



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Mail: 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 begrüssen, 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