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 Verfassungsstufe 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