den teilnehmenden Staaten Mitte 2022 unterzeichnet werden. Die Unterzeichnung des Abkommens liegt in der Kompetenz des Parlaments. Da die Schweiz keine unilaterale Digitalsteuer vorsieht, ist sie von deren Abschaffung auch nicht betroffen.

### ***Mindestbesteuerung***

Für die Säule 2 der Steuerreform gilt ein anderer Betroffenenkreis, nämlich Unternehmensgruppen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro. Für diese Unternehmen gilt eine Mindestbesteuerung von 15% bei allen Unternehmensteilen. Wird die Mindestbesteuerung von 15% nicht erreicht, soll neu eine Ergänzungssteuer die Differenz ausgleichen. Ansonsten kann die Differenz vom Ausland in einer anderen Geschäftseinheit erhoben werden.

Die Ergänzungssteuer wird durch die Kantone erhoben und kann auch von den Kantonen verwendet werden. Der Steuerwettbewerb unter den Kantonen sollte somit nicht betroffen sein. Die finanziellen Auswirkungen der Mindestbesteuerung für die Schweiz sind gemäss Bericht schwer abschätzbar. Diese hängen unter anderem von allfälligen Änderungen bei den Steuersätzen in anderen Staaten ab, sowie auch vom Verhalten der betroffenen Firmen. Auch hier erwartet die Plattform vor der parlamentarischen Phase mögliche Szenarien bezüglich Auswirkungen. Tendenziell sollte die Schweiz, mit ihren tiefen Steuersätzen Mehreinnahmen (Steuern) durch die Mindestbesteuerung erfahren, sofern die betroffenen Firmen nicht wegziehen. Letzteres soll durch eine Erhöhung der Standortattraktivität verhindert werden.

### ***Vorgeschlagene Änderungen und Übergangsbestimmungen***

*Art. 129a BV Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen*

Die Plattform stimmt der vorgeschlagenen Änderung der BV zu.

*Art. 197 Ziff. 143 BV*

*14. Übergangsbestimmungen zu Art. 129a (Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen)*

Die Übergangsbestimmungen regeln die Einführung und Umsetzung der Mindestbesteuerung grosser multinationaler Unternehmensgruppen (Säule 2) und die Erhebung, Verteilung und Verwendung der Ergänzungssteuer in den Kantonen sowie die Auswirkungen auf den interkantonalen Lastenausgleich. Die Plattform stimmt den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen zu.

### ***Standortmassnahmen***

Die Steuerreform hat Einfluss auf die Standortattraktivität der Schweiz. Die drei Pfeiler der Standortattraktivität, **Steuern, Stabilität und Fachkräfte**, müssen wieder neu ausbalanciert werden, nachdem sich die steuerliche Situation international angleicht. Für Standortkantone sollen insbesondere Massnahmen für die Verbesserung der Anstellungsbedingungen qualifizierter Fachkräfte (betroffene Firmen und Hochschulen) vorgesehen werden. Diese können folgende Punkte beinhalten:

- Vereinfachte Zulassungsregelung für qualifizierte Fachkräfte (Drittstaaten)
- Skills Initiative für inländische Fachkräfte (kantonal)
- Verbesserung Vereinbarkeit (familienexterne Betreuung, Elternzeit, Individualbesteuerung)

Multinationale Unternehmen können zwar selbst mit firmeneigenen Massnahmen Vereinbarkeit verbessern oder Skills verbessern, wenn aber Steueranreize verschwinden, ist

die Bereitschaft evtl. tiefer, bzw. der Anreiz in ein Land zu ziehen, wo die Bedingungen für MA besser sind, grösser.

Darüber hinaus muss die Rechtssicherheit für Firmen in der Schweiz auf eine solide Basis gestellt werden. Solange der vertragliche und institutionelle Rahmen mit der EU nicht geklärt ist, ist das nicht der Fall. Deshalb ist es für die Schweiz umso wichtiger, mit der internationalen Angleichung in Sachen Unternehmensgewinnsteuern, andere Standortvorteile auszubauen, bzw. Nachteile abzubauen. Die ungeklärten Fragen in der Beziehung zur EU, sind ein solcher Nachteil.

### **Fazit**

Die Teilnahme an der OECD Steuerreform für grosse multinationale Unternehmen und die vom Bundesrat vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sind zu begrüssen. Es gibt noch einen grossen Informationsbedarf bezüglich Betroffenenkreis und Auswirkungen in der Schweiz. Das EFD sollte die notwendigen Unterlagen mit der Botschaft des Bundesrats zur Verfügung stellen. Die wichtigsten Massnahmen sind aber die die Massnahmen zur Standortförderung. Diese beinhalten eine Verbesserung der Bedingungen für hochqualifizierte Fachkräfte, sowie die Sicherstellung der Rechtssicherheit durch eine rasche Klärung der Beziehung zur EU.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns und stehen für allfällige weitere Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für die *plattform*



Dr. Christian Zünd  
CEO Kaufmännischer Verband  
Schweiz



Dr. Ursula Häfliger  
Geschäftsführerin *die plattform*

## Kontakt | [die-plattform.ch](http://die-plattform.ch)

— Dr. Ursula Häfliger, Geschäftsführerin, T +41 44 283 45 78, [info@die-plattform.ch](mailto:info@die-plattform.ch)

### **die plattform – «For a strong Swiss workforce»**

Die plattform ist die politische Allianz unabhängiger und lösungsorientierter Angestellten- und Berufsverbände. Mit über 88'000 Mitgliedern agiert sie im Interesse der Dienstleistungsberufe, in denen derzeit 80 Prozent der Erwerbstätigen tätig sind (Tendenz steigend) sowie der Wissensberufe, der am stärksten wachsenden Gruppe von Berufsleuten in der Schweiz. Sie arbeitet an innovativen Lösungen in bildungs-, sozial- und wirtschaftspolitischen Dossiers. Denn nur so können Erwerbstätige befähigt werden, ein erfülltes Berufsleben zu gestalten und ihr Potenzial über den gesamten beruflichen Werdegang hinweg zu entfalten. Starke und selbstbewusste Berufsleute sind der Grundstein für eine moderne und offene Gesellschaft.

**kaufmännischer  
verband**  
mehr wirtschaft. für mich.

**A** Angestellte  
Schweiz

**SWISS  
LEADERS**

**vob.ch**

**ZGP** Zürcher Gesellschaft für  
Personal-Management

Verkauf Schweiz  
Vente Suisse  
Vendita Svizzera  
Unione professionale italiana del commercio  
Associazione dei professionisti della vendita e delle aziende

**Kadefverband des öffentlichen Verkehrs KVVV**  
Associazione dei quadri dei trasporti pubblici ACTP  
Association des cadres des transports publics ACTP

Hopfenweg 21  
PF/CP 5775  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

DFF  
Monsieur Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Palais fédéral  
Berne

Courriel : [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Berne, le 11 avril 2022

**Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique).  
Consultation.**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer sur cet objet et c'est bien volontiers que nous vous faisons parvenir notre avis.

**1. Considérations générales**

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, soutient ce projet sur le principe car il est juste d'imposer davantage les grandes entreprises qui profitent actuellement des failles de la fiscalité au niveau international pour payer très peu d'impôts. Toutefois, ce projet a des répercussions très importantes pour les recettes fiscales des cantons et pour la place économique, le service public et les emplois. C'est pourquoi, Travail.Suisse propose une mise en œuvre équilibrée qui ne se fasse pas au détriment des salarié-e-s. Ce projet ne doit en aucun cas provoquer de nouvelles inégalités de revenus, réduire les prestations publiques et provoquer des pertes d'emplois. Si ces conditions ne devaient pas être réunies, Travail.Suisse ne soutiendra pas ce projet ou même le combattrà.

**2. Un projet juridiquement non contraignant mais indispensable à mettre en œuvre en Suisse**

**Pilier 1**

Nous ne nous prononçons pas à ce stade sur le pilier 1 de manière détaillée étant donné qu'il requiert une convention multilatérale que la Suisse devra signer et que les données disponibles sont encore insuffisantes pour se faire une opinion suffisamment précise. Mais nous pouvons, sur le principe, soutenir le pilier 1. Car son introduction permettra de taxer de manière plus juste les 100 plus grandes entreprises multinationales (avec un chiffre d'affaires de plus de 20 milliards d'euros et une marge

bénéficiaire de plus de 10%). Dans une perspective de développement, la réforme du pilier 1 est aussi souhaitable car les pays en développement, en tant qu'Etats du marché (là où sont vendus les services et les produits et où il y a les clients), pourront compter sur des recettes fiscales plus élevées. En général, le pilier 1 bénéficiera davantage aux Etats du marché qui perçoivent des impôts sur le bénéfice plus élevés que la Suisse. Vu qu'il y a dans notre pays un grand nombre d'entreprises suisses et étrangères dont les rendements sont supérieurs à la moyenne par rapport à leurs actifs corporels et à leurs frais de personnel, le pilier 1 devrait entraîner une diminution de recettes fiscales en Suisse. Selon l'ampleur de cette diminution, Travail.Suisse proposera un contre-financement pour éviter des répercussions négatives pour le service public et les emplois.

Une mise en œuvre du pilier 1 requiert obligatoirement une modification de la Constitution fédérale en raison de sa non-conformité avec le principe de l'égalité de traitement. Dans ce contexte, il s'agira lors de la votation populaire de s'assurer que les pertes fiscales soient compensées, faute de quoi il sera impossible d'obtenir une majorité du peuple. Les récentes réformes de la fiscalité des entreprises et les projets d'allègements fiscaux pour la place financière ont bien montré que le peuple les refuse s'ils ne respectent pas un certain équilibre social ou privilégient unilatéralement les milieux financiers.

## **Pilier 2**

Il prévoit une imposition minimale effective de 15% sur la base d'une assiette fiscale uniformisée à l'échelle mondiale pour les entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel est au moins de 750 millions d'euros. Même si le pilier 2 sur l'imposition minimale n'est pas juridiquement contraignant, il est indispensable de le mettre en œuvre en Suisse - et donc de transférer dans le droit national les nouvelles dispositions sur l'imposition minimale - si l'on veut éviter que d'importantes recettes fiscales partent à l'étranger. Et si les recettes demeurent en Suisse, la marge de manœuvre de politique financière s'agrandit. Elle devra être utilisée moins pour pérenniser l'attrait de la place économique et financière (qui ne nécessite pas fondamentalement d'améliorations) mais davantage pour l'équilibre social. La mise en œuvre de cette imposition minimale en Suisse doit tenir compte du calendrier de l'OCDE et de l'UE qui prévoit une application par une directive qui devrait entrer en vigueur en 2023.

Travail.Suisse regrette toutefois le fait que l'accord mondial négocié par le Cadre inclusif de l'OCDE et approuvé par le G20 en octobre 2021 prévoit des exonérations sectorielles, comme l'industrie du transport maritime en proie aux pratiques des sociétés boîtes aux lettres avec un impact très négatif sur les impôts mais aussi sur les conditions d'emploi et les cotisations de sécurité sociale. Dans ces conditions, nous nous opposons à la possible introduction d'une taxe sur le tonnage en Suisse qui exclurait les revenus correspondants de l'imposition minimale.

## **3. Pour un taux d'imposition minimum de toutes les entreprises au niveau national**

En raison des grandes faiblesses des règles fiscales internationales actuelles, les entreprises multinationales sont en mesure de transférer leurs bénéfices des pays où l'activité économique est réalisée vers des pays à faible imposition. La concurrence fiscale internationale intense conduit un grand nombre de pays à réduire les taux d'imposition des sociétés. La tendance au cours de la dernière décennie a été à l'augmentation des bénéfices des entreprises. Mais, en raison des pratiques d'optimisation fiscale, les grandes entreprises paient, proportionnellement, moins d'impôts.

Travail.Suisse n'est pas fondamentalement contre toute concurrence fiscale mais considère qu'il faut en limiter les excès et les pratiques d'optimisation fiscale. La concurrence fiscale excessive et l'optimisation fiscale privent les pouvoirs publics de ressources fiscales, avec comme conséquences le gel ou la diminution des prestations publiques et des inégalités croissantes entre la part des revenus du capital et du travail. Ces deux facteurs sont préjudiciables aux travailleurs et travailleuses. Ce sont pour ces raisons que Travail.Suisse s'était prononcé ces dernières années, dans le cadre des réformes successives de la fiscalité des entreprises, pour un taux d'imposition minimum des entreprises d'environ 16% pour réduire la concurrence fiscale exagérée entre les cantons et garantir les ressources fiscales et les prestations de service public ainsi que les emplois.

### **3.1 Avancée dans la bonne direction mais encore insuffisante**

L'introduction dans le cadre de l'OCDE et du G20 d'une imposition minimale effective de 15% pour les grandes entreprises est un changement de paradigme et une avancée dans la bonne direction. Cette nouvelle imposition présente aussi l'avantage d'apporter des ressources fiscales supplémentaires en Suisse dans beaucoup de cantons qui ont des taux d'imposition effectifs inférieurs à 15%. Mais la mise en œuvre sera cruciale. Il est particulièrement important que le taux de 15% soit un taux effectif et qu'il ne soit pas contourné par différentes sortes d'astuces fiscales qui pourraient être à nouveau incompatibles dans le cadre de l'OCDE, du G20 ou de l'UE.

### **3.2. Etendre le champ d'application de l'imposition minimale (Pilier 2) à toutes les entreprises**

Travail.Suisse demande qu'en Suisse l'imposition minimale ne s'applique pas seulement aux grandes entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel atteint au moins 750 millions d'euros mais à toutes les entreprises.

Etendre cette imposition minimale effective de 15% à toutes les entreprises en Suisse aurait les avantages suivants :

- Cela **éviterait de nouvelles inégalités de traitement** entre entreprises. On rappellera ici le but de la réforme de la fiscalité des entreprises et du financement de l'AVS (RFFA), acceptée par le peuple en mai 2019, qui était justement de mettre fin aux privilèges de certains types de sociétés. Même si c'est avec une autre finalité et pour une bonne cause, l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 rétablit une inégalité fiscale entre entreprises. Son effet pervers est de provoquer des distorsions de concurrence. Eliminer cette distorsion permettrait d'empêcher que les entreprises touchées par une hausse d'impôts ne la reportent sur les fournisseurs de prestations préalables, les consommateurs et les salarié-e-s.

De plus, une mise en œuvre de la réforme sans inégalité de traitement entre les entreprises ne nécessiterait pas de modifier la Constitution fédérale. Ce serait un grand avantage pour l'acceptation du projet car il ne serait pas nécessaire d'obtenir la majorité du peuple et des cantons (double majorité) mais seulement du peuple en cas de votation, suite au lancement d'un référendum.

- **Cela limiterait une concurrence fiscale intercantonale parfois excessive, sans toutefois la supprimer.** Les cantons qui ont de très bas taux d'imposition ne seront pas incités à baisser les impôts des personnes physiques, ce qui profiterait surtout aux hauts revenus et provoquerait des coupes dans les prestations publiques.
- **Cela permettrait d'investir plus dans des tâches fondamentales pour le bien commun** profitant aussi bien aux entreprises qu'aux salarié-e-s selon une approche win-win (conciliation, transition énergétique, développement des infrastructures, recherche et formation etc.) Les prestations publiques et les emplois sont ainsi garantis et toutes les entreprises bénéficient d'excellentes infrastructures avec les ressources accrues des pouvoirs publics.

### **3.3 Redistribuer les recettes en milliards de francs d'une imposition minimale pour toutes les entreprises à l'économie et aux salarié-e-s.**

Travail.Suisse demande dans la mise en œuvre que les recettes du pilier 2 estimées entre 1 et 2.5 milliards de francs selon le projet (et beaucoup plus si l'on étend l'imposition minimale à toutes les entreprises) soient redistribuées non pas pour renforcer toujours plus l'attractivité fiscale de la place économique et financière suisse mais pour des dépenses et des investissements qui profitent aussi bien aux entreprises qu'aux travailleurs et travailleuses. Travail.Suisse rejette l'utilisation des recettes supplémentaires que prévoient certains cantons pour baisser l'imposition des personnes physiques car cela profiterait en premier lieu aux hauts revenus et tendrait à renforcer les inégalités entre contribuables aisés et à faible et moyens revenus.

Travail.Suisse propose donc d'utiliser conjointement pour les entreprises et les salarié-e-s les recettes supplémentaires en milliards de francs qui résulteraient d'un taux d'imposition minimal de 15% effectif pour toutes les entreprises. En payant un peu plus d'impôts, les entreprises bénéficieraient de contreparties directes ou indirectes comme l'amélioration des infrastructures, des investissements dans la numérisation, plus de moyens pour la recherche et la formation et le soutien à l'innovation.

Et en utilisant une partie des recettes supplémentaires pour développer la conciliation entre la vie familiale et professionnelle (renforcement de l'offre d'accueil extrafamilial, augmentation des allocations familiales, introduction d'un congé parental), aussi bien les entreprises que les salarié-e-s seront gagnants : les entreprises car une meilleure conciliation augmentera le taux d'activité des femmes et leur permettra ainsi de trouver le personnel qualifié qui manque de plus en plus en raison de l'évolution démographique ; les salarié-e-s car ils pourront mieux s'organiser pour concilier vie familiale et vie professionnelle et seront aussi plus motivés et moins stressés au travail. Et cela crée un cercle vertueux qui bénéficie en retour aux entreprises avec l'augmentation de la productivité.

Une autre possibilité d'utiliser les recettes supplémentaires qui profiterait à la fois aux employeurs et aux travailleurs/euses serait, par exemple, une contribution supplémentaire pour l'AVS, ce qui permettrait de prévenir des augmentations de cotisations. On pourrait aussi envisager une réduction du taux de TVA, ce qui aurait l'avantage supplémentaire de modérer l'inflation.

### **3.4 Relativiser la perte d'attractivité économique d'une imposition minimale effective pour toutes les entreprises**

Travail.Suisse reconnaît que l'imposition minimale ne sera pas forcément atteinte même dans les cantons dont les taux d'imposition légaux dépassent 15% quand le groupe bénéficie de réglementations spéciales, comme la patent box, ce qui peut se traduire par une imposition effective de 10 à 12%. En outre, le mode de calcul du bénéfice imposable selon le pilier 2 diffère sensiblement des règles prévues en la matière dans le droit suisse de l'impôt sur le bénéfice. Dans certains cas, (voir le rapport explicatif p. 12) cela peut aboutir à ce qu'une entité constitutive d'un groupe affiche une charge fiscale de moins de 10% selon les modalités de calcul de l'OCDE et du G20.

On peut néanmoins relativiser la potentielle perte d'attractivité de la Suisse pour l'implantation et le maintien d'entreprises internationales en Suisse que provoquerait une imposition minimale effective de 15% pour toutes les entreprises. D'abord, l'imposition minimale prévue dans le Pilier 2 réduit l'avantage des pays à très basse fiscalité pour les entreprises. Ensuite, si l'avantage comparatif de la Suisse par rapport à des pays à forte fiscalité se réduit, celui-ci persiste toujours et la Suisse continue à disposer de nombreux autres atouts cruciaux pour l'implantation des entreprises et leur développement comme une main-d'œuvre qualifiée, la présence de Hautes écoles qui dynamise l'innovation, d'excellentes infrastructures, la qualité de vie, un marché du travail flexible, un partenariat social bien rôdé ainsi qu'une administration efficace.

Autrement dit, le risque qu'un taux d'imposition minimal des bénéfices de 15% pour toutes les entreprises entraîne le départ d'entreprises ou le renoncement à s'implanter en Suisse est faible (on ne peut bien-sûr pas exclure des cas particuliers). Ce qui pourrait toutefois se produire serait un transfert de sièges ou d'activités entre les cantons. Cette évolution devra être surveillée et, le cas échéant, il faudra prendre des mesures correctrices, par exemple dans le cadre de la péréquation financière. Le projet le prévoit d'ailleurs déjà avec la réforme du pilier 2.

## **4. Autres aspects importants de mise en oeuvre**

Travail.Suisse soutient la proposition que la taxation et la perception de l'impôt complémentaire soient effectuées par les cantons sur la base d'une réglementation fixée par la Confédération. Cela renforce la sécurité du droit et devrait éviter d'éventuelles critiques de mise en oeuvre de la part de l'OCDE.

### **4.1 Clause de non régression fiscale**

Travail.Suisse demande une clause de non régression fiscale afin que la réforme ne conduise pas à baisser les taux d'imposition là où ils sont plus élevés que 15%. Il faut aussi éviter que certains cantons baissent encore plus leurs taux d'imposition pour les entreprises qui n'entrent pas dans le champ d'application de la réforme. Cela renforcerait la concurrence fiscale intercantonale et diminuerait les recettes fiscales avec des conséquences négatives pour la population. On rappellera ici que les derniers projets d'allègements fiscaux pour les entreprises ou les ménages aisés (sauf la

RFFA qui avait une composante sociale avec le financement de l'AVS) ont échoué devant le peuple. Travail.Suisse appelle donc à l'équilibre social dans la mise en œuvre.

Pour conclure, ce projet n'enlève en rien la nécessité de continuer à renforcer d'autres actions concernant la base d'imposition et le transfert des bénéfices (BEPS). Il faut maintenir la pression pour agir contre l'évasion fiscale, le renforcement des mesures de lutte contre les pratiques fiscales nuisibles et pour une réforme du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, qui revêt une importance encore plus grande après un autre scandale fiscal appelé Pandora Papers.

En vous remerciant par avance de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier politique fiscale

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bernhof  
3003 Bern

Bern, 7. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns über die Eröffnung der randvermerkten Vernehmlassung informiert haben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich am 7. April 2022 anlässlich einer ausserordentlichen Plenarversammlung mit der Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung:

- **Die FDK unterstützt das Vorgehen des Bundes**, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Die FDK unterstützt auch die Bestrebung, **das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat**, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, **in der Schweiz zu erheben**.
- Die FDK ist bereit maximal 25% der möglichen Einnahmen der neuen Bundessteuer für **Projekte** zukommen zu lassen, **die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern**.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der **Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird**.
- Die FDK betont, dass **die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft untersucht werden sollen**.

## 1. Generelle Bemerkungen

- 1 Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die

öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für die FDK ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.

- 2 Die FDK unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.
- 3 Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- 4 Wir unterstützen, im Rahmen der Umsetzung der Säule 2, auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 % bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

## **2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen**

- 5 Nach Ansicht der FDK sollen die im 2. Abschnitt erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden. Wir sind bereit zur Erarbeitung von alternativen Formulierungen beizutragen.

### **2.1. Wahrung der Interessen der Schweiz**

- 6 Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Bestimmungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich zu schaffen, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

### **2.2. Erhalt der Kantonsautonomie**

- 7 Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen innerhalb der FDK Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

### **2.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

- 8 Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

### **3. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

- 9 Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Die FDK empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

#### **3.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb**

- 10 Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.
- 11 Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Die FDK anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Wir wären jedoch bereit von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.
- 12 Ein allfälliger Bundesanteil der Einnahmen müsste direkt solchen Projekten bzw. Vorhaben gewidmet werden, welche ihrerseits die verfassungsmässigen Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz respektieren. Der Kantonsanteil dürfte jedoch keinesfalls unter 75% der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.
- 13 Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmassnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund, zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.
- 14 Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntem Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

### **3.2. Verteilung von neuen Bundessteuern**

*Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

*Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

- 15 Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.
- 16 Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaatenbesteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer – zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV – als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).
- 17 Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.
- 18 Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

### **4. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit**

- 19 Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Ein Teil der FDK zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

### **5. Stellungnahme zu Einzelfragen**

- 20 Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.

- 21 Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- 22 Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- 23 Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Wir danken Ihnen für die Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Der Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

**Kopie (Mail)**

- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Mitglieder FkF
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK
- [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Herr Bundesrat  
Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Zürich, 14. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Die Städtische Steuerkonferenz bedankt sich für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nimmt zum vorgelegten Entwurf wie folgt Stellung:

**I. Allgemeine Einschätzung**  
**a. Vorbemerkung**

Die Städtische Steuerkonferenz steht dem Vorhaben, Säule 2 des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft in der Schweiz umzusetzen, positiv gegenüber. Eine nationale Umsetzung ist angesichts der international festgelegten Besteuerungsmechanismen (IIR und UTPR) im Ergebnis unumgänglich. Die Umsetzung der Mindestbesteuerung ist von erheblicher Tragweite für die Schweiz und wird den internationalen und interkantonalen Standortwettbewerb sowie die globale Steuerlandschaft erheblich beeinflussen.

**b. Systemgerechte Umsetzung**

Bei einer zielgenauen Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung, d.h. einer nur auf international tätige Unternehmen mit einem Mindestumsatz von 750 Millionen Euro beschränkten Möglichkeit zur Erhebung einer Ergänzungssteuer, werden verfassungsrechtliche Grundsätze wie insbesondere das Gleichbehandlungsgebot und damit einhergehende Wettbewerbsverzerrungen, aber auch die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie die Gleichmässigkeit der Besteuerung verletzt. So führt der vorgelegte Entwurf im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung zwischen Unternehmen mit einem Umsatz über bzw. unter dem (letztlich beliebig festgesetzten) Schwellenwert von 750 Millionen Euro. Auch wenn sachliche Gründe wie die Verhinderung der Abschöpfung des Steuersubstrats durch das Ausland eine teilweise Aushebelung verfassungsrechtlicher Prinzipien allenfalls zu rechtfertigen mögen, und von der Städtischen Steuerkonferenz anerkannt wird, dass supranationale Entwicklungen grenzüberschreitende Perspektiven erfordern, bedeutet eine solche Abkehr von stark verwurzelten Grundsätzen eine Erschütterung der Steuerrechtsfundamente. Systemkohärent wäre nur eine Umsetzung unter **Ausdehnung der Mindestbesteuerungsvorschriften auf**

**sämtliche in der Schweiz ansässigen juristischen Personen, auch wenn diese wohl kaum eine politische Mehrheit finden würde.** Die Prüfung einer entsprechenden Umsetzung wird dennoch explizit angeregt.

Im Zusammenhang mit der Ungleichbehandlung zwischen grossen international und grossen lediglich national tätigen Unternehmen erlaubt sich die Städtische Steuerkonferenz den Hinweis auf den EU-Richtlinienentwurf zur Umsetzung einer globalen effektiven Mindestbesteuerung in der EU, welcher vorsieht, dass die **Mindestbesteuerung auch auf inländische (Unternehmens-)Gruppen mit entsprechendem Umsatz** ausgedehnt werden sollte. Im Gegenzug sollen im Sinne einer Kompromisslösung zwischen den Zielen der Reform und dem administrativen Aufwand grundsätzlich in den Anwendungsbereich der Mindestbesteuerung fallende Unternehmen, die im entsprechenden Steuerhoheitsgebiet über einen Umsatz von bis zu 10 Millionen Euro und einen Ertrag von bis zu 1 Million Euro verfügen, von der Mindestbesteuerung ausgenommen werden (**de Minimis-Regel**). Mit einer Ausdehnung der Mindestbesteuerung auch auf nationale Unternehmen liesse sich die Gefahr von Ungleichbehandlungen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen vergleichbaren Unternehmen zumindest ein wenig eindämmen. Zudem würde durch eine schweizerische de Minimis-Regel gewährleistet, dass sich umsatzschwächere Unternehmen nicht den hohen administrativen Anforderungen der OECD-Regeln stellen müssten.

### c. Verteilung allfälliger Steuermehreinnahmen

Die vorgestellte Konzeption einer alleinigen Partizipation der Kantone an anfälligen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vermag nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz nicht zu überzeugen. Dies insbesondere aus dem Grund, da die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes auch künftig nur dann gewährleistet ist, wenn auch der Bund gezielt in Massnahmen zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit investiert. Aus diesem Grund ist nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz eine **Partizipation des Bundes** an den prognostizierten Mehreinnahmen unumgänglich.

Die Städtische Steuerkonferenz vermisst im Entwurf des Bundesrats zudem Konzepte zur **Partizipation der Gemeinden** an den Mehreinnahmen. Zwar werden die Städte und Gemeinden an verschiedenen Stellen des Erläuternden Berichts namentlich erwähnt, eine tatsächliche Festlegung der Beteiligung der Gemeinden sieht der Entwurf jedoch nicht vor. Gerade Städte und Agglomerationsgemeinden, in welchen betroffene Unternehmen mehrheitlich angesiedelt sind, tragen ebenfalls das Risiko einer im Zusammenhang mit der Einführung der Ergänzungssteuer einhergehenden Verringerung der Standortattraktivität und von darauf begründeten fiskalertragsrelevanten Verhaltensanpassungen der betroffenen Unternehmen. Auch die Gemeinden werden in Massnahmen zum Erhalt ihrer Standortattraktivität investieren müssen. Aus diesem Grund ist eine angemessene Beteiligung der Gemeinden an den Mehreinnahmen unumgänglich. Eine unterschiedliche Berechnung der Bemessungsgrundlage für die neue Ergänzungssteuer einerseits und die Veranlagung der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuer andererseits führen zu einer systematischen Verschiebung von Steuersubstrat von den Gemeinden hin zu den Kantonen, wenn diesen die Erträge aus der Ergänzungssteuer kompensationslos zufallen sollen. Aus diesem Grund sollte die Sicherstel-

lung einer angemessenen Verteilung der Mehreinnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden bereits auf Verfassungsebene verankert werden. Für die Festlegung eines konkreten Verteilschlüssels fehlt es aktuell an einer durch Fakten gesicherten Entscheidungsgrundlage, wird doch im Erläuternden Bericht mehrfach betont, dass die Auswirkungen aufgrund zahlreicher Ungewissheiten und der sehr beschränkten Datenlage nur grob geschätzt werden können. In die Erarbeitung eines angemessenen Verteilschlüssels sollten Kantone und Gemeinden mit einbezogen werden.

#### **d. Kompensationsmassnahmen**

Im Hinblick auf bevorstehende Kompensationsmassnahmen zur Förderung der Standortattraktivität ist es aus Sicht der Städtischen Steuerkonferenz zentral, dass deren internationale Akzeptanz gesichert ist. Um zu vermeiden, dass der Stellung der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb eine neue, schädliche Dimension hinzugefügt wird, ist es unumgänglich, dass der Bund die Kompatibilität allfälliger Kompensationsmassnahmen mit internationalen Standards sorgfältig evaluiert und Rahmenbedingungen im Einklang mit internationalen Vorgaben festlegt sowie Kantonen sowie Städten bei der Evaluation von Standortmassnahmen bei Bedarf unterstützend zur Seite steht. Auf eine direkte Kompensation der de lege ferenda höher belasteten Unternehmen sollte verzichtet werden.

#### **e. Finanzausgleich**

Gemäss dem Entwurf sollen allfällige zusätzliche Steuereinnahmen der Kantone den allgemeinen Regeln des nationalen Finanzausgleichs (NFA) unterliegen. Dies wird begrüsst. In diesem Zusammenhang regt die Städtische Steuerkonferenz die Überprüfung der Frage an, ob die aktuelle Funktionsweise des NFA geeignet ist, eine gerechte interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs zu gewährleisten.

So erscheint es fraglich, ob die aus heutiger Sicht zu erwartenden Mehreinnahmen einzelner Kantone angemessen in die Umverteilung einfließen. Nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz erscheint sodann als problematisch, dass der NFA an die Leistungsfähigkeit anknüpft und für die Berechnung der fiskalisch ausschöpfbaren Ressourcen den steuerlichen Gewinn gemäss DBG zugrunde legt. Für die Berechnung der Mindeststeuer von 15 % wird jedoch auf den Gewinn nach OECD-Regeln als Bemessungsgrundlage abgestellt, was zu einem Auseinanderklaffen zwischen dem Gewinn nach DBG und dem – im Regelfall wohl höheren – Gewinn nach OECD führen dürfte. Folgerichtig ist auf die Auswirkungen der Umsetzung der Mindestbesteuerung auf den Ressourcenausgleich laufend ein besonderes Augenmerk zu legen und ist in den kommenden periodischen Wirksamkeitsberichten des Finanzausgleichs ein spezieller Fokus hierauf zu legen, damit für die jeweiligen Folgeperioden die notwendigen Massnahmen vorgeschlagen und umgesetzt werden können.

#### **f. Rechtsunsicherheit und administrative Herausforderungen**

Die aktuelle Umsetzungsphase ist naturgemäss mit grosser Rechtsunsicherheit verbunden, welche angesichts des von der OECD vorgegebenen zeitlich ambitionierten Umsetzungsplans akzentuiert wird. Die Einführung und Aufrechterhaltung der Mindestbesteuerung wird mit zahlreichen administrativen Herausforderungen einhergehen. Die abweichende Steuerbemessungsgrundlage zur Berechnung der Steuerbelastung gemäss OECD und damit einher-

gehend die Notwendigkeit der Übernahme internationaler Rechnungslegungsstandards verunsichern aktuell und fordern nicht nur die betroffenen Unternehmen, sondern auch die Steuerbehörden. Auch der Umgang mit im Rahmen von Säule 2 zumindest partiell nicht akzeptierten STAF-Massnahmen oder die Frage der Rechtssicherheit bestehender Tax Rulings oder Tax Holidays werden Steuerbehörden und -pflichtige vor Herausforderungen stellen. Im Zusammenhang mit der interkantonalen Koordination sowie der Koordination grenzüberschreitender Massnahmen steht die Städtische Steuerkonferenz der angedachten Einführung eines jeweiligen Lead-Kantons positiv gegenüber.

Hinsichtlich der Notwendigkeit eines Abschlusses nach einem internationalen Rechnungslegungsstandard im Zusammenhang mit der Mindeststeuer wäre es allenfalls prüfenswert, diese in der Übergangsverordnung und später gesetzlich auf wenige Standards (IFRS, Swiss GAAP FER, US GAAP FER) zu beschränken, um mit der divergierenden Ausgestaltung der verschiedenen Standards zwangsläufig einhergehende Unklarheiten und Rechtsunsicherheiten möglichst zu vermeiden. Es ist zudem angesichts verschiedener in diesem Zusammenhang geäusselter Ansichten eine Klarstellung der Frage, ob die Rechnungslegung gemäss Obligationenrecht unter Umständen doch als zulässiger Standard nach OECD-/G20 model rules qualifiziert, erforderlich.

Einer allfälligen rückwirkenden Anwendung der Regelungen zur Mindestbesteuerung bereits ab dem Jahr 2023 steht die Städtische Steuerkonferenz bereits aufgrund deren Kollision mit rechtsstaatlichen Prinzipien grundsätzlich skeptisch gegenüber. Sollten andere OECD-Mitgliedstaaten ihre nationalen Steuergesetze in der Umsetzung von Säule 2 bereits auf den 1. Januar 2023 anpassen, dürften sachliche Gründe wie die Verhinderung der Höherbesteuerung der betroffenen Unternehmen im Ausland eine Rückwirkung hingegen wohl rechtfertigen.

## **II. Zur Verfassungsanpassung**

### **a. Allgemeines**

Die Städtische Steuerkonferenz unterstützt das vom Bundesrat gewählte Vorgehen der Verankerung einer Mindestbesteuerung in der Verfassung in Kombination mit dem Erlass einer temporären Verordnung vor Inkrafttreten der formellen Gesetzgebung. Insbesondere vor dem Hintergrund des ambitionierten Zeitplans zur Umsetzung von Säule 2 ist nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz eine sorgfältige Evaluation der geforderten Massnahmen sowie deren Übertragung und Übertragbarkeit ins Schweizer Recht mit dem Fokus auf Säule 2 prioritär. Aufgrund der sich stellenden Herausforderungen rechtlicher, aber auch administrativer Natur regt die Städtische Steuerkonferenz an, die Verfassungsanpassung auf die Umsetzung von Säule 2 zu beschränken und keine vorausseilenden formell-rechtlichen Vorbereitungen für eine künftig allfällig anstehende Umsetzung von Säule 1 vorzunehmen.

### **b. Zu Art. 129a BV**

Die vorgesehene Verfassungsanpassung ist notwendig, um die Umsetzung internationaler Bestimmungsvorgaben im Zusammenhang mit Säule 2 in nationales Recht zu ermöglichen. Sie dient jedoch nicht grundsätzlich dazu, die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen zu ermöglichen. Dies sollte nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz bereits in der Marginalie zu Art. 129a BV klargestellt werden. Die Städtische Steuerkonferenz

regt daher an, dort die Formulierung "Umsetzung internationaler Besteuerungsregeln" zu wählen.

Die Einführung einer Mindestbesteuerung nur für gewisse Unternehmen stellt im Zusammenhang mit dem Gleichbehandlungsgebot sowie weiteren verfassungsrechtlichen Prinzipien eine Herausforderung dar. Mit ihr geht ein Abweichen von fundamentalen Verfassungsgrundsätzen wie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, aber auch der Kantonsautonomie, dem Föderalismus und dem Subsidiaritätsprinzip einher. Abweichungen von diesen Grundsätzen dürfen nur minimalinvasiv – im Sinne des rechtsstaatlich gebotenen Erforderlichkeitsprinzips – als ausserordentliche Ausnahmen erfolgen. Nach Sicht der Städtischen Steuerkonferenz ist daher bereits in Art. 129a Abs. 1 BV klarzustellen, dass eine besondere Besteuerung der jeweiligen Unternehmen(-sgruppen) nur dann möglich ist, wenn dies aufgrund zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen umzusetzender internationaler Besteuerungsregeln erforderlich ist. Dabei sollte sich der Anwendungsbereich von Art. 129a Abs. 1 BV auf von den internationalen Besteuerungsregeln betroffene Unternehmen(-sgruppen) beschränken.

Die in Art. 129a Abs. 1 Satz 2 BV beispielhafte Bezugnahme auf die Mindestbesteuerung und die Marktstaatbesteuerung erscheint verfassungstypisch und bringt keinen Mehrwert, bleiben doch durch die Formulierung "insbesondere" Tür und Tor für weitere Ausnahmen offen.

Bisher in steuerrechtlicher Hinsicht unbekannte, auslegungsbedürftige, unbestimmte Rechtsbegriffe wie "grosse Unternehmensgruppen" sollen nach Auffassung der Städtischen Steuerkonferenz auf Verfassungsebene nach Möglichkeit vermieden werden. Auch sind Formulierungen ohne eigenständige Bedeutung (vgl. exemplarisch Abs. 2 des Entwurfs von Art. 129a BV, nach welchem sich der Bund "insbesondere an internationalen Standards und Modellregelungen" orientiert) zu vermeiden. Die Städtische Steuerkonferenz regt in diesem Zusammenhang an, Abs. 2 des Entwurfs von Art. 129a BV zu streichen.

Die Einführung einer Mindestbesteuerung für lediglich gewisse Unternehmen(-sgruppen) geht bereits inhärenter Weise mit einer Abweichung von verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen einher. Würde bereits in Art. 129a Abs. 1 BV festgehalten, dass eine besondere Besteuerung der jeweiligen Unternehmen(-sgruppen) nur dann möglich ist, wenn dies aufgrund von zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen umzusetzender internationaler Besteuerungsregeln erforderlich ist, wäre der Anwendungsbereich von Art. 129a BV bereits entsprechend eingeschränkt. In diesem Fall bedürfte es im Rahmen von Art. 129a Abs. 3 BV keiner Aufführung weiterer Voraussetzung für ein Abweichen von den aufgeführten Besteuerungsgrundsätzen. Die in Art. 129a Abs. 3 BV vorgesehene Möglichkeit, zur Wahrung der Interessen der Schweizerischen Gesamtwirtschaft von gewissen verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der Besteuerung abzuweichen, erschiene folgerichtig an dieser Stelle redundant, abgesehen davon, dass nicht nur die Interessen der Wirtschaft in Betracht zu ziehen wären.

Die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer sollen den Kantonen vollumfänglich zugutekommen. In diesem Zusammenhang erscheint aus Sicht der Städtischen Steuerkonferenz

die in Art. 129a Abs. 3 lit. c BV festgehaltene Möglichkeit, von der in Art. 128 Abs. 4 BV verankerten Mindestbeteiligung der Kantone abzuweichen, nicht angezeigt. Ob ein Abweichen im Rahmen der möglicherweise in Zukunft einzuführenden Marktstaatbesteuerung erforderlich wird, ist aus heutiger Sicht unbekannt und zudem nicht Gegenstand dieser Vorlage.

Da die Ergänzungssteuer als eine direkte Steuer des Bundes durch die Kantone zu erheben und zu beziehen sein soll, besteht zudem auch kein Grund dafür, von den Vorschriften über den Vollzug gemäss Art. 128 Abs. 4 BV abzuweichen. Die Städtische Steuerkonferenz regt daher an, auf die Möglichkeit einer Abweichung von Art. 128 Abs. 4 BV vollumfänglich zu verzichten.

Zudem regt die Städtische Steuerkonferenz - wie oben beschrieben - eine Beteiligung auch des Bundes und der Gemeinden an den aus der Ergänzungssteuer resultierenden Mehreinnahmen an, welche im Rahmen eines weiteren Absatzes von Art. 129a BV dezidiert auf Verfassungsebene festzuhalten ist.

Im Rahmen einer Überarbeitung von Art. 129a BV liessen sich zudem weitere kosmetische Korrekturen wie die Beschränkung der Möglichkeit zur Abweichung von den Mindeststeuersätzen gemäss Art. 128 Absatz 1 BV allein auf den maximalen Steuersatz für juristische Personen gemäss lit. b der Bestimmung vornehmen.

Die Städtische Steuerkonferenz erlaubt sich an dieser Stelle, einen ersten Entwurf einer alternativen Formulierung von Art. 129a BV vorzustellen:

*Art. 129a BV (Ergänzungssteuer zur) Umsetzung internationaler Besteuerungsregeln*

<sup>1</sup> *Der Bund kann zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen und zur Umsetzung internationaler Besteuerungsregeln bei betroffenen Unternehmen eine Ergänzungssteuer erheben.*

Alternative:

<sup>1</sup> *Der Bund kann zur Wahrung gesamtschweizerischer Interessen internationale Besteuerungsregeln durch den Erlass von Vorschriften über die besondere Besteuerung betroffener Unternehmen umsetzen.*

<sup>2</sup> *Er kann dabei abweichen von:*

- a. *den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Artikel 127 Absatz 2;*
- b. *dem maximalen Steuersatz gemäss Artikel 128 Absatz 1 lit. b;*
- c. *den Ausnahmen von der Steuerharmonisierung gemäss Artikel 129 Absatz 2.*

<sup>3</sup> *Der Bund stellt eine angemessene Verteilung allfälliger Mehreinnahmen auf Bund, Kantone und Gemeinden sicher. Dabei berücksichtigt er die Interessen von Kantonen und Gemeinden.*

**c. Zu den Übergangsbestimmungen**

Mit Blick auf den Entwurf der Übergangsbestimmungen befürwortet die Städtische Steuerkonferenz eine grundsätzliche Analyse dahingehend, was konkret in diese Bestimmung aufzunehmen ist. Wie im Erläuternden Bericht ausgeführt wird, besteht ohnehin wenig Entscheidungsspielraum in diesen Bereichen, wenn das Schweizerische Regelwerk international kompatibel sein soll (Erl. Bericht S. 22). Es stellt sich daher die Frage nach dem Mehrwert einer Aufzählung gewisser ausgewählter Eckwerte, wenn schliesslich doch nicht nur diese aufgezählten Eckwerte in den Übergangsbestimmungen umzusetzen sind. Zur Vermeidung einer aufgeblähten und trotzdem unvollständigen Übergangsbestimmung könnte etwa festgehalten werden, dass sich die Übergangsbestimmungen möglichst genau an den detaillierten Musterregeln der OECD/G20 zu orientieren haben. Zudem erscheint auf der Basis der Übergangsbestimmungen unklar, welche Kompetenz der Bund an das EFD übertragen kann. Auch hier gilt es, Klarheit zu schaffen.

Vielen Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Dr. Bruno Fässler  
Präsident Städtische Steuerkonferenz

Monsieur le Conseiller fédéral  
Ueli Maurer  
Département fédéral des finances  
3003 Berne

Par courrier électronique :  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Paudex, le 14 avril 2022  
JHB/DV

**Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir consultés et avons pris connaissance de l'objet cité sous rubrique. Vous trouverez ci-dessous nos remarques et commentaires.

**1. Remarques générales**

Le projet de l'OCDE et du G20, en tant qu'il met en place des règles d'imposition minimales pour les grands groupes internationaux, représente un défi pour la place économique de notre pays ainsi que pour ses administrations fiscales, tant fédérale que cantonales. A moins de révision de dernière minute, il semble dorénavant acquis que les nouvelles règles d'imposition entreront en vigueur dans un très proche avenir, même s'il subsiste encore quelques incertitudes quant au calendrier exact des opérations, et que la Suisse devra s'y soumettre. Dès lors, il est indispensable que les entreprises sises en Suisse ne subissent pas de conséquence négatives – hormis celles directement liées aux nouvelles formes d'imposition – du fait du profond changement de paradigme qui se met en place.

Ainsi, il nous paraît important que les principes suivants soient appliqués dans le cadre de la mise en place de cette imposition particulière :

- L'imposition doit être strictement limitée au cadre défini par les règles internationales, qu'il s'agisse des seuils de chiffre d'affaires, des impôts concernés, du taux appliqué ou d'autres éléments. En d'autres termes, seules doivent être touchées les entreprises visées par le projet international, toutes les autres entreprises suisses restant au système actuel.
- Le calendrier de mise en œuvre doit suivre aussi strictement que possible celui de l'entrée en vigueur des nouvelles règles dans l'Union européenne et les autres pays de l'OCDE. L'enjeu ici est d'éviter des situations difficiles sur le plan fiscal ou administratif pour les entreprises sises sur notre territoire. Il ne s'agit cependant pas d'aller plus vite que les autres juridictions.

Nous saluons la volonté du Conseil fédéral de conserver en Suisse l'intégralité des recettes provenant de la fiscalisation des grands groupes et de favoriser ainsi tant la sécurité juridique des entreprises domiciliées ou basées en Suisse que l'usage en Suisse des revenus d'impôt supplémentaires générés par le projet.

Nous relevons cependant que l'augmentation des recettes fiscales reste sujette à estimation et qu'il est difficile de se faire une idée précise de son ampleur. Cela génère certes des incertitudes, mais cela ne doit pas faire obstacle à la recherche de mesures permettant d'élever la capacité concurrentielle de la place économique suisse. Nous y reviendrons sous chiffre 3 ci-dessous.

## **2. Remarques particulières**

### **2.1 La procédure retenue**

Quoique très inhabituelle, la procédure mise en consultation, qui passe par une modification constitutionnelle, par l'adoption d'ordonnances du Conseil fédéral puis par une loi fédérale nous paraît adaptée tant au but poursuivi qu'au rythme imposé par les règles internationales – pour autant que le calendrier prévu soit maintenu. Nous observons cependant qu'il demeure serré et qu'il s'agira d'organiser la votation populaire au plus tard en juin 2023 pour que le dispositif soit opérationnel le 1<sup>er</sup> janvier 2024, en concordance avec le calendrier international.

### **2.2 Garantir l'imposition minimale**

Il semble acté que la Suisse devra appliquer les règles adoptées sur le plan international, qu'il s'agisse du pilier 1 ou du pilier 2. Cela touchera tout d'abord les bases de calcul, ce qui implique que ce seront celles de l'OCDE et du G20 qui devront être prises en considération. Cela touchera aussi le calcul de l'imposition complémentaire suisse portant sur le différentiel entre l'imposition actuelle et l'imposition minimale qui devra obéir aux mêmes contraintes que sur le plan international. L'objectif est, là encore, d'éviter de compliquer inutilement les questions fiscales pour les entreprises concernées et de favoriser leur sécurité juridique. Nous pouvons souscrire tant aux objectifs poursuivis qu'aux dispositions prévues pour ce faire sur le plan fédéral.

L'introduction de l'article 129a de la Constitution fédérale, tel que libellé, rencontre notre approbation, de même que les dispositions transitoires. Elles paraissent à ce stade de nature à installer dans notre ordre juridique un impôt complémentaire applicables aux seuls grands groupes d'entreprises et à permettre ainsi de conserver en Suisse les recettes fiscales découlant de la différence de fiscalité avec d'autres Etats.

Nous relevons cependant que leur mise en œuvre risque d'accroître significativement le travail d'une part dans les entreprises concernées pour établir la déclaration d'impôt et fournir au fisc les renseignements nécessaires, d'autre part dans les administrations fiscales pour délivrer les taxations définitives. On relèvera aussi que les taxations définitives de grands groupes ne sont souvent établies que quelques années après l'exercice concerné. On peut dès lors considérer que le nouveau dispositif ne pourra être effectif, pour certaines entreprises, qu'en toute fin de la décennie. Il y aura lieu, dès lors, d'être particulièrement attentif à l'évolution des règles internationales et notamment de la jurisprudence en la matière. Pour le surplus et plus particulièrement les questions liées à l'établissement des comptes, nous renvoyons aux remarques et commentaires des spécialistes de cette matière et de l'audit des comptes des groupes d'entreprises concernés par le projet.

Nous relevons enfin l'intérêt de n'adopter la législation fédérale qu'après un certain délai, ce qui permettra justement de tenir compte de l'état le plus récent de la matière et notamment de certaines évolutions législatives ou autres. Il nous paraît en effet primordial que les dispositions helvétiques soient en conformité avec les règles les plus contemporaines, ceci afin d'éviter trop de difficultés pour les contribuables.

### **3. Utilisation de l'impôt complémentaire**

Si la mise en place du système se révélera à n'en pas douter complexe, l'utilisation des recettes fiscales supplémentaires provenant de l'impôt complémentaire national le sera tout autant, sinon plus. Il ne nous est pas possible d'apprécier les estimations fournies dans le rapport de consultation, qui font état de recettes supplémentaires de l'ordre de 1 à 2,5 milliards de francs. Ce montant considérable aura pour premier inconvénient d'aiguiser les appétits.

On le voit bien, le principal effet de la mise en place des règles internationales sera de limiter fortement, voire de réduire à néant la concurrence fiscale internationale, ce qui ne manquera pas de priver notre pays de certains de ses atouts actuels. On sait aussi que, par rapport à nombre d'autres pays de l'OCDE ou du G20, notre pays dispose certes d'avantages, mais aussi souffre d'inconvénients. Parmi les avantages, on relèvera les infrastructures de qualité, qu'il s'agisse des transports (internes et à destination de l'étranger) ou des infrastructures de télécommunication, la présence de hautes écoles et de centres de recherche reconnus, un haut degré de qualification professionnelle de la population, des infrastructures financières solides et modernes, un cadre de vie attractif et un système politique stable dans un système juridique fiable. Ces éléments sont certes importants mais ne sauraient occulter certaines faiblesses. Parmi celles-ci, un coût du travail très élevé, notamment si on le compare avec d'autres pays européens, ainsi que des coûts d'installation et d'exploitation eux aussi élevés (niveau des loyers commerciaux et privés, coût de la vie en général élevé tout comme le niveau des prix). Du fait de l'introduction des nouvelles règles, la position globale de notre pays en sort indubitablement affaiblie : les décisions de domiciliation d'entreprises seront plus difficiles et celles de repli vers d'autres juridictions plus tentantes.

Les recettes supplémentaires qui seront dégagées doivent ainsi être prioritairement consacrées au maintien de l'attractivité de la place économique voire à son développement. En clair, il ne s'agit pas de consacrer les montants supplémentaires à apaiser les inextinguibles soifs de financement pour favoriser les multiples améliorations envisageables de prestations sociales ou pour combler des déficits existants. Si l'on veut conserver dans notre pays les grandes entreprises qui sont des acteurs économiques importants, non seulement sur le plan du nombre d'emplois qu'elles fournissent directement mais aussi des mandats qu'elles procurent à leurs fournisseurs ou leurs sous-traitants, une réflexion doit être entreprise sans tarder sur l'amélioration des conditions cadres. Cela peut concerner les domaines de la recherche et de l'innovation, les interfaces entre entreprises et hautes écoles, l'allègement ou la simplification administrative, l'instauration de guichets et de répondants administratifs uniques à l'intention des grandes entreprises.

Plus largement, l'une ou l'autre mesure dans le domaine de l'imposition des personnes physiques pourrait être bienvenue, tout comme des mesures dans le domaine de la formation de main d'œuvre qualifiée. La liste est loin d'être exhaustive. Nous appelons dès lors de nos vœux que la réflexion en la matière soit effectuée sans tarder, tout particulièrement au sein des cantons qui seront les premiers bénéficiaires du surcroît de recettes, mais aussi cas échéant au sein de la conférence des cantons, ce qui permettrait une mise en commun des idées et des expériences.

#### 4. Conclusions

Conscients que notre pays n'a pas d'autre choix que de mettre en œuvre les règles de fiscalité instaurées sur le plan international par l'ECDE et le G20, nous approuvons la procédure proposée par le Conseil fédéral et donc le projet de modification de la Constitution en renvoyant aux remarques exprimées ci-dessus.

Nous insistons cependant pour que les recettes supplémentaires que l'on peut attendre de l'instauration d'un impôt complémentaire national soient prioritairement consacrées aux mesures d'amélioration de l'attractivité de la place économique suisse.

Nous vous remercions de l'attention que vous aurez prêtée à nos lignes et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Jean-Hugues Busslinger

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 20. April 2022

## Stellungnahme

### **Vernehmlassung zum 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 Ihnen für die Gelegenheit, zum Bundesbeschluss über die Einführung der OECD-Mindeststeuer Stellung nehmen zu können.

Alliance Sud begrüsst es grundsätzlich, dass der Bundesrat die neue Mindeststeuer der OECD ab 2024 in der Schweiz einführen will. Damit würde die Schweiz dazu beitragen, die schädliche Abwärtsspirale bei den Konzernsteuern sowohl international wie auch zwischen den Kantonen in der Schweiz zu bremsen.

Allerdings würde sich die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer, wie sie der Bundesrat hier vorschlägt, auf arme Länder des globalen Südens negativ auswirken: Der Mindeststeuersatz ist mit 15% sehr tief. Entwicklungsländer aber haben Gewinnsteuersätze zwischen 25% und 35%. Zudem begünstigt die technische Ausgestaltung der Steuer bereits auf OECD-Ebene die reichen Länder des Nordens, in denen die Konzerne ihre Hauptsitze haben. Das gilt insbesondere auch für die Kantone in der Schweiz, die über im internationalen Vergleich sehr tiefe Gewinnsteuersätze für Unternehmen verfügen. Arme Länder, in denen die Konzerne meist nur Tochterfirmen und keine Konzernobergesellschaften betreiben, können die Mindeststeuer nur anwenden, wenn reiche Hauptsitzländer wie die Schweiz auf diese verzichten. Mit der Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, wie sie der Bundesrat hier vorschlägt, würde die Schweiz diese Effekte noch verstärken. Insbesondere die Schweizer Tiefsteuernkantone könnten so zusätzliches Gewinnsteuersubstrat akquirieren, das in armen Ländern fehlen würde. Aus entwicklungspolitischer Sicht muss der Bundesbeschluss deshalb wie folgt angepasst werden:

## 1. METR statt nationale Ergänzungssteuer: eine gerechte Verteilung von Konzerngewinnen auf alle Länder, in denen sie erarbeitet werden.

Die METR («Minimum Effective Tax Rate for Multinationals»)<sup>1</sup> setzt grundsätzlich auf dieselben technischen Konzepte wie jene, mit denen die OECD die Mindeststeuer konstruiert hat. Sie baut diese aber erstens so um, dass sie von einzelnen Ländern bzw. von Ländergruppen gemeinsam umgesetzt werden kann, ohne einen multilateralen Konsens im Rahmen der OECD abzuwarten. Zweitens behandelt die METR Sitz-, Absatz- und Produktionsländer von Konzernen gleich. Sie ist für alle anwendbar und stellt so sicher, dass mit ihrer Anwendung auch Entwicklungsländer zusätzliches Gewinnsteuersubstrat aus der Besteuerung multinationaler Konzerne akquirieren können.

Im Rahmen der METR sollen in einem ersten Schritt die gesamten unterbesteuerten Gewinne innerhalb der Konzerne berechnet werden. Was unterbesteuerte Gewinne sind, wird wie im OECD-Vorschlag über einen Mindeststeuersatz definiert. Was unter diesem liegt, gilt als unterbesteuert. Während die G7-Staaten wie oben beschrieben aktuell eine Richtgrösse von 15% vorschlagen, um zwischen normal- und unterbesteuerten Gewinnen zu unterscheiden, fordert die Zivilgesellschaft einen viel höheren Wert von 25%. In einem zweiten Schritt sollen die unterbesteuerten Gewinne gemäss der tatsächlichen Wertschöpfung eines Konzerns jenen Ländern zugeordnet werden, in denen dieser eine steuerbare Präsenz hat. Dies geschieht anhand einer Formel («formulary apportionment»), die a) materielle Werte einzelner Konzerneinheiten wie Immobilien, Fabriken, Maschinen, stationäre IT-Systeme, b) Personal und c) Umsatzerlöse eines Konzerns in einem bestimmten Land berücksichtigt. In einem dritten Schritt können die einzelnen Staaten diese so jeweils ausgewiesenen Gewinne autonom nach ihrem nationalen Steuerrecht besteuern. Dadurch kann zumindest teilweise sichergestellt werden, dass die Gewinne eines multinationalen Konzerns auch tatsächlich dort versteuert werden, wo sie erarbeitet wurden.

Alliance Sud verlangt vom Bundesrat, im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft zum hier vernehmlassnten Bundesbeschluss ein Umsetzungs-Konzept für eine METR oder eine ähnliche technische Lösung vorzulegen, die jenen Entwicklungsländern, in denen Konzerne mit Präsenz in der Schweiz aktiv sind, einen angemessenen Anteil des zusätzlichen Gewinnsteuersubstrates zugesteht, das durch die Einführung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz entsteht.

Sollte der Bundesrat zu einer entsprechenden Modifikation der Schweizer Umsetzung der OECD-Mindeststeuer im Rahmen des hier vernehmlassnten Bundesbeschlusses nicht bereit sein, verlangt Alliance Sud die folgenden Anpassungen der bestehenden Vorlage, um eine angemessene Beteiligung der betreffenden Entwicklungsländer am zusätzlichen Gewinnsteuersubstrat sicherzustellen:

## 2. Veranlagung und Bezug der Ergänzungssteuer durch den Bund

Ein bedeutender Anteil der Konzerngewinne, die in der Schweiz mit der Einführung der Mindeststeuer höher besteuert werden können, wurden in Ländern des globalen Südens erwirtschaftet. Alliance Sud verlangt deshalb, dass in der Umsetzung der Mindeststeuer bereits auf Verfassungsebene festgelegt wird, dass ein Teil der zusätzlichen Einnahmen aus der Mindeststeuer in arme Produktionsländer der Konzerne im globalen Süden ruckverteilt werden. Dies bedingt aber, dass der Bund – und nicht die Kantone – die Konzernsteuer in der Schweiz erhebt und bezieht. **Alliance**

---

<sup>1</sup> [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3796030](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3796030)

**Sud verlangt, dass der Bund die Konzernsteuer vollständig selbst erhebt und bezieht und auch über die Art der Verwendung der Mehreinnahmen entscheidet.**

Dies hätte folgende Vorteile:

- **Erstens könnte der Bund für eine angemessene Verteilung der zusätzlichen Einnahmen sorgen, die sich aus der nationalen Ergänzungssteuer («Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax») für multinationale Konzerne in der Schweiz ergeben würden.** Bereits heute geht ein wesentlicher Anteil der in der Schweiz versteuerten Gewinne auf Wertschöpfung zurück, die die betreffenden Konzerne nicht in der Schweiz erzielen, sondern im Ausland. Dies macht das gegenwärtige internationale Steuersystem möglich, das zwar vom Grundsatz «to tax where value is created» ausgeht, es im aktuellen Transferpreis-Regime, das auf dem Fremdvergleichsgrundsatz («arms length principle») basiert, aber faktisch zu einem wesentlichen Teil den Konzernen überlässt, welche Gewinne sie wie und wo versteuern wollen. Vor allem im Bereich des globalen Rohstoffhandels – für den die Schweiz die wichtigste Drehscheibe weltweit ist – hat dies für arme Länder des globalen Südens, in denen Rohstoffe ab- bzw. im Falle des Agrarrohstoffhandels angebaut werden, gravierende Auswirkungen: Ihnen entgehen jährlich Milliarden Dollar an Steuereinnahmen, die dann im Bereich der öffentlichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur fehlen.
- **Zweitens könnte eine reine Bundeslösung einen Effekt der hier vorliegenden Umsetzungsvorlage korrigieren, der im Widerspruch zur Grundidee der Mindeststeuer steht: Indem der Bundesrat vorschlägt, dass die Veranlagung und der Bezug der Ergänzungssteuer Sache der Kantone sein sollen, nimmt er in Kauf, dass von dieser ausgerechnet jene Kantone am meisten profitieren, deren effektiver Gewinnsteuersatz unter der Mindeststeuer-Schwelle von 15% liegt.** Dies widerspricht der Grundidee der OECD-Mindeststeuer, die ja gerade die Anreize für Staaten bzw. Gebietskörperschaften verringern sollte, sehr tiefe Unternehmenssteuersätze festzulegen. Damit wollte die OECD das sogenannte «Race to the bottom» – also die im Namen der Standortkonkurrenz international seit Jahrzehnten sinkenden Gewinnsteuersätze – bremsen. Indem der Bundesrat die Schweizer Tiefsteuerkantone für eben diese tiefen Steuersätze noch belohnen will, torpediert er dieses Vorhaben der OECD. Der Bundesrat rechtfertigt dieses Vorgehen damit, dass die Tiefsteuerkantone mit der Einführung der nationalen Ergänzungssteuer an Standortattraktivität verlieren würden und die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer dafür verwenden können, um diese Verluste mit Standortförderungs-Massnahmen jenseits der Steuerpolitik wieder auszugleichen. Der Bundesrat begründet allerdings im erläuternden Bericht zu dieser Vorlage nicht, wie und weshalb Tiefsteuerkantone mit der Einführung der Ergänzungssteuer an Standortattraktivität verlieren sollten. Diese Aussage bleibt demnach bis auf weiteres eine Behauptung. Und es gibt gute Gründe, dieser zu widersprechen:

Erstens werden viele Schweizer Kantone auch mit der Ergänzungssteuer im internationalen Vergleich weiterhin über sehr tiefe Gewinnsteuersätze verfügen. Dies allein auf Grund der Tatsache, dass der Mechanismus der OECD-Mindeststeuer dafür sorgt, dass multinationale Konzerne nirgendwo mehr auf der Welt in den Genuss eines effektiven Steuersatzes kommen werden, der unter 15% liegt. Gemäss des Wirtschaftsforschungsinstituts BAK Basel lag der Schweizer Durchschnitt der effektiven kantonalen Gewinnsteuersätze 2021 bei 13,9 Prozent.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [https://www.bakeconomics.com/fileadmin/documentsBTI/Oeffentliches\\_Executive\\_Summary\\_BAK\\_Taxation\\_Index\\_2021\\_CH\\_INT\\_Unternehmen\\_de.pdf](https://www.bakeconomics.com/fileadmin/documentsBTI/Oeffentliches_Executive_Summary_BAK_Taxation_Index_2021_CH_INT_Unternehmen_de.pdf)

In mehr als der Hälfte aller Schweizer Kantone werden multinationale Konzerne also auch mit einer nationalen Ergänzungssteuer, die auf höchstens 15% aufrundet, so niedrig besteuert wie sonst nirgendwo auf der Welt. Es ist also vorderhand nicht damit zu rechnen, dass Schweizer Tiefsteuerkantone mit der Einführung der nationalen Ergänzungssteuer an Gewinnsteuersubstrat verlieren werden. Vielmehr werden sie das bisherige höher besteuern können. Zweitens schneidet die Schweiz im internationalen Vergleich auch bei den nicht-steuerlichen Standortfaktoren hervorragend ab. So belegt sie im «World Competitiveness Ranking» des «International Institute for Management Development (IMD)» in Lausanne 2021<sup>3</sup> den ersten Platz. Leicht höhere Gewinnsteuersätze für eine beschränkte Anzahl multinationaler Konzerne sollte für die Schweizer Kantone also ohne direkte Kompensationsmassnahmen zu Gunsten dieser Konzerne sehr gut verkraftbar sein.

### **3. Mehreinnahmen müssen für eine Erhöhung des Budgets für die internationale Zusammenarbeit (IZA) verwendet werden**

Der Schweizer Fiskus wird mit der Einführung der nationalen Ergänzungssteuer gemäss dem Bundesrat bedeutende Mehreinnahmen generieren. Diese resultieren zu einem bedeutenden Teil aus Gewinnverschiebungen multinationaler Konzerne. Mindestens dreissig Prozent des Welthandels findet heute innerhalb der Konzerne statt. Indem Konzerne in ihrem internen Handel zwischen verschiedenen Konzerneinheiten für Güter, Marken- oder Patentrechte zu hohe oder zu niedrige Preise ansetzen, versteuern sie Gewinne nicht dort, wo sie erwirtschaftet werden, sondern dort, wo sie dafür am wenigsten Steuern bezahlen. Wie das im konkreten Fall funktioniert, zeigte Alliance Sud gemeinsam mit Brot für alle und dem Netzwerk Steuergerechtigkeit 2021 in der Studie [«Cultivating Inequality – the Socfin Report»](#). Gemäss einer wissenschaftlichen Untersuchung gehen aktuell **39%** der gesamten Schweizer Gewinnsteuereinnahmen darauf zurück ([Zucman et al.](#)). Da von diesen Gewinnverschiebungen in die Schweiz häufig auch Entwicklungsländer betroffen sind, verlangt Alliance Sud, dass ein entsprechender Teil der Mehreinnahmen aus der nationalen Ergänzungssteuer für eine Aufstockung des Budgets des Bundes für die internationale Zusammenarbeit (IZA) verwendet werden. Alliance Sud verlangt, dass dies im hier vernehmlasssten Bundesbeschluss bereits so festgelegt wird.

### **4. Steuertransparenz als Voraussetzung: Länderbezogene Berichte multinationaler Konzerne müssen veröffentlicht werden.**

Eine wesentliche Voraussetzung für eine fundierte Diskussion darüber, wie die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer verwendet werden sollen, sind öffentlich verfügbare Informationen zur Frage, wo die Gewinne erwirtschaftet werden, die unter die Ergänzungssteuer fallen werden. Es braucht deshalb Transparenz über die entsprechenden Kapitalflüsse innerhalb multinationaler Konzerne mit Präsenz in der Schweiz. Alliance Sud fordert deswegen, dass die Einführung der Ergänzungssteuer mit einer Veröffentlichung der länderbezogenen Berichte multinationaler Konzerne einhergeht ([public Country-by-Country-Reporting, pCbCR](#)). Diese Berichte wurden von den betroffenen Konzernen bisher bei den kantonalen Steuerverwaltungen eingereicht und von der eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) gesammelt und mit den entsprechenden Partnerbehörden im

---

<sup>3</sup> <https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness/>

Ausland ausgetauscht. Eine Veröffentlichung dieser Berichte verlangt eine entsprechende Revision des [ALBAG](#) (Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne). Eine solche Veröffentlichung der entsprechenden Daten ist aus Sicht von Alliance Sud auch deswegen gerechtfertigt, weil die Daten aus dem Behörden-CbCR der OECD auf internationaler Ebene die Grundlage für die Berechnungen darstellen, mit der die OECD-Mindeststeuer auf der Basis der «Income Inclusion Rule» (IIR) und der «Undertaxed Payment Rule» (UTPR) veranlagt und bezogen wird. Diesen CbCR-Daten kommt also in der zukünftigen Besteuerung multinationaler Konzerne eine grosse gesellschaftliche Bedeutung zu. Wie der Bundesrat im erläuternden Bericht richtig anmerkt, sind diese Daten vor allem mit Blick auf Schweizer Konzerne allerdings zurzeit noch lückenhaft. Dies ist zu einem wesentlichen Teil damit zu erklären, dass die Erstellung länderbezogener Berichte für multinationale Konzerne mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen in der Schweiz erst seit 2018 obligatorisch ist und die ESTV diese Berichte erst seit 2020 mit den Behörden der 81 Partnerstaaten (bzw. -gebietskörperschaften) austauscht. Zudem ist auch der Kreis der Partnerländer aktuell noch viel zu klein, um Daten hoher Aussagekraft zu generieren, umfasst er doch gegenwärtig nicht einmal die Hälfte aller Nationalstaaten der Welt. Auch deshalb sind diese zu veröffentlichen, da Länder die Mindeststeuer praktisch nur durchsetzen können, wenn ihre Steuerbehörden über die entsprechenden CbCR-Daten verfügen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Alliance Sud



Dominik Gross  
Verantwortlicher für Steuer- und Finanzpolitik



Fédération des  
Entreprises  
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg  
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Monsieur Ueli Maurer,  
Conseiller fédéral  
Département fédéral des finances  
(DFF)  
CH - 3003 Berne

Genève, le 20 avril 2022  
KE/3414 – FER No 28-2022

### **Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir consultés, et vous prions de trouver ci-après notre prise de position.

#### **Généralités**

Le projet de l'OCDE et du G20 sur la taxation de l'économie numérique constitue une réforme majeure du système fiscal international, qui s'inscrit dans une démarche globale visant à réduire les possibilités de planification fiscale des grands groupes d'entreprises ainsi que la concurrence fiscale internationale. Ce projet, qui implique d'adapter à nouveau le droit fiscal suisse peu de temps après la mise en œuvre de la réforme fiscale et de financement de l'AVS, met la Suisse face à de grands défis. Comme le souligne le rapport explicatif, la compétitivité, les emplois et les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes sont à nouveau remis en question.

Le pilier 2, qui prévoit l'introduction d'un impôt minimal de 15% pour les groupes d'entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires annuel d'au moins 750 millions d'euros, a pour conséquence, en augmentant l'imposition de ces entreprises, d'affaiblir le critère du poids des impôts sur le bénéfice et le capital dans la concurrence fiscale internationale. A l'inverse, le poids d'autres impôts, pour lesquels la Suisse n'est pas forcément la plus attractive, prendra plus d'importance.

Plus globalement, les nouvelles règles fiscales internationales ne réduiront pas la concurrence entre les Etats pour attirer entreprises et emplois, mais la déplaceront vraisemblablement dans d'autres domaines que celui de la fiscalité. Les places économiques concurrentes de la Suisse continueront donc à poursuivre leurs efforts pour améliorer leur compétitivité. La Suisse, considérée jusqu'à présent comme un site attractif notamment grâce à ses conditions-cadres fiscales, devra entreprendre des réformes appropriées, par exemple dans le domaine de l'innovation, pour éviter d'être distancée.

Le projet OCDE-G20 instaure une solution multilatérale bénéficiant d'un large soutien et permet d'éviter la prolifération de mesures nationales qui auraient entraîné une forte insécurité. Dans ce contexte, la Suisse ne peut pas se soustraire à ce nouveau système fiscal international, même en l'absence de toute obligation juridique ou politique.

### **Protection du substrat fiscal et des entreprises**

Notre Fédération apporte son soutien global au projet de mise en œuvre du Conseil fédéral, qui permet de répondre rapidement aux enjeux posés par cette réforme majeure.

S'agissant du pilier 2, le projet de l'OCDE et du G20 est conçu de telle sorte que la Suisse ne pourra pas éviter que certains groupes d'entreprises actifs sur son sol soient soumis à l'avenir à une charge fiscale plus lourde. Ne pas mettre en œuvre ce projet signifierait que la Suisse abandonne le substrat fiscal auquel elle a droit en vertu des nouvelles règles au profit d'autres États. En mettant en œuvre cette nouvelle réglementation, la Suisse garantit que les recettes supplémentaires résultant de la hausse inévitable de l'imposition lui reviennent.

La reprise de l'imposition minimale dans le droit national protège les entreprises concernées et leur permet de bénéficier d'une sécurité juridique aussi élevée que possible. Comme le relève le rapport explicatif, les groupes d'entreprises établis en Suisse échapperont ainsi à des procédures fiscales supplémentaires à l'étranger et aux frais administratifs induits par de telles procédures. Cette imposition supplémentaire doit intervenir dans un cadre clairement défini et connu des entreprises. Les dispositions d'exécution devront être caractérisées par le pragmatisme et la simplicité, afin de soutenir au mieux les entreprises concernées.

Les mesures proposées limitent autant que possible l'évolution du système fiscal suisse et, en restreignant l'imposition supplémentaire aux seules entreprises concernées par le projet de l'OCDE, évitent une hausse générale du taux d'imposition pour toutes les entreprises. Le choix d'une imposition complémentaire ciblée permet ainsi de garantir aux PME et aux grandes entreprises actives uniquement en Suisse qu'elles ne seront pas touchées par l'imposition minimale.

### **Au plan législatif**

S'agissant de l'application de la réforme, nous relevons que des incertitudes subsistent d'une part sur des questions techniques et d'autre part sur la mise en œuvre concrète par les autres États. Il convient donc de privilégier la flexibilité pour s'adapter à l'évolution internationale et pour intégrer, dans le processus législatif ordinaire, les premières expériences faites avec l'application de l'imposition minimale. La procédure choisie, avec une modification de la Constitution, des dispositions transitoires et une ordonnance temporaire puis une législation ordinaire, doit permettre de répondre à cette exigence.

Puisque l'imposition complémentaire ne vise qu'une partie des entreprises, les nouvelles règles introduisent de fait une inégalité de traitement suivant la taille de l'entreprise, voire la localisation de leurs activités, en dérogation aux principes inscrits dans la Constitution. Il convient de souligner que des droits d'imposition particuliers ne doivent être créés que lors de circonstances exceptionnelles, pour des raisons impérieuses en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse. Il est essentiel de conserver autant que possible les principes constitutionnels en vigueur et le régime fiscal fédéral suisse. A ce titre, la norme de base devrait être exhaustive et se limiter aux deux cas d'application cités, à savoir l'imposition par l'Etat du marché (qui n'est pas directement l'objet de la présente consultation) et l'imposition minimale.

### Au plan financier

Le rapport explicatif souligne que les recettes provenant de l'impôt complémentaire, qui est prévu comme étant un impôt fédéral, restent acquises aux cantons, qui décideront de leur affectation. Une participation de la Confédération aux recettes supplémentaires est proposée comme réglementation alternative. Nous relevons à cet égard que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances est prête à allouer au maximum 25% des potentielles recettes du nouvel impôt fédéral à des projets destinés à renforcer l'attractivité de la place économique suisse dans son ensemble. Notre Fédération pourrait soutenir dans ces conditions le principe d'une part fédérale au produit de l'impôt complémentaire.

Il convient toutefois de souligner que les estimations quant aux recettes fiscales sont pour le moins incertaines et doivent donc être considérées avec une grande retenue. De plus, une diminution des recettes n'est pas exclue, en lien avec une perte d'attractivité de la Suisse.

Dans tous les cas, ce projet pose de nouveaux défis aux cantons en matière de politique de promotion de la place économique. Les ressources de l'impôt complémentaire doivent ainsi être utilisées prioritairement pour maintenir l'attractivité de la place économique.

Les répercussions sur la péréquation financières sont présentées de manière globale. A ce stade, selon le rapport explicatif, il n'est pas nécessaire de modifier le système de la péréquation des ressources. Dans l'immédiat, il conviendra toutefois d'examiner avec attention les effets de la péréquation financière sur l'importance des ressources nettes nouvellement disponibles pour les cantons concernés.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.



Blaise Matthey  
Secrétaire général



Catherine Lance Pasquier  
Directrice adj. Politique générale  
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

**Per E-Mail:**

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

E-Mail-Adresse: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Zürich, 19. April 2022

**Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**

***Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft***

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 11. März 2022 in rubrizierter Angelegenheit und bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf-Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung nehmen zu können.

**1. Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Art. 129a BV)**

EXPERTsuisse unterstützt die Vorlage des Bundesrates im Grundsatz, da dadurch die betroffenen Unternehmen vor Zusatzbesteuerung bzw. Steuerverfahren im Ausland geschützt werden können und eine zeitnahe, rechtsstaatliche und flexible Umsetzung der Vorlage ermöglicht wird. EXPERTsuisse möchte dabei hervorheben, dass sie es als begrüssenswert erachtet, dass durch die geplante Umsetzung die föderale Kompetenzverteilung gewahrt werden soll.

Die neue Bestimmung in der Bundesverfassung (BV) zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist jedoch unzweideutig als Ausnahmeregel gedacht. Mithin sollte es nicht möglich sein, neue Bestimmungen nach Ermessen des Bundes einzuführen bzw. diese abzuändern.

Ein Abweichen von den in Art. 129a Abs. 3 Bst. a) bis Bst. d) BV genannten Bestimmungen bzw. Grundsätzen darf nur erfolgen, wenn ein Abweichen unter Würdigung des Gesamtkontexts geeignet und erforderlich ist. Dieser Grundprämisse wird u.E. in Art. 129a Abs. 3 BV noch nicht genug Rechnung getragen.

Insofern schlagen wir folgenden abgeänderten Wortlaut vor:

«Soweit es *aufgrund mit den internationalen Entwicklungen zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft geeignet und erforderlich ist vereinbar ist*, kann er *zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft* abweichen von: (...)»

Zudem weisen wir daraufhin, dass die Möglichkeit der Abweichung von den Grundsätzen betreffend Höchstsatz, Vollzug und Kantonsanteil gemäss Art. 128 Abs. 1 und 4 BV im erläuternden Bericht insb. damit begründet wird, dass eine Marktstaatenbesteuerung kaum mit vernünftigem Aufwand durch die Kantone vollzogen werden könnte und deshalb dem Bundesgesetzgeber in diesen Bereichen eine grössere Flexibilität zukommen soll. Diese Aussage unterstützen wir. Die Abweichung von diesen beiden zentralen Grundsätzen der Finanzordnung soll jedoch explizit auf die Umsetzung der Marktstaatenbesteuerung eingeschränkt werden. Insofern wäre es u.E. überlegenswert, die Art. 129a Abs. 3 Bst. b) und Bst. c) BV in diesem Sinne zu ergänzen.

## **2. Übergangsbestimmungen zu Art. 129a**

### **2.1 Vorbemerkung zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV**

Es ist augenfällig, dass in den Grundsätzen nach Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV, welche dem Bundesrat als Leitschnur für die Verordnungsgebung dienen sollen, vielerorts inoffizielle Übersetzungen der von der OECD auf Englisch verwendeten Begrifflichkeiten herangezogen werden.

Diese Ausdrücke sind dem schweizerischen Steuerrecht zumeist fremd. Es erscheint uns in diesem Zusammenhang daher wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Ausdrücke vom Bundesrat auf Verordnungsstufe so definiert werden müssen, dass diese, soweit notwendig, mit dem schweizerischen Rechtsverständnis und der schweizerischen Steuergesetzgebung kompatibel sind.

## **2.2 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV**

Die in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV vorgenommene explizite Auflistung einiger Grundsätze, welche in den internationalen Modellregelungen der OECD figurieren, erscheint uns auf Stufe der Bundesverfassung wenig hilfreich.

Unseres Erachtens wäre es überlegenswert, wenn die Übergangsregeln nur namentlich auf die internationalen Modellregelungen verweisen würden. Damit könnten die Details der Übergangsbestimmungen unter Berücksichtigung der immer noch laufenden internationalen Entwicklungen durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe flexibel definiert werden.

Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a) bis Bst. l) BV würde in dieser Konstellation mithin ersatzlos entfallen.

## **2.3 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. a) BV**

EXPERTsuisse begrüsst die Einschränkung der Vorlage auf grosse internationale Konzerne. Dies gibt rein inländisch orientierten Unternehmen/KMU Sicherheit, dass sie von der Mindestbesteuerung nicht betroffen sind. Damit wird auch der geltende schweizerische Steuerföderalismus ausserhalb der Mindestbesteuerung nicht tangiert, was zu begrüessen ist.

Wir möchten bereits an dieser Stelle darauf hinweisen, dass verschiedene Ausnahmeregelungen im Einklang mit den Überlegungen der OECD auf Verordnungsstufe bzw. auf Stufe der nachfolgenden gesetzlichen Bestimmungen eingeführt werden sollen.

Dies beinhaltet insb. Klarstellungen bezgl. der Qualifikation als grosse Unternehmensgruppe (vgl. Art. 1.1.1. der OECD Modellregeln) oder Ausnahmen für multinationale Unternehmensgruppen in initialer Phase der internationalen Expansion (vgl. Art. 9.3 der OECD Modellregeln).

Wir regen in diesem Zusammenhang zudem an, sofern sich diese Ansicht international durchsetzt, dass eine sog. de-minimis Regel in Einklang mit Art. 5.5 der OECD Modellregeln auf Verordnungsstufe aufgenommen wird, um schweizerische Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mehr als EUR 750 Mio. und minimaler ausländischer Tätigkeit vom Anwendungsbereich der Besteuerung grosser Unternehmensgruppen auszuschliessen.

#### **2.4 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. j) BV**

Es ist aufgrund der laufenden internationalen Diskussionen unklar, ob die Einführung einer UTPR im schweizerischen Landesrecht vorausgesetzt ist, damit die Umsetzungsbestimmungen der Schweiz als international kompatibel und akzeptiert gelten.

Sollte sich international die Ansicht durchsetzen, dass die UTPR die Besteuerungszuteilungsregeln gemäss geltenden DBA verletzen und deshalb zur Einführung der UTPR ein multilaterales Abkommen bzw. die Änderung einzelner DBA vorausgesetzt wird, dann dürfte nicht mit einer zeitlich raschen, globalen Umsetzung der UTPR zu rechnen sein.

Ein Vorseilen der Schweiz mit einer nationalen Umsetzung der UTPR könnte sich diesfalls negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz auswirken, während umgekehrt eine Nichtumsetzung bzw. keine voreilige Umsetzung der UTPR als Zeichen der Standortattraktivität im internationalen Standortwettbewerb wahrgenommen werden könnte.

Auch aus diesem Grund ist über die Einführung einer UTPR u.E. erst auf Verordnungsstufe zu entscheiden.

#### **2.5 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. k) BV**

Die Veranlagung und der Bezug der Ergänzungssteuer durch die Kantone respektiert die bewährte föderale Kompetenzverteilung. Entsprechend begrüsst EXPERTsuisse die Regelung.

Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass dabei die bewährten Grundsätze der interkantonalen Steuerauscheidung auch für die Ergänzungssteuer beachtet werden müssen. Insofern darf der Begriff der «Geschäftseinheit» nicht dazu führen, dass die interkantonale Ausscheidung bei Betriebsstätten von inländischen Gesellschaften, welche unbestritten von diesem Begriff erfasst werden, für Zwecke der Staats- und Gemeindesteuern und der Ergänzungssteuer anders gehandhabt wird als heute.

#### **2.6 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 BV**

Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 BV soll es dem Bundesrat ermöglichen, auf neue internationale Entwicklungen im Zusammenhang mit dem OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen

Wirtschaft zugunsten der schweizerischen Gesamtwirtschaft zeitgerecht zu reagieren, um Abweichungen vom derzeitigen Stand der Diskussion in die schweizerische Umsetzung mitzubetrachten.

EXPERTsuisse unterstützt diese Möglichkeit. Nach unserem Dafürhalten ist Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 BV in seiner derzeitigen Form jedoch zu eng formuliert und erlaubt es dem Bundesrat nicht, mit der notwendigen Flexibilität auch auf Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Projekt ausserhalb der OECD, d.h. insb. in den USA, zu reagieren. Die Anwendung der Ergänzungssteuer soll dabei auf Fälle eingeschränkt werden, in denen die Nichtanwendung zu einer Besteuerung im Ausland führt.

Insofern schlagen wir folgenden, leicht abgeänderten Wortlaut vor:

*«Sofern er es für die Umsetzung der ~~internationalen Modellregelungen zur~~ Mindestbesteuerung oder zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft 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.»*

## **2.7 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV**

Wir sind mit der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen gemäss der Übergangsregel einverstanden. Wir plädieren jedoch zusätzlich dafür, diese Aufteilung auch in die neue Bestimmung von Art. 129a BV wortgetreu aufzunehmen.

## **2.8 Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV**

Wir sind grundsätzlich damit einverstanden, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer den Kantonen zu kommen soll.

Wir weisen hier jedoch explizit auf unsere nachfolgenden Überlegungen im Zusammenhang mit einer möglichen Kostenentschädigung des Bundes hin. In dieser Sache wäre es u.E. denkbar, den Bund auch teilweise an den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer partizipieren zu lassen.

### **3. Kostenentschädigung des Bundes**

Gemäss Schreiben ist der Bundesrat zusätzlich daran interessiert, im Rahmen der Vernehmlassung in Erfahrung zu bringen, wie ein Teil der kantonalen Mehreinnahmen dem Bund zufließen und wie die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft für den Bund kostenneutral erfolgen kann.

EXPERTsuisse versteht, dass der Bund durch die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen insb. aufgrund einer Erhöhung der Ressourcendotation im Zusammenhang mit dem nationalen Finanzausgleich, zusätzlich belastet würde. Mithin erscheint es vertretbar, dass der Bund an den möglichen kantonalen Mehreinnahmen, welche sich aus dieser Vorlage ergeben, auch partizipiert. Letztlich sei hier jedoch hervorzuheben, dass aus unserer Sicht jede Lösung in dieser Frage von den Kantonen (und damit von der FDK) mitgetragen und mitentwickelt werden muss.

Insb. im Sinne von Denkanstössen möchte EXPERTsuisse in dieser Sache dennoch nachfolgende Überlegungen hervorheben:

- Gemäss erläuterndem Bericht soll durch die Aufsicht der ESTV über den Vollzug durch die Kantone eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden. Hierzu ist u.a. vorgesehen, ein Kompetenzzentrum innerhalb der Bundesverwaltung zu errichten. Diese zusätzlichen Dienstleistungen seitens des Bundes würden es u.E. rechtfertigen, den Schlüssel betreffend Abrechnung der direkten Bundessteuer zwischen Bund und Kantonen gemäss Art. 196 Abs. 1 DBG anzupassen;
- Bei Anwendung der UTPR befindet sich keine Muttergesellschaft oder Zwischengesellschaft in der Schweiz, sondern eine oder mehrere andere Geschäftseinheiten. Die UTPR ist denn auch als «Auffanglösung» ohne direkten Konnex zur Besteuerung bzw. Geschäftstätigkeit des Konzerns in einem Kanton konzipiert. Es erscheint u.E. daher vertretbar, wenn die Mehreinnahmen, welche sich aus der UTPR ergeben würden, als Kompensation umfassend dem Bund zugewiesen werden;
- Letztlich erscheint es uns wichtig darauf hinzuweisen, dass allfällige zusätzliche Kosten, welche sich für den Bund aufgrund der Umsetzung der Vorlage ergeben können, durch nicht budgetierte (Mehr)Einnahmen aus der Emissionsabgabe abgedeckt werden können.

#### **4. Zeitpunkt der Umsetzung**

Wir möchten darauf hinweisen, dass der Zeitpunkt der Einführung über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen in Abstimmung mit dem Ausland bzw. der OECD und unter Berücksichtigung der Interessen der Schweiz geschehen muss. Insofern kann eine Abweichung vom jetzigen Zeitplan u.U. geboten sein.

#### **5. Ergänzende Bemerkungen**

Es erscheint uns wichtig hervorzuheben, dass die Schweiz nun auch ausserhalb rein fiskalischer Massnahmen die Standortattraktivität für international operierende Unternehmen gezielt fördern sollte.

In Bezug auf im Steuerrecht geregelte Massnahmen zur Standortattraktivität erscheint es uns erwähnenswert, dass es konzeptuell wohl möglich wäre, den bestehenden zusätzlichen Abzug für F&E gemäss Art. 25a StHG in eine Steuergutschrift nach den Regeln über den sog. «Qualified Refundable Tax Credit» gemäss den OECD Modellregeln umzuwandeln.

Während der gegenwärtige Schweizer Zusatzabzug als «Non Refundable Tax Credit» einzustufen ist, könnten die F&E-Fördersysteme in verschiedenen, insb. europäischen Staaten, wie in Deutschland, Frankreich, Irland, Österreich oder im Vereinigten Königreich bereits heute wohl die Kriterien für die Qualifikation als sog. «Qualified Refundable Tax Credit» gemäss den OECD Modellregeln erfüllen. Diese F&E-Förderungsmassnahme könnte auch auf ausländische F&E im Zusammenhang mit in der Schweiz gehaltenen immateriellen Rechten ausgedehnt werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung zur möglichen und hierfür notwendigen Gesetzesänderung erachten wir als wichtig.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen zu dienen und stehen für die Beantwortung von Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
EXPERTsuisse



Daniel Gentsch  
Präsident Fachbereich Steuern



Livio Bucher  
Fachsekretär Kommission Steuern

FIDUCIAIRE|SUISSE  
Monbijoustrasse 20, Case Postale, 3001 Berne

Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne  
par courriel  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

FIDUCIAIRE|SUISSE

Secrétariat central

Monbijoustrasse 20  
Case Postale  
3001 Berne

T +41 31 380 64 30  
F +41 31 380 64 31  
fiduciairesuisse.ch

Berne, 20 avril 2022

## Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprise (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)

Madame, Monsieur

Par courrier du 11 mars 2022, le chef du département des finances DFF a ouvert la procédure de consultation relative à l'arrêté susmentionné. Nous nous permettons de prendre position, au nom de FIDUCIAIRE|SUISSE, par rapport à l'objet soumis à consultation comme suit:

### 1. Remarques introductives

FIDUCIAIRE|SUISSE défend les intérêts des fiduciaires fournissant avant tout des prestations aux PME suisses.

Sans prendre position de manière détaillée, nous souhaitons vous faire part de notre position de principe en la matière, sachant que les règles prévues dans l'arrêté impactent l'attractivité économique de la Suisse.

La Suisse vit de l'activité des PME qui représentent plus de 99% des entreprises en Suisse (source : Office fédéral de la statistique, entreprises jusqu'à 249 employés). Souvent, ces PME exportent tout ou partie de leurs prestations ou se voient sous-traiter des prestations par de grandes entreprises. D'autre part, ces dernières représentent une partie importante des rentrées fiscales des entreprises en Suisse. Une imposition inadéquate des grandes entreprises ne reste pas sans répercussion pour les PME.

FIDUCIAIRE|SUISSE est le porte-parole des fiduciaires PME en Suisse, qui apportent à leur tour un soutien à notre épine dorsale économique, les PME suisses. Nous faisons entendre votre voix au niveau national et mettons les fiduciaires en réseau à l'échelle régionale.

FIDUCIAIRE|SUISSE est proche de ses 2'300 membres PME, qui se sentent parfaitement conseillés et pris en charge personnellement. C'est précisément là que nous créons une valeur ajoutée décisive grâce à la formation continue et aux informations.

## 2. Imposition minimale

L'importance d'une réglementation en la matière afin de se mettre au plus vite en conformité avec les règles d'imposition minimale prévues par le projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique relève d'une importance capitale.

FIDUCIAIRE|SUISSE salue la proposition d'une imposition minimale de 15% pour les entreprises concernées.

Cette solution permet aux cantons de maintenir leur législation fiscale en l'état pour toutes les autres entreprises.

Notre association salue également la mise en œuvre de règles contraignantes au niveau fédéral de sorte à fixer un cadre unitaire pour tous les cantons concernés et s'assurer d'une reconnaissance internationale. Il se justifie, par contre, de prévoir une exécution décentralisée. Les cantons disposent d'une grande expérience en matière de répartition intercantonale, ce qui devrait également les conduire à se concerter avec tout le pragmatisme nécessaire pour procéder aux ajustements dans la mesure où le taux moyen de 15% n'est pas atteint en Suisse.

D'une manière générale, le système proposé préserve la concurrence fiscale intercantonale, un élément essentiel à la préservation du fédéralisme fiscal.

FIDUCIAIRE|SUISSE rejette la réglementation alternative proposée au chiffre 3.2 du rapport explicatif du 11 mars 2022. Certes, le bénéfice imposable selon l'OCDE et le G20 peut dépasser le bénéfice imposable au sens de l'impôt fédéral direct, mais le fait générateur d'une correction repose sur l'existence d'un impôt cantonal sur le bénéfice. Dans ce contexte, il convient de tenir compte du fait que la Suisse ne connaît pas, contrairement à beaucoup d'autres pays, un impôt sur le bénéfice uniquement prélevé au niveau fédéral.

## 3. Mesures de promotion économique

L'impôt minimal limitant fortement la concurrence fiscale, il est primordial que des mesures de promotion économique soient prises.

Les mesures mentionnées dans le rapport explicatif vont dans la bonne direction. Le rejet de la suppression du droit de timbre d'émission lors de la récente votation populaire montre que travail de sensibilisation de la population en amont revêt une importance essentielle.

Les mesures fédérales ne doivent pas empêcher les cantons de prendre des mesures de promotion économique à leur échelon dans le sens d'une saine concurrence intercantonale.

#### 4. Mise en œuvre (entrée en vigueur)

Bien que l'entrée en vigueur des dispositions dans les différents pays de l'OCDE et du G20 n'est pas toujours connue ou pourrait faire l'objet d'un report, il importe que la Suisse prenne, dès à présent, les mesures nécessaires de sorte à éviter un transfert de rentrées fiscales à l'étranger.

Une adaptation par une modification constitutionnelle, soumise à votation populaire, donnant au Conseil fédéral le pouvoir de légiférer par la voie de l'ordonnance, nous paraît adaptée à l'urgence d'agir.

En cas d'acceptation de la révision de la constitution en votation populaire obligatoire, une mise en vigueur de l'arrêté au 1<sup>er</sup> janvier 2024 permettra, selon les avancements en la matière dans les pays concernés, d'éviter au maximum une imposition de substrat réalisé en Suisse à l'étranger.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et nous tenons à votre disposition pour tout complément d'information.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Avec nos meilleures salutations

**FIDUCIAIRE|SUISSE**



Daniela Schneeberger, Présidente



Etienne Junod, Responsable pour  
l'institut fiscalité

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

Per E-Mail: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Zürich, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 laden Sie uns zur Stellungnahme zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen ein. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen diese hiermit gerne wahr.

**1 Allgemeines**

Der SVV unterstützt die Stossrichtung der Vorlage, zumal die betroffenen Unternehmen dadurch vor Zusatzbesteuerung bzw. Steuerverfahren im Ausland geschützt werden und damit eine zeitnahe Umsetzung der OECD-Steuervorlagen zur Marktstaatenbesteuerung und Mindeststeuer ermöglicht wird. Folgende Punkte erachtet die Versicherungswirtschaft bei der Weiterentwicklung der Vorlage als bedeutsam:

- Für den SVV haben Rechtssicherheit (internationale Akzeptanz der Lösung) und tiefe administrative Umsetzungskosten hohe Bedeutung.
- Der SVV unterstützt deshalb die von der FDK geäusserte Auffassung, das Konzept eines Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterzuverfolgen. Dieses Konzept sollte nach unserem Verständnis auch die Veranlagungskompetenz dem entsprechenden Leadkanton zuweisen.

- Der SVV unterstützt den vom Bundesrat beschlossenen Eckwert, wonach die Einnahmen der Ergänzungssteuer den Kantonen zufließen. Entsprechend wird die Umsetzung dieses Grundsatzes in der Übergangsbestimmung unterstützt. Der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer ist jedoch nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Verfassungsgrundnorm zu regeln.
- Mit Blick auf die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 ist besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die neue Ergänzungssteuer in einem einfachen Verfahren veranlagt werden kann. Einfache, reibungslose Prozesse sind ein wichtiger Standortvorteil der Schweiz. Hier gilt es im Rahmen der Ausführungsbestimmungen den notwendigen Pragmatismus walten zu lassen. Namentlich sind zusätzliche subjektive Steuerpflichten für die Ergänzungssteuer so weit wie möglich einzuschränken. Zudem ist für die interkantonale/interkommunale Verteilung der Mittel durch die Verwaltung auf die gemäss heutigen Verfahren bereits bestehenden sowie gemäss OECD/G20-Musterregeln neu ohnehin zu erstellenden Informationen (GloBE Information Return) abzustellen.
- In verfahrenstechnischer Hinsicht muss die zukünftige Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass die Ergänzungssteuer für eine Unternehmensgruppe als Bundessteuer mittels «One-Stop-Shop» abgewickelt werden kann. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf Basis der zugrundeliegenden Faktoren (u.a. interkantonale Ausscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer, GloBE Information Return). Aus Sicht des SVV dürfen den interkantonal tätigen Versicherungsunternehmen keine weiteren subjektiven Steuerpflichten in Bezug auf die Ergänzungssteuer entstehen.
- Der Verteilmechanismus für die Ergänzungssteuer innerhalb der Schweiz muss zwingend an bestehende und bewährte Methoden anknüpfen. Dafür einen neuen, parallelen Steuerausscheidungs- und Steuerrechnungsprozess über alle Kantone hinweg loszutreten, wäre für die betroffenen Versicherungsunternehmen mit einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand verbunden.
- Die neue Verfassungsnorm sollte sich ausschliesslich auf die Umsetzung der Marktstaatenbesteuerung sowie der Mindestbesteuerung beschränken.

## 2 Kritikpunkte bezüglich der Grundbestimmung Art. 129a E-BV

### 2.1 Art. 129a Abs. 1 E-BV

Die Delegationsnorm sollte aus Sicht SVV abschliessend sein und sich auf die beiden genannten Anwendungsfälle der Marktstaatenbesteuerung und der Mindestbesteuerung beschränken. Für eine weitergehende Verfassungsgrundlage besteht aktuell kein Bedarf. Die Delegationsnorm sollte deshalb wie folgt abgeändert werden:

«<sup>1</sup> Der Bund kann Vorschriften über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen erlassen. Er kann insbesondere eine Besteuerung im Marktstaat und eine Mindestbesteuerung vorsehen.»

## 2.2 Art. 129a Abs. 2 E-BV

Es sollte in Abs. 2 besser zum Ausdruck gebracht werden, dass es um die Umsetzung bestimmter internationaler Standards und Modellregelungen geht. Die aktuelle Formulierung «orientiert sich dabei insbesondere» ist aus Sicht des SVV zu wenig bestimmt. Über die internationalen Standards und Modellregelungen darf bei der nationalen Umsetzung nicht hinausgegangen werden (kein «Swiss Finish»). Eine entsprechende Konkretisierung und Eingrenzung dieses Absatzes wird deshalb begrüsst.

## 2.3 Art. 129a Abs. 3 E-BV

Die neue Verfassungsbestimmung zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist unzweideutig als Ausnahmeregel gedacht. Mithin sollte es nicht möglich sein, neue Bestimmungen nach Ermessen des Bundes einzuführen. Ein Abweichen von den in Art. 129a Abs. 3 Bst. a) bis d) E-BV genannten Bestimmungen bzw. Grundsätzen darf nur erfolgen, wenn ein Abweichen unter Würdigung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft notwendig ist. Diesem einschränkenden Grundverständnis trägt Art. 129a Abs. 3 E-BV mit der Formulierung «soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist» aus Sicht des SVV nicht Rechnung. Wir regen deshalb eine Präzisierung des Wortlautes mit einer entsprechenden Kompetenz-Einengung an. Ebenso sollte die Möglichkeit der Abweichung von zentralen Grundsätzen der Finanzordnung wie Art. 128 Abs. 1 BV (vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. b E-BV) und Art. 128 Abs. 4 BV (vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. c E-BV) auf das Nötigste eingeschränkt werden.

## 3 Kritikpunkte bezüglich der Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 14 E-BV

### 3.1 Begrifflichkeiten klären

Die diversen vom Bundesrat basierend auf dem EU-Richtlinienentwurf verwendeten Übersetzungen der englischen OECD Begrifflichkeiten (wie z.B. «Geschäftseinheit», «Steuergebiet», «Massgebende Steuern» und dgl.) sollten spätestens im Rahmen der Botschaft näher umschrieben werden. Diese Ausdrücke sind dem schweizerischen Steuerrecht bisher fremd. Es erscheint daher wichtig, dass diese Ausdrücke so definiert werden, dass sie mit dem schweizerischen Rechtsverständnis und der schweizerischen Steuergesetzgebung harmonieren.

### 3.2 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 1 E-BV

Aus Sicht des SVV sollte besser zum Ausdruck gebracht werden, dass die Übergangsbestimmungen die Grundlage zur Umsetzung bestimmter internationaler Standards bilden. Zumindest in der Botschaft sollte deshalb klärend festgehalten werden, dass diese Normen der Einhaltung internationaler Standards dienen. In

der aktuellen Formulierung kommt dies zu wenig klar zum Ausdruck. Eine extensive Auslegung bzw. ein «Swiss Finish» können mit dem aktuellen Wording nicht ausgeschlossen werden.

### **3.3 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 E-BV - Konkretisierungsgrad reduzieren**

Die in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV vorgenommene, explizite Auflistung einiger Grundsätze, welche in den internationalen Modellregelungen der OECD figurieren, erscheint auf Stufe Bundesverfassung wenig zielführend. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln sollte verzichtet werden. Dadurch erhält man mehr Flexibilität, auf Entwicklungen reagieren zu können und bei der Ausgestaltung der Regeln einen vernünftigen Pragmatismus walten zu lassen. In diesem Sinne schlagen wir generell eine Kürzung der Übergangsbestimmung vor.

### **3.4 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. a E-BV**

Verschiedene Ausnahmeregelungen sollten im Einklang mit den OECD-Überlegungen auf Verordnungsstufe bzw. auf Stufe der nachfolgenden gesetzlichen Bestimmungen eingeführt werden. Dies beinhaltet insbesondere Klarstellungen bezüglich der Qualifikation als grosse Unternehmensgruppe sowie Ausnahmen für multinationale Unternehmensgruppen in initialer Phase der internationalen Expansion (vgl. Art. 9.3 der OECD Modellregelungen). Der SVV regt in diesem Zusammenhang an, sofern sich diese Ansicht international durchsetzt, eine sogenannte de-minimis Regel in Einklang mit Art. 5.5 der OECD Modellregelungen auf Verordnungsstufe aufzunehmen, um schweizerische Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mehr als EUR 750 Mio. und minimaler ausländischer Tätigkeit (bspw. nationale Versicherungsunternehmen, welche untergeordnet im Fürstentum Liechtenstein tätig sind) vom Anwendungsbereich der Besteuerung grosser Unternehmensgruppen auszuschliessen. Der Erläuternde Bericht blendet ausserdem das Thema ausgenommene Geschäftseinheiten («Excluded Entities») derzeit fast komplett aus, was unseres Erachtens in der Botschaft auszuführen ist.

### **3.5 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. c E-BV**

Das Thema «Massgebende Steuern» erscheint unvollständig bzw. stark verkürzt abgehandelt worden zu sein. Und mit «Erfolgsrechnung» ist vermutlich die Erfolgsrechnung nach einem internationalen Standard gemeint. Zumindest in der Botschaft sollte klar zum Ausdruck kommen, inwieweit unter «Massgebende Steuern» auch latente Steuern gemäss internationalem Standard sowie weitere Steuern erfasst werden.

### **3.6 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. i E-BV**

Aus Sicht des SVV ist lit. i in der vorgeschlagenen Form zu streichen, da diese Regelung für Unternehmensgruppen, welche in allen Kantonen steuerpflichtig sind, zu inakzeptablen administrativen Zusatzaufwendungen führen würde. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unseren Kommentar zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV und regen stattdessen an, dass der Bundesrat die sachgerechte, interkantonale Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in Zusammenarbeit mit den Kantonen festlegt.

Für die Verteilung der Ergänzungssteuer kann der zuständige Kanton (vgl. unseren Kommentar zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 E-BV) in erster Linie an den GloBE Information Return und in zweiter Linie an die bestehende Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer anknüpfen. Im noch festzulegenden Verfahren ist sicherzustellen, dass der administrative Zusatzaufwand für betroffene Unternehmen möglichst niedrig ausfällt. Denn der administrative Aufwand für Prüfung, Verbuchung und Bezahlung der Vielzahl an generierten Steuerveranlagungen und Rechnungen ist bereits im heutigen System für schweizweit tätige Unternehmen ausserordentlich hoch. Eine aufgrund der Ergänzungssteuer drohende Verdoppelung derartiger Steuerdokumente gilt es unbedingt zu vermeiden. Ansonsten werden schweizweit tätige Unternehmen gleich dreifach gestraft: nebst 1) höheren Steuerbelastungen aufgrund der Minimalsteuer und 2) dem Zusatzaufwand für die Erstellung des GloBE Information Returns droht 3) ein enormer Zusatzaufwand einzig und allein für die «Feinverteilung» der Zusatzerträge unter den Kantonen (zumal die Höhe der fälligen Ergänzungssteuer ja bereits aufgrund des GloBE Information Returns in absoluter Höhe feststeht).

### **3.7 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. j E-BV**

Neben der Grundlage für die Anwendung der Income Inclusion Rule (IIR) enthält lit. j die Grundlage für die Durchsetzung der Undertaxed Payments Rule (UTPR). Aufgrund der laufenden internationalen Diskussionen ist noch unklar, ob die Einführung einer UTPR im schweizerischen Landesrecht eine Voraussetzung darstellt, damit die hiesigen Umsetzungsbestimmungen international akzeptiert werden. Ein Vorseilen der Schweiz mit einer nationalen Umsetzung der UTPR könnte sich negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz auswirken. Über die Einführung einer UTPR sollte deshalb erst auf Verordnungsstufe entschieden werden.

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. Die Ergänzungssteuer sollte stets nur im Sitzkanton der obersten inländischen Geschäftseinheit erhoben werden.

### **3.8 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. k E-BV**

Der SVV unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Bei der Veranlagung der Ergänzungssteuer muss jedoch auf etablierten Verfahren aufgebaut werden. In verfahrenstechnischer Hinsicht muss die zukünftige Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass die Ergänzungssteuer für eine Unternehmensgruppe als Bundessteuer mittels «One-Stop-Shop» abgewickelt werden kann. Die Ergänzungssteuer ist nach dem System der gemischten Veranlagung vom zuständigen Kanton zu erheben unter Mitwirkung der steuerpflichtigen Gesellschaft. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf Basis der zugrundeliegenden Faktoren (u.a. interkantonale Ausscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer, GloBE Information Return). Aus Sicht des SVV dürfen den interkantonal tätigen Versicherungsunternehmen keine weiteren subjektiven Steuerpflichten in Bezug auf die Ergänzungssteuer entstehen.

Der SVV steht für einen Austausch mit den Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen gerne zur Verfügung, um aus Sicht der Assekuranz zukunftsfähige Lösungen zu erörtern.

### 3.9 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. I E-BV

Die Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (sprich eine nationale Ergänzungssteuer) gilt gemäss Abschnitt 4.2.2. b der GloBE Modellregelungen nicht als Covered Tax. Es sollte jedoch hinterfragt werden, ob dies gleich zu bedeuten hat, dass Ergänzungssteuern generell bei den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen nicht als Aufwand geltend gemacht werden können. Schliesslich umfasst die Ergänzungssteuer gemäss Erläuterungsbericht dreierlei: die Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (schweizerische Ergänzungssteuer), die IIR und die UTPR. Die geforderte generelle Nichtabzugsfähigkeit der Ergänzungssteuer erscheint uns insofern nicht schlüssig. Dies könnte betroffenen Unternehmen insbesondere in den Jahren zum Nachteil gereichen, in welchen Nachbelastungen aufgrund von GloBE entstehen und die statutarischen schweizerischen Steuern höher liegen als die von GloBE geforderten 15% ETR. Die Unternehmen müssten diesfalls die höhere schweizerische Steuer begleichen und könnten dabei die GloBE Nachbelastung nicht einmal geltend machen.

### 3.10 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 3 lit. a E-BV

Der Begriff «besondere Unternehmensverhältnisse» ist unklar und sollte in der Botschaft des Bundesrates definiert werden.

### 3.11 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 E-BV

Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 E-BV soll es dem Bundesrat ermöglichen, auf neue internationale Entwicklungen im Zusammenhang mit dem OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft zugunsten der schweizerischen Gesamtwirtschaft zeitgerecht zu reagieren, um Abweichungen vom derzeitigen Stand der Diskussion in der schweizerischen Umsetzung mitzubedenken. Der SVV unterstützt diese Möglichkeit dem Grunde nach. Nach unserem Dafürhalten ist Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 E-BV in seiner derzeitigen Form jedoch zu eng formuliert und erlaubt es dem Bundesrat nicht, mit der notwendigen Flexibilität auch auf Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Projekt ausserhalb der OECD, d.h. insb. in den USA, zu reagieren. Die vorgesehene Kompetenzdelegation an das EFD lehnen wir aufgrund von Überlegungen zu Governance und Normenhierarchie explizit ab, ist doch die ESTV als zuständige Aufsichtsbehörde gleichzeitig Teil des EFD. Insofern schlagen wir folgenden, abgeänderten Wortlaut vor:

*«Sofern es für die Umsetzung der internationalen Modellregelungen zur Mindestbesteuerung oder und zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft als erforderlich erachtet notwendig ist, kann der Bundesrat von den Grundsätzen nach Absatz 2 abweichen. Die Ergänzungssteuer soll nur Anwendung finden, sofern deren Nichtanwendung zu einer Besteuerung im Ausland führt. Er kann Modellregelungen und zugehörige Regelwerke für anwendbar erklären. Er kann diese Kompetenzen auf das Eidgenössische Finanzdepartement übertragen.»*

Abweichungen sind auf das zwingend erforderliche Mass zu beschränken und sollen nur zur Wahrung der fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz möglich sein. Die (aktuell zu weit definierte) Abweichungskompetenz des Bundesrates ist analog der Bestimmung in Art. 129a Abs. 3 E-BV entsprechend einzugrenzen.

### **3.12 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 E-BV**

Der SVV unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Gleichzeitig ist eine schweizweit einheitliche und abgestimmte Umsetzung wichtig, welche die betroffenen Unternehmen nicht mit unzumutbaren, administrativen Zusatzaufwendungen belastet. SVV Mitgliedunternehmen sind oftmals bereits heute in allen Schweizer Kantonen steuerpflichtig. Dies führt zu einer Vielzahl an Steuerrechnungen und Veranlagungen, welche allesamt von den Steuerabteilungen geprüft und von den Finanzabteilungen verarbeitet und bezahlt werden müssen. Es gilt nun zu vermeiden, dass dieser überaus kostspielige und aufwendige Prozess in Zukunft multipliziert wird. Die Umsetzung muss deshalb insbesondere für interkantonal tätige Unternehmen wie Versicherungen möglichst einfach bleiben und darf keine zusätzlichen administrativen Hürden beinhalten. Deshalb plädiert der SVV für eine pragmatische Umsetzung und die Einführung eines Leadkantons («One-Stop-Shop»), der für Veranlagung und Inkasso der Ergänzungssteuer einer Unternehmensgruppe federführend ist. Der Sitzkanton der UPE erscheint aus Sicht des SVV für die Rolle des Leadkantons prädestiniert. Wir schlagen deshalb folgenden abgeänderten Wortlaut vor:

«Die Ergänzungssteuer wird ~~von den~~ von dem für die Unternehmensgruppe zuständigen Kanton~~en~~ unter Aufsicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung veranlagt und bezogen. Der Bundesrat regelt die örtliche Zuständigkeit.»

### **3.13 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV**

Der SVV regt hier folgende Ergänzung an, um bezüglich Verteilung der zusätzlichen Einnahmen eine flexible und praktikable Lösung zu ermöglichen (vgl. unsere obigen Bemerkungen zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. i und k E-BV):

«Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer stehen den Kantonen zu und werden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt. Der Bundesrat legt die sachgerechte, interkantonale Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in Zusammenarbeit mit den Kantonen fest.»

Nach Auffassung des SVV ist bei der Verteilung der anfallenden Ergänzungssteuer die verfahrensmässige Funktion des Leadkantons angemessen zu berücksichtigen.

#### **4 Fehlende Befristung der Übergangsregelung**

Die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 14 E-BV ist zeitlich nicht befristet. Im Interesse einer speditiven Überführung der Übergangsverordnung in ein formelles Gesetz sollte die Übergangsregelung zeitlich nicht unbeschränkt fort dauern dürfen. Eine Beschränkung der Übergangsverordnung auf z.B. zehn Jahre oder zumindest eine Thematisierung der fehlenden Befristung in der Botschaft erscheint aus SVV Sicht angebracht.

#### **5 Zeitpunkt der Umsetzung**

Wir möchten darauf hinweisen, dass der Zeitpunkt der Einführung über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen in Abstimmung mit dem Ausland bzw. der OECD und unter Berücksichtigung der Interessen der Schweiz geschehen muss. Insofern kann eine Abweichung vom jetzigen Zeitplan u.U. geboten sein.

#### **6 Schlussbemerkung**

Der SVV hofft, dass die geforderten Anpassungen Eingang in die Botschaft finden und dieser Bundesbeschluss zeitnah umgesetzt werden kann. Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen der weiteren Arbeiten. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



**Sandra Kurmann**

Leiterin Ressort Rahmenbedingungen



**Andreas Parison**

Fachverantwortlicher Steuern

Eidgenössische Steuerverwaltung  
Nicole Krenger  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Bern, 11. April 2022

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

Sehr geehrte Frau Krenger

Wir bedanken uns bestens, für die Gelegenheit im Rahmen der Vernehmlassung zur Anpassung der Bundesverfassung betreffend Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft Stellung nehmen zu können.

### **1. Kurzübersicht unserer Positionen**

SwissHoldings unterstützt die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung. Sie stellt eine ausgezeichnete Grundlage dar, die es den Kantonen erlaubt, ihre wirtschaftliche Attraktivität zu wahren. Die Vorlage ermöglicht Bund und Kantonen die im internationalen Vergleich hohen Steuereinnahmen grosser internationaler Unternehmen mittel- und langfristig zu sichern.

Zur weiteren Verbesserung schlägt SwissHoldings die folgenden Anpassungen der Vorlage vor:

- Verbindliche Zuteilung der Ergänzungssteuereinnahmen an die Kantone: Aus Rechtssicherheits- und Planbarkeitsgründen sollte die Regelung, wonach die Einkünfte aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich den Kantonen zustehen und die Steuer verursachergerecht zu erheben ist, in Artikel 129a BV verankert werden.
- Keine überschüssenden Bundeskompetenzen: Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung der künftigen Bundeskompetenzen im Steuerbereich will nicht nur der aktuellen, sondern auch künftigen OECD-Steuerreformen Rechnung tragen. Hierfür werden im Rahmen von Artikel 129a Abs. 3 BV gerade für die Kantone wichtige Verfassungsschranken aufgehoben. SwissHoldings setzt sich für eine möglichst eingeschränkte, auf die aktuelle OECD-Steuerreform fokussierende Kompetenzerweiterung ein.

### **2. Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage**

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung stellt eine ausgezeichnete Basis dar, die es der Schweiz ermöglicht, die Voraussetzung zu schaffen, um auf die geänderten Bedingungen im Standortwettbewerb zu reagieren und ihre Attraktivität zu wahren. Keine Option ist es auf eine Implementierung der neuen OECD-Regeln zu verzichten. Obwohl die Regeln für die Schweiz ungünstig sind, würde eine Weigerung der Schweiz mehr schaden als nützen. Die Folge wäre, dass die Schweiz nicht nur die aktuellen Standortnachteile beibehalten, sondern auch das Steuersubstrat aus der Mindestbesteuerung (Ergänzungssteuer) ins Ausland verlieren würde.



Attraktive Gewinnsteuern sind einer der wichtigsten Gründe, weshalb internationale Unternehmen Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung und hohen Gewinnen in der Schweiz ausüben. Diese Attraktivität kompensiert dabei teilweise die im internationalen Vergleich sehr hohen Schweizer Löhne. Damit die erwähnten hohen Steuereinnahmen und Arbeitsplätze langfristig gesichert werden, ist es zentral, dass die Rahmenbedingungen der Schweizer Umsetzung der Mindestbesteuerung so festgelegt werden, dass die Erfolgsfaktoren des hiesigen Wirtschaftssystems nicht beeinträchtigt, sondern erhalten werden und die Kantone auf die bedeutenden Änderungen im internationalen Standortwettbewerb reagieren können.

Dabei ist vor allem das föderale Element der Umsetzung zentral, wonach die Einnahmen aus der OECD-Mindestbesteuerung in den Kantonen verbleiben, deren Unternehmen sie bezahlt haben. Kantone, die ihren Unternehmen gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen bieten, werden finanziell belohnt und erhalten einen Anreiz und den finanziellen Handlungsspielraum sicherzustellen, dass Unternehmen auch künftig von guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen profitieren. Nichtzuletzt profitieren über die Einnahmen der direkten Bundessteuer auch der Bund und über den Finanzausgleich auch andere Kantone (z.B. Bern) vom wirtschaftlichen Erfolg der Kantone, die sich im internationalem Standortwettbewerb durchsetzen werden.

Würden die Einnahmen der Ergänzungssteuer demgegenüber dem Bund zugewiesen, könnte es sich für die Kantone, deren Gesellschaften Ergänzungssteuer bezahlen, finanziell nicht mehr lohnen weiterhin tiefe Steuersätze anzubieten. Stattdessen wäre es plötzlich attraktiver, wenn solche Kantone die Gewinnsteuersätze für alle Unternehmen deutlich erhöhen und ihren wichtigsten Unternehmen (z.B. den besten Steuerzahlern) stattdessen andere Vorteile zukommen lassen. Eine Erhöhung der kantonalen Steuersätze würde sich auch negativ auf die KMU auswirken, die nicht der Mindestbesteuerung unterliegen, aber für den wirtschaftlichen Erfolg der Kantone ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Folge davon wäre, dass der Bund innert weniger Jahre gar keine Ergänzungssteuern mehr erhalten würde.

Zusätzlich zur Umsetzung der neuen OECD-Regeln ist es wichtig, die Attraktivität des Schweizer Standorts auch nach dem Wegfall des steuerlichen Vorteils hoch zu halten. Gelingt es anderen Staaten mit steuerlichen Vergünstigungen (z.B. Patentbox) den OECD-Mindeststeuersatz von 15 Prozent zu erreichen, verliert die Schweiz einen wichtigen Standortvorteil. Weisen andere Staaten ausserdem tiefere Lohn- und andere Kosten als die Schweiz auf und gewähren sie, wie in ganz vielen Staaten üblich, ausserfiskalische Förderinstrumente, dürfte der Wirtschaftsstandort Schweiz künftig einen schweren Stand im internationalen Wettbewerb haben. Gefährdet sind dabei die steuerlich besonders lukrativen wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten (Forschung, Management und weitere sog. Prinzipalfunktionen). Diese Tätigkeiten sind für die Schweiz nicht nur im Hinblick auf die Gewinnsteuererträge wichtig, sondern auch für die Erhaltung attraktiver Arbeitsplätze und die damit verbundenen Einkommenssteuern natürlicher Personen (Besteuerung der Mitarbeiter).

Wie erwähnt, ist die Schweiz im internationalen Vergleich bereits heute ein sehr teurer Standort mit hohen Lohn- und anderen Kosten. Die Situation verschlimmert zusätzlich aufgrund des laufend stärker werdenden Schweizer Franken. Vor diesem Hintergrund sollte die Politik sich primär überlegen, wie die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dazu verwendet werden können, die Standortattraktivität der Schweiz für wertschöpfungsintensive Aktivitäten auch nach der Einführung der OECD-Mindestbesteuerung beizubehalten. Andere Standorte in Europa, Asien aber auch in den USA bieten Unternehmen für werttreibende Tätigkeiten ebenfalls attraktive Bedingungen an. Die Realitäten dieses internationalen Standortwettbewerbs auszublenden und die erwarteten fiskalischen Mehreinnahmen für andere Projekte zu verwenden, dürfte der Schweiz mittel- bis langfristig finanziell mehr schaden als nützen.

### 3. Zentrale Anliegen und Verbesserungsvorschläge

#### a. Aufteilung Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen:

An verschiedenen Stellen werden die Vernehmlassungsteilnehmer dazu aufgefordert, sich zur Verteilung der Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen zu äussern. SwissHoldings und die von uns vertretenen grossen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen unterstützen die vom Bundesrat vorgeschlagene vollumfängliche Zuteilung an die Kantone (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV). Ferner unterstützen wir auch die verursachergerechte Zuteilung zwischen den betroffenen Kantonen wie auch den bundesrätlichen Vorschlag, die Einnahmen der IIR-Ergänzungssteuer dem Hauptsitzkanton zukommen zu lassen (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i BV).

Sollten die Kantone eine von der verursachergerechten Verteilung der Ergänzungssteuern leicht modifizierte Lösung vorschlagen, könnten wir eine solche unterstützen. Im Zentrum stehen für uns auf die Standortattraktivität ausgerichtete Lösungen, die eine Mittelverwendung über mehrere Kantone erlauben (z.B. Zürich und Innerschweiz). Dass bei solchen Lösungen auch der Bund mitwirkt, erscheint uns unnötig aber nicht ausgeschlossen. So kommt es in der Unternehmenspraxis häufig vor, dass ein attraktiver Gesamtstandort neben Forschungs-, Management- auch Fabrikationsstandorte bereitstellen muss. Letztere werden vielfach nicht im gleichen Kanton angesiedelt, in welchem auch die Forschungs- und Managementtätigkeiten ausgeübt werden, die zu erheblichen Ergänzungssteuern führen und die der betreffende Kanton für unterstützungswürdig erachtet (Forschungsförderung). Mit anderen Worten sollten die Kantone im Interesse der gesamten Schweiz einen Rahmen schaffen, der solche Aufteilung von Funktionen ermöglicht.

Ein Nachteil des bundesrätlichen Vorschlags soll gemäss Vernehmlassungsvorlage darin bestehen, dass der Bund möglicherweise zusätzliche Mittel in den Finanzausgleich einzahlen muss. Dies trifft aber nur dann zu, wenn es den Kantonen gelingt, ihre Standortattraktivität zu wahren und sie neben den bisherigen Gewinnsteuern zusätzlich Ergänzungssteuern einnehmen können. Ob dies tatsächlich gelingt, ist aktuell höchst ungewiss. So könnte es durchaus dazu kommen, dass in dem Umfang wie die Kantone Ergänzungssteuern einnehmen, eine Abnahme der Gewinnsteuern zu beobachten sein wird. Ausserdem könnten verschiedene Kantone die zusätzlichen Ergänzungssteuereinnahmen zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Attraktivität reinvestieren. Wird der mögliche Nachteil des Bundes ausgeglichen, währenddem Investitionen der Kantone in ihre Standortattraktivität unberücksichtigt bleiben, resultiert im Ergebnis eine Benachteiligung der Kantone gegenüber dem Bund.

Nach Einschätzung betroffener Unternehmen könnte es in Zusammenhang mit den neuen OECD-Regeln auch zu einer Zunahme der Einnahmen bei der direkten Bundessteuer kommen. So dürften die betroffenen Unternehmen künftig auf einzelne gemäss Schweizer Steuerrecht zulässige Abschreibungen und Wertberichtigungen (z.B. auf Immaterialgütern und Beteiligungen) wegen der Nachteile bei der OECD-Mindestbesteuerung verzichten. Für den Bund würden sich daraus zusätzliche Steuereinnahmen ergeben. Gleichzeitig würden die Ergänzungssteuereinnahmen der Kantone abnehmen. Wir sind deshalb der Ansicht, dass die im erläuternden Bericht beschriebenen negativen Auswirkungen auf die Einnahmen des Bundes überschätzt werden. Ausserdem gehen wir aufgrund staatlicher und unternehmerischer Reaktionen auf das neue steuerliche Umfeld davon aus, dass über die Höhe der Ergänzungssteuereinnahmen erst in einigen Jahren Klarheit herrschen wird. So dürfte beispielsweise die entsprechende Ergänzungsteuererklärung für das Jahr 2024 erst 2026 bei der kantonalen Steuerverwaltung eintreffen und damit Klarheit herrschen. Sollten sich aufgrund der effektiven Zahlen Anpassungen zwischen Bund und Kantonen aufdrängen, können diese immer noch über eine geringfügige Modifikation des Finanzausgleichs umgesetzt werden. Die fixe Zuteilung eines Anteils der Ergänzungssteuereinnahmen an den Bund (z.B. 10%) ist hierfür unnötig. Angesichts der beschriebenen Umstände sehen wir keinen Grund, dass dem Bund ein Teil der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer zukommen muss.

b. Verbindliche Zuteilung der Ergänzungssteuereinnahmen an die Kantone in Artikel 129a BV:  
In der Vernehmlassungsvorlage (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV) ist vorgesehen, dass die Mittel aus der Ergänzungssteuer den Kantonen zukommt. Diese Regelung muss von den eidgenössischen Räten in der Herbst- und Wintersession 2022 genehmigt werden. Schon bald nach der Volksabstimmung vom Juni 2023 werden sich die eidgenössischen Räte wiederum mit dieser Frage befassen können. Dies im Rahmen der Verabschiedung der gesetzlichen Bestimmung zur Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung. Dabei können die Räte eine andere Verteilung vorsehen als noch im Jahr 2022. Theoretisch können die eidgenössischen Räte sogar laufend andere Verteilungen zwischen Bund und Kantonen vorsehen. Dies ist aus Sicht der Wirtschaft eine unhaltbare Situation. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Kantone mangels Rechtssicherheit darauf verzichten werden Standortmassnahmen vorzusehen. Selbst die längerfristige Finanzierung sozialer Massnahmen wie beispielsweise eine von einem Kanton vorgesehene ergänzende Krippenfinanzierung, wäre bei einer solch unsicheren Rechtsgrundlage schwer umsetzbar. Deshalb sind wir der Ansicht, dass die Verteilung der Mittel aus der Ergänzungssteuer nicht in den Übergangsbestimmungen (Art. 197 Ziff. 14 BV) geregelt werden sollte, sondern in Artikel 129a BV. Nur mit einer Regelung in Artikel 129a BV erhalten die Kantone die nötige Rechts- und Planungssicherheit, welche es ihnen erlaubt längerfristig gültige Entscheide zu treffen.

c. Keine überschüssenden Bundeskompetenzen:  
Die Vernehmlassungsvorlage sieht in Artikel 129a Abs. 3 BV eine deutliche Ausdehnung der Bundeskompetenzen im Steuerbereich vor. Die Ausdehnung erfolgt zulasten der Kantone und Gemeinden. Sie gibt dem Bundesgesetzgeber im Bereich der direkten Steuern die Möglichkeit, sämtliche wichtigen Verfassungsgrundsätze zum Schutz von Kantonen, Gemeinden und Wirtschaft aus den Angeln zu heben. Vorausgesetzt wird einzig, dass die Anpassung der Grundsätze aufgrund internationaler Entwicklungen und zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft erfolgt. Die vorgesehenen neuen Bundeskompetenzen gehen über den Rahmen des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft hinaus. Sie sollen die Möglichkeit einräumen, künftige OECD/G20-Projekte ohne erneute Verfassungsänderung (obligatorisches Referendum) und damit rascher umsetzen zu können.

Grundsätzlich begrüssen die international tätigen Schweizer Unternehmen, dass die Schweiz zukünftige Vorgaben von OECD und G20 rascher umsetzen könnte. Gleichzeitig haben wir Zweifel, ob neue internationale Besteuerungsregeln dank der geänderten Verfassungsbestimmungen in der Praxis tatsächlich schneller implementiert werden könnten. So gehen wir davon aus, dass in den allermeisten Fällen gegen solche neue Besteuerungsvorgaben ein fakultatives Referendum erhoben würde, weshalb dennoch eine Volksabstimmung stattfinden würde. In solchen Fällen würde aufgrund eines fakultativen gegenüber einem obligatorischen Verfassungsreferendum sogar mehr Zeit bis zur Umsetzung der neuen internationalen Vorgaben verstreichen. Verlangen neue ausländische Vorgaben eine Anpassung wichtiger Grundsätze zum Schutz von Kantonen, Gemeinden und Wirtschaft, sollten in einer direkten Demokratie wie der Schweiz unseres Erachtens die Stimmbürger immer das letzte Wort haben. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, Artikel 129a Abs. 3 BV nur soweit zu fassen, dass die Regeln des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft umgesetzt werden können.

d. Praktikables Verfahren:  
Dem Hauptsitzkanton sollte verfahrenstechnisch eine wichtige Rolle (Leadfunktion) zukommen. Demgegenüber ist die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer möglichst schlank auszugestalten. Die Aufsicht sollte sich auf das Nötige beschränken (internationale Akzeptanz) und administrativ vernünftigen Lösungen der Kantone nicht im Weg stehen. Gerade für Konzerne mit zahlreichen Tochtergesellschaften und Betriebsstätten in verschiedenen Kantonen sind praktikable Vorgaben von Bund und Kantonen unerlässlich, ansonsten die Mindestbesteuerung von diesen kaum umgesetzt werden kann.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüßen

**SwissHoldings**  
Geschäftsstelle



Dr. Gabriel Rumo  
Direktor



Martin Hess  
Dipl. Steuerexperte

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

Per E-Mail an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) Stellung nehmen zu können.

### **1. Einleitung**

Mit dem sog. OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ändern sich die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs grundlegend. Zielsetzung des Projekts ist die Stabilisierung des internationalen Steuerwettbewerbs durch kohärente, gemeinsame und global akzeptierte Regeln. Gleichzeitig ist aber davon auszugehen, dass der Wettbewerb um Unternehmen, d.h. der Wettbewerb zwischen Wirtschaftsstandorten, weitergehen wird. Das OECD/G20-Steuerprojekt wird nicht zu einer Nivellierung des Wettbewerbs um Firmen und Wertschöpfung führen. Es wird ihn vielmehr verlagern, teilweise weg vom Steuerbereich, in den aussersteuerlichen Bereich wie denjenigen der Direktförderung. Auch im aussersteuerlichen Bereich befinden sich bereits heute viele Staaten in einem intensiven Wettbewerb.

Die steuerlichen Rahmenbedingungen haben in den letzten drei Jahrzehnten massgeblich dazu beigetragen, dass sich die Schweiz zu einem der weltweit wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsstandorte entwickeln konnte. Dieser Erfolg muss erhalten bleiben. Es ist zentral, dass die Schweiz auch in Zukunft ein erstrangiger Standort für wertschöpfungsstarke Aktivitäten sein wird.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist ein erforderlicher Schritt dazu. Sie schafft die Voraussetzungen dafür, dass Unternehmen, die von der Schweiz aus tätig sind, im Ausland keine Nachteile erfahren. Die Übernahme der OECD/G20-Mindestbesteuerung ins nationale Recht erlaubt es, betroffene Unternehmen vor Zusatzbesteuerung und Steuerverfahren im Ausland zu schützen. Eine Nichtumsetzung würde der Schweiz mehr schaden als nützen. Die Schweiz würde diesfalls das Substrat aus der Mindestbesteuerung (Ergänzungssteuer) ins Ausland verlieren und gleichzeitig die aktuellen Standortnachteile (hohe Löhne und Kosten) beibehalten. Swiss Medtech unterstützt daher die vom Bundesrat präsentierte Vorlage. Die Vorlage ist auch eine wichtige Grundlage dafür, dass die Kantone ihre wirtschaftliche Attraktivität wahren können.

## 2. Standort Schweiz - Massnahmen zum Erhalt der Standortattraktivität

Mit der Vorlage werden tiefe Steuern als Standortvorteil an Bedeutung verlieren. Attraktive Gewinnsteuern sind aber einer der wichtigsten Gründe, weshalb internationale Unternehmen Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung in der Schweiz ausüben. Die attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen kompensieren teilweise die im internationalen Vergleich hohen Schweizer Löhne und andere hohe Kosten. Weisen andere Staaten tiefere (Lohn-)Kosten auf und gewähren sie - wie vielfach üblich - überdies ausserfiskalische Förderinstrumente, dürfte dies Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz haben. Der Wirtschaftsstandort Schweiz wird künftig einen deutlich schwereren Stand im internationalen Standortwettbewerb haben. Gefährdet sind dabei die steuerlich besonders lukrativen wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten (Forschung, Management und weitere sog. Prinzipalfunktionen). Diese sind für die Schweiz nicht nur im Hinblick auf die Gewinnsteuererträge wichtig, sondern auch für die Erhaltung attraktiver Arbeitsplätze und die damit verbundenen Einkommenssteuern natürlicher Personen (Besteuerung der Mitarbeiter). Von der Vorlage sind indirekt auch Schweizer KMU betroffen.

Vor diesem Hintergrund erachtet es Swiss Medtech als wichtig, dass der Grossteil der zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer dafür eingesetzt wird, die Attraktivität des Unternehmensstandorts Schweiz bzw. die Standortattraktivität für wertschöpfungsintensive Aktivitäten zu erhalten.

Der Bund und die Kantone müssen den finanziellen und rechtlichen Spielraum zum Erhalt der Standortattraktivität nutzen. Relevant sind dabei insbesondere auch Massnahmen, die zur Standortförderung im aussersteuerlichen Bereich beitragen. Von Bedeutung sind dabei Massnahmen im Bereich «Arbeitsmarkt und Fachkräftepotential» sowie Massnahmen zur administrativen Entlastung von Unternehmen.

Die Medtech-Branche ist eine innovative Branche mit rasantem technischem Fortschritt. Forschung und Entwicklung spielen für die Entwicklung innovativer Produkte und Technologien eine zentrale Rolle. Für Swiss Medtech stehen daher Massnahmen in den Bereichen Forschung und Entwicklung im Vordergrund. Was in anderen Ländern an Unterstützung bzw. Beiträgen für Forschung und Entwicklung oder Abzügen im Bereich geistiges Eigentum gewährt wird und international akzeptiert ist, sollte für die Schweiz ebenfalls geprüft werden.

Die Ergänzungssteuer führt aus Sicht der betroffenen Unternehmen zu erheblichen Kostensteigerungen am Standort Schweiz. Es ist wichtig, dass die begleitenden Standortförderungsmassnahmen den betroffenen Unternehmen primär eine Entlastung auf der Kostenseite der Erfolgsrechnung bringen, um die steuerliche Mehrbelastung mindestens teilweise zu kompensieren. Einer Reduktion der Kostenseite würde auch von Seiten der Finanzanalysten und der Börse besondere Beachtung geschenkt. Um die Wirksamkeit der Massnahmen sicherzustellen, ist überdies zu beachten, dass der Streueffekt nicht zu gross ausfällt, da ansonsten die gewünschte Wirkung verloren gehen würde.

Swiss Medtech erachtet es des weiteren als zentral, dass der Bund und die Kantone den rechtlichen Rahmen für begleitende Massnahmen zur Standortförderung zeitnah klären, sodass zielführende Massnahmen und Programme mit dem Inkrafttreten der Mindestbesteuerung umgesetzt werden können. Die Schweiz darf gegenüber anderen Staaten nicht ins Hintertreffen geraten.

### 3. Spezifische Bemerkungen zur Vorlage

#### a. Aufteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen

An verschiedenen Stellen werden die Vernehmlassungsteilnehmer dazu aufgefordert, sich zur Verteilung der Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen zu äussern. Swiss Medtech unterstützt die von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vorgeschlagene Verteilung der Ergänzungssteuer zwischen Bund und Kantonen im Verhältnis von 25% zu 75%. Der Bundesanteil sollte dabei 25% nicht übersteigen und Projekten zur Steigerung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes zukommen.

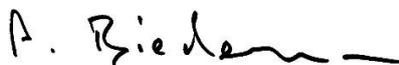
Die Betroffenheit der Kantone ist sehr unterschiedlich, je nach kantonalen Steuerpolitik sowie Anzahl, Grösse, Branchen und Aktivitäten betroffener Unternehmen. Die Standortattraktivität kann am effizientesten und wirksamsten durch die betroffenen Kantone sichergestellt werden. Es ist daher gerechtfertigt, dass der Grossteil der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer (d.h. mindestens 75%) den betroffenen Kantonen zukommen wird.

#### b. Verbindliche Zuteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer

Die Zuteilung der Ergänzungssteuereinnahmen ist in der Vernehmlassungsvorlage in den Übergangsbestimmungen (gemäss Entwurf Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV) festgelegt. Eine Regelung in den Übergangsbestimmungen hat nur vorübergehend Bestand. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des nachgelagerten Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit, die Einnahmen anders zuzuteilen. Swiss Medtech ist der Auffassung, dass die Verteilung nicht nur in den Übergangsbestimmungen, sondern im vorgeschlagenen Art. 129a BV festgehalten werden sollte. Damit entstünde für alle Beteiligten die nötige Rechts- und Planungssicherheit, die es erlauben würde, längerfristige Entscheide zu treffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme. Für Rückfragen steht Ihnen Frau Sandra Rickenbacher-Läuchli (Tel. 031 330 97 75, [sandra.rickenbacher@swiss-medtech.ch](mailto:sandra.rickenbacher@swiss-medtech.ch)) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Swiss Medtech



Peter Biedermann  
Direktor



Sandra Rickenbacher-Läuchli  
Leiterin Public Affairs & Legal Counsel

Swiss Medtech ([swiss-medtech.ch](http://swiss-medtech.ch)) vertritt als Branchenverband der Schweizer Medizintechnik mehr als 700 Mitglieder. Mit 63'000 Beschäftigten und einem Beitrag von 16.4% zur positiven Handelsbilanz der Schweiz ist die Medizintechnik eine volkswirtschaftlich bedeutende Branche. Swiss Medtech tritt ein für ein Umfeld, in welchem die Medizintechnik Spitzenleistungen zugunsten einer erstklassigen medizinischen Versorgung erbringen kann.

## Das Volk – als Untertanen?

### a) Die Theorie

Viele hehre Grundsätze haben wir in unsere Bundesverfassung geschrieben.

Die Verfassung selbst garantiert z.B. verschiedene individuelle Grundrechte der Bürger. Für den Steuerbereich gilt der Gesetzesvorbehalt: Der Kreis der **Abgabepflichtigen** sowie der **Gegenstand** und die **Bemessung** der Abgaben muss in einem formellen Gesetz verankert sein (Art. 164 Abs. 1 lit. d) BV). Die Gesetze werden von der Bundesversammlung erlassen (Art. 163 Abs. 1 BV), unter Vorbehalt des Referendums durch das Volk (Art. 140 ff. BV).

Die Verfassung soll uns die oberste Leitlinie sein. Ist sie es noch?

### b) Die Praxis

Wir haben uns mittlerweile vom theoretischen Konzept entfernt. Die Steuergesetze werden nicht mehr ausschliesslich «in Bern» gemacht, sondern z.T. im Rahmen der OECD, der G7, der G20 oder im Rahmen einer «Steuerkartellabsprache» von insgesamt 137 Ländern, die sich auf eine globale **Mindestbesteuerung** von international tätigen Unternehmen mit (aktuell) 750 Millionen Euro Gesamtumsatz in Höhe von **15%** des Gewinns geeinigt haben.

Was ist daran so schlimm?

Unerfreulich ist die **Perspektive**. Was derzeit bei 750 Millionen Euro Umsatzgrenze liegt, kann bald deutlich tiefer angesetzt werden. Der Steuersatz von 15% könnte auch nicht für alle Zeit sakrosankt bleiben. Wenn die Mindestbesteuerung für international tätige Unternehmen gelten soll, so kann man sich fragen, weshalb ein Steuersatz nicht auch bei bloss national tätigen Un-

ternehmen zur Anwendung kommen soll. Denn wer Waren und Dienstleistungen in der Schweiz herstellt (dank günstiger Steuern zu «günstigen» Preisen), der soll doch im Ausland nicht ausländische Unternehmen konkurrenzieren dürfen. Die Bemessungsgrundlage wird im Übrigen von der OECD definiert (werden).

Rein formell wird der Bürger über die notwendige Anpassung der Bundesverfassung und der kantonalen Steuergesetzgebungen befinden können. Die materiellen Details werden aber von OECD festgelegt und «Bern» übermittelt werden, welche der Gesetzgeber dann in die «eigene» Gesetzgebung implementieren kann bzw. muss.

Insofern ist es mit dem Gesetzesvorbehalt von Art. 164 Abs. 1 lit. d) BV und der Eigenständigkeit der Schweiz im Steuerbereich **nicht mehr so weit her**.

Der Bundesrat springt auf den Zug der OECD auf und will diese Mindestbesteuerung in der Schweiz umsetzen, nach dem Motto: Wenn die ausländischen Staaten bei multinationalen Unternehmen den Steuersatz so anheben, dass eine Mindestbelastung von 15% resultiert, so besteuern wir lieber gleich selber und schneiden uns ein Stück von diesem Steuerkuchen ab. Die Schweiz reiht sich damit nicht nur in dieses Steuerkartell ein, sondern gibt auch einen Teil ihrer **Steuersouveränität ab**.

Mit freundlichen Grüssen  
Bruhin & Partner AG

PS: Raunte ein Taschendieb zu seinem Kumpanen: «Wenn ich ihm jetzt nicht in die Tasche greife, dann macht das an der nächsten Ecke ein anderer...»

# Neuerungen bei den Sozialversicherungen 2021/22

Das Jahr 2021 stand ganz im Zeichen der Familie. Auf die wesentlichsten Neuerungen, welche bereits per 01.01.2021 oder im Laufe des Jahres 2021 in Kraft sind, wird im Folgenden eingetreten:

## **Vaterschaftsurlaub**

In der Volksabstimmung vom 27.09.2020 wurde die Vorlage für einen bezahlten Vaterschaftsurlaub mit 60.3% JA-Stimmen angenommen. Frischgebackene Väter (Geburt nach dem 31.12.2020) können ab 01.01.2021 innerhalb von 6 Monaten ab Geburt eines Kindes zwei Wochen bezahlten Urlaub beziehen. Finanziert wird der Urlaub über die Erwerbsersatzordnung (EO). Der Urlaub kann innert einer Rahmenfrist von 6 Monaten tage- oder wochenweise bezogen werden. Eine Entschädigung kann erst nach vollständigem Bezug des Urlaubs oder nach Ablauf der Rahmenfrist angemeldet werden.

## **Kurzer Betreuungsurlaub**

Arbeitnehmende haben ab 01.01.2021 Anspruch auf bis zu drei Tage Betreuungsurlaub, wenn sie ein Familienmitglied mit gesundheitlicher Beeinträchtigung betreuen (pro Jahr maximal 10 Tage). Bei beeinträchtigten Kindern ist die jährliche Anzahl Tage nicht limitiert. Zur Familie gehören Kinder, Ehegatten/eingetragene Partner, Eltern, Schwiegereltern, Geschwister und Lebenspartner. Der Arbeitgeber schuldet in dieser Zeit Lohnfortzahlung.

## **Langer Betreuungsurlaub**

Eltern, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder einschränken müssen, um ein wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind zu betreuen, haben ab dem 01.07.2021 Anspruch auf einen 14-tägigen bezahlten Betreuungsurlaub. Der Urlaub kann innert einer Rahmenfrist von 18 Monaten tage- oder wochenweise bezogen werden. Die Eltern erhalten eine Betreuungsentschädigung in der Höhe von 80% des durch-

schnittlichen Erwerbseinkommens. Die Einführung dieses Betreuungsurlaubs ist Teil der Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung.

## **Verlängerung Mutterschaftsurlaub bei Aufschub**

Das Erwerbsersatzgesetz (EOG) sah bisher vor, dass der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung aufgeschoben werden konnte, wenn das Neugeborene infolge gesundheitlicher Probleme direkt nach der Geburt mehr als drei Wochen im Spital bleiben musste. Ab dem 01.07.2021 gilt neu, dass ein Aufschub bereits bei mehr als zwei Wochen Spitalaufenthalt des Neugeborenen beantragt werden kann. Die Mutterschaftsentschädigung wird dann um die Anzahl Tage im Spital verlängert, jedoch maximal um 56 Tage. Dies gilt allerdings nur für Mütter, die nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs ihre Erwerbstätigkeit aufnehmen. Hierzu muss beim Antrag ein Nachweis erbracht werden. Mit dieser Massnahme kann der Lohnausfall in rund 80% der Fälle, in denen ein Neugeborenes länger im Spital bleiben muss, entschädigt und das 8-wöchige Arbeitsverbot nach der Geburt abgedeckt werden.

## **Überbrückungsrente für Arbeitslose**

Die Überbrückungsrente soll ab 01.07.2021 ausgesteuerten, arbeitslosen Personen ab Alter 60 die Existenz finanziell sichern. Überbrückungsleistungen sind Bedarfsleistungen und werden ähnlich berechnet, wie die Ergänzungsleistungen zu einer AHV- oder IV-Rente. Anspruchsvoraussetzungen sind ein Wohnsitz in der Schweiz, eine Mindestversicherungszeit, ein Mindesteinkommen ab Alter 50, eine Höchstschwelle beim Vermögen, kein IV- oder AHV-Rentenbezug. Die Überbrückungsleistungen werden durch allgemeine Bundesmittel finanziert. Es werden dazu keine Lohnbeiträge erhoben.

## Wieso es an der Zeit für die Umsetzung des revidierten Datenschutzgesetzes («revDSG») ist

Ende September 2020 hat das Schweizer Parlament das revDSG verabschiedet. Dieses führt zu zahlreichen Angleichungen an die EU-Datenschutzgrundverordnung («DSGVO»), behält aber weiterhin seine eigene Struktur und weicht auch in diversen anderen Punkten von der DSGVO ab. Das Gesetz tritt per 01.09.2023 in Kraft. Da das revDSG keine Übergangsfrist zur Umsetzung der neuen Verpflichtungen vorsieht, ist es nun an allen Datenverarbeitern die Zeit zu nutzen, um die neuen Verpflichtungen umzusetzen.

Das revDSG sieht einige Neuerungen vor. Zum einen wird das revDSG gemäss dem Auswirkungsprinzip auch im Ausland Anwendung finden, aber keine juristischen Personendaten mehr schützen. Dahingegen wurde die Definition des Begriffs besonders schützenswerter Personendaten erweitert und umfasst künftig auch Daten über die Ethnie, genetische Daten sowie biometrische Daten, die eine natürliche Person eindeutig identifizieren. Ferner sieht das revDSG eine Definition für den Begriff Profiling vor. Neben diesen veränderten Rahmenbedingungen sieht das revDSG auch neue oder umfassendere Informationspflichten, Pflichten an die Umsetzung des Datenschutzes im Unternehmen und Betroffenenrechte vor. Das revDSG sieht zudem neu strafrechtliche Sanktionen in der Form von Bussen bis zu TCHF 250 für die verantwortlichen Personen vor. Bei Widerhandlungen, bei denen höchstens eine Busse von TCHF 50 in Betracht fällt und der Aufwand zur Ermittlung der strafbaren Person innerhalb des Geschäftsbetriebs unverhältnismässig hoch wäre, kann auch das Unternehmen anstelle der natürlichen Person zur Zahlung der Busse verurteilt werden. Zudem sieht das revDSG weitergehende Kompetenzen des EDÖB vor, so dass dieser neu verwaltungsrechtliche Untersuchungsverfahren eröffnen und Anordnungen verfügen kann,

deren Missachtung ebenfalls zu Bussen führen kann. Solche Bussen werden durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden vollstreckt. Daneben besteht auch weiterhin die Möglichkeit von zivilrechtlichen Klagen auf Beseitigung, Unterlassung oder Schadenersatz.

Wir empfehlen Ihnen, die nachstehenden Punkte durchzugehen, um die Grundarbeit für ein datenschutzrechtlich gut aufgestelltes Unternehmen zu leisten:

- Standorteinschätzung, wo das Unternehmen betreffend Datenschutz steht.
- Erarbeitung und Instandhaltung eines Verarbeitungsverzeichnisses.
- Implementierung von technischen und organisatorischen Massnahmen, um Datenschutz durch Technik sowie durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sicherzustellen.
- Durchführung von Datenschutzfolgenabschätzungen im Fall von Datenbearbeitungen, welche ein hohes Risiko einer Verletzung der Persönlichkeit oder der Grundrechte einer betroffenen Person mit sich bringen.
- Erfüllung der umfassenden Informationspflichten.
- Erstellen und Abschluss notwendiger datenschutzrechtlicher Verträge, insbesondere beim Einsatz von Auftragsbearbeitern und internationalen Datentransfers.
- Implementierung interner Prozesse zum Umgang mit datenschutzrechtlichen Anfragen und Sicherheitsverletzungen.
- Schulung von Mitarbeitern insbesondere betreffend die Umsetzung der internen Prozesse.

Kurz nachdem nun die Herkulesaufgabe der Umsetzung der DSGVO abgeschlossen ist, steht mit dem revDSG die nächste Aufgabe an, welche aufgrund der fehlenden Umsetzungsfristen keinen Aufschub erlaubt.

# COVID-19 – Unterstützungen und deren Auswirkungen auf die MWST

Grundsätzlich führen Zahlungen der öffentlich-rechtlichen Hand bei mehrwertsteuerpflichtigen Personen mit effektiver Abrechnungsmethode zu einer Vorsteuerkürzung. Trotz anfänglich anderslautender Kommunikation hat die ESTV erfreulicherweise für Unterstützungen auf Grund der COVID-19-Situation besondere Regelungen und Erleichterungen beschlossen.

## Kurzarbeitsentschädigungen und Erwerbsausfallentschädigungen

Die Kurzarbeitsentschädigung unterliegt nicht der Mehrwertsteuer, sie führt auch **nicht zu einer Vorsteuerkürzung**. Sie stellt nicht den Gegenwert einer Leistung dar. Die Entschädigung ist aber unter der Ziffer 910 «Andere Mittelflüsse» zu deklarieren. Dasselbe gilt für die Erwerbsausfallentschädigung, sofern diese im Zusammenhang mit COVID-19 gestützt auf die entsprechende Verordnung ausbezahlt wurde – somit also ebenfalls keine Mehrwertsteuerpflicht, **keine Vorsteuerkürzung**, aber Pflicht zur Deklaration unter der Ziffer 910. Eine Ausnahme bildet die Erwerbsausfallentschädigung an die Inhaber von Einzelfirmen. Diese Entschädigung wird in der Regel direkt an den Inhaber unter Abzug der Sozialversicherungsbeiträge ausbezahlt. In diesem Fall ist sie somit in der privaten Steuererklärung als Erwerbsausfallentschädigung zu deklarieren und nicht in der Buchhaltung der selbständigen Erwerbstätigkeit zu erfassen.

## Härtefallentschädigungen und Finanzhilfen (z.B. Kultur, Sport)

Nicht rückzahlbare Beiträge von der öffentlichen Hand stellen grundsätzlich Subventionen dar, welche normalerweise zu einer Vorsteuerkürzung führen würden. Solche Beiträge gelten als Mittelflüsse gemäss Art. 18 Abs. 2 Bst a. MWSTG. Auf Grund der ausserordentlichen COVID-Situation hat die Eidgenössische Steuerverwaltung Erleichterungen beschlossen.

Härtefallentschädigungen und Finanzhilfen sind nicht als Umsatz in Ziffer 200 sondern ebenfalls nur als «Andere Mittelflüsse» in **Ziffer 910** zu deklarieren. Sie führen auch **nicht zu einer Vorsteuerkürzung**. Voraussetzung ist, dass die Beiträge auf den gesetzlichen Grundlagen der COVID-Massnahmen basieren und seit dem 1. März 2020 ausbezahlt wurden.

## COVID-19-Kredite und Festsetzung der Verzugszinsen auf 0% bis 31.12.2020

Auch bei den aktuell mit 0% zu verzinsenden Krediten und dem Verzicht auf die Erhebung von Verzugszinsen bis 31.12.2020 handelt es sich um Beiträge der öffentlichen Hand. Diese sind aber weder als andere Mittelflüsse zu erfassen, noch führen sie zu einer Vorsteuerkürzung.

## Diverses

Zudem können auch Mietzinsersasse, Schadenersatzzahlungen etc. Entschädigungen auf Grund der COVID-19-Situation sein. Diese sind im Einzelfall zu prüfen und allenfalls in Ziffer 910 zu deklarieren, sie führen aber in der Regel ebenfalls nicht zu einer Vorsteuerkürzung.

## Fazit

Finanzielle Unterstützungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Situation führen nicht zu Vorsteuerkürzungen, sind aber allenfalls in Ziffer 910 zu deklarieren. Damit ist auch sichergestellt, dass diese Unterstützungen nicht in dem für die RTV-Abgabe massgebenden Umsatz (Ziffer 200 der MWST-Abrechnung) erfasst werden und nicht allenfalls zu einer höheren Abgabekategorie führen. Passt eine Firma ihr **Unternehmensmodell** auf Grund der COVID-Situation an (z.B. neues Angebot Take-away eines Restaurants), ist die Mehrwertsteuersituation generell neu zu prüfen. Sinkt der Umsatz nachhaltig unter die Limite für die Eintragungspflicht bei der Mehrwertsteuer, ist auch eine allfällige Löschung aus dem Register zu prüfen.



CBM Schweiz  
Schützenstrasse 7  
8800 Thalwil  
044 275 21 67  
[mirjam.gasser@cbmswiss.ch](mailto:mirjam.gasser@cbmswiss.ch)

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Thalwil, 20. April 2022

### Stellungnahme

### **Vernehmlassung zum 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 Ihnen für die Gelegenheit, zum Bundesbeschluss über die Einführung der OECD-Mindeststeuer Stellung nehmen zu können.

Gerade bei der Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Beseitigung der Ungleichheiten, denen sie ausgesetzt sind, spielen Steuern eine zentrale Rolle. Wenn den Ländern des Globalen Südens Steuereinnahmen von multinationalen Konzernen vorenthalten werden, trifft dies Menschen mit Behinderungen besonders schwer.

Die CBM Schweiz hat kürzlich eine [Studie](#) zu den Auswirkungen der Schweizer Steuer- und Finanzpolitik auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen publiziert: Die Schweiz gefährdet mit ihrer aktuellen Steuerpolitik gegenüber multinationalen Konzernen die Erfüllung der Rechte von Menschen mit Behinderungen im Globalen Süden.

Aus diesem Grund befürworten wir grundsätzlich, dass der Bundesrat die neue Mindeststeuer der OECD ab 2024 in der Schweiz einführen will. Wie die [Analyse](#)

[von Alliance Sud](#) zeigt, werden aber die Länder des Globalen Südens und damit auch Menschen mit Behinderungen nicht von dieser Einführung profitieren. CBM Schweiz schliesst sich deshalb vollumfänglich der Stellungnahme von Alliance Sud zur hier vorliegenden Vernehmlassung an.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Mirjam Gasser  
Head Advocacy

Monsieur  
Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Chef du Département fédéral des  
finances (DFF)  
3000 Berne

Par email :  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Genève, le 20 avril 2022

## **Consultation : Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises**

Monsieur le Conseiller fédéral,

En mars dernier, le Département fédéral des finances (DFF) a mis en consultation le projet d'Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises. Ce projet vise à mettre en œuvre le projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie dite numérique, qui a été étendu d'une manière globale aux grandes entreprises.

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) tient à faire part de sa position sur ce projet compte tenu de son importance pour une partie de ses membres, et pour l'économie genevoise.

La CCIG rappelle qu'elle avait soutenu la réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) validée en votation populaire en mai 2019 et en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Une réforme de l'imposition des entreprises était nécessaire, car certains privilèges fiscaux n'étaient plus en conformité avec les exigences de la communauté internationale.

Force est de constater que les exigences de la communauté internationale, en l'occurrence l'OCDE et le G20, ont encore évolué vers une imposition dite minimale à 15% des grandes entreprises de plus de 750 millions de francs de chiffre d'affaires par année (pour le pilier 2 du projet international).

A ce stade de la procédure, la CCIG estime que le projet présenté par le DFF va dans le bon sens. Il est en effet opportun pour la Suisse d'imposer la différence pour arriver au seuil des 15% en lieu et place d'autres Etats étrangers, ceci dans le but de conserver le substrat fiscal. Il est également important que les entreprises puissent, en matière fiscale, avoir une certaine stabilité juridique ainsi qu'une visibilité sur la manière dont elles seront imposées.

Malheureusement, le cadre international est toujours relativement flou. En effet, les ministres des finances européens (ECOFIN) avait soutenu le report de la mise en œuvre du pilier 2 d'une année. A l'heure où ces lignes sont rédigées, cela n'a toujours pas été formellement décidé.

Il convient donc pour la Suisse de rester attentive à toutes les évolutions internationales et d'adapter son agenda en conséquence. Le cas échéant, la Confédération doit se tenir prête à différer la mise en œuvre du projet au niveau suisse. En effet, il ne serait pas opportun que cette réforme s'applique de manière anticipée par rapport au cadre international. En outre, les nouvelles contraintes fiscales doivent se limiter aux exigences minimales internationales prévues par cette réforme.

Il sied de constater que cette nouvelle réforme aura pour effet de porter atteinte à la compétitivité de la Suisse et à son attractivité, notamment par l'abandon d'un certain nombre de mesures incluses dans la RFFA. Il sera donc nécessaire d'améliorer significativement les conditions cadre de l'économie suisse de sorte que cette dernière reste attractive sur un plan international.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces observations, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'assurance de notre haute considération.

**Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'V. Subilia'.

Vincent Subilia  
Directeur général

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Hardyn'.

Nathalie Hardyn  
Directrice du Département politique

**La CCIG a pour objectif d'assurer une économie forte, permettant aux acteurs qui constituent le tissu économique local d'exercer leur activité de manière pérenne. Association de droit privé, indépendante des autorités politiques, la CCIG fait entendre la voix des entreprises, par exemple lors de consultations législatives cantonales et fédérales, et en formulant des propositions ayant trait aux conditions cadre. La CCIG compte plus de 2 400 entreprises membres.**



Monsieur Ueli Maurer  
Conseil fédéral  
DFF  
Bundesgasse 3  
Bernernhof  
3003 Berne

Par e-mail à :  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Neuchâtel, le 19 avril 2022

### **Arrêté fédéral sur une imposition spéciale des grands groupes d'entreprises**

Monsieur le Conseiller fédéral Maurer,  
Mesdames et Messieurs,

Par courrier du 11 mars 2022, vous nous avez invités à prendre position sur l'arrêté fédéral instituant une imposition spéciale des grands groupes d'entreprises. Par la présente, la Chambre neuchâteloise du commerce et d'industrie (CNCI) vous fait part de ses réflexions et réactions.

La reprise de l'imposition minimale de l'OCDE dans le droit national permet de protéger les entreprises concernées contre une imposition supplémentaire et des procédures fiscales supplémentaires à l'étranger. Les recettes supplémentaires résultant de la hausse inévitable de l'imposition reviendront ainsi à la Suisse et non à l'étranger. La Suisse n'a pas le choix ! Elle doit s'adapter ! La dernière réforme fiscale des personnes morales dans notre Canton date de 2020.

La limitation de l'impôt supplémentaire aux seuls grands groupes internationaux concernés garantit aux entreprises/PME à vocation purement nationale l'assurance qu'elles ne seront pas concernées par l'imposition minimale. Le fédéralisme fiscal suisse n'est pas non plus touché en dehors de l'imposition minimale. La taxation et la perception de l'impôt complémentaire par les cantons respectent la répartition fédérale des compétences en vigueur.

La CNCI approuve les mesures présentées dans les grandes lignes et souligne les points suivants.

- La procédure choisie, qui comprend une modification de la Constitution, des dispositions transitoires et une ordonnance temporaire permet de respecter les exigences internationales en termes de délais. En même temps, elle est suffisamment flexible pour que des réponses puissent être trouvées aux questions qui se poseront au moment de la mise en œuvre.
- En l'état actuel des choses, l'imposition minimale entrera en vigueur en 2024 au niveau international. La procédure choisie permet à la Suisse de respecter cette échéance.

- Des incertitudes subsistent toutefois sur des questions techniques importantes. Ces points en suspens préoccupent notre organisation. La CNCI sera attentive aux réponses apportées et espère que des cantons avec le même profil que celui du Canton de Neuchâtel (fortement industrialisés et orientés exportation) ne seront pas pénalisés par les options prises.
- Les recettes de l'impôt complémentaire doivent revenir aux cantons. Cette solution est appropriée car, du fait de l'obligation de prélever l'impôt complémentaire, les cantons sont touchés par la perte d'attractivité fiscale.
- Il importe que les cantons avancent au même rythme. Pour la réforme PF17, dans son rapport, la Confédération avait sondé les cantons sur les mesures envisagées et les options prises. Cette manière de faire doit se répéter pour l'imposition spéciale des grands groupes d'entreprises.
- Il importe que les cantons gardent la main par rapport aux mesures de promotion économique. Ces dernières dépendent fortement du nombre, de la taille, des branches et des activités des entreprises concernées mais également des cadres fiscaux et parafiscaux des cantons. Nous sommes d'avis que les recettes complémentaires enregistrées doivent servir à des fins de promotion économique ou à améliorer les conditions-cadres des entreprises. A ce sujet, il paraîtrait judicieux de préciser dans l'article constitutionnel que les ressources supplémentaires sont à affecter à des mesures de promotion économique.

Pour toute information complémentaire, je me tiens à votre entière disposition ([charles.constantin@cnci.ch](mailto:charles.constantin@cnci.ch); 032 727 24 30)

En vous souhaitant plein succès dans le traitement de ce dossier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations les meilleures.

**Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie**



Charles Constantin, membre de la Direction

economiesuisse  
Monsieur Christian Frey  
Hegibachstrasse 47  
CH-8032 Zürich

Lausanne, le 6 avril 2022

***Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)***

Madame,

Nous avons pris connaissance du projet mis en consultation qui prévoit de nouvelles règles d'imposition des groupes d'entreprises qui permettront la mise en œuvre des principes posés par le projet de l'OCDE et du G20.

**Contexte général**

Ces dernières années, l'OCDE a voulu lutter avec le G20 contre l'évasion fiscale liée aux stratégies des grands groupes d'entreprises, qui choisissent délibérément d'établir leur siège ou des établissements stables dans certains Etats dont les taux sont très favorables. Ces lieux ne correspondent pas toujours à ceux où ils réalisent leurs affaires, lesquels ne perçoivent alors pas ou peu d'impôts. Ce phénomène a pris de l'ampleur avec la digitalisation des activités.

Pour cela, l'OCDE et le G20 ont mis sur pied un projet sur l'imposition de l'économie numérique (ci-après : projet conjoint de l'OCDE et du G20).

Ils ont adopté le 8 octobre 2021 une Déclaration qui prévoit une solution reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie. Cette Déclaration portant sur l'imposition des grands groupes d'entreprises actifs à l'international a été acceptée par tous les pays de l'OCDE, du G20 et de l'Union européenne (UE). Elle prévoit deux piliers :

- Le 1<sup>er</sup> pilier prévoit un transfert des droits d'imposition vers les États du marché. Les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse les 20 milliards d'euros et dont la marge de bénéfice est supérieure à 10 % devront déclarer une partie de leurs bénéfices dans la zone du marché. En Suisse, cela devrait concerner un très petit nombre de grandes entreprises. La mise en œuvre du pilier 1 requiert une convention multilatérale, qui devra être signée par les États participants. Selon la déclaration de l'OCDE et du G20 du 8 octobre 2021, cette convention sera ouverte à la signature à la mi-2022.
- Le 2<sup>e</sup> pilier prévoit l'instauration d'un taux d'imposition minimal d'au moins 15 % pour les entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel dépasse les 750 millions d'euros.

Quelque 200 entreprises suisses et un nombre important de filiales suisses de groupes étrangers dépassent cette limite.

### **Projet mis en consultation**

Pour mettre en œuvre le projet de l'OCDE et du G20, la Confédération doit préalablement prévoir une modification de la Constitution fédérale avec l'adjonction du nouvel article 129a (*Imposition particulière des grands groupes d'entreprises*). Une fois ce dernier adopté, la Suisse procédera aux modifications légales nécessaires.

### **Conséquences pour la Suisse et les cantons**

Le projet de l'OCDE et du G20, et notamment sa mise en œuvre dans le droit national, aura des conséquences sur les recettes fiscales de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que sur l'attrait de la place économique suisse. Alors que le pilier 1 devrait entraîner une baisse de recettes, la mise en œuvre du pilier 2 devrait quant à elle conduire à une hausse des recettes, du moins à court terme.

Le Conseil fédéral estime que les nouvelles règles d'imposition toucheront directement la plupart des cantons. L'imposition minimale ne sera pas forcément atteinte même dans les cantons dont les taux d'imposition légaux dépassent 15 %. Cela peut arriver, d'une part, lorsque l'entité constitutive d'un groupe bénéficie de réglementations spéciales, par exemple de la patent box. D'autre part, le mode de calcul du bénéficiaire imposable selon le pilier 2 diffère sensiblement des règles prévues en la matière dans le droit suisse de l'impôt sur le bénéfice. Dans certains cas, cela peut aboutir à ce qu'une entité constitutive d'un groupe affiche une charge fiscale de moins de 10 % selon les modalités de calcul de l'OCDE et du G20. Le projet de l'OCDE et du G20 est ainsi conçu que la Suisse ne pourra pas éviter que certains groupes d'entreprises actifs sur son sol soient soumis à l'avenir à une charge fiscale plus lourde. Elle peut néanmoins préserver ses intérêts économiques et fiscaux, en adaptant son système fiscal aux nouvelles réalités.

### **Appréciation**

La Suisse n'a d'autre choix que de s'adapter aux normes de l'OCDE et du G20, car les entreprises concernées par les nouvelles règles qui ne seront pas soumises à l'impôt minimum de 15% devront s'acquitter d'un impôt supplémentaire.

Les deux piliers auront des conséquences négatives pour les entreprises internationales. Même si la Suisse récupérera une part des bénéfices réalisés par d'autres entreprises étrangères sur son territoire, l'effet global ne sera pas positif. En effet, une partie tout aussi importante de ces derniers, voire supérieure, pourrait être imposée à l'étranger. Toutefois, les effets sont actuellement difficiles à prévoir.

La perspective de gains supplémentaires en lien avec l'application du pilier 2 attise visiblement les idées les plus variées à l'échelle nationale. Nous profitons de cette consultation pour insister sur l'importance que le surplus d'impôt encaissé serve à soutenir l'économie et permette de maintenir l'attractivité de notre pays pour les entreprises. Il ne s'agit pas à nos yeux de chercher à alimenter des politiques déficitaires actuelles ou des fonds spécifiques qui ne concerneraient ou ne serviraient pas à soutenir ou faciliter les activités des entreprises. Nous soutenons donc la vision selon laquelle, principalement, les cantons auront à charge d'adopter de nouvelles mesures économiques selon leurs besoins propres. Il ne convient pas ici d'énumérer les possibilités, mais elles permettraient d'éviter la délocalisation d'entreprises multinationales à l'étranger et de soutenir l'ensemble du tissu économique.

### Conclusion

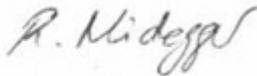
La CVCi prend acte de ce projet de modification de la Constitution, souhaite que le complément perçu soit utilisé par les cantons pour apporter des compensations économiques afin de contrebalancer l'alourdissement de la charge fiscale des entreprises internationales et de maintenir la compétitivité de l'économie suisse.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à ces lignes, nous vous prions d'agréer, Madame, nos salutations les meilleures.

### Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie



Lydia Masméjan  
Responsable fiscalité



Romaine Nidegger  
Responsable de dossiers politiques

Rue de Saint-Jean 98  
CP 5278 - 1211 Genève 11  
T: 058 715 32 99  
F: 058 715 32 22  
info@gemonline.ch  
www.gemonline.ch

Monsieur Ueli Maurer  
Conseil fédéral  
Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Genève, le 20 avril 2022

**Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises  
(Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie  
numérique). Prise de position sur le projet mis en consultation.**

Monsieur le Conseiller fédéral, Cher Monsieur,

Le GEM a pour objectif de représenter et de défendre les intérêts communs de ses membres auprès des autorités et du public en général. Les 100 sociétés membres qui composent notre groupement sont des entreprises multinationales, d'origine suisse et étrangère, de toute taille, dont les sièges sont situés en Suisse romande, principalement dans les cantons de Genève, Vaud et Fribourg. Notre groupement représente près de 90'000 emplois directs et indirects, dont 35'000 emplois directs dans cette région. Le GEM s'investit pour garantir des conditions cadres propices à la compétitivité et à l'attractivité économique de la Suisse.

Le GEM a pris connaissance avec intérêt du projet d'arrêté cité en référence, mis en consultation par vos services et vous prie de trouver ci-après sa prise de position.

Le projet conjoint de l'OCDE et du G20 constitue un changement majeur de paradigme en matière de fiscalité internationale et concerne l'ensemble des sociétés membres du GEM, que leur siège soit en Suisse ou à l'étranger. Ce projet s'inscrit dans le prolongement du projet BEPS (« Base Erosion et Profit Shifting ») qui a notamment déployé ses effets en Suisse par la RFFA, en application depuis l'année fiscale 2020 et ayant depuis démontré ses effets positifs en termes de maintien de l'attractivité de la Suisse et de préservation des rentrées fiscales fédérales et cantonales, notamment en permettant de limiter les effets financiers de la crise sanitaire, les activités internationales ayant vu une reprise plus rapide que les activités liées au marché Suisse.

Commentaire préliminaire - Structure du projet conjoint de l'OCDE et du G20 – Interactions entre la mise en œuvre des 2 piliers

Le projet conjoint repose sur 2 piliers, le 1<sup>er</sup> pilier visant une imposition dans les États dits « de marché » et le 2<sup>ème</sup> pilier instituant le principe d'une imposition minimale. Compte tenu de la structure de l'économie suisse actuelle, tournée majoritairement sur les marchés internationaux et bénéficiant des taux d'impositions maintenus à un niveau compétitif suite à la RFFA, il est possible que le 1<sup>er</sup> pilier ait un effet négatif sur les rentrées fiscales de la Confédération et des Cantons (transfert de la base imposable du lieu de la création de valeur vers les marchés) alors qu'un impact positif est attendu pour le 2<sup>ème</sup> pilier, notamment pour les rentrées fiscales des Cantons.

Il convient de noter, qu'à ce jour, les principes de mise en œuvre du 2<sup>ème</sup> pilier par voie de règles modèles sont définis de manière presque exhaustives et commentées par l'OCDE, alors que des précisions substantielles sont encore nécessaires pour la mise en œuvre du 1<sup>er</sup> pilier par voie de convention internationale. Si les 2 piliers sont de nature juridique différente et techniquement indépendants, il ne peut être exclu que le consensus politique au sein de l'OCDE, de l'inclusive framework et du G20 soit mis en cause en cas de délai significatif dans une adoption large du 1<sup>er</sup> pilier, comme le montre les négociations en cours au sein de l'Union Européenne.

#### Importance du projet conjoint de l'OCDE et du G20 pour les multinationales basées en Suisse

Malgré un certain nombre d'incertitudes juridiques, liées notamment aux relations avec l'Union Européenne, la Suisse présente un environnement favorable aux activités internationales, mais fait face à une forte compétition internationale en termes de coûts et d'accès aux talents, auxquelles les sociétés multinationales ont partiellement répondu en se focalisant principalement sur les activités à très haute valeur ajoutée, le différentiel étant compensé par des taux d'impositions sur le bénéfice favorables en comparaison internationale. Le projet conjoint de l'OCDE est donc **un défi majeur en termes de compétitivité pour les sociétés multinationales actives en Suisse**, en termes de transfert potentiel de droits d'imposition vers les pays de marché et d'augmentation des taux d'imposition sur les activités imposables en Suisse.

En ce qui concerne le 2<sup>ème</sup> pilier, il convient de noter que l'impact de la réforme pour les sociétés multinationales complémentaire peut varier de manière considérable selon leur secteur d'activité et leur utilisation des mesures d'incitation à la recherche disponibles dans le cadre de la RFFA, leurs normes comptables de référence et bien entendu les taux d'imposition cantonaux applicables.

#### Arrêté fédéral sur une imposition complémentaire importance du projet conjoint de l'OCDE et du G20 pour les multinationales basées en Suisse

Le GEM soutient la mise par la Suisse des règles modèles du 2<sup>ème</sup> pilier et notamment la mise en place d'une imposition complémentaire nationale, ce mécanisme permettant d'éviter une imposition complexe et potentiellement conflictuelle de cette imposition complémentaire à l'étranger, dans le cadre de la « Règle d'Inclusion du Revenu » (RIR) et de la « Règle Relative aux Paiement Insuffisamment Imposés » (RPIL). La mise en place de l'imposition complémentaire nationale permet d'accroître la sécurité juridique et de diminuer potentiellement la complexité administrative additionnelle, tout en permettant à la Suisse de préserver son droit d'imposition et donc les rentrées fiscales correspondantes.

Compte tenu des délais de mise en œuvre des règles modèles et notamment de la RPIL au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le GEM soutient la procédure proposée par la Confédération par voie de modification de la Constitution, d'élaboration d'une ordonnance temporaire puis de loi ordinaire. Il convient de noter que si la majorité des pays ont indiqué leur volonté de mise en œuvre des règles modèles du 2<sup>ème</sup> pilier, la volonté d'obtenir un consensus politique large semble pousser certains d'entre eux vers une mise en œuvre plus tardive (exemple de l'Union Européenne), potentiellement après le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Il est donc important que la mise en œuvre Suisse permette une date de mise en œuvre flexible en fonction de l'évolution de la situation internationale et de la modification des équilibres, peu probable mais possible.

Le GEM note que, dans le cadre du projet mis en consultation, seules les sociétés multinationales répondant aux conditions et seuils d'application définis par l'OCDE seront soumises à l'imposition complémentaire nationale, les autres sociétés conservant le bénéfice des taux d'imposition actuels. Le GEM soutient ce principe qui permet de préserver l'écosystème dont les sociétés membres bénéficient pleinement. Cette imposition différenciée rend néanmoins plus pressante la mise en œuvre de conditions cadre favorables aux sociétés multinationales.

Enfin, le GEM note que les règles modèles de l'OCDE offrent peu de flexibilité dans leur application et que leur mise œuvre peut s'avérer extrêmement complexe. Le GEM encourage la Confédération et les Cantons de mettre en œuvre les ressources technologiques et humaines nécessaires à leur mise en œuvre pratique, y compris dans le cadre d'un volume potentiellement important d'échanges de renseignements internationaux.

### Nécessaires mesures de soutien Fédérales et Cantonales

Dans le cadre du projet soumis à consultation, il est prévu que les Cantons perçoivent intégralement l'impôt complémentaire national et mettent le cas échéant en place des mesures de soutien, principalement non liées la fiscalité des entreprises et permettant de maintenir leur attractivité. Ces mesures de soutien devront être mesurées pour préserver l'adhésion populaire, notamment en parallèle au référendum fédéral prévu pour le mois de juin 2023, et avoir un caractère général. Le GEM sera attentif à ce que ces mesures aient un impact favorable à l'activité des sociétés multinationales, visées par l'impôt complémentaire, en termes de réduction des coûts, d'accès à une main d'œuvre qualifiée et de soutien aux activités innovantes.

A cet effet, nous notons que les mécanismes actuels de soutiens fiscaux aux activités innovantes (patent box, déduction des dépenses de R&D...) sont particulièrement impactés par le mécanisme de l'imposition complémentaire et qu'en parallèle, l'écosystème favorable à ces activités innovantes est potentiellement fragilisé par les incertitudes juridiques liées à la relation avec l'Union Européenne, comme l'a démontré une étude récente commanditée par le GEM. Il nous apparaît donc particulièrement opportun, qu'en complément aux mesures cantonales, la Confédération mette en place des mesures de soutien nationales de grande ampleur permettant le maintien de la compétitivité générale en matière d'activités innovantes, notamment par des mécanismes de « crédit d'impôt recherche » mise en place par les places concurrentes bien positionnées en termes de coûts, notamment le Royaume Uni ou la France. Ces mesures d'incitation n'ont notamment pas, sous certaines conditions et selon la plupart des normes comptables, la nature de « Covered tax » aux sens de l'OCDE et ne seraient donc pas impactées par le mécanisme de l'imposition complémentaire.

Nous vous remercions de la bonne suite que vous donnerez à la présente et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, cher Monsieur à l'assurance de notre haute considération.



Pierre de Pena  
Vice-Président



Larissa Robinson  
Secrétaire générale

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Herrn Ueli Maurer, Bundesrat  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

per Mail an [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Basel, 20. April 2022 LU

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung nehmen zu können.

Im Anhang senden wir Ihnen fristgerecht unsere Stellungnahme, mit der Bitte, unsere Überlegungen bei den zukünftigen Arbeiten zu berücksichtigen. Für Fragen im Zusammenhang mit unseren Darstellungen, stehen wir Ihnen selbstverständlich jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Handelskammer beider Basel**

  
**Martin Dätwyler**  
Direktor

  
**Luca Urgese**  
Leiter Finanzen und Steuern

Martin Dätwyler  
Direktor

T +41 61 270 60 81  
F +41 61 270 60 65

[m.daetwyler@hkbb.ch](mailto:m.daetwyler@hkbb.ch)

**Handelskammer beider Basel**

St. Jakobs-Strasse 25  
Postfach  
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60  
F +41 61 270 60 05

[www.hkbb.ch](http://www.hkbb.ch)

## Stellungnahme

Basel, 20. April 2022 LU

# Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung OECD/G20-Projekt)

---

**Die Handelskammer bedauert, dass bereits wieder eine Reform der Unternehmensbesteuerung erforderlich wird. Diese ist jedoch unumgänglich und im Interesse der betroffenen Unternehmen, die dadurch Rechtssicherheit erhalten. Wir unterstützen das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen, fordern jedoch noch Anpassungen am Verfassungstext. Die Einnahmen aus der neu geschaffenen Ergänzungssteuer sollen vollumfänglich den Kantonen zukommen, die sie erheben. Dies soll aber nicht nur in einer Übergangsbestimmung, sondern in der Grundnorm festgehalten werden. Damit soll eine doppelte Diskussion über die Verteilung der Einnahmen vermieden werden. Zudem erhalten die Kantone so die nötige Sicherheit, um Massnahmen zur Kompensation der Mehrbelastung zu planen und zu budgetieren.**

---

### 1. Ausgangslage

Mit dem OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft soll das System der internationalen Besteuerung von grossen Unternehmen neu geregelt werden. Das Projekt umfasst zwei Säulen. Einerseits sollen die Marktstaaten künftig einen höheren Anteil des Gewinns von internationalen Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von über 20 Milliarden Euro und über 10 Prozent Gewinnmarge besteuern können, andererseits soll eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent für grosse Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro eingeführt werden.

Die OECD-Mindestbesteuerung führt für viele grosse Unternehmen in der Schweiz zu einer höheren Steuerbelastung. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft dürften zusammen um die 90 Unternehmen betroffen sein.

### 2. Generelle Einschätzung der Vorlage

Die Handelskammer bedauert, dass bereits wieder eine Reform der Unternehmensbesteuerung aufgrund von internationalen Vorgaben erforderlich wird. Dies nach der eben erst erfolgten AHV-Steuvorlage (STAF), die in manchen Kantonen noch gar nicht vollständig umgesetzt ist. Viele Kantone haben die STAF für umfassende Reformen genutzt und sich dabei als Wirtschaftsstandort

**Handelskammer beider Basel**

St. Jakobs-Strasse 25  
Postfach  
CH-4010 Basel

T +41 61 270 60 60  
F +41 61 270 60 05

[www.hkbb.ch](http://www.hkbb.ch)

ausgezeichnet positionieren können. Diese Errungenschaften werden durch die Bestrebungen nach einer OECD-Mindestbesteuerung nun in Frage gestellt.

Generell stellt sich die Frage, ob die von der Reform verfolgten Ziele mit den geplanten Besteuerungsregeln überhaupt erreicht werden können. Dennoch erachten wir eine Reform der Besteuerung grosser Unternehmensgruppen, wie sie vom Bundesrat nun aufgrund des OECD/G20-Projektes vorgeschlagen wird, als unumgänglich. Es liegt im Interesse der betroffenen Unternehmen, dass die Schweiz sich an die internationalen Vorgaben zur Unternehmensbesteuerung hält und diese rasch umsetzt. Dies bietet den betroffenen Unternehmen nicht nur Rechtssicherheit, sondern verhindert auch deren Belastung durch zusätzliche administrative Belastungen in anderen Ländern aufgrund von Zusatzbesteuerungen.

### **3. Beurteilung des vorgeschlagenen Vorgehens**

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Vorgehen, die Bevölkerung über eine Verfassungsänderung abstimmen zu lassen und diese dann mittels Verordnung umzusetzen, bis der Bundesgesetzgeber die entsprechende Gesetzgebung verabschiedet hat, erscheint uns als sinnvoll. Es bestehen zu diesem Vorgehen auch kaum Alternativen, wenn die nötigen Bestimmungen am 1. Januar 2024 in Kraft treten sollen.

Zu bedenken ist jedoch, dass der Bundesgesetzgeber sich bei der definitiven Umsetzung in Gesetzesform nicht zu weit von der Verordnung des Bundesrates entfernen sollte. Andernfalls käme es innert kurzer Zeit zu einer weiteren grösseren Umstellung bei den betroffenen Unternehmen. Dies sollte nach Möglichkeit vermieden werden. Dies wird im Rahmen der Vernehmlassung zur Verordnung, die folgen wird, noch näher zu betrachten sein.

### **4. Zu einzelnen Aspekten der Vorlage**

#### **4.1. Einführung einer neuen Verfassungsnorm**

Die Einführung einer zusätzlichen Bestimmung ist aus rechtlicher Sicht zwingend. Die vorgesehene Ungleichbehandlung von Unternehmen steht im Widerspruch mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der gleichmässigen Besteuerung. Deshalb ist es unumgänglich, die Bundesverfassung entsprechend zu ergänzen.

Diese Ungleichbehandlung von grossen Unternehmen ist höchst unerfreulich, aber dennoch leider notwendig, um die Auswirkungen der Reform auf einen möglichst kleinen Kreis von Unternehmen zu begrenzen.

#### **4.2. Detaillierungsgrad der Übergangsbestimmung**

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen sind detailliert und teilweise klärungsbedürftig (beispielsweise der in Abs. 2 lit. d verwendete Begriff der «Geschäftseinheit»). Es sollte deshalb geprüft werden, ob diese Übergangsbestimmung gestrafft und vereinfacht werden kann. Angesichts der noch nicht abgeschlossenen Diskussionen auf internationaler Ebene könnten sich zu ausführliche Bestimmungen als nachteilig erweisen. Mit einer Beschränkung auf die wichtigsten und notwendigen Grundsätze bleibt mehr Spielraum erhalten, um auf Verordnungsstufe Umsetzungslösungen im Interesse der Wirtschaft zu finden.

### **4.3. Umgang mit den Einnahmen aus der Ergänzungssteuer**

Der erläuternde Bericht geht nach einer groben Schätzung von Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 1 bis 2,5 Milliarden Franken aus. Diese Bandbreite ist relativ hoch und die Mehreinnahmen entsprechend unsicher. Insbesondere, da die Mindereinnahmen durch den Verlust an Standortattraktivität gemäss Bericht nicht berücksichtigt sind. Die Schätzungen sind daher, obwohl sie extern plausibilisiert wurden, mit grösster Vorsicht zu geniessen. Insbesondere ist von einer grosszügigen Verteilung von erwarteten Mehreinnahmen Abstand zu nehmen, bis mehr Klarheit über die finanziellen Auswirkungen besteht.

Die Handelskammer beider Basel fordert nachdrücklich, dass die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich den Kantonen zukommen müssen, so wie dies in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen ist (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6). Sie haben in den letzten Jahren den vom Bund vorgegebenen Rahmen genutzt, um sich im internationalen Standortwettbewerb zu positionieren. Sie haben dabei teilweise auf Steuereinnahmen verzichtet und in Standortfaktoren investiert. Ist nun aufgrund externer Vorgaben eine zusätzliche Steuer zu erheben, ist es daher legitim, diese den betroffenen Kantonen zukommen zu lassen. Diese Kantone sind am nächsten bei den betroffenen Unternehmen und können deren Bedürfnisse am besten abschätzen. Dementsprechend können sie gezielte Massnahmen ergreifen, um die Standortattraktivität soweit möglich zu erhalten.

Eine Beteiligung des Bundes an den erwarteten Mehreinnahmen kommt für die Handelskammer nur dann in Frage, wenn diese zielgerichtet für Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität eingesetzt werden.

### **4.4. Beständigkeit der Verteilungsregelung**

Es muss vermieden werden, dass innert kurzer Zeit zwei Mal die gleiche Diskussion über die Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer geführt werden muss. Die Kantone müssen in der Lage sein, Massnahmen zur Kompensation der Mehrbelastung langfristig planen und budgetieren zu können. Aus diesem Grund soll die derzeit in der Übergangsbestimmung vorgesehene Regelung (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6) in der Grundnorm der Bundesverfassung festgeschrieben werden. Dies analog zu anderen Bundessteuern, wo der Kantonsanteil ebenfalls auf Verfassungsstufe festgeschrieben ist.

Müssen die Kantone zuerst die Diskussionen des Parlaments im Rahmen der Umsetzungsgesetzgebung abwarten, können sie in dieser Zeit aufgrund der finanziellen Unsicherheit keine Kompensationsmassnahmen umsetzen. Diese Zeit des Abwartens schadet dem Wirtschaftsstandort, da die Unternehmen derweil nicht wissen, mit welchen Massnahmen sie rechnen können.

### **4.5. Praktische Umsetzung**

Der Verteilmechanismus für die Ergänzungssteuer innerhalb der Schweiz muss zwingend an die bestehende und bewährte Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung anknüpfen. Eine Übertragung der GloBE-Regeln ins Inland würde eine Betriebsstätten-Buchhaltung erzwingen und de facto eine zweite, parallele Steuerauscheidung nur zum Zweck der Steuerverteilung errichten, was für die betroffenen Unternehmen mit einem unnötigen, unzumutbaren und völlig unverhältnismässigen Mehraufwand verbunden wäre.

#### **4.6. Nationaler Finanzausgleich**

Aktuell besteht aus unserer Sicht kein Grund für eine Anpassung des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG). Das derzeitige System vermag die Auswirkungen dieser Steuerreform aufzufangen. Mit Blick auf die erst kürzlich erfolgte Reform des NFA, mit intensiven Verhandlungen zwischen Geber- und Nehmerkantonen, sollte darauf verzichtet werden, eine weitere grosse Baustelle zu eröffnen. Sollte sich in einigen Jahren zeigen, dass entgegen den Erwartungen doch Anpassungen notwendig sind, können diese zu einem späteren Zeitpunkt in Kenntnis der Auswirkungen immer noch vorgenommen werden.

#### **4.7. Kompensationsmassnahmen**

Die Handelskammer beider Basel hält fest, dass sie eine Kompensation der durch diese Reform für die Unternehmen entstehenden Mehrbelastung erwartet. Die betroffenen Unternehmen zahlen bereits heute substanziell Steuern und bieten zehntausende Arbeitsplätze. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sind nicht zuletzt deswegen attraktive Wirtschaftsstandorte. Diese Attraktivität muss erhalten bleiben. Die Kantone sind deshalb gefordert, in Zusammenarbeit mit dem Bund geeignete Massnahmen zu finden. Dies ist auch im Interesse der öffentlichen Hand und der Bevölkerung. Eine regionale Absprache ist dabei wichtig.

Für die Handelskammer stehen dabei klar Massnahmen im Vordergrund, welche die Standortbedingungen verbessern. Die Massnahmen müssen dazu führen, dass die Schweiz für Fachkräfte und die Unternehmen attraktiver wird. Da sich durch eine teilweise Neutralisierung des internationalen Unternehmenssteuerwettbewerbs der Wettbewerb auf andere Standortfaktoren verlagert, sind entsprechende Investitionen in ebendiese erforderlich. Die Handelskammer unterstützt deshalb Vorschläge, welche die von der OECD-Reform ausgelösten Mehrkosten bei den betroffenen Unternehmen ausgleichen und solche, welche die Standortattraktivität erhöhen.

Dazu gehört beispielsweise der Vorschlag der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, wonach sich der Bund stärker an der Finanzierung von Hochschulen und Fachhochschulen sowie an besseren Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung beteiligen soll. Die zusätzlichen Mittel sind dabei zielgerichtet für Projekte in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft einzusetzen. Denkbar sind aber auch Investitionen in andere Standortfaktoren, wie eine bessere Infrastruktur (z.B. Stromversorgung) oder eine tiefere Besteuerung von natürlichen Personen.

*Im Übrigen schliesst sich die Handelskammer beider Basel der Stellungnahme und den Ausführungen von economiesuisse an. Insbesondere unterstützt sie die Forderung, die Verfassungsbestimmung enger zu fassen und die Delegationsnorm für die besondere Besteuerung von grossen Unternehmensgruppen auf von der Schweiz im Interesse der Schweizer Gesamtwirtschaft zwingend umzusetzende internationale Standards und Modellregelungen zu begrenzen.*

#### **5. Fazit**

Die Handelskammer beider Basel kann die vom Bundesrat vorgeschlagene Vorlage im Sinne der vorstehenden Ausführungen unterstützen. Sie fordert, dass die Einnahmen der Ergänzungssteuer vollumfänglich bei den Kantonen bleiben. Zudem soll die Verteilungsregel in die Grundnorm (Art. 129a BV) aufgenommen werden, damit die Kantone minimale Planungssicherheit für Kompensationsmassnahmen erhalten. Diese Massnahmen müssen dem Erhalt der Standortbedingungen dienen.

Administration fédérale des contributions  
Eigerstrasse 65  
3003 Berne

Fribourg, le 20 avril 2022

## **Consultation sur le projet d'Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

---

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance de la consultation, lancée le 11 mars 2022, sur l'objet mentionné en titre. En tant qu'association faîtière de l'économie fribourgeoise réunissant plus de 1100 membres, dont des entreprises concernées par les modifications fiscales à venir, la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg se permet de vous soumettre ses commentaires.

### **Principaux changements prévus**

Le projet d'Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises, qui est un début de "mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique", consiste en une modification de la Constitution fédérale. Cette modification doit permettre d'adapter le cadre fiscal fédéral à court et moyen terme, en tenant compte des nouvelles exigences internationales. 137 Etats, dont la Suisse, se sont déjà ralliés à ces règles, qui visent à atténuer l'optimisation fiscale que pratiquent tous les grands groupes internationaux. Deux axes majeurs, appelés "piliers", ont été formalisés et entreront en vigueur à très court terme:

- Pilier 1: sont visées les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 20 milliards d'euros et dont la marge bénéficiaire est supérieur à 10%. Ces sociétés verront à l'avenir une partie de leurs bénéfices être imposée dans l'Etat où le marché est effectif. Les incitations aux transferts intra-entreprises seront donc fortement diminuées. Pour la Suisse, seules quelques très grandes entreprises seront concernées. Pour l'heure, les modalités détaillées restent encore assez floues, une convention multilatérale étant encore en phase d'élaboration. Son ouverture pour signature est toutefois agendée pour le milieu de l'année en cours, selon la déclaration de l'OCDE et du G20 du 8 octobre 2021.

- Pilier 2: introduction d'un taux minimal d'imposition des bénéfices de 15% pour les entreprises internationales dégageant plus de 750 millions de francs de chiffre d'affaires annuel. Les Etats



étrangers pourront prélever un impôt complémentaire auprès des entreprises disposant de filiales dans des pays qui conserveraient une fiscalité plus avantageuse. L'entrée en vigueur est prévue dès 2023, mais déploiera totalement ses effets en 2024. La Suisse, selon le rapport explicatif de ce projet d'arrêté fédéral, sera prête en 2024 (sous réserve d'une acceptation à la double majorité du peuple et des cantons).

L'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises prévoit essentiellement deux éléments:

- une possible dérogation au principe de l'égalité de traitement entre entreprises selon la taille des entreprises (art. 129a)

- l'octroi à la Confédération de la compétence de régler cette inégalité de traitement par ordonnance jusqu'à l'adoption des dispositions législatives chapeautant la nouvelle situation (art. 197, ch. 14). Concrètement, la Confédération pourra organiser le prélèvement d'un impôt complémentaire auprès des entreprises dont le taux minimal de 15% n'est pas atteint. Ce prélèvement se fera par les cantons et les recettes supplémentaires reviendront aux cantons. Pour le pilier 1, il n'existe pas encore de détails.

### **Avis de la CCIF**

La CCIF partage l'analyse émise par le Conseil fédéral dans le rapport explicatif selon laquelle il est indispensable de prélever un impôt complémentaire afin d'éviter, d'une part, que les entreprises domiciliées en Suisse (filiales de groupes étrangers comprises) soient soumises parallèlement à des fiscs étrangers et de s'assurer, d'autre part, que les recettes supplémentaires reviennent au fisc suisse, et plus précisément aux cantons où sont domiciliées les entreprises. Spéculer sur une non-application des nouvelles règles par les autres Etats ne peut en aucun cas être envisagé.

Il est primordial que les recettes supplémentaires soient entièrement attribuées aux cantons. Une centralisation des recettes par la Confédération constituerait en effet une atteinte inadmissible au fédéralisme fiscal, de l'avis de la CCIF. Une telle démarche empêcherait surtout les cantons de pouvoir utiliser les recettes supplémentaires afin de renforcer leur attractivité économique. Des décisions cantonales, au plus près des besoins des entreprises concernées, sont plus efficaces qu'une politique fédérale qui ne saurait répondre à des besoins régionaux parfois totalement divergents. Sur le fond, la CCIF considère par ailleurs que les recettes supplémentaires ne doivent en aucun cas être affectées à des demandes spécifiques qui ne sont pas liées avec la promotion de l'économie. Sans mesures compensatoires, cette réforme aura des conséquences négatives à long terme (pertes de recettes fiscales, en raison des changements de comportements des investisseurs), il s'agit donc de travailler à renforcer la compétitivité des cantons aussi vite que possible afin de contrebalancer les effets négatifs des réformes à venir.

Pour l'heure, nous prenons note que les recettes supplémentaires globales sont chiffrées entre 1 et 2,5 milliards de francs au niveau national pour le pilier 2. Comme indiqué dans le rapport explicatif (p. 51), ce montant n'intègre toutefois pas les ajustements que ne manqueront pas d'opérer les sociétés internationales, en termes d'implantations et de choix d'investissements. La Suisse devient moins attractive en raison de cette réforme et les conséquences ne seront observables que sur le long terme. Le pilier 1 entraînera quant à lui une claire diminution des recettes fiscales, et cela même si le nombre



d'entreprises suisses concernées est très restreint. Il s'agit en effet des plus importants contribuables parmi les personnes morales.

Tous les détails des piliers 1 et 2 n'étant pas encore connus, il est difficile de faire une appréciation précise, mais il est évident que les cantons doivent immédiatement développer des mesures alternatives, à même de compenser la disparition – pas totale, mais importante – de l'avantage fiscal. S'il n'est pas l'élément décisionnel unique lors du choix d'implantation ou d'investissements sur un site, le niveau d'imposition fait l'objet d'une pondération importante par les entreprises internationales.

La CCIF partage enfin totalement l'approche du Conseil fédéral visant à ne pas changer la fiscalité des PME et des entreprises actives uniquement sur le marché domestique. Ce taux minimal d'imposition des grands groupes à l'international ne doit pas servir d'étalon pour les fiscaux cantonaux.

**En résumé, la CCIF soutient le projet d'Arrêté fédéral soumis à consultation. Le rôle confié aux cantons, tout comme le fait que les recettes fiscales supplémentaires restent en leurs mains, sont fondamentaux. La Suisse perdant en compétitivité, il convient toutefois que les cantons élaborent sans tarder des mesures qui permettent de préserver l'attractivité de leur place économique. Au niveau fédéral, la Confédération doit parallèlement encore renforcer les conditions-cadre globales, que ce soit en matière fiscale – abolition des droits de timbre – ou en matière de relations économiques internationales (signature de nouveaux accords de libre-échange et pérennisation à long terme des Bilatérales).**

En restant à votre disposition pour tout complément d'information, nous vous adressons, Messieurs, nos meilleures salutations.

#### **Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg**



Chantal Robin  
Directrice



Philippe Gumy  
Directeur adjoint





**Industrie- & Wirtschafts-Vereinigung Schaffhausen**  
Die Wirtschaftskammer der Region

Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bernhof  
3003 Bern

Schaffhausen, 20. April 2022

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

### **Stellungnahme zur Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, dass die IVS Industrie- und Wirtschaftsvereinigung der Region Schaffhausen zum vorerwähnten Bundesbeschluss im Rahmen der Vernehmlassung Stellung nehmen kann.

Gestatten Sie uns, einleitend in zusammenfassender Weise zur Vorlage Stellung zu nehmen:

- Die IVS **unterstützt das gestaffelte Vorgehen** des Bundes, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Die IVS unterstützt auch die Bestrebung, **das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat**, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, **in der Schweiz zu erheben**.
- Die IVS vertritt die Meinung, dass die zu **erwartenden Mehreinnahmen** grundsätzlich in **denjenigen Kantonen anfallen sollen, in denen die Steuern erhoben werden**.
- Die IVS begrüsst, dass **nur die vom OECD/G20-Projekt erfassten grossen Unternehmungen** von der Anpassung des Steuersystems betroffen werden.



**Industrie- & Wirtschafts-Vereinigung Schaffhausen**  
Die Wirtschaftskammer der Region

## 1. Generelle Bemerkungen

- 1.1. Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für die IVS ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.
- 1.2. Die IVS unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich reagieren kann und Steuersubstrat weiterhin in der Schweiz besteuert wird.
- 1.3. Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- 1.4. Wir unterstützen, im Rahmen der Umsetzung der Säule 2, auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 % bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

## 2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen

Nach Ansicht der IVS sollen die im 2. Abschnitt erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden.

## 3. Wahrung der Interessen der Schweiz

Wir halten es für wichtig, dass der Bund nur dann besondere Besteuerungsrechte schaffen darf, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch dürfen nur diejenigen Steuersubjekte von besonderen Besteuerungsvorschriften erfasst werden, die durch diesen nicht abwendbaren ausländischen Druck betroffen sind. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher



die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich geschaffen werden, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

#### **4. Erhalt der Kantonsautonomie**

Der Föderalismus, das Subsidiaritätsprinzip und die Autonomie der Kantone sind wichtige Grundpfeiler unseres Bundesstaates, welche die Schweiz bisher erfolgreich gemacht haben. Diese Grundpfeiler dürfen nicht ohne Not aufgegeben werden. Vor diesem Hintergrund bestehen seitens der IVS Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen - in Anlehnung an die Stellungnahme der FDK - deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

#### **5. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen**

Wir schlagen einen einfachen Übergangartikel vor, der von der Stimmbevölkerung verstanden und mitgetragen wird und nur die Grundsätze der nachgelagerten Erlasse festlegt, die aufgrund des Legalitätsprinzips zwingend auf Gesetzesstufe geregelt werden müssten. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln soll möglichst verzichtet werden.

#### **6. Berücksichtigung von GIL TI und ähnlichen unilateralen Steuermassnahmen anderer Staaten**

GILTI und ähnliche unilaterale Steuermassnahmen anderer Staaten sind in der Übergangsbestimmung zwingend zu berücksichtigen. Wird beispielsweise die Regelung von GILTI (Global Intangible Low-Taxed Income) des US-Steuerrechts nicht als äquivalent im Sinne der Säule 2 resp. im Sinne der Musterregeln beurteilt, kann die Schweiz mit der vorliegenden Bestimmung zu wenig flexibel auf Sachverhalte reagieren, bei denen beispielsweise nur schweizerische und US-amerikanische Gesellschaften betroffen sind, da für GILTI eine andere Bemessungsgrundlage und eine andere Steuersatzdifferenz gilt als unter GloBE bei der Säule 2.

#### **7. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen**

Die Grundlagen der OECD sind noch nicht abschliessend klar. Die Gespräche und Abklärungen mit den betroffenen Unternehmen, mit den Kantonen und Gemeinden sind erst am Anfang. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen sich neu organisieren können, was die Mehreinnahmen reduzieren könnte. Zudem sind aus der Umsetzung der Säule 1 der OECD-Reform Mindereinnahmen zu erwarten. Die IVS empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.



## 8. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb

- 8.1. Die von der OECD oder von den USA geplanten Massnahmen im Steuerbereich schränken den internationalen Steuerwettbewerb erheblich ein. Künftig werden andere Standortfaktoren an Wichtigkeit gewinnen. Wir begrüssen die Idee des Bundesrates, dass die Kantone in die Verantwortung genommen werden und im internationalen Standortwettbewerb eine entscheidende Rolle spielen sollen. Dieser veränderte Wettbewerb unter den Kantonen belebt den Standort Schweiz als Ganzes und ist eine Chance für unsere Volkswirtschaft.
- 8.2. Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Die IVS anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen.
- 8.3. Von zentraler Bedeutung ist aber auch die internationale Akzeptanz der kantonalen Standortförderungsmaßnahmen. Dafür steht neben den Kantonen auch der Bund - zumindest für die Festlegung von einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben - in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.
- 8.4. Mögliche individuelle Massnahmen der Kantone sind noch von zahlreichen unbekanntenen Parametern abhängig. Sie werden Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse in den Kantonen sein, bei denen die Interessen der Gemeinden und der Städte eine Rolle spielen. Da die Sicherung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

## 9. Verteilung von neuen Bundessteuern

*Antrag 1: Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird.*

*Antrag 2: Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Berücksichtigung des Verursacherprinzips sind bereits auf Verfassungsstufe in Artikel 129a BV ausdrücklich festzuschreiben, damit diese Punkte auch nach der Anwendung der Übergangsregelung weitergelten.*

- 9.1. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung gibt dem Bund die Kompetenz zum Erlass einer Bundesmindeststeuer und einer Bundesmarktstaatssteuer (Art. 129a Abs. 1 zweiter Satz BV). Solche neuen Bundessteuern dürfen nur eingeführt werden, wenn gleichzeitig der Kantonsanteil in der gleichen Verfassungsbestimmung festgelegt wird.



- 9.2. Zudem wäre eine Bundesergänzungssteuer oder die Bundesmarktstaaten-Besteuerung nur akzeptabel, wenn eine entsprechende Besteuerung nicht zweckmässig, sinnvoll und vom Ausland akzeptiert durch kantonale Steuern bewerkstelligt werden kann. Aufgrund der Bedeutung der internationalen Akzeptanz sowie der zeitlichen Dringlichkeit kann einer Bundessteuerlösung für die vorläufige Regelung zugestimmt werden. Werden die Ergänzungssteuer oder die Marktstaatensteuer - zusätzlich zur direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV - als Bundessteuer umgesetzt, dann muss der Kantonsanteil in der Verfassungsnorm selber geregelt werden und nicht nur in der Übergangsbestimmung. Dieser wichtige Grundsatz findet sich auch bei den übrigen Bundessteuern (direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer und Stempelabgabe, Konsumsteuern usw.).
- 9.3. Falls Ergänzungssteuer oder Marktstaatensteuer im Rahmen der Gesetzesregelung als kantonale harmonisierte Steuern umgesetzt werden, dann muss sich die Kompetenz des Bundes auf den Erlass von harmonisierten Regeln beschränken.
- 9.4. Wenn die möglichen Mehrerträge (zumindest mehrheitlich) bei den verursachenden Kantonen belassen werden, verlieren diese das Interesse an ihren konkurrenzfähigen Steuersätzen nicht und der bewährte nationale Steuerwettbewerb bleibt erhalten.

## 10. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit

Die Auswirkungen der Umsetzung der OECD-Reform auf den Finanzausgleich sollen vertieft untersucht werden. Unser Finanzausgleichssystem funktioniert und trägt zur Verringerung der Disparitäten zwischen den Kantonen bei. Gemäss Vernehmlassungsbericht ist das heutige System in der Lage, die Auswirkungen der Reform, d. h. die durch die Mindeststeuer generierten zusätzlichen Einnahmen, zu berücksichtigen. Ein Teil der Kantone zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

### Stellungnahme zu Einzelfragen:

- Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.
- Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen



**Industrie- & Wirtschafts-Vereinigung Schaffhausen**  
Die Wirtschaftskammer der Region

werden.

- Die IVS steht grundsätzlich hinter den Vorschlägen des Bundes. Gleichzeitig hat sie grosse Bedenken, dass die hochtechnischen Lösungsansätze dem Volk in verständlicher Weise erklärt werden können. Neben der Suche nach steuerlich vertretbaren Lösungen ist deshalb der Kommunikationsfrage von Anfang an grösste Bedeutung zu schenken

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

IVS Industrie- & Wirtschafts-Vereinigung  
Region Schaffhausen

Kopie (Mail) an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)



Eidgenössisches Finanzdepartment (EFD)  
Herr Bundesrat Ueli Maurer, Vorsteher EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

*via E-Mail an [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch) (in word und pdf-Format)*

St.Gallen, 20. April 2022

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer,

Wir bedanken uns bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung mittels Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen.

Das IFF-HSG wurde im Jahr 1966 als «Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht» an der Universität St.Gallen gegründet. Die Forschungsschwerpunkte liegen seit der Entstehung in den Bereichen Finanzwissenschaft und Finanzrecht, wobei das internationale Steuerrecht der Schweiz einer der Kernkompetenzbereiche des Instituts ist. Das IFF-HSG bringt sich regelmässig in die steuerrechtliche Diskussion in der Schweiz ein und möchte damit im Besonderen den Austausch zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft fördern.

Wir empfehlen den geplanten Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen wie folgt zu ändern:

---

## 1. **Bestimmung in der Finanzordnung (d.h. Art. 129a E-BV)**

### 1.1. **Vorschlag IFF-HSG**

#### **Art. 129a E-BV**

ersatzlos streichen bzw. ersetzen durch:

#### **Art. 129 Abs. 4 E-BV**

Zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft verursacht durch Veränderungen der internationalen Steuerordnung kann der Bund den Kantonen umfassende Harmonisierungsvorgaben machen. Art. 129 Abs. 2 findet diesfalls keine Anwendung.

### 1.2. **Begründung**

Aus folgenden, nicht-abschliessenden Gründen empfehlen wir den vorgeschlagenen Art. 129a E-BV zu streichen und durch Art. 129 Abs. 4 E-BV zu ersetzen.

- Argument 1: Eine zwingende Orientierung an den internationalen Entwicklungen stellt eine zu starke Eingrenzung dar

Art. 129a Abs. 2 E-BV sieht vor, dass sich der Bund an den internationalen Standards und Modellregelungen orientieren soll. Diese imperative Formulierung ist unseres Erachtens nicht notwendig. Sie verlangt nach unserer Lesart, dass sich der Bund an den internationalen Standards und den Modellregelungen zu orientieren hat. Der Bund kann sich bei der Umsetzung der globalen Mindeststeuer daran orientieren, **muss** es aber nicht.

Der Bund soll demgegenüber die Möglichkeit haben explizit von den internationalen Standards und Modellregelungen abzuweichen. Angenommen die nächsten Monate führen bspw. dazu, dass das Inclusive Framework den Ländern auch steuerstrafrechtliche Vorgaben macht.<sup>1</sup> Und angenommen diese steuerstrafrechtlichen Vorgaben passen aber nicht in unser Steuerstrafrechtssystem. In diesem Fall soll der Bund das Recht haben bewusst von den internationalen Standards und den Modellregelungen abzuweichen.

Der Handlungsspielraum wird durch die jetzige Formulierung zu stark eingeschränkt. Eine solche weitergehende Selbstbeschränkung der Schweiz ist nicht notwendig und auch nicht opportun.

---

<sup>1</sup> Vgl. bereits in der EU, Art. 44 Abs. 2 Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union {SWD(2021) 580 final}.

- Argument 2: Keine Notwendigkeit an der Kompetenzordnung etwas zu ändern

Art. 129a Abs. 3 lit. b E-BV sieht neu eine umfassende Gewinnsteuerkompetenz des Bundes vor, was einem Paradigmenwechsel gleichkommt. Insbesondere würde der maximale Bundesgewinnsteuersatz von 8.5% gemäss Art. 128 Abs. 1 lit. b BV nicht mehr gelten.

Gemäss Art. 129a E-BV hat der Bund mit ganz wenigen Einschränkungen («soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist» und «zur Wahrung der Interessen der Gesamtwirtschaft») künftig eine sehr weitgehende Gewinnsteuerkompetenz. Er könnte bspw. auch Gewinnsteuersätze von 20% einführen, d.h. über das von Pillar 2 verlangte Mass hinausgehen. Eine solche Kompetenzverschiebung von den Kantonen hin zum Bund ist unseres Erachtens nicht angebracht und auch nicht notwendig.

Wir sind überzeugt, dass die Umsetzung der globalen Mindeststeuer auf kantonaler Ebene ohne signifikante Änderung der bisherigen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kanton gleichermassen effektiv sein wird.

Hierfür ist jedoch entscheidend, dass der Bund die Kantone u.U. über Harmonisierungsvorgaben zwingen kann, die neu einzuführenden Steuern (IIR, UTPR und Ergänzungssteuer) zu erheben.

Die von uns vorgeschlagene Bestimmung sollte dies gewährleisten bzw. zumindest den notwendigen verfassungsrechtlichen Rahmen schaffen.

- Argument 3: Keine Notwendigkeit in die Besteuerungsgrundsätze von Art. 127 Abs. 2 BV einzugreifen.

Es ist ein seltsames Eingeständnis, wonach die Mindestgewinnbesteuerung nur umgesetzt werden kann, wenn gleichzeitig gegen die Besteuerungsgrundsätze von Art. 127 Abs. 2 BV verstossen wird bzw. verstossen werden kann (vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. a E-BV).

Diese Besteuerungsgrundsätze wurden über Jahre von den Gerichten verfeinert und stellen das Herzstück des schweizerischen Steuersystems dar. Eine plötzliche Nicht-Anwendung nur um dem fiskalischen Druck aus dem Ausland gerecht zu werden bzw. weiterhin standortpolitisch attraktiv zu sein, ist wenig überzeugend.

Unseres Erachtens kann die globale Mindestbesteuerung verfassungskonform (d.h. in Übereinstimmung mit Art. 127 Abs. 2 BV) umgesetzt werden. Dies wurde an anderer Stelle ausführlich dargestellt.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. BERNDT THOMAS / ENGSTLER PATRICK / HONGLER PETER / HÜWELER JAN-MARIUS / MENZER ARIANE / REGLI FLORIAN / STOCKER RAOUL, Umsetzung der globalen Mindeststeuer (Pillar 2) in der Schweiz, IFF-HSG Working Paper No. 2022-13, Entwurf Februar 2022, S. 73 ff.

Falls ein Gericht zu einem späteren Zeitpunkt dennoch zum Schluss käme, dass die Umsetzung nicht verfassungskonform ist, so ist es am Gesetzgeber dies zu ändern. Vorschnell verfassungsrechtlich bereits die Nicht-Anwendung von Art. 127 Abs. 2 BV zu fordern, überzeugt nicht.

- Argument 4: Die von uns vorgeschlagene Formulierung ist ausreichend limitierend und gleichzeitig ausreichend flexibel

In der von uns vorgeschlagenen Formulierung wird durch die Begriffsfolgen «Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft» und «Veränderungen der internationalen Steuerordnung» gewährleistet, dass der Bund nicht grundlos in die Harmonisierungsvorgaben von Art. 129 BV eingreifen kann, sondern einzig, um die Interessen der Gesamtwirtschaft zu schützen und falls dies durch Anpassung der internationalen Steuerordnung verursacht wird. Der Bund kann bspw. nicht grundlos in die Tarifautonomie der Kantone eingreifen, sondern eben nur, falls die beiden vorerwähnten Bedingungen erfüllt sind. Bei der Implementierung der globalen Mindestgewinnsteuer aber auch bei einer möglichen Umsetzung von Pillar 1 scheint dies gewährleistet.

Allenfalls könnte die Begriffsfolge «Veränderungen der internationalen Steuerordnung» auch weggelassen werden.

---

## **2. Bestimmung in den Übergangbestimmungen (d.h. Art. 197 Ziff. 14 E-BV)**

### **2.1. Vorschlag IFF-HSG**

#### **Art. 197 Ziff. 14 Abs. 1 E-BV streichen und ersetzen durch**

Der Bundesrat erlässt die bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Bestimmungen erforderlichen Vorschriften über die Mindestbesteuerung grosser multinationaler Unternehmensgruppen. Er kann hierbei insbesondere auch die gesetzgeberischen Entwicklungen wichtiger Handelspartner berücksichtigen.

#### **Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2-6 E-BV gemäss Vernehmlassung**

Ersatzlos streichen

### **2.2. Begründung**

Der Bundesrat erhält durch Art. 197 Ziff. 14 Abs. 1 E-BV eine Kompetenz auf dem Verordnungsweg die Umsetzung der globalen Mindestgewinnsteuer vorzunehmen bis die gesetzlichen Bestimmungen in Kraft treten.

Insofern ist es auf den ersten Blick sehr überzeugend dem Bundesrat klare Vorgaben zu machen, was er darf und was er nicht darf. Allerdings sehen wir es aus mehreren Gründen als nicht-ideal an, dem Bundesrat ein zu enges Korsett aufzuerlegen, wie dies in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2-6 E-BV vorgesehen ist.

Die Verwendung der Wortfolge «Mindestbesteuerung grosser multinationaler Unternehmensgruppen» in der von uns gewählten Formulierung gibt dem Bundesrat bereits ausreichend Vorgaben für die Implementierung der Mindestgewinnsteuer. Es gilt insbesondere zu berücksichtigen, dass in den kommenden Monaten auf internationaler Ebene noch sehr viel passieren kann und der Bundesrat aufgrund der gewählten engen Formulierung von Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2-6 BV allenfalls nicht agieren könnte.

Besonders zu berücksichtigen ist, dass es noch völlig unklar ist, ob die USA ihr innerstaatliches Recht an die Model Rules des Inclusive Frameworks angleichen werden. Auch dies sollte in der Übergangsbestimmung abgebildet werden, indem dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt wird, die gesetzgeberischen Entwicklungen wichtiger Handelspartner zu berücksichtigen.

*Zusammenfassend ist unser Vorschlag ein nicht so tiefgreifender Eingriff in die bisherige Finanzordnung der Schweiz. Gleichermassen ist jedoch die erfolgreiche Umsetzung von Pillar 2 in der Schweiz gewährleistet.*

\* \* \*

Abschliessend möchten wir Ihnen für die Möglichkeit danken, im Rahmen dieser Vernehmlassung angehört zu werden. Bei Rückfragen stehen Ihnen die Unterzeichner selbstredend gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Prof. Dr. Peter Hongler, Dr. Florian Regli,

Prof. Dr. Christoph Schaltegger, Prof. Dr. Raoul Stocker

Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF-HSG)



Ordre romand des experts fiscaux diplômés  
Case postale 108  
3963 Crans-Montana

[info@oref.ch](mailto:info@oref.ch)

Crans-Montana, le 19 avril 2022

**Par e-mail**

Monsieur Ueli Maurer  
Conseiller fédéral  
Département fédéral des finances  
Bernerhof  
3003 Berne  
([vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch))

**Consultation sur l'arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en œuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

L'Ordre Romand des Experts Fiscaux Diplômés (OREF) est une association professionnelle suisse créée en 1985 et composée d'environ 280 membres, qui se distinguent par leur connaissance de la pratique fiscale et leur approche multidisciplinaire. L'OREF souhaite participer à la consultation ouverte le 11 mars 2022 à propos de la modification de la Constitution fédérale.

**L'OREF est favorable à ce projet dans la mesure où il permettra à la Suisse de se conformer aux nouveaux standards internationaux, en particulier, à l'introduction d'une imposition minimum, et ainsi garantir la sécurité juridique des groupes multinationaux implantés en Suisse.**

**Sur le fond, l'OREF émet les commentaires suivants :**

**- L'article 129<sup>a</sup> P-Cst est formulé de manière très large. Nous attendons toutefois que la mise en œuvre des règles du Pilier Deux se limite à ce qui est requis par les règles modèles de l'OCDE (pas de « Swiss finish »).**

**- La perception de l'impôt complémentaire doit se faire au niveau de l'entité juridique. En cas de présence de fors fiscaux dans différents cantons, la répartition de cet impôt complémentaire doit s'effectuer selon les règles intercantionales existantes (pas d'introduction d'une comptabilité GloBE au niveau intercantonal). La Confédération devra également s'assurer que les cantons appliquent l'impôt complémentaire selon les mêmes règles uniformes (pas de pratiques cantonales).**

**- La possibilité d'une application rétroactive est rejetée pour une question de principe.**

**L'OREF insiste également sur le fait que l'introduction d'un impôt complémentaire – qui revient à une augmentation de la charge fiscale pour les contribuables concernés – doit être accompagnée de mesures compensatoires bénéficiant aux entreprises impactées et permettant à la place économique suisse de maintenir son attractivité.**

## **Appréciation générale**

Avec son projet sur l'imposition de l'économie numérique, l'OCDE modifie de manière fondamentale le droit d'imposition des Etats en faveur d'une taxation plus importante dans les Etats de source (i.e. les Etats de marché selon le Pilier Un) et introduit une imposition minimale (imposition effective d'au moins 15% sur la base du Pilier Deux) et ceci uniquement pour les entreprises multinationales qui entrent dans le champ d'application. Ce projet constitue une limitation sans précédent de la souveraineté fiscale de la Suisse. Pour les entreprises affectées, il s'accompagne d'une imposition qui sera basée sur deux standards différents ; d'une part, le droit fiscal suisse et, d'autre part, les nouvelles règles GloBE. Les contribuables concernés feront donc face à l'avenir à un double standard de détermination avec le risque d'être imposés sur des profits comptables trouvant leur origine dans l'une ou l'autre de ces normes, avec des différences permanentes, et sans réalité économique. Dans les faits, les entreprises concernées seront ainsi soumises chaque année à l'impôt le plus élevé en fonction du standard applicable.

Nous soutenons néanmoins le projet de Conseil fédéral car il est indispensable pour créer la sécurité juridique nécessaire aux entreprises actives internationalement. Toutefois, cette mise en œuvre doit être effectuée de manière pragmatique (pas de « Swiss finish »), notamment en matière de répartition intercantonale, afin d'éliminer autant que possible les différences dans la détermination de la base d'imposition entre règles fiscales suisses et GloBE et s'accompagner de mesures compensatoires afin que les rentrées fiscales supplémentaires bénéficient à la place économique suisse.

## **Prise de position détaillée**

### **Art. 129a al. 1 et 2 P-CST**

Nous comprenons la difficulté de formuler un article constitutionnel de manière précise tout en tenant compte de développements internationaux constants. Néanmoins, l'utilisation de termes tels que « peut », « notamment », « tient compte » ne doivent pas servir de base à l'implémentation de normes qui iraient au-delà des règles modèles du Pilier Deux. Cet article doit être la base pour la mise en œuvre de ce qui est requis pour être en conformité avec les règles internationales, mais pas d'avantage (pas de « Swiss finish »).

### **Art.197, ch.14, al. 2 P-CST**

De manière générale, il est remarqué que cet article fait référence à des notions développées par l'OCDE utilisant des termes en anglais n'ayant pas de traductions officielles dans les langues nationales, ou d'ancrages préexistants dans la législation fiscale suisse. A ce titre, il importe que l'ordonnance, puis la loi, incluent des définitions claires de ces notions afin de permettre une application uniforme et une sécurité du droit.

### **Art.197, ch.14, al. 2, lit. c P-CST**

En particulier, ce paragraphe mériterait quelques clarifications : le terme impôts « directs » pourrait être compris comme faisant référence uniquement à des impôts basés sur le bénéfice, alors que les règles GloBE permettent également de tenir compte d'autres impôts tels que l'impôt sur le capital ou les impôts à la source non-récupérables. Ce même paragraphe parle des impôts comptabilisés dans le « compte

de résultat » sans préciser à quelle norme il faut se référer. Notre compréhension est qu'un compte de résultat établi sur la base des règles du CO ne sera pas reconnu sous GloBE. Il conviendrait donc de rajouter une référence à un standard comptable reconnu par l'OCDE de manière qu'il soit également clair que les impôts latents pourront être pris en compte dans le calcul du taux effectif.

#### **Art.197, ch.14, al.2, lit. i et k ainsi que al.3, lit. b P-CST**

Les règles GloBE prévoient que l'impôt complémentaire s'applique si le taux d'imposition effectif des entités constituantes d'un groupe opérant dans la même juridiction est inférieur à 15% (« jurisdictional blending »). L'impôt complémentaire ainsi calculé est ensuite alloué entre les entités de la juridiction concernée. A notre sens, le mécanisme d'allocation de l'impôt complémentaire doit s'arrêter au niveau de l'entité juridique. Pour les entités disposant d'un for fiscal dans plusieurs cantons, la répartition intercantonale de cet impôt doit être faite sur la base des règles reconnues de répartition intercantionales (p.ex. chiffre d'affaires, masse salariale, etc.). L'établissement d'un compte de résultat pour chaque for fiscal intercantonal sur la base des règles GloBE (comme le suggère l'exemple à la page 31 du rapport explicatif) représenterait un effort disproportionné pour les entreprises concernées. Cela reviendrait à devoir établir une comptabilité distincte pour chaque établissement stable ainsi que pour chaque for immobilier situés hors du canton du siège.

De manière générale, il sera important que les cantons appliquent l'impôt complémentaire selon les mêmes règles uniformes. Notre crainte est que, si chaque canton est responsable du calcul et du prélèvement de l'impôt complémentaire pour l'entité du groupe présente dans le canton en question, qu'on aboutisse à des pratiques cantonales différentes. Au vu de la grande complexité des règles modèles de l'OCDE, il nous semble indispensable de garantir une application harmonisée de l'impôt complémentaire entre cantons, d'autant plus que des règles non uniformisées pourraient aboutir à un résultat laissant une imposition suisse consolidée inférieure à 15%, ne respectant pas l'engagement de la Suisse.

#### **Art.197, ch.14, al.3, lit. a P-CST**

Il conviendrait de préciser – du moins dans le message – ce qui est entendu par « situations d'entreprises particulières ».

#### **Rapport explicatif, section 3.4, page 20**

Le rapport soulève la question d'un éventuel effet rétroactif. Par principe, l'OREF s'oppose à toute application rétroactive. En particulier :

- L'application rétroactive d'une législation créerait un précédent négatif et porterait atteinte à la réputation de sécurité juridique du pays ;
- A ce jour, de plus en plus de pays réalisent qu'une implémentation en 2023 n'est pas réaliste et vont, selon toute vraisemblance, attendre 2024 pour introduire les règles GloBE.

#### **Rapport explicatif, section 5.9, page 53**

Le rapport indique que l'introduction d'un impôts complémentaire (ainsi que l'application de la RIR aux groupes basés en Suisse) va augmenter les recettes fiscales. Si cette affirmation est très vraisemblablement correcte à court terme, elle ne tient pas compte des effets dynamiques. Ainsi, une augmentation de la charge fiscale pesant sur les grandes entreprises se traduira par une perte d'attractivité de la place

économique suisse en comparaison internationale. En particulier, les groupes dont le siège est à l'étranger pourraient reconsidérer à l'avenir leur présence en Suisse à la lumière de cette compétitivité fiscale réduite. Ces effets dynamiques doivent être expliqués dans le message dans le souci d'une information transparente aux parlementaires et au peuple.

De plus, et pour les raisons évoquées ci-dessus, nous insistons à nouveau sur l'importance de prévoir des mesures compensatoires, déjà au moment de l'élaboration de l'ordonnance, afin de maintenir des conditions cadres attractives.

### Remarques finales

Les règles modèles du Pilier Deux sont d'une complexité élevée et l'implémentation en Suisse, en raison de son système fédéral, ajoute une couche supplémentaire de complication. Au vu de cette situation, nous attendons du Conseil fédéral qu'il élabore des règles d'application aussi pragmatiques que possible, notamment :

- De considérer que le processus de taxation pour l'impôt complémentaire puisse être effectué auprès de la société-mère suisse (ou d'une société du groupe en Suisse désignée à cet effet), pour le compte de toutes les entités constituantes du groupes basées en Suisse ;
- De s'assurer que la mise en œuvre des règles GloBE au niveau cantonal soit effectuée de manière identique (pas de pratiques cantonales divergentes) ;
- Pour des raisons pratiques, les règles relatives au Pilier Deux (et à l'avenir, du Pilier Un) devraient être comprise dans une loi fédérale distincte.

Finalement, nous considérons que l'introduction des règles GloBE devrait aussi être l'opportunité de moderniser certaines règles fiscales suisses, tel que le passage de la réduction pour participation à un système d'exemption directe pour les dividendes et gains sur participation ; le report illimité des pertes et/ou l'introduction d'une taxation de groupe. Ces modifications permettraient, d'une part d'aligner les règles fiscales suisses sur les règles GloBE pour les entreprises concernées et ainsi réduire les différences permanentes génératrices de surimposition, et d'autre part de rendre le système fiscale suisse plus attractif pour l'ensemble des entreprises, y.c. les PME.

\* \* \*

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre très haute considération.

### ORDRE ROMAND DES EXPERTS FISCAUX DIPLOMES

  
Marc Nicolet  
Président

  
Bernhard Schopper  
Membre

**Eidgenössisches Finanzdepartement**  
Eidg. Steuerverwaltung ESTV  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

*Per Mail:*  
*vernehmlassungen@estv.admin.ch*

20. April 2022

**Kontakt:** Dr. David Mühleemann **Telefon:** +41 (0)44 277 79 24 **E-Mail:** david.muehleemann@publiceye.ch

## **Vernehmlassung zum 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

Public Eye nimmt die Gelegenheit wahr, zum oben genannten Entwurf des Bundesbeschlusses über die Einführung der OECD-Mindeststeuer Stellung zu nehmen. Public Eye unterstützt zudem die ausführliche Stellungnahme von Alliance Sud vom 20. April 2022.

Grundsätzlich begrüsst Public Eye, dass der Bundesrat die neue Mindeststeuer der OECD ab 2024 in der Schweiz einführen will. Die Vernehmlassungsvorlage greift jedoch viel zu kurz, um tatsächlich den verheerenden internationalen und kantonalen Steuerdumping-Wettbewerb zu beenden und soziale Ungleichheit zu reduzieren. Hierzu müsste die Schweiz ihre Position an der Spitze der Niedrigsteuer-Spirale verlassen. Nötig wäre ein deutlich höherer Mindeststeuersatz, die Unterstützung eines Mechanismus zur gerechten Verteilung von Konzerngewinnen auf alle Länder, in denen diese erarbeitet werden, sowie mehr Steuertransparenz, insbesondere in Form einer länderbezogenen öffentlichen Berichtspflicht für multinationale Konzerne.

Die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer, wie sie der Bundesrat in der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage vorschlägt, würde sich auf arme Länder des globalen Südens negativ auswirken: Der Mindeststeuersatz ist mit 15% viel zu tief. Sogenannte Entwicklungsländer aber haben deutlich höhere Gewinnsteuersätze, die zwischen 25% und 35% liegen. Zudem begünstigt die technische Ausgestaltung der Steuer bereits auf OECD-Ebene die reichen Länder des Nordens, in denen die Konzerne ihre Hauptsitze haben. Das gilt insbesondere auch für die Schweiz und die Kantone in der

Schweiz, die über im internationalen Vergleich sehr tiefe Gewinnsteuersätze für Unternehmen verfügen. Arme Länder, in denen die Konzerne meist nur Tochterfirmen und keine Konzernobergesellschaften betreiben, können die Mindeststeuer nur anwenden, wenn reiche Hauptsitzländer wie die Schweiz auf diese verzichten. Mit der Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, wie sie der Bundesrat hier vorschlägt, würde die Schweiz diese Effekte noch verstärken. Insbesondere die Schweizer Tiefsteuerkantone könnten so zusätzliches Gewinnsteuersubstrat akquirieren, das in armen Ländern fehlen würde. Public Eye unterstützt deshalb die vorgeschlagenen Änderungen von Alliance Sud.

Dabei steht im Zentrum, dass die Vorlage überarbeitet wird und neu ein Umsetzungs-Konzept für eine «Minimum Effective Tax Rate for Multinationals» (METR) oder einer ähnlichen technischen Lösung statt einer nationale Ergänzungssteuer enthält. Dies würde eine gerechte Verteilung von Konzerngewinnen auf alle Länder gewährleisten, in denen diese erarbeitet werden.

Sollte der Bundesrat zu diesen Änderungen nicht bereit sein, sind folgende Anpassungen und Ergänzungen der Vernehmlassungsvorlage unbedingt notwendig:

- Veranlagung und Bezug der Ergänzungssteuer durch den Bund;
- Mehreinnahmen müssen für eine Erhöhung des Budgets für die internationale Zusammenarbeit (IZA) verwendet werden;
- Schaffung von Steuertransparenz: Länderbezogene Berichte multinationaler Konzerne müssen veröffentlicht werden.

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

Freundliche Grüsse



Dr. David Mühleemann  
Rohstoff-Finanzmarktpolitik

# RAIFFEISEN

## Raiffeisen Schweiz

### Legal & Compliance

Raiffeisenplatz  
9001 St. Gallen  
Telefon 071 225 88 88  
[www.raiffeisen.ch](http://www.raiffeisen.ch)  
[law@raiffeisen.ch](mailto:law@raiffeisen.ch)

Per Email an:

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Für Sie zuständig:

Nadja Marugg ([nadja.marugg@raiffeisen.ch](mailto:nadja.marugg@raiffeisen.ch))

Direktwahl: 071 225 87 25

St. Gallen, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung am 11. März 2022 laden Sie interessierte Kreise ein, zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit nimmt Raiffeisen gerne wahr.

Raiffeisen unterstützt den Vorschlag des Bundesrates zur Einführung und Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung. Als drittgrösste und systemrelevante Bankengruppe der Schweiz sind uns dabei insbesondere folgende Punkte ein Anliegen:

#### Praktikable Lösungen für die konkrete Umsetzung der Mindestbesteuerung

Das wichtigste Anliegen wohl aller von der Mindestbesteuerung betroffenen Konzerne ist deren möglichst effiziente und praktikable Umsetzung. In diesem Zusammenhang möchten wir auf folgende Aspekte hinweisen:

- Die bewährten Mechanismen zur Erhebung und Verteilung von Bundessteuern zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sind auch bei dieser neuen Steuer zu berücksichtigen. Aufgrund der Komplexität der neuen Steuer, insbesondere bezüglich Erhebung und Zuteilung an die Kantone, muss den Kantonen eine gewisse Flexibilität gewährt werden.
- Da viele betroffene Konzerne Tochtergesellschaften und/oder Betriebsstätten in verschiedenen Kantonen haben, begrüssen wir es, wenn dem Hauptsitzkanton bei der Erhebung der Mindestbesteuerung eine Leadfunktion zukommt. Dadurch werden effiziente und administrativ vernünftige Lösungen der betroffenen Kantone ermöglicht.
- Negative Effekte unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen müssen soweit möglich eliminiert werden. Es gilt zu verhindern, dass ein Nebeneinander von unterschiedlichen nationalen und internationalen Regelungen Rechtsunsicherheit schafft oder gar zu einer Doppelbesteuerung führt.

- Vorhandener Spielraum bei der Umsetzung, z.B. bezüglich anrechenbarer nationaler, insbesondere auch latenter Steuern, muss konsequent genutzt werden.
- Allgemein muss der administrative Aufwand für die betroffenen Konzerne und die Steuerbehörden so tief wie möglich gehalten werden.

#### Einbezug in die Ausarbeitung der Bemessungsregeln

Die Raiffeisen Gruppe hat als „umgekehrter Konzern“ eine besondere Struktur. Es ist für uns deshalb sehr wichtig, dass wir bei der Ausarbeitung der konkreten Umsetzungsregeln, insbesondere zu den Bemessungsgrundlagen für die Mindestbesteuerung, aktiv eingebunden werden. Wir möchten damit sicherstellen, dass Fragen im Zusammenhang mit atypischen Konzernstrukturen bereits im Vorfeld erkannt und geklärt und so die Rechtssicherheit erhöht werden.

#### Ausreichend Zeit zur Umsetzung der neuen Steuer

Schliesslich muss den betroffenen Konzernen und den Steuerbehörden genügend Zeit gegeben werden, um die neuen Regeln umsetzen und noch verbleibende Umsetzungsfragen klären zu können. Der Erfahrung nach wird dafür mindestens ein Jahr benötigt.

Gerne hoffen wir, dass Sie diese für uns zentralen Punkte aufnehmen und die Raiffeisen Gruppe in die Ausarbeitung der konkreten Umsetzungsregeln miteinbeziehen werden.

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns bestens.

Freundliche Grüsse

**Raiffeisen Schweiz**



Digitally signed by  
UEX14132  
Date: 2022.04.20  
14:50:43 +02'00'

Christian Hofer  
Leiter Public Affairs a.i.

i.V.

**UEX5  
532**

Digital signiert von UEX532  
DN: DC=ch, DC=raiffeisen, DC=ad,  
OU=REH, OU=Users,  
CN=UEX532,  
E=hadja.marugg@raiffeisen.ch  
Grund: Ich bin der Verfasser dieses  
Dokuments  
Ort: Signierungsort hier eingeben  
Datum: 2022.04.20 14:54:33+0200'  
Foxit PDF Editor Version: 11.2.1

Christian Bopp  
Leiter Regulatory Affairs

Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV  
Nicole Krenger  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

scienceindustries  
Wirtschaftsverband  
Chemie Pharma Life Sciences

Nordstrasse 15  
Postfach, 8021 Zürich

T +41 44 368 17 11

F +41 44 368 17 70

info@scienceindustries.ch

Per E-Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

20. April 2022

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

Sehr geehrter Frau Krenger

Mit Schreiben vom 11. März 2022 wurden wir dazu eingeladen, an der Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir diese Möglichkeit wahr.

Als Wirtschaftsverband Chemie Pharma Life Sciences setzt sich scienceindustries im Interesse ihrer rund 250 Mitgliedunternehmen dafür ein, dass die Schweiz weiterhin zu den innovationsfreundlichsten Wirtschaftsstandorten weltweit gehört. Ein sehr wichtiger Teil der Standortattraktivität der Schweiz ist ein zweckmässig ausgestaltetes Unternehmenssteuerrecht, das den Unternehmen im internationalen Vergleich attraktive steuerliche Rahmenbedingungen bietet. Da wichtige Mitglieder von scienceindustries auch economiesuisse und der SwissHoldings angehören, arbeitet scienceindustries in Steuerfragen eng mit den beiden erwähnten Verbänden zusammen. Die vorliegende Stellungnahme erfolgt daher in Abstimmung mit economiesuisse und SwissHoldings.

Die aktuellen Bestrebungen zum Umbau der internationalen Steuerordnung stellen den Standortvorteil der Schweiz bei der Gewinnbesteuerung zweifelsohne in Frage. Insofern unterstützt scienceindustries die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung der international koordinierten Steuerreform. Die vorgesehene nationale Implementierung stellt eine ausgezeichnete Grundlage dar, um die wirtschaftliche Attraktivität der einzelnen Kantone zu wahren. Das übergeordnete Ziel der steuerpolitischen Reaktion sollte darin bestehen, die Spitzenposition der Schweiz im steuerlichen Standortwettbewerb zu erhalten. Hierfür müssen den Unternehmen steuerliche Regelungen angeboten werden, welche deren weltweite Wettbewerbsfähigkeit stärken und die vorhandenen Spielräume der internationalen Vorgaben umfassend ausschöpfen. Zur Orientierung sei die per 2020 in Kraft getretene Steuerreform genannt, mit welcher bspw. die - für unsere forschungs- und entwicklungsintensiven Industrien wichtige - Patentbox pragmatisch ausgestaltet und eingeführt wurde.

Nachfolgend finden Sie eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Positionen von scienceindustries. Für detaillierte Ausführungen erlauben wir uns einen Verweis auf die Stellungnahmen von economiesuisse und SwissHoldings, die wir vollumfänglich unterstützen.

### Übersicht über die wichtigsten Positionen von scienceindustries:

- **Verbindliche Zuteilung der Ergänzungssteuereinnahmen an die Kantone:** Aus Rechtssicherheits- und Planbarkeitsgründen sollte die Regelung, wonach die Einkünfte aus der Ergänzungssteuer vollumfänglich den Kantonen zustehen und die Steuer verursachergerecht zu erheben ist, in Artikel 129a BV verankert werden.
- **Keine überschüssenden Bundeskompetenzen:** Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung der künftigen Bundeskompetenzen im Steuerbereich will nicht nur der aktuellen, sondern auch künftigen OECD-Steuerreformen Rechnung tragen. Hierfür werden im Rahmen von Artikel 129a Abs. 3 BV gerade für die Kantone wichtige Verfassungsschranken aufgehoben. scienceindustries setzt sich für eine möglichst eingeschränkte, auf die aktuelle OECD-Steuerreform fokussierende Kompetenzerweiterung ein.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stephan Mumenthaler  
Direktor



Reto Müller  
Leiter Binnenwirtschaft



SP Frauen Schweiz  
Theaterplatz 4  
3011 Bern  
[frauen@spschweiz.ch](mailto:frauen@spschweiz.ch)  
031 329 69 90

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Bern, den 20. April 2022

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

Sehr geehrter Bundesrat Maurer  
Sehr geehrte Frau Krenger  
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Umsetzung der OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft.

Die SP Frauen Schweiz sind Teil der sozialdemokratischen Partei in der Schweiz und verstehen sich als progressive Bewegung des sozialdemokratischen Feminismus. Gerne nehmen die SP Frauen zu den Vorschlägen dieser wichtigen Vernehmlassung Stellung.

Die SP Frauen unterstützen grundsätzlich die Stellungnahme der SP. Gleichzeitig möchten sie folgende Punkte hervorheben. Der Bundesrat schlägt vor, dass die Schweiz mittels einer Ergänzungssteuer auf ihrem Gebiet die OECD-Mindestbesteuerung der betroffenen Unternehmensgruppen und Geschäftseinheiten sicherstellen soll. Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer würden bei den Kantonen verbleiben. Die zusätzlichen Steuereinnahmen der Kantone sollen im Nationalen Finanzausgleich (NFA) berücksichtigt werden. Der NFA hat folgendes Ziel: die wirtschaftlich starken Kantone und der Bund helfen den finanziell schwächeren. Der Bund finanziert rund zwei Drittel und die Kantone einen Drittel der NFA-Ausgleichszahlungen.

Gemäss dem Erläuterungsbericht respektiert die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung den steuerlichen Föderalismus, wahrt den interkantonalen Steuerwettbewerb und gibt den Kantonen grösstmöglichen Spielraum für Standortmassnahmen. Bei diesem Ansatz würden dem Bund indes Mindereinnahmen in Höhe eines niedrigen dreistelligen Millionenbetrags entstehen.

Mindereinnahmen auf Ebene Bund gehen zulasten ungebundener Ausgaben wie z.B. Bildung, Kultur und Landwirtschaft. Verkürzt dargestellt würde also der Bildung- und Kulturbereich sowie die Landwirtschaft mit weniger Mittel ausgestattet, damit gewisse Kantone Standortmassnahmen für grosse, internationale Unternehmen finanzieren können. Die SP Frauen erachten diesen Mechanismus als nicht sozialverträglich.



Deshalb fordern die SP Frauen folgendes:

1. Der Bundesrat soll das OECD-/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft so ausgestalten, dass es für den Bund kostenneutral ausfällt.
2. Sollte eine Kostenneutralität nicht möglich sein, sollen die Mindereinnahmen sozial refinanziert werden und in die verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie fliessen, u.a. in die nachhaltige Finanzierung von Kita-Plätzen.
3. Der Bundesrat soll ein Projekt vorlegen, welches die interkantonale Solidarität stärkt. Die vorgesehene Abgeltung über den NFA hingegen vergrössert die Gräben zwischen den Kantonen. Entsprechend sind Alternativen, insbesondere das Modell der interkantonalen Steuerharmonisierung<sup>1</sup> der SP Schweiz, vertieft und unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit, Effizienz und Transparenz zu prüfen.

Besten Dank für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen.  
SP Frauen Schweiz

Martine Docourt, Co-Präsidentin

Gina La Mantia, Zentralsekretärin

---

<sup>1</sup> Resolution der SP Schweiz vom 24. Februar 2018 - [Link](#)

Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Per E-Mail: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

**Wirtschaftspolitik**

Jean-Philippe Kohl  
Leiter Wirtschaftspolitik

Pfingstweidstrasse 102  
Postfach  
CH-8037 Zürich  
Tel. 044 384 48 15

[j.kohl@swissmem.ch](mailto:j.kohl@swissmem.ch)  
[www.swissmem.ch](http://www.swissmem.ch)

Zürich, 20. April 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns im Rahmen der Vernehmlassung zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft zu äussern.

Swissmem ist der führende Verband für KMU und Grossunternehmen der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Industrie) und verwandter technologieorientierter Branchen. Swissmem fördert die nationale und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer 1'250 Mitgliedsfirmen durch eine wirkungsvolle Interessenvertretung, bedarfsgerechte Dienstleistungen, eine gezielte Vernetzung sowie eine arbeitsmarktgerechte Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der MEM-Industrie.

Die Schweizer MEM-Industrie ist eine facettenreiche und innovative Hightech-Branche, die in sämtlichen Lebens- und Wirtschaftsbereichen leistungsstarke Lösungen anbietet. Sie erwirtschaftet ca. 7% des Bruttoinlandproduktes (2021) und nimmt damit in der schweizerischen Volkswirtschaft eine Schlüsselstellung ein. Die Branche ist mit rund 320'000 Beschäftigten die grösste industrielle Arbeitgeberin der Schweiz und leistet mit Ausfuhren im Wert von CHF 68.5 Milliarden rund 27% der gesamten Güterexporte. 57% der ausgeführten Güter der MEM-Industrie werden in die EU exportiert.

**Beurteilung der Vorlage**

**In der materiellen Beurteilung der Vorlage schliesst sich Swissmem vollumfänglich der Einschätzung und Positionierung von *economiesuisse* an.** Namentlich möchten wir folgende Aspekte der Vorlage hervorheben:

- **Schaffen von Rechtssicherheit:** Mit der Übernahme der OECD-Mindestbesteuerung in nationales Recht werden die betroffenen Unternehmen vor Zusatzbesteuerung und zusätzlichen Steuerverfahren im Ausland geschützt.

- **Verhindern eines Steuersubstratabflusses ins Ausland:** Als Folge der unausweichlichen Höherbesteuerung der Grossunternehmen fallen Mehreinnahmen an, die jedoch in der Schweiz verbleiben und nicht ins Ausland abfliessen.
- **Sichern des Steuerföderalismus:** Die Kantone sind vom steuerlichen Attraktivitätsverlust direkt betroffen, der je nach kantonaler Steuerpolitik und lokaler Wirtschaftsstruktur stark variieren kann. Die notwendigen Standortmassnahmen zum Ausgleich dieses Attraktivitätsverlusts werden am effizientesten und wirksamsten durch die Kantone selbst getroffen. Die Einnahmen der Ergänzungssteuer sind deshalb den Kantonen zukommen zu lassen.

In diesem Sinne fordert Swissmem, dass der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Verfassungsgrundnorm definitiv festzuhalten ist. Dies im Sinne der Rechtssicherheit für die Kantone. Die Kantone müssen auch längerfristig über den finanziellen Handlungsspielraum für Standortmassnahmen verfügen.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Stefan Brupbacher  
Direktor



Jean-Philippe Kohl  
Leiter Wirtschaftspolitik

c/o Sandra Heber, Co-Präsidentin  
Einwohnergemeinde Interlaken  
Bereich Steuern  
General-Guisan-Strasse 43  
3800 Interlaken

033 826 51 74  
[sandra.heber@interlaken.ch](mailto:sandra.heber@interlaken.ch)  
<http://www.begem.ch/de/VBSS>

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
E-Mail an:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Unsere Zeichen  
sh/mj

3800 Interlaken  
8. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 haben Sie ein Vernehmlassungsverfahren zur titelerwähnten Vorlage eröffnet. Als Verband der Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter kantonal-bernischer Einwohnergemeinden gehören wir nicht zu den angeschriebenen Adressaten, zählen uns jedoch aufgrund der Bedeutung der Vorlage zu den interessierten Kreisen. Wir erlauben uns deshalb, zur Vorlage wie folgt Stellung zu beziehen:

Bei der OECD/G20-Steuerreform, an der sich mehr als 130 Länder beteiligen, handelt es sich für die Schweiz vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Bestimmungen und dem föderalistischen Steuersystem zweifellos um ein besonders herausforderndes Projekt. Es bestehen keine Zweifel, dass die Schweiz angesichts der drohenden politischen, wirtschaftlichen und fiskalischen Konsequenzen eine Umsetzung zeitgerecht an die Hand nehmen muss. Die vom Bundesrat mittels Bundesbeschluss vorgeschlagene Vorgehensweise und die Einführung einer Ergänzungssteuer als zusätzliche Bundessteuer erachten wir als zielführende Lösung und unterstützen sie grundsätzlich.

Die Frage betreffend eine eventuelle Beteiligung der Eidgenossenschaft an den den Kantonen durch die Ergänzungssteuer zufließenden Mehreinnahmen ist eine übergeordnete, zu welcher wir uns mangels Zuständigkeit nicht äussern. Im selben Zusammenhang in den Vernehmlassungsunterlagen nicht erwähnt sind jedoch die Gemeinden. Artikel 50 der Bundesverfassung (BV, SR 101) bestimmt, dass die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet ist und der Bund bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden zu beachten hat.

Die Gemeinden sind aufgrund der föderalen Ausgestaltung des Steuersystems von der Vorlage betroffen und sehen sich wegen der im erläuternden Bericht geäußerten Annahme, wonach keine Anpassungen kantonalen Rechts nötig sein werden, gezwungen, ihre Begehren bereits an dieser Stelle einzubringen. Konkret ergibt sich eine kommunale Betroffenheit von der Vorlage aus verschiedenen Gründen.

1. Vorab ist festzuhalten, dass die Reform leicht den oberflächlichen Eindruck hinterlässt, dass der durch die Einführung der Ergänzungssteuer angepeilte Mindeststeuersatz in Hochsteuernkantonen keine Wirkung entfalten wird. Dieser Eindruck hält einer gründlicheren Analyse nicht stand, wie das auch den Vernehmlassungsunterlagen zu entnehmen ist. So unterliegen die betroffenen Unternehmen und Unternehmensgruppen bereits heute nach Massgabe kantonalen Rechts auch der Besteuerung auf Gemeindeebene. Und gerade weil die Gemeinden nur um eine abgeleitete Steuerhoheit verfügen, befinden sich in einer besonderen Abhängigkeit von den jeweiligen kantonalen Steuergesetzgebungen. Selbst wenn international zahlreiche Detailfragen zurzeit unbeantwortet sind, dürften erhebliche Berechnungsunterschiede zur Bestimmung des steuerbaren Gewinns auf Dauer fortbestehen, wodurch die Ergiebigkeit der Ergänzungssteuer selbst in Hochsteuernkantonen nicht unbedeutend ausfallen dürften.  
Allein aus diesem Blickwinkel kann nicht hingenommen werden, dass die Kantone die neu einzuführende Ergänzungssteuer, welche technisch auch aus dem Steuersubstrat der Gemeinden entsteht, bei den Kantonen verbleiben soll und diese autonom entscheiden können, für welche Zwecke sie die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden. Wir orten hier gar einen unzulässigen Eingriff in die finanzielle Autonomie der Gemeinden.
2. Durch die unterschiedliche Berechnung der Bemessungsgrundlage für die neue Ergänzungssteuer einerseits sowie die Veranlagung der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuer andererseits droht somit eine systematische Verschiebung von kommunalem Steuersubstrat zu den Kantonen auf Verfassungsstufe verankert zu werden, indem letzteren die Erträge aus der Ergänzungssteuer kompensationslos zufallen sollen. Hervorgerufen werden die massgeblichen Differenzen nicht nur generell durch die für die Ergänzungssteuer anzuwendenden international anerkannten Rechnungslegungsstandards versus obligationenrechtliche Vorgaben für die hiesige Berechnung des steuerbaren Gewinns, sondern auch durch konkrete Unterschiede wie die Nichtberücksichtigung des Steueraufwands und weiteren, hier üblicherweise als geschäftsmässig begründete und so zum Abzug zugelassenen Aufwänden.  
Wie im erläuternden Bericht der Vernehmlassungsunterlagen dargelegt, werden die erst kürzlich im Zuge der Steuer- und AHV-Finanzierungs-Vorlage eingeführten Instrumente wie die Patentbox, dem zusätzlichen Abzug von Forschungs- und Entwicklungsaufwand und die in diesem Zusammenhang geschaffene Entlastungsbegrenzung von bis zu 70% (Artikel 25b<sup>135</sup> Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) den Effekt der unterschiedlichen Gewinnbemessung bei den betroffenen juristischen Personen zusätzlich begünstigen.
3. Die Gemeinden tragen das Risiko allfälliger fiskalrelevanter und volkswirtschaftlicher Verhaltensanpassungen betroffener Unternehmen sowie ihres ebenfalls steuerpflichtigen Personals, insbesondere auch von Mitarbeitenden des Kaders, genauso mit wie die Kantone. Die kommunale Betroffenheit ist diesbezüglich faktisch identisch mit der kantonalen.

**Aus diesen Gründen und gestützt auf Artikel 50 BV fordern wir, dass im vorgelegten Bundesbeschluss Artikel 197, Ziffer 14, Abschnitt 6 der Bundesverfassung mit einem Satz ergänzt wird, wonach die Kantone ihre Einwohnergemeinden an den Einnahmen der Ergänzungssteuer angemessen zu beteiligen und den Modus operandi gemeinsam festzulegen haben.**

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und die Berücksichtigung unserer Eingabe.

Freundliche Grüsse

**VBSS**

*Verband Bernischer Steuerverwalterinnen  
und Steuerverwalter*



Sandra Heber  
Co-Präsidentin



Daniel Puric  
Co-Präsident

## foreign banks . in switzerland .

Federal Councillor  
Ueli Maurer  
Federal Department of Finance  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 14 April 2022

### Measures implementing the OECD Minimum Tax in Switzerland

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Wir danken für die Möglichkeit, zur Implementierung in der Schweiz des OECD Minimum Tax Regelwerks Stellung nehmen zu können. Gerne nutzen wir die Gelegenheit.

Wir werden uns auf zwei für die Auslandsbanken zentrale Punkte konzentrieren. Weiter hat unser Verband an der Ausarbeitung der Stellungnahme der Schweiz. Bankiervereinigung mitgearbeitet und unterstützt deren Stossrichtung vollumfänglich.

#### **Erstens: Interkantonale Verteilung der Ergänzungssteuer**

Die Festsetzung und Erhebung der Ergänzungssteuer soll für die beteiligten Parteien so einfach wie möglich erfolgen. Daher ist auf die bestehenden Mechanismen zurückzugreifen und darauf zu verzichten, neue, dem Schweizer Steuersystem fremde Verfahren einzuführen. So kann der Betrag aufgrund der Steuererklärung errechnet werden und soll er gemäss bekannten, für die betroffenen Unternehmen bereits angewandten Schlüsseln, zwischen den begünstigten Kantonen verteilt werden. Andere Ansätze würden bloss die Komplexität erhöhen und unnötige Unsicherheit schaffen.

→ Der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz schlägt vor, die Ergänzungssteuer sowie die interkantonale Verteilung des Steueraufkommens aufgrund bekannter Mechanismen vorzunehmen.

#### **Zweitens: Rückwirkende Anwendbarkeit**

Der Verband unterstützt das vom Bundesrat im Bericht vorgeschlagene Verfahren zum Inkraftsetzen der Massnahmen. Er widersetzt sich der rückwirkenden Anwendbarkeit und unterstützt die vom Bundesrat in diesem Zusammenhang ausgesprochene Skepsis. Rückwirkung birgt die Gefahr eines Präzedenzfalles, schafft rechtliche Unsicherheit und technische Komplexität bei der Umsetzung.

→ Der Verband der Auslandsbanken in der Schweiz schlägt vor, die Massnahmen zur Einführung der OECD Mindestbesteuerung auf den 1.1.2024 in Kraft treten zu lassen.

Wir danken Ihnen sehr für die Aufmerksamkeit, die Sie unserer Stellungnahme entgegenbringen. Für Fragen steht der linksunterzeichnete zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VERBAND DER AUSLANDSBANKEN IN DER SCHWEIZ



Raoul Würzler  
Geschäftsführer



Jonathan Deney  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter



Vereinigung Schweizerischer  
Unternehmen in Deutschland

Rittergasse 12  
CH- 4051 Basel

Telefon +41 (0) 61 375 95 00

info@vsud.ch  
www.vsud.ch

Herrn Bundesrat

Ueli Maurer

Vorsteher EFD

Bernerhof

3003 Bern

E-Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Basel, 20. April 2022

**Betreff: Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung der OECD/G20-Projekte zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Die VSUD ist Ihnen bekannt als der Zusammenschluss der in Deutschland investierenden Schweizer Unternehmen aller Branchen und aller Grössenordnungen. Die Umsetzung des OECD/G20 Projekts zur Besteuerung in der Schweiz wird sich auch insbesondere auf in Deutschland investierenden Schweizer Unternehmen auswirken. Vor diesem Hintergrund bedanken wir uns für die Gelegenheit zum Vorhaben Stellung zu nehmen.

Mit der Umsetzung des OECD/G20 Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft wird sich der Fokus des Wettbewerbs der Wirtschaftsstandorte vom Steuerrecht weg zu anderen Rahmenbedingungen verschieben und sich so langfristig auch auf alle Unternehmensgruppen auswirken. Es gilt also mit der geplanten Umsetzung sowohl die unabdingbaren, internationalen Standards umzusetzen als auch die Attraktivität des Schweizer Wirtschaftsstandorts zu erhalten.

Neben einer im internationalen Umfeld relativ tiefen Unternehmensbesteuerung zeichnet sich der Wirtschaftsstandort Schweiz vor allem durch eine geringe staatliche Eingriffsdichte, vergleichsweise geringe Bürokratie und eine gute Kommunikation der staatlichen Stellen mit der Wirtschaft aus. Diese Vorteile müssen auch im Rahmen des Umsetzungsprozesses gewahrt bleiben. Es ist dabei ein Augenmerk insbesondere darauf zu legen, die negativen steuerlichen Auswirkungen der neuen Regeln für die Unternehmen möglichst gering zu halten und auf anderer Ebene auszugleichen.

International tätige Unternehmen werden sich in ihren Tätigkeitsstaaten nun mit einer Vielzahl neuer, steuerlichen Vorschriften auseinandersetzen müssen. Es ist daher zu begrüessen, dass die Schweiz rasch handelt und für die hier domizilierten Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit schafft.

Vor diesem Hintergrund ist zu befürworten, dass die Schweiz eine Ergänzungssteuer einführt, welche zum Ziel hat, auch zusätzliches Steuersubstrat, welches durch die Reform im Ausland entsteht in der Schweiz zu veranlagern und somit die in der Schweiz domizilierten Unternehmen vor Zusatzbesteuerungen und zusätzlichen Verfahren im Ausland zu schützen. Hiermit ermöglicht die Schweiz den Unternehmen das steuerliche Handling einer eventuell anfallenden

Mehrbesteuerung in gewohntem Rahmen mit den vertrauten Ansprechpartnern abzuwickeln. Dieses Vorgehen ist ausdrücklich zu begrüßen.

Wir befürworten ebenfalls das geplante, gestaffelte Vorgehen (Verfassungsnorm, temporäre Verordnung, Gesetzgebung).

Im Rahmen dieses Prozesses ist jedoch der Planungssicherheit Rechnung zu tragen und die Verfassungsnorm nicht so zu formulieren, dass auch künftige internationale Entwicklungen bereits antizipiert werden.

Ein wichtiger Standortvorteil der Schweiz war bislang, dass sie sich der internationalen Tendenz der steuerlichen Gewinnabschöpfung bei Unternehmen widersetzt. Dieser Vorteil darf nicht durch eine Formulierung verspielt werden, die bereits jetzt jedwede, internationale Entwicklungen antizipiert. Es sollte daher nur dasjenige festgeschrieben werden, was im internationalen Kontext unumgänglich ist. Es sind dies namentlich die Marktstaaten- und die Mindestbesteuerung.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die Tatsache, dass das Ausland immer ein besonderes Augenmerk auf die Schweizer Steuergesetzgebung hat. Das Verfahren zur Veranlagung sollte daher, der Schweizer Tradition folgend, möglichst schlank, konkret und mit geringem Bürokratieaufwand für die Unternehmen verbunden sein.

Eventuelle Mehreinnahmen sollen vollumfänglich den Kantonen zufließen und von diesen zur Förderung des Schweizer Wirtschaftsstandortes verwendet werden.

Vor dem Hintergrund, dass sich der internationale Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte durch die Angleichung der Steuerregimes auf das Gebiet der direkten Förderung von arbeitsplatzschaffenden Unternehmen verlagern und die Schweiz durch die mit der Reform einhergehenden Steueranpassungen an Attraktivität verlieren wird, ist es von grösster Wichtigkeit, möglichst rasch ausgleichende Massnahmen zu finden, um auch weiterhin im weltweiten Ranking der Wirtschaftsstandorte die Nase vorne zu haben. Darum gilt es – begleitend zur Umsetzung der Reform – rechtliche Voraussetzungen zu schaffen, damit der Bund und die Kantone auch in Zukunft ein pragmatisches und wirtschaftsfreundliches Unternehmensumfeld gestalten können. Hierzu müssen im Dialog mit der Wirtschaft geeignete Konzepte erarbeitet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für Rückfragen und Diskussion gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Stefanie Luckert  
Geschäftsführerin



Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten

Eidg. Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Luzern, 19. April 2022 / BK

## **Vernehmlassung zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**

Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (ZVDS) ist ein im Jahr 1996 gegründeter Verein mit Sitz in Luzern. Sie ist ein Zusammenschluss von im Steuerexpertenberuf tätigen natürlichen Personen in den Kantonen Luzern, Zug, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Uri. Die ZVDS hat sich zum Ziel gesetzt, durch Information der Öffentlichkeit, mittels Durchführung von Diskussionsabenden sowie durch Teilnahme an Vernehmlassungsverfahren einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Steuerrechts zu leisten.

An der Verfassung dieser Stellungnahme waren folgende Mitglieder unserer Vereinigung (in alphabetischer Reihenfolge) beteiligt:

Thomas Bitzi:	Bitzi Treuhand AG, Sursee
Bruno Kaech:	Gewerbe-Treuhand AG, Luzern
David Schär:	Steueramt Stadt Luzern

Mit Schreiben vom 11. März 2022 laden Sie die interessierten Kreise ein, sich zur oberwähnten Vorlage vernehmen zu lassen. Gerne nehmen wir im Namen der Zentralschweizerischen Vereinigung diplomierter Steuerexperten ZVDS dazu wie folgt Stellung:

### **Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft**

Die ZVDS ist mit der vorgeschlagenen Umsetzung der von der OECD/G20 vorgegebenen Regeln, eine Mindeststeuer für internationale Grosskonzerne einzuführen, einverstanden. Mit der "Kann"-Formulierung in Art. 129 Abs. 1 BV wird dem Bund dazu auch die notwendige Flexibilität in der Gesetz- und Verordnungsgebung gewährt, um auf die internationalen Entwicklungen entsprechend reagieren zu können.

Wir unterstützen auch den Ansatz einer schonenden Umsetzung und insbesondere die Grundsätze, dass KMU und Unternehmen unter der Umsatzgrenze von CHF 750 Mio. von den neuen Regeln nicht betroffen sind und dass der Steuerföderalismus aufrecht erhalten bleibt.

Für die ZVDS ist es wichtig zu betonen, dass die Ergänzungssteuer von den Kantonen verlangt und auch bezogen werden soll. Aufgrund der Erfahrungen bei der Umsetzung der STAF-Massnahmen ersuchen wir Sie zu prüfen, ob nicht - wie dort - eine Kann-Formulierung eingefügt werden soll, wonach die Gemeinden ebenfalls teilweise an den Einnahmen aus der Ergänzungssteuern partizipieren können.

In der neuen Verfassungsbestimmung wird von der besonderen Besteuerung grosser Unternehmensgruppen gesprochen. Der Begriff "grosse Unternehmensgruppe" ist neu und wird im Schweizerischen Steuerrecht so nicht verwendet. Wir schlagen vor, dass neu eingeführte, unbestimmte Rechtsbegriffe entweder definiert werden, dass man genau weiss, was darunter zu verstehen ist oder sie werden vermieden und mittels Verwendung anerkannter Rechtsbegriffe umformuliert.

In Abs 3 von Art. 129 BV schlagen wir zudem vor, dass Wort "vereinbar" durch "notwendig", "unerlässlich" oder "geboten" zu ersetzen. Es soll wirklich nur dann von den nachfolgenden Buchstaben a-d abgewichen werden, wenn der internationale Druck, Anpassungen vornehmen zu müssen, so gross ist, dass ein Abseitsstehen nicht zu verantworten ist.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und ersuchen Sie, unsere Auffassungen in die Bundesgesetzgebung einfließen zu lassen.

Freundliche Grüsse  
Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (ZVDS)



Bruno Kaech, Präsident

**Per Email:**

Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Alle Rechtsanwälte sind im  
Anwaltsregister eingetragen

Verantwortlicher Partner  
**Andreas Müller**  
andrew.mueller@mme.ch

Assistentin  
**Rahel Ulrich**  
rahel.ulrich@mme.ch  
+41 41 726 99 74

Zug, 20. April 2022

**Stellungnahme im Auftrag der Zuger Steuervereinigung zum Bundesbeschluss  
über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des  
OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zur beabsichtigten Anpassung der Bundesverfassung betreffend Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft. Die nachfolgenden Ausführungen erfolgen zuhanden der Zuger Steuervereinigung.

**I. Einleitende Bemerkungen**

- 1 Der vom Bundesrat ausgearbeitete Umsetzungsvorschlag bildet für die Schweiz eine gute Grundlage, um auf die geänderten Bedingungen im internationalen Standortwettbewerb reagieren zu können. Auf die Implementierung der neuen OECD/G20-Regeln zu verzichten ist keine Option. Für die betroffenen Gesellschaften wären damit erhebliche Rechtsunsicherheiten verbunden und die Schweiz würde auf Steuereinnahmen verzichten, ohne dabei an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Die nationale Umsetzung der Model-Rules muss daher so ausgestaltet werden, dass diese international akzeptiert wird.
- 2 Neben dem Inhalt der Bestimmungen ist entscheidend, ob sie in der Vernehmungsvorlage Teil der Verfassungsnorm oder bloss Teil der Übergangsbestimmungen sind. Diese Differenzierung ist entscheidend, da der Bundesgesetzgeber, wie auch im erläuternden Bericht explizit so festgehalten, nicht an die Eckwerte der Übergangsbestimmungen, sondern ausschliesslich an die verfassungsrechtliche Grundnorm gebunden sein wird. Die zentralen Grundsätze müssen daher direkt in die Verfassungsnorm aufgenommen werden.
- 3 Da die Verfassungsnorm von permanenter und die Übergangsbestimmungen von temporärer Natur sind, konzentriert sich die vorliegende Stellungnahme auf die vorgeschlagene Verfassungsnorm. Wie eingangs erwähnt, wird der Umsetzungsvorschlag des Bundesrats grundsätzlich unterstützt und es besteht die Erwartung, dass sich der Bundesgesetzgeber an die Vorgaben der Übergangsbestimmungen hält.

## II. Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Grundnorm

### A. Art. 129a Abs. 3 Ingress BV

- 4 Art. 129a Abs. 3 BV sieht in der vorgeschlagenen Fassung eine deutliche Ausdehnung der Bundeskompetenzen im Bereich des Steuerrechts vor. Diese sollen sich nicht bloss auf das vorliegend relevante OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft erstrecken, sondern dem Bundesgesetzgeber auch gleich den Handlungsspielraum schaffen, um auf künftige internationale Entwicklungen im Bereich der Unternehmensbesteuerung flexibel reagieren zu können. Künftige Abweichungen von den bewährten verfassungsmässigen Grundpfeilern des schweizerischen Steuerrechts könnten damit ohne weitere Verfassungsänderungen erfolgen. Diese Generalbevollmächtigung geht zu weit. Artikel 129a Abs. 3 BV sollte nur als Grundlage für die Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft dienen.
- 5 Sofern künftige Ereignisse miteinbezogen werden wollen, muss die Formulierung dahingehend angepasst werden, dass eine Abweichung nur dann möglich ist, wenn es für die Erfüllung der internationalen Vorgaben erforderlich ist. Wir schlagen daher folgenden Wortlaut vor:

*«Soweit es ~~mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist~~ für die Einhaltung der internationalen Vorgaben erforderlich ist, kann er zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft abweichen von:»*

### B. Art. 129a Abs. 3 lit. b BV

- 6 Gemäss Art. 129a Abs. 3 lit. b BV kann von den maximalen Steuersätzen gemäss Art. 128 Abs. 1 BV abgewichen werden. Damit umfasst die Ermächtigung sowohl die maximalen Steuersätze für natürliche Personen (Abs. 1 lit. a) als auch diejenigen der juristischen Personen (Abs. 1 lit. b). Da natürliche Personen nicht vom in Frage stehenden OECD/G20-Projekt betroffen sind, sollte die Ermächtigung auf juristische Personen, und damit auf lit. b, beschränkt werden. Wir schlagen daher folgenden Wortlaut vor:

*«den maximalen Steuersätzen gemäss Artikel 128 Absatz 1 lit. b;»*

- 7 Eine Erhöhung des Bundesteuersatzes kann zudem nur dann zur Debatte stehen, wenn internationale Entwicklungen eine Anpassung der kantonalen Steuersätze nicht akzeptieren. In einem solchen Szenario erscheint es unbestritten, dass eine Steuersatzerhöhung nicht zu Mehreinnahmen beim Bund führen sollten. Mehreinnahmen aufgrund einer Erhöhung der Bundessteuer in Abweichung des in Artikel 128 Absatz 1 lit. b BV geregelten maximalen Steuersatzes von 8.5% müssen deshalb zu 100% dem veranlagenden Kanton zustehen (siehe Rz. 10: allfälliger Anteil für veranlagende Behörde und Aufsichtsbehörde). Damit sich im Bereich der Gewinnsteuer die Ressourcenverteilung zwischen Bund und Kanton nicht verändert, muss die Verfassungsnorm entsprechend ergänzt werden.

- 8 Sowohl im erläuternden Bericht als auch in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV (Übergangsbestimmungen zu Art. 129a BV) wird festgehalten, dass die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer bei den Kantonen verbleiben. Die in Rz. 7 genannte Ergänzung zur Verfassungsnorm würde diesem Anliegen und auch zukünftigen erforderlichen Anpassungen Rechnung tragen.
- 9 Gemäss Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV (Übergangsbestimmungen zu Art. 129a BV) und dem ergänzenden Bericht soll die Ergänzungssteuer, auf Grundlage einer vom Bund festgelegten Regelung, von den Kantonen veranlagt und bezogen werden. Diese Regelung wird begrüsst. Diese Kompetenzverteilung soll ebenfalls direkt in der Verfassung verankert werden.
- 10 Die zuständige veranlagende Behörde kann für ihren Aufwand einen Anteil der zusätzlichen Einnahmen erhalten (unter Berücksichtigung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips).

\*\*\*\*\*

Im Namen der Zuger Steuervereinigung danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Andreas Müller



Joel Bernhard

Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Vorsteher EFD  
Bundesgasse 3  
Bernerhof  
3003 Bern

per E-Mail:  
[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Zürich, 20. April 2022

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1'100 Unternehmen am Wirtschaftsstandort Zürich und setzt sich für eine wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Wir erlauben uns deshalb, zur vorliegenden Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

**Position der ZHK**

*Die ZHK unterstützt das Vorgehen des Bundesrates zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft und die Vorlage, wie sie zur Vernehmlassung vorliegt. Diese ist notwendig, um die OECD/G20-Reform fristgerecht umsetzen und Planungssicherheit für Schweizer Unternehmen schaffen zu können.*

*Die Übernahme der OECD-Mindestbesteuerung in das nationale Recht erlaubt es, betroffene Unternehmen vor Zusatzbesteuerung und zusätzlichen Steuerverfahren im Ausland zu schützen. Wichtig ist zudem, dass die rechtliche Beschränkung auf grosse internationale Konzerne rein inländisch orientierten KMU Sicherheit gibt, dass sie von der Mindestbesteuerung nicht betroffen sind. Gleichzeitig ist die Verfassungsänderung flexibel genug, damit für auftretende Fragen bei der Umsetzung Antworten gefunden werden können. Die zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer sollen grundsätzlich den Kantonen zukommen – und diesen Grundsatz gilt es in der Verfassung selber zu verankern und nicht nur in den Übergangsbestimmungen. Aus Sicht des Wirtschaftsstandorts Zürich ist entscheidend, dass es gelingt, die grossen, global tätigen Unternehmen am Standort zu halten, denn sie schaffen Arbeitsplätze, generieren Steuereinnahmen und fördern die Innovation.*

## **Im Einzelnen:**

Mit dem OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ändern sich die Rahmenbedingungen des internationalen Steuerwettbewerbs grundlegend. Die ZHK bezweifelt, dass die Zielsetzungen des Projektes – insbesondere die Stabilisierung des internationalen Steuersystems durch kohärente, gemeinsame, global akzeptierte Regeln – auf diese Weise erreicht werden können. Das OECD/G20 Steuerprojekt wird aller Voraussicht nach nicht zu einer Nivellierung des Wettbewerbs um Firmen und Wertschöpfung führen. Vielmehr wird dieser verlagert, teilweise weg vom Steuerbereich in andere, wettbewerbsverzerrende Bereiche wie die staatliche Direktförderung. Jedoch gilt es, die Änderungen zu akzeptieren, denn sie entsprechen der internationalen Vereinbarung und die Schweiz kann sich dem neuen internationalen Steuersystem nicht entziehen.

### **Standortattraktivität muss erhalten bleiben**

Wettbewerbsfähige steuerlichen Rahmenbedingungen haben in den letzten 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 Gesellschaft stark profitiert haben, gilt es weiterzuführen. Die Schweiz muss auch in Zukunft ein weltweit erstrangiger Standort für wertschöpfungsstarke Aktivitäten sein. Die aktuelle Vorlage zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts stellt zwar die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Lösung bereit. Sie ist jedoch keine Antwort auf die Tatsache, dass die Schweiz an steuerlicher Wettbewerbsfähigkeit verlieren wird. Die ZHK teilt die Besorgnis des Bundesrats, dass für «Bund, Kantone und Gemeinden [...] ein weiteres Mal Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen auf dem Spiel» stehen (Erläuternder Bericht, S. 7). Ohne umsichtige, ausdrücklich auf die Wahrung der Schweizer Standortstärke fokussierte weitere Reformschritte droht der Schweiz ein nicht unerheblicher Schaden, werden doch heute bestehende Standortnachteile (z.B. hohes Kostenniveau in der Schweiz) zukünftig noch stärker ins Gewicht fallen.

Die ZHK verlangt deshalb, dass Bund und Kantone den rechtlichen Rahmen für begleitende Massnahmen zur Stärkung der Standortattraktivität rasch klären, so dass zielführende – und nicht wettbewerbsverzerrende - Massnahmen mit dem Inkrafttreten der Mindestbesteuerung umgesetzt werden können. Es liegt im Interesse der Schweiz, dass die heutige Firmensubstanz erhalten und über die Zeit weiter ausgebaut werden kann. Den finanziellen Spielraum dafür liefern die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer.

### **Zufluss und Verwendungszweck der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer**

Dass die zusätzlichen Steuereinnahmen den Kantonen zufließen, erachtet die ZHK als sachgerecht, denn es sind die Kantone, die durch die Pflicht zur Erhebung der Ergänzungssteuer einen Verlust an steuerlicher Attraktivität erleiden. Zudem variiert die Betroffenheit der Kantone stark je nach kantonaler Steuerpolitik sowie Anzahl, Grösse, Branchen und Aktivitäten betroffener Firmen. Standortmassnahmen werden deshalb am effizientesten und wirksamsten autonom durch die betroffenen Kantone getroffen. In jedem Fall sind die Mittel der Ergänzungssteuer für den Erhalt der Standortattraktivität und mit dem Ziel des Verbleibs der neu höher besteuerten Unternehmen zu verwenden. Die Verwendung für andere, wirtschaftsferne Zwecke lehnt die ZHK ab.

## **Anspruch der Kantone ist in der Bundesverfassung zu verankern**

Die Frage, wer Anspruch auf die Einnahmen der Zusatzsteuer hat, soll gemäss Vernehmlassungsvorschlag "nur" in den Übergangsbestimmungen geregelt werden. Eine solche Regelung hat nur vorübergehend Bestand. Der Gesetzgeber hätte im Rahmen des nachgelagerten Gesetzgebungsverfahrens die Möglichkeit, die Einnahmen anders zuzuteilen. Der Gesetzgeber wird lediglich an die verfassungsrechtliche Grundnorm gebunden sein. Durch die unklare Regelung droht ein erhebliches finanzielles Risiko für die Kantone. Kantonale Massnahmen könnten durch die Rechtsunsicherheit erschwert und behindert werden. Dies ist nicht im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz. **Die ZHK fordert, dass im Interesse der Rechtssicherheit in der Grundnorm der Bundesverfassung der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer verbindlich festgeschrieben wird.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse  
**Zürcher Handelskammer**



Dr. Regine Sauter  
Direktorin



Roman Obrist  
Leiter Wirtschaftspolitik