

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement
BR Ueli Maurer
Vorsteher EFD
E-Mail an: 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