

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2021/551 von Stefan Degen: «Freiwillig höhere Besteuerung Juristischer Personen aufgrund BEPS»

2021/551

vom 25. Januar 2022

1 Text der Interpellation

Am 2. September 2021 reichte Stefan Degen die Interpellation 2021/551 «Freiwillig höhere Besteuerung Juristischer Personen aufgrund BEPS» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Unter der Leitung von OECD und G20 haben sich Anfang Juli hundertzweiunddreissig Staaten auf eine Neuordnung der Besteuerung von internationalen Grosskonzernen geeinigt. Ursprünglich auf Digitalkonzerne zugeschnitten, ist das Projekt inzwischen zu einer eigentlichen Monsterreform herangewachsen – basierend auf zwei Säulen: der Verschiebung von Steuerkompetenzen in die Marktländer (1. Säule) und der Einführung einer globalen Mindestbesteuerung (2. Säule).

Beim zweiten Punkt sind internationale Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 750 Millionen Euro betroffen, was in der Schweiz auf schätzungsweise rund zweihundert Konzerne und mehrere Tausend Tochtergesellschaften ausländischer Firmen zutrifft (Finanz und Wirtschaft 27.07.2021 – ein globales Steuerkartell entsteht).

Als Aktionspunkt 3 des BEPS-Projekts (Base Erosion and Profit Shifting) wird die Hinzurechnungsbesteuerung empfohlen. Immer mehr Staaten setzen dieses Regime um. Für betroffene Konzerne ist dieses Prinzip unattraktiv, da sie damit in ihrem Stammland Gewinne besteuern müssen, die sie nie erhalten haben. Unter gewissen Umständen kann es somit für eine Unternehmung attraktiver sein, für eine Tochtergesellschaft freiwillig eine höhere Besteuerung zu wählen. Dies ist in diversen Kantonen bereits möglich, nicht aber im Kanton Basel-Landschaft. Die freiwillige Erhöhung im gesetzlichen Rahmen wäre ein Verzicht auf tiefe Besteuerung, diese gibt es beispielsweise im Kanton Zug. Demgegenüber gibt es auch die automatische Höherbesteuerung, diese kennen z.B. die Kantone Luzern und Schwyz.

Eine mögliche freiwillige Höherbesteuerung macht unseren Kanton als Wirtschaftsstandort attraktiver und schützt gleichzeitig die KMU und überhaupt die heimische Wirtschaft, indem eine generelle Höherbesteuerung vermieden wird.

Folgende Fragen stellen sich:

- *Erachtet der Regierungsrat eher die automatische Höherbesteuerung gemäss Luzern und Schwyz oder die freiwillige Anpassung gemäss Zug als zielführend?*

- *Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, Massnahmen wie die oben beschriebenen, bereits im Vorfeld umzusetzen, damit unser Kanton für Unternehmen aus Staaten mit dem genannten Regime interessant bleibt bzw. wieder wird?*
- *Ist der Regierungsrat gewillt, alles in seiner Macht Stehende zu tun, damit die KMU in unserem Kanton durch allfällige BEPS-Massnahmen nicht bestraft werden?*

2 Einleitende Bemerkungen

2.1 Ausgangslage

Am 8. Oktober 2021 haben 137 von 141 Mitgliedsländern des Inclusive Framework der OECD¹, darunter die Schweiz, die bereits im Juli 2021 veröffentlichten Eckwerte zur künftigen Besteuerung von grossen, international tätigen Unternehmen konkretisiert (vgl. Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Besteuerung digitalisierte Wirtschaft²). Die neuen Regeln sind in zwei Säulen gegliedert und werden grosse, international tätige Unternehmen betreffen:

- Säule 1 sieht eine Verschiebung von Besteuerungsrechten in Marktstaaten vor. Unternehmen mit über 20 Milliarden Euro Jahresumsatz und über 10 Prozent Gewinnmarge müssen einen Teil ihres Gewinns im Marktgebiet versteuern. Dies dürfte in der Schweiz lediglich eine einstellige Zahl von Grossunternehmen betreffen.
- Säule 2 sieht die Einführung einer Mindestbesteuerung von 15 Prozent für international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro vor. Basis wird eine international vereinheitlichte Bemessungsgrundlage sein. Die Mindestbesteuerung von 15 Prozent muss jeweils pro Staat erreicht werden. Wird die Mindestbesteuerung in einem Staat nicht erreicht, so soll die Differenz zwischen der effektiven Steuerbelastung und der geforderten Mindeststeuerbelastung nach bestimmten Regeln in anderen Staaten, in dem der Konzern ansässig ist, nachbesteuert werden. Von der Mindestbesteuerung dürften in der Schweiz rund 200 Unternehmen mit Konzernsitz in der Schweiz und rund 2'000 Tochtergesellschaften ausländischer Konzerne betroffen sein.

Im laufenden Jahr will die OECD die Details fortlaufend erarbeiten und konkretisieren. Bis dahin werden diverse Punkte der Umsetzung noch offenbleiben.

Der Zeitplan der OECD sieht ein Inkrafttreten für das Jahr 2023 vor. Bei der Mindestbesteuerung ist eine gestaffelte Einführung vorgesehen. Die Möglichkeit zur gestaffelten Einführung der Massnahme nützt Ländern wie der Schweiz mit einem vergleichsweise langen Gesetzgebungsprozess. Eine Umsetzung bis 2023 ist in der Schweiz nicht möglich und selbst bis 2024 eine Herausforderung.

Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie das Schweizer Steuersystem diesen globalen Entwicklungen begegnen soll, um einerseits das eigene Steuersubstrat zu erhalten und andererseits den internationalen Konzernen weiterhin attraktive Rahmenbedingungen bieten zu können.

2.2 Lösungsansätze

Am 13. Januar 2022 hat der Bundesrat informiert, wie die OECD-Mindestbesteuerung in der Schweiz umgesetzt werden soll. Er hat folgende inhaltliche Eckwerte verabschiedet:

¹ Stand Nov. 2021: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

² https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/digit_finanzsektor/best_digit_wirtschaft.html

Sicherstellen der Mindeststeuer bei international tätigen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro

Die Schweiz strebt eine zusätzliche Steuerbelastung für die von der Mindestbesteuerung betroffenen Unternehmen an, um das globale Niveau von 15 Prozent zu erreichen. Das entsprechende Steuersubstrat soll nicht dem Ausland überlassen werden. Es sollen sich jedoch nur für Unternehmen, die von der globalen Mindestbesteuerung betroffen sind, Änderungen ergeben; nicht hingegen für rein national orientierte Unternehmen und die KMU.

Erheben der zusätzlichen Steuern durch die Kantone

Die zusätzlichen Steuereinnahmen fliessen den Kantonen zu. Die bewährten Kompetenzen der Kantone für die Veranlagung der Gewinnsteuern sollen beibehalten werden.

Die zusätzlichen Steuereinnahmen unterliegen den allgemeinen Regeln des Nationalen Finanzausgleichs

Das bestehende Regelwerk des Nationalen Finanzausgleichs muss nicht angepasst werden. Die Auswirkungen auf den Finanzausgleich können aber erst eruiert werden, wenn feststeht, wie die Mehreinnahmen sich auf die Kantone verteilen.

Die Kantone werden eigenständig über Massnahmen zugunsten des Standorts entscheiden

Gewisse Unternehmen werden höher belastet werden. Die Kantone werden autonom entscheiden, wozu sie die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden. Die Umsetzung der Mindeststeuer verschafft ihnen finanzpolitischen Spielraum, um dem drohenden Verlust an Standortattraktivität entgegenzuwirken.

Die Anpassung des Schweizer Rechts an die Mindestbesteuerungsregeln bedarf mehr Zeit, als dies die OECD vorsieht, zumal die technischen Vorgaben der OECD erst im Verlauf 2022 vorliegen werden. Um unter Einbezug des Parlaments, der Kantone und des Volks den Zeitplan einhalten zu können, will der Bundesrat eine neue Verfassungsgrundlage schaffen. Darüber soll im Juni 2023 abgestimmt werden. Auf dieser Basis erlässt der Bundesrat eine temporäre Verordnung, welche die Mindeststeuer auf den 1. Januar 2024 umsetzt. Anschliessend können ohne Zeitdruck die Gesetzesgrundlage in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erarbeitet und die Verordnung abgelöst werden.

2.3 Stand im Kanton Basel-Landschaft

Die Senkung der Gewinnsteuersätze ist ein zentraler Teil der kantonalen Umsetzung der STAF³. Mit der SV17 hat der Kanton Basel-Landschaft das Unternehmenssteuerrecht angepasst und eine gestaffelte Senkung des effektiven Gewinnsteuersatzes bis ins Jahr 2025 auf 13,45 Prozent beschlossen.

Ob und in welchem Ausmass Baselbieter Unternehmen von der Mindestbesteuerung betroffen sind, lässt sich noch nicht feststellen. Berechnungsbasis wird eine international vereinheitlichte Bemessungsgrundlage sein, deren Details im Verlauf des laufenden Jahres bekannt werden. Die neue Mindeststeuer von 15 Prozent lässt sich nicht mit einer Steuerbelastung von 15 Prozent gemäss Schweizer Steuerrecht vergleichen. Ein Unternehmen in einem Tiefsteuernkanton kann im Einzelfall die Mindeststeuer erreichen, ein Unternehmen in einem Hochsteuernkanton kann sie im Einzelfall unterschreiten. Ob die Mindeststeuer also unterschritten wird, hängt vom konkreten Einzelfall ab.

Mit den neuen Regeln dürfte vor allem in einer dynamischen Betrachtung die steuerliche Attraktivität als gewichtiger Standortfaktor der Schweiz an Bedeutung verlieren. In den Vordergrund treten vermehrt Standortfaktoren wie Sicherheit (rechtlich, politisch), Stabilität, Dienstleistungsqualität, hoher Ausbildungsstandard, hohe Behördenqualität, etc. Hier sind die Schweiz und insbesondere

³ Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung vom 28. September 2018 (STAF)

auch der Kanton Basel-Landschaft nach wie vor sehr gut positioniert. Trotzdem werden auch im Baselbiet Massnahmen zu ergreifen sein, um dem drohenden Verlust an Standortattraktivität etwas entgegenzusetzen zu können. Es wird mit der Einführung der Mindestbesteuerung eine zunehmende Herausforderung, multinationale Gesellschaften zu einer Ansiedlung in der Schweiz bzw. im Kanton Basel-Landschaft zu bewegen oder sie davon abzuhalten, ihren Sitz oder ihre Aktivitäten ins Ausland zu verlegen.

3 Beantwortung der Fragen

3.1 *Erachtet der Regierungsrat eher die automatische Höherbesteuerung gemäss Luzern und Schwyz oder die freiwillige Anpassung gemäss Zug als zielführend?*

Wenn die Schweiz auf die Einführung der Mindestbesteuerung verzichten würde, könnten andere Staaten bei den betroffenen Unternehmen die Differenz besteuern. Davon wären auch Unternehmen im Kanton Basel-Landschaft betroffen. Auf Steuereinnahmen zugunsten anderer Staaten zu verzichten, macht aber keinen Sinn. Daher ist Handlungsbedarf gegeben. Dieser ist jedoch gesamtschweizerisch und koordiniert anzugehen, wie es vom Bundesrat vorgeschlagen wird.

Zurzeit stehen drei Modelle im Vordergrund:

- Bei der **Zusatzsteuer** würde eine zusätzliche Steuer erhoben, die dem Unterschied zwischen der erforderlichen effektiven Mindestbesteuerung von 15 Prozent und der in der Schweiz effektiv erhobenen Steuer entspricht.
- Die **Alternativsteuer** käme der Einführung einer auf den OECD-Standards basierenden, neuartigen Besteuerung gleich. Die Unternehmen könnten dann wählen, nach welchem Modell sie besteuert werden wollen.
- Die **alternative Mindeststeuer** ist eine hybride Variante: Sie bestimmt zuerst die zu erreichende steuerliche Belastung, um dem internationalen Mindeststeuersatz zu entsprechen. Auf dieser Grundlage kann anschliessend der im Vergleich zur Schweizer Besteuerung «fehlende» und zu bezahlende Steuerbetrag berechnet werden.

Welches dieser Modelle für die Besteuerung von Grosskonzernen zu favorisieren ist, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beurteilt werden. Es sind noch zu viele Fragen ungeklärt. Zu beachten ist auch, dass die internationale Akzeptanz von Hinzurechnungsbesteuerungsregelungen umstritten ist. Es gibt Staaten (wie z. B. die USA), die eine freiwillige oder automatische Hinzurechnungsbesteuerung für Grosskonzerne nicht akzeptieren. Daher ist es umso wichtiger, dass die Mindestbesteuerung in der Schweiz so umgesetzt wird, dass sie von der OECD akzeptiert wird. Massgebend werden hier die Vorgaben des Bundes in der Verfassung und in der neu zu erlassenden, temporären Verordnung sein.

3.2 *Könnte sich der Regierungsrat vorstellen, Massnahmen wie die oben beschriebenen, bereits im Vorfeld umzusetzen, damit unser Kanton für Unternehmen aus Staaten mit dem genannten Regime interessant bleibt bzw. wieder wird?*

Eine vom Bund koordinierte Vorgehensweise verspricht Lösungen, die international Bestand haben. Bei deren Erarbeitung werden Bund, Kantone sowie Städte und Gemeinden eng zusammenarbeiten. Der Fahrplan ist eng und es dürften bald konkretere Umsetzungsvorschläge bekannt werden. Daran will sich der Regierungsrat orientieren. Er erachtet eigene Massnahmen zur Sicherstellung der Mindestbesteuerung unter Berücksichtigung der neuesten Entwicklung nicht für notwendig.

3.3 *Ist der Regierungsrat gewillt, alles in seiner Macht Stehende zu tun, damit die KMU in unserem Kanton durch allfällige BEPS-Massnahmen nicht bestraft werden?*

Der Bundesrat hat in seinen Eckwerten klar und deutlich festgehalten, dass von der globalen Mindestbesteuerung nur multinationale Unternehmen betroffen sein sollen, die die Voraussetzungen gemäss den OECD-Regeln erfüllen (Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro). Für rein national

orientierte Unternehmen und die KMU soll sich nichts ändern. Die Anwendung von Mindestbesteuerungsregeln ausschliesslich für internationale Konzerne unter Beibehaltung der aktuellen Steuerbelastung für die übrigen Baselbieter Unternehmen ist auch für den Regierungsrat ein zentrales Anliegen. Es darf nicht sein, dass die KMU-Wirtschaft wegen der OECD-Mindestbesteuerung steuerlich stärker belastet wird. Hierfür wird sich der Regierungsrat weiterhin konsequent einsetzen.

Liestal, 25. Januar 2022

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich