

Stand 14. September 2021

Faktenblatt zum

OECD/G20-Projekt zur «Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft»

1. Ausgangslage

Mit dem auf zwei Säulen basierenden Projekt zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft soll die internationale Unternehmensbesteuerung angepasst werden. In Säule 1 sollen grosse Digital- und andere Konzerne einen grösseren Anteil ihrer Gewinne in den Absatzstaaten versteuern. Dies geschieht über den sog. Betrag A. In Säule 2 sollen grosse Unternehmen in allen ihren Tätigkeitsstaaten einer Mindestbesteuerung unterliegen. Die Arbeiten werden vom OECD-Sekretariat im Auftrag der G7 und G20 geleitet. Beschlossen wird über das Projekt vom rund 140 Staaten umfassenden «OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS» (IF).

Anfang Oktober 2020 verabschiedete das IF je einen von der OECD verfassten Bericht (Blueprint) mit technischen Vorgaben zu den beiden Säulen. Gleichzeitig wurde bis Mitte Dezember 2020 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Entgegen dem ursprünglichen Zeitplan konnte das IF allerdings zu vielen technischen Punkten keine Einigung erzielen. Auch zu den für die Länder und Unternehmen finanziell bedeutsamen politischen Punkten (z.B. Höhe des Mindeststeuersatzes, Parameter Betrag A) konnte keine Einigung vorgelegt werden. Die Projektarbeiten des OECD-Sekretariats wurden deshalb ab Februar 2021 mit dem Ziel fortgeführt, die technisch sehr komplexen Vorschläge zu vereinfachen und bis Mitte 2021 eine Einigung zu präsentieren. Dies gelang teilweise und im Juli 2021 haben die G20 sowie fast das gesamte IF die folgenden Punkte beschlossen:

- Die weltweit grössten Unternehmen (mind. 20 Mrd. EUR Umsatz) müssen mindestens 20% desjenigen Gewinns, der 10% Gewinnmarge übersteigt, in den Absatzländern versteuern
- Im Gegenzug sollen insbesondere alle «Digital Service Taxes» und ähnliche unilateralen Instrumente abgeschafft werden
- Eine Mindeststeuerrate von mindestens 15% soll für jedes Land sichergestellt werden.
- Die Arbeiten sollen bis Oktober 2021 finalisiert werden inklusive eines Implementierungsplans, der ab 2023 greifen soll.

Es sei jedoch angemerkt, dass nach wie vor grosse Meinungsverschiedenheiten bei den involvierten IF Staaten bezüglich der Details besteht und die grosse Zustimmung zu den obigen Punkten nur zustande kam, weil sie noch konzeptionell gehalten wurden und die Länder das Projekt nicht abbrechen wollten.

Eine wichtige Rolle spielt für das OECD-Projekt die neue US-Administration unter Präsident Biden. Ihre konstruktive Haltung führte dazu, dass die im Winter stockenden Verhandlungen weitergeführt werden konnten, insbesondere durch [ihre Pläne zur Ausgestaltung des Digitalbesteuerungsprojekts](#), welche im April 2021 vorgestellt wurden und auf denen die vom IF beschlossenen Punkte im Wesentlichen basieren. Darin wurde für die Säule 1 vorgeschlagen (entgegen den Plänen der OECD im Blueprint), die Umverteilung zu den Marktstaaten über den sog. Betrag A nicht mehr auf grosse Gesellschaften mit «Automated Digital Services» oder «Consumer Facing Businesses» zu beschränken, sondern sich zunächst auf die grössten und profitabelsten Konzerne der Welt (rund 100 Konzerne) zu fokussieren, unabhängig ob sie Digitalkonzerne sind oder nicht. Das heisst, dass der überwiegende Teil des Betrags A von klassischen Industriekonzernen stammen dürfte, welche über ihre Vertriebsgesellschaften in den Marktstaaten ja schon heute substantielle



Steuerzahlungen leisten. Zu diesen gehören selbstverständlich auch Schweizer Konzerne wie Nestlé, Novartis oder Roche, aber auch zahlreiche andere europäische Konzerne wie SAP oder die französischen Luxusgüterkonzerne.

Ein weiterer Teil des US-Vorschlags war auch die Bedingung, dass die von vielen Staaten vorgesehenen oder bereits eingeführten Digital Service Taxes wieder abgeschafft werden. Deshalb stellt sich auch die Frage wie es mit der EU Digital Levy weitergehen wird.

Schliesslich betonten die USA wenig erstaunlich die Wichtigkeit von Mindeststeuern (Säule 2) zur Einschränkung des ihres Erachtens ruinösen internationalen Steuerwettbewerbs (race to the bottom). Dies auch, weil die USA seit der Steuerreform 2017 bereits einen eigenen Mindeststeuersatz von 10.5 Prozent anwendet, den die Biden Administration gern auf 21% erhöhen würde.

Bei der Unterstützung des OECD Projekts ist die US Administration nicht uneigennützig: Sie will zur Finanzierung von Verbesserungen der US-Infrastruktur und diverser neuer Sozialprojekte die Unternehmenssteuern in den USA deutlich erhöhen und zahlreiche wirtschaftsfreundliche Sonderregeln eliminieren, wie sie im März 2021 im [«American Jobs Plan»](#) bekanntgab. Um sich mit diesen Steuererhöhungen nicht wirtschaftlich ins Abseits zu manövrieren und damit die notwendige parlamentarische Mehrheit im US-Kongress zu gefährden, müssen die neuen internationalen Vorgaben von Säule 1 und Säule 2 auf die US-Pläne abgestimmt werden. Am wichtigsten hierfür ist die Einführung möglichst hoher internationaler Mindeststeuersätze (Säule 2). Denn dadurch können US- aber auch europäische oder asiatische Unternehmen im Rahmen von «America first» dazu gebracht werden, Fabriken und Forschungseinrichtungen wieder vermehrt in den USA einzurichten. Hierfür müssen im Standortwettbewerb andere Faktoren als attraktive Unternehmenssteuern massgebend sein. Zu den von den USA diesbezüglich verwendeten Faktoren gehören insbesondere verschiedenartigste Beihilfen/Subventionen für die Schaffung und den Erhalt von Forschungs- und Produktionsarbeitsplätzen oder der Erlass staatlicher Forderungen (z.B. von Sozialversicherungsabgaben). Demgegenüber sind solche Instrumente in der Schweiz weitgehend verpönt und werden wenig eingesetzt, obwohl sie auch von wichtigen europäischen Ländern wie Frankreich und Grossbritannien in erheblichem Umfang genutzt werden.

Zu Säule 1:

Der Beschluss von IF und G20 hat die viel zu komplizierten Regeln des Blueprints massiv vereinfacht. Neu sind nur noch die grössten und profitabelsten globalen Konzerne betroffen, unabhängig, ob es sich um «Digital»-Firmen handelt oder nicht. Dennoch stehen hier noch Antworten zu vielen technischen Details aus (z.B. Segmentierung oder Streitbeilegung), die auch politisch bedeutsam sein könnten.

Sollte bei Säule 1 eine Übereinkunft gefunden werden, geht es allerdings noch mehrere Jahre, bis die neuen Besteuerungsregeln global in Kraft treten. So braucht die Umsetzung von Säule 1(i.) ein Multilaterales Abkommen, (ii.) global anwendbare Detailausführungen (OECD-Guidance) und (iii.) Anpassungen des innerstaatlichen Rechts. Alle diese Schritte brauchen mehrere Jahre Vorbereitungszeit und die Massnahmen müssen global zum gleichen Zeitpunkt eingeführt werden (wodurch das anvisierte Startdatum 2023 sehr optimistisch erscheint).

Zu Säule 2:

Deutlich weiter sind die OECD-Arbeiten bei Säule 2 (Mindestbesteuerung) fortgeschritten. Allerdings dürfte insbesondere die neue US-Administration bis im Oktober gar nicht an einer Einigung interessiert sein. Gelingt die US-Steuerreform, könnten die USA auf globaler Ebene noch höhere Mindeststeuern als die aktuell diskutierten 15 Prozent durchsetzen wollen (was gewisse andere Länder unterstützen würden).

Da bei Säule 2 gegenüber dem Blueprint keine gewaltigen technischen Anpassungen kommuniziert wurden, beruhen die nachfolgenden technischen Erläuterungen weiterhin auf dem Säule 2 Blueprint vom Oktober 2020. Der wichtigste aktuell diskutierte Themenbereich bei Säule 2 ist, ob



vom komplizierten carry forward-Ansatz zum deferred tax accounting-Ansatz gewechselt werden soll.

Für weitere Informationen zur Säule 2 siehe [SwissHoldings-Mai-Update 2021](#).

2. Interessenlage / weiteres Vorgehen

Angesichts der zahlreichen Hindernisse und der grossen Bedeutung der noch zu fällenden Entscheide erscheint der vom IF befürwortete Zeitplan äusserst ambitiös. In welchen der strittigen Punkte bis Oktober 2021 mehr Klarheit besteht, dürfte genauso interessant werden, wie die Fragen, ob die Biden-Administration für Ihre US-Steuerpläne bis dahin eine Mehrheit im US-Senat findet. Einige technische Details von Säule 1 und Säule 2 dürften deshalb wohl eher im Frühjahr 2022 vorliegen. Wegen der divergierenden Positionen zahlreicher Staaten ist auch ein Scheitern des Projekts weiterhin nicht ausgeschlossen, insbesondere wenn es im US-Kongress keine Mehrheit für eine Erhöhung des heutigen Mindeststeuersatzes von 10.5% gibt und die anderen IF Länder auf einem Satz von mindestens 15% beharren.

Obwohl die sich abzeichnenden Vorgaben nicht auf die Interessen der Schweiz zugeschnitten sind, ist eine internationale Einigung einem Scheitern des Projekts vorzuziehen. So sind global einheitliche Standards anstelle eines Dschungels unterschiedlicher Normen in einer Vielzahl von Staaten auch im Interesse der Schweiz. Scheitert das Projekt, droht die Einführung von Digital Service Taxes und/oder unilateralen Mindestbesteuerungsregeln - möglicherweise mit Quellensteuern - in einer Vielzahl von Ländern.

Deshalb geht es für die Schweiz im Rahmen der OECD-Arbeiten der kommenden Monate hauptsächlich darum, den Anwendungsbereich schädlicher neuer Regeln und die wirtschaftlichen Folgen möglichst einzuschränken sowie den administrativen Aufwand für die Unternehmen auf ein erträgliches Niveau zu reduzieren. Auch bei den Massnahmen zur Verbesserung der Rechtssicherheit besteht noch erhebliches Verbesserungspotential.

Bei Säule 1 ist ein prinzipienbasiertes und ausgewogenes Modell anzustreben. Die im US-Vorschlag vorgesehene Gleichbehandlung von traditionellen Industriekonzernen und Digitalkonzernen führt im Endeffekt zur Fortführung ihrer Ungleichbehandlung bzw. der Privilegierung von Digitalkonzernen. Der Ausgleich zwischen den Innovationsbestrebungen im Hauptsitzstaat und den Vertriebsaktivitäten in den Marktstaaten ist essenziell für den Erfolg eines solchen neuen Besteuerungsmodells.

Als innovationsorientiertes Land mit einem starken Forschungs- und Entwicklungsstandbein und vielen Prinzipalgesellschaften werden Schweizer Konzerne und Konzerngesellschaften wahrscheinlich häufiger Residualgewinne erzielen, die gemäss Säule 1 mit grossen Marktstaaten geteilt werden müssen. Im Interesse des Forschungs- und Managementstandorts Schweiz muss die Umverteilung zugunsten der Marktstaaten moderat bleiben.

Bei den weiteren Säule 2-Arbeiten ist entscheidend, dass der Mindeststeuersatz auf keinen Fall über 15 Prozent ansteigt. Hier besteht die Gefahr, dass die Biden-Administration zusammen mit ausgewählten EU-Staaten wie Deutschland oder Frankreich eine weitere Erhöhung des Mindeststeuersatzes anstreben. Gewinnsteuern sind aus wissenschaftlicher Sicht schädlich für Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Gerade vor dem Hintergrund der Corona-Schäden in vielen Volkswirtschaften wäre es gefährlich, noch höhere Mindeststeuersätze zu beschliessen und den Wettbewerb auszuschalten. Der Wettbewerb um internationale Unternehmen über moderate Mindeststeuern muss weiterhin zulässig sein. Intransparente andere Instrumente sind keineswegs die bessere Wahl.



Die sich abzeichnenden Vorgaben des OECD-Digitalbesteuerungsprojekts sind nicht im Interesse der Schweiz. Dennoch sollte die Schweiz die Vorgaben in weiten Teilen übernehmen. Würde die Schweiz sich weigern beispielsweise die Mindestbesteuervorgaben umzusetzen, würde dies der Schweizer Wirtschaft und dem Schweizer Fiskus mehr schaden als nützen. Das zusätzliche Steuersubstrat aus der Mindestbesteuerung würde statt in die Schweiz einfach ins Ausland fließen und Schweizer Unternehmen wären ständigen Konflikten mit ausländischen Steuerbehörden ausgesetzt. Schweizer Wirtschaft und Fiskus wären damit die grossen Verlierer der neuen internationalen Vorgaben.

Der Zeitplan der OECD zur Umsetzung der neuen Vorgaben ist äusserst ambitiös (Einführung der Mindeststeuervorgaben bereits im Jahr 2023). Auch wenn dieser Zeitplan im Lauf der weiteren OECD-Arbeiten noch etwas realistischer ausgestaltet werden wird, dürften die Zeitvorgaben ambitiös bleiben und mit dem langsamen Schweizer Gesetzgebungsverfahren schwer in Einklang zu bringen sein. Die Schweiz kann deshalb nicht warten, bis die letzten Details der neuen Vorgaben bekannt sind. Sie muss den Gesetzgebungsprozess bereits jetzt mit Vehemenz in Gang setzen, damit im Zeitpunkt der Genehmigung der neuen Vorgaben die Schweiz bereits den Vernehmlassungsprozess beginnen kann. Erste wichtige Vorarbeiten wurden bereits begonnen. Diese Arbeiten müssen unter Einbezug der Wirtschaft zielgerichtet weitergeführt werden.

Punkto Schweizer Umsetzung ist SwissHoldings der Ansicht, dass bestehende Strukturen, die sich über lange Jahre bewährt haben, nicht ohne Not angepasst werden sollten. So ist SwissHoldings skeptisch, dass die Veranlagung der Mindeststeuer von den Kantonen an den Bund übertragen werden sollte. Die Veranlagung der Gewinnsteuer ist Aufgabe der Kantone. Im Lead sollten auch bei der Mindeststeuer deshalb weiterhin die Kantone sein. Auch sollte nicht unter dem Deckmantel der GloBE-Vorgaben die Steuerautonomie der Kantone oder der Wettbewerb unter den Kantonen aufgehoben werden. Die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer gehören deshalb den Kantonen und nicht dem Bund. Dabei sollten jene Kantone die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer anteilig erhalten, deren Unternehmen diese auch bezahlt haben. Auf Umverteilungen beispielsweise zugunsten des Kantons Bern und zulasten des Kantons Zug ist zu verzichten. Umverteilungen zwischen den Kantonen haben über den interkantonalen Finanzausgleich zu erfolgen. Generell sind bei der Schweizer Umsetzung folgende Aspekte zentral:

- Internationale Akzeptanz
- Einfache gesetzgeberische und administrative Umsetzung
- Sicherung der Standortattraktivität
- Einhaltung internationaler Zeitvorgaben
- Hohe Flexibilität
- Anerkennung der Mindestbesteuerung insbesondere auch aus US-amerikanischer Sicht

Bei einem Mindeststeuersatz von 15 Prozent wird die Schweiz neue Instrumente finden müssen, um die besonders profitablen und mit hohem Steuereinnahmen verbundenen Tätigkeiten internationaler Unternehmen in der Schweiz behalten zu können. Mit anderen Worten sollte sich die Schweiz auf die geänderten Wettbewerbsbedingungen einstellen, ihre Attraktivität als Unternehmensstandort erhalten und nach dem Vorbild anderer Staaten (z. B. den USA, Frankreich, Grossbritannien) auch nicht-fiskalische Instrumente zur Standortförderung verwenden. Gerade im Forschungsbereich könnten solche Massnahmen zielführend sein. Wichtig sind auch fiskalische Verbesserungen (z.B. Verrechnungssteuer, Emissionsabgabe, modifizierte Anrechnung der Kapitalsteuer). Damit kann



sichergestellt werden, dass die betroffenen Unternehmen auch künftig die mit den höchsten Gewinns-teueraufkommen verbundenen Tätigkeiten in der Schweiz ausüben.

Angesichts der Bedeutung des Projekts für die Mitgliedunternehmen und die Schweiz begleitet SwissHoldings die Projektarbeiten weiterhin aktiv mit.

