



Fachbereich Steuern

Stand: März 2022

Verrechnungssteuerreform

Aktueller Stand

Am 15. April hat der Bundesrat die Botschaft zur Verrechnungssteuerreform auf Fremdkapitalzinsen beschlossen. Die Vorlage sieht im Wesentlichen vor, dass zur Stärkung des Schweizer Fremdkapitalmarkts auf die Erhebung der Verrechnungssteuer auf Schweizer Obligationen verzichtet werden soll. Nur Zinsen auf Schweizer Bankkonti von natürlichen Personen mit Schweizer Wohnsitz sollen weiterhin der Verrechnungssteuer unterstellt werden. Die statischen Mindereinnahmen der Reform betragen 170 Mio. Franken (Bund und Kantone). Ausserdem wird zur Stärkung des Schweizer Kapitalmarkts auf die Erhebung der Umsatzabgabe auf Schweizer Obligationen verzichtet, was statische Mindereinnahmen von 25 Mio. Franken zur Folge hat, die ausschliesslich beim Bund anfallen. Für den Bund dürften die Mindereinnahmen innert fünf Jahren kompensiert sein. Für Kantone und Gemeinden dürften deutlich früher Mehreinnahmen resultieren (Botschaft, S. 3). Im Umfang von 1 Mrd. Franken kommt es zu einem budgetunwirksamen temporären Effekt, für den allerdings längst Rückstellungen gebildet werden mussten. Mit anderen Worten könnten Bund und Kantone durch einen Verzicht auf die Reform nicht einfach eine Milliarde Franken einsparen. Insgesamt hat die Reform nach Meinung des Bundesrats ein attraktives Kosten-Nutzen-Verhältnis. So können gemäss neusten Berechnungen Bund, Kantone und Gemeinden aufgrund der durch die Reform resultierenden tieferen Obligationenzinsen bis zu 200 Mio. Franken pro Jahr einsparen (neue ESTV-Berechnungen, in der Botschaft nicht berücksichtigt). Nicht Bestandteil der Botschaft bildet das Anliegen von SwissHoldings den Fehler beim Beteiligungsabzug für Finanzierungsaktivitäten zu korrigieren. Das Anliegen wird in einer Motion weiterbehandelt (18.3718).

Am 28. September hat der Nationalrat als Erstrat die Reform behandelt. Rückweisungsanträge zur Stärkung der Steuersicherung wurden deutlich abgelehnt (122 zu 66). Die von der Kommission vorgeschlagenen kleineren Anträge zur Verbesserung der Vorlage wurden im Rahmen der Detailberatung allesamt angenommen. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage wiederum deutlich mit 122 zu 68 Stimmen angenommen (MM NR). Am 28. Oktober wird sich die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats mit der Reform beschäftigen. Dies bedeutet, dass die Reform bereits in der Winter-session 2021 vom Plenum des Ständerats behandelt und die Schlussabstimmung der beiden Räte erfolgen könnte.

Die Verrechnungssteuerreform ist eine Reform für die mittelgrossen und grossen Schweizer Industrieunternehmen. Auch die Versicherungen und andere Dienstleistungsunternehmen profitieren direkt von der Reform. Den Schweizer Banken nützt die Vorlage nur indirekt, weshalb sie andere Reformen wie beispielsweise die Abschaffung der Umsatzabgabe bevorzugen. Im Unterschied zu den meisten anderen Steuerreformen, die von der Wirtschaft unterstützt werden, ist die Verrechnungssteuerreform keine Steuersenkungsvorlage. Die Mitgliedunternehmen von SwissHoldings werden aufgrund der Reform nicht weniger Gewinn-, Kapital- oder andere Steuern in der Schweiz zahlen. Im Gegenteil: Unsere Unternehmen, die schon heute die wichtigsten Steuerzahler der Schweiz sind, werden aufgrund der Reform mehr Steuern im Inland zahlen. Sie werden Aktivitäten aus dem Ausland, insbesondere aus den Niederlanden, Belgien und Luxemburg, in die Schweiz verlegen und die damit verbundenen Steuern künftig in der Schweiz leisten. Scheitert die



Reform hingegen, müssen die Unternehmen aller Voraussicht nach aufgrund der OECD-BEPS-Vorgaben die Substanz (Personal, Funktionen, Kapital) bei ihren ausländischen Finanzgesellschaften stärken. Dies in vielen Fällen auf Kosten ihrer Schweizer Substanz. Diese Umstände machen die Verrechnungssteuerreform zur derzeit wichtigsten internen Steuervorlage für die Industrie- und Dienstleistungsunternehmen von SwissHoldings.

Warum die Unternehmen die Reform brauchen: Von Schweizer Unternehmen direkt im In- oder Ausland ausgegebene Obligationen haben auf dem Zins den Verrechnungssteuerabzug von 35%. Internationale Investoren kaufen kaum Obligationen, bei denen nur 65% des Zinses sofort überwiesen werden und die restlichen 35% über ein mühsames und langwieriges Verfahren zurückverlangt werden müssen. Die aktuelle Rechtslage und der deswegen unbedeutende Schweizer Kapitalmarkt zwingen die grösseren Schweizer Unternehmen deshalb Fremdkapital im Ausland zu beschaffen. Hierfür müssen die Schweizer Unternehmen im Ausland Tochtergesellschaften (i.d.R. Finanzgesellschaften) gründen und Obligationen über diese ausgeben. Dafür gibt die Schweizer Muttergesellschaft der ausländischen Finanzgesellschaft eine Garantie. Die aufgenommenen Mittel werden dann anschliessend von der ausländischen Finanzgesellschaft an die operativ tätigen anderen Tochtergesellschaften weitergegeben. Schweizer Gesellschaften und damit Schweizer Arbeitsplätze dürfen mit Mitteln aus solchen ausländischen Obligationen nur geringfügig finanziert werden. Auslandobligationen dürfen grundsätzlich nur Arbeitsplätze und Aktivitäten im Ausland finanzieren, nicht aber solche in der Schweiz.

Die Ausgabe von Auslandobligationen über ausländische Finanzgesellschaften wird international immer weniger akzeptiert (OECD BEPS). Einzelne Staaten betrachten substanzschwache, mit Garantien ausgestattete ausländische Finanzgesellschaften mit Skepsis. Gelingt die Reform der Verrechnungssteuer werden Schweizer Unternehmen ihre Finanzierungsaktivitäten zügig an den Schweizer Hauptsitz verlegen und ihre Obligationen künftig primär aus der Schweiz ausgeben. Die aufgenommenen Mittel werden dann anschliessend von der Schweizer Gesellschaft in Form von Darlehen an die operativen in- und ausländischen Tochtergesellschaften des Unternehmens weitergeleitet. Dass mit einer solchen Tätigkeit durchaus (steuerbare) Gewinne verbunden sind, versteht sich von selbst.

Die Stärkung des Schweizer Kapitalmarkts hilft breiten Kreisen der Wirtschaft: Dank der Reform können Schweizer Unternehmen internationalen Investoren, Obligationen ohne den 35%-Abzug auf dem Zins anbieten. Künftig können auch mittelgrosse Schweizer Unternehmen Obligationen ohne den Steuerabzug ausgeben, was ihre Obligationen für internationale Investoren attraktiver macht und die Zinssätze sinken lässt. Günstigere Obligationen werden für mittelgrosse Unternehmen im Vergleich zu teureren Bankkrediten an Attraktivität gewinnen (Vorbild USA). Bei der Ausgabe der Obligationen werden Schweizer Industrieunternehmen von Schweizer Banken unterstützt, weshalb auch diese profitieren. Bund, Kantone und Gemeinden können internationalen Investoren ihre Obligationen ebenfalls ohne den Steuerabzug anbieten und von tieferen Zinsen profitieren (siehe oben erwähnte neue ESTV-Schätzung). Der Schweizer Kapitalmarkt wird deshalb massiv gestärkt und die Schweizer Wirtschaft wachsen (ca. 0,5 %). Die Verrechnungssteuerreform steht deshalb für Wirtschaftswachstum, Mehreinnahmen und Minderausgaben für Bund, Kantone und Gemeinden. Im Vergleich zu anderen Steuerreformen verfügt die Reform über ein ausgezeichnetes Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Keine Gefahr für die hohen Verrechnungssteuereinnahmen: Die Verrechnungssteuer ist eine wichtige Einnahmequelle des Bundes (ca. 10 Mrd. im Jahr 2019; wegen Corona-Sondereffekten nur 5,2 Mrd. im Jahr 2020). Die Einnahmen stammen zu 98% aus der Verrechnungssteuer auf Dividenden



(hauptsächlich von ausländischen Aktionären von Schweizer Grosskonzernen). Die Reform behandelt ausschliesslich die Verrechnungssteuer auf Schuldzinsen, weshalb die hohen Einnahmen von der Reform unberührt bleiben. Dass die Verrechnungssteuer auf Zinsen dem Bund kaum Einnahmen bringt, beruht auf dem Umstand, dass Schweizer Obligationen im Wesentlichen von Steuerpflichtigen erworben werden, welche den Zins in ihrer Steuererklärung deklarieren und das aufwändige Rückerstattungsverfahren auf sich nehmen. Andere Steuerpflichtige kaufen ausländische Obligationen ohne Steuerabzug. Mit anderen Worten ist die heutige Steuersicherung im Zinsbereich unbrauchbar.

Der Stolperstein der Reform: Trotz der Ablehnung entsprechender Anträge in der WAK des Nationalrats dürfte die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer der Zankapfel der Reform bleiben. In der Vernehmlassungsvorlage hat der Bundesrat einen Vorschlag präsentiert, der neben Wirtschaftswachstum auch eine markante Verbesserung bei der Steuersicherung und damit bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung von Kapitaleinkünften vorsah. Der Vorschlag respektierte zugleich die finanzielle Privatsphäre resp. das steuerliche Bankgeheimnis. Bei genauerer Prüfung stellte sich allerdings heraus, dass der Vorschlag nicht nur erhebliche technische Mängel aufwies, sondern auch mit grossen Kosten verbunden war. Die Kosten der vorgeschlagenen Steuersicherung wäre für die Banken, welche die Sicherungsaufgaben hätten ausführen müssen, um ein Vielfaches höher gewesen als die gesicherten Steuereinnahmen des Fiskus.

Die Botschaft verzichtet, abgesehen von normalen Bankkonti, auf eine Steuersicherung. Sollte politisch eine Sicherung erwünscht sein, stehen verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Allerdings weisen alle (der vielen von Verwaltung und Wirtschaft entwickelten und geprüften) Lösungen erhebliche Probleme auf. Umfassende Abzugssysteme, wie jenes der Vernehmlassungsvorlage, sind im Verhältnis zu den potenziellen Mindereinnahmen für den Bund von 10 Mio. Franken (Botschaft, S. 39) mit enorm hohen Kosten verbunden und dürften erst bei deutlich höheren Fremdkapitalzinsen wirtschaftlich gerechtfertigt sein. Bei der Einführung eines umfassenden automatischen Informationsaustauschs von Bankinformationen im Inland würde die Verrechnungssteuer auf Dividenden ihre Daseinsberechtigung verlieren. Schliesslich braucht die Schweiz nicht zwei Sicherungssysteme nämlich ein Meldeverfahren (AIA) und ein Abzugsverfahren. Insbesondere die Verrechnungssteuer auf ausländischen Dividenden müsste in diesem Fall von 35% auf den ordentlichen DBA-Residualsatz von 15% reduziert werden. Dies allerdings hätte Mindereinnahmen für Bund (90%) und die Kantone (10%) von insgesamt 1,6 Mrd. Franken zur Folge. Diese Einnahmen stammen fast ausschliesslich von ausländischen Aktionären von Schweizer Grossunternehmen wie Nestlé, Novartis, Roche und anderen Unternehmen (Botschaft, S. 14). Ein AIA beschränkt auf den Zinsbereich würde komplizierte Abgrenzungsprobleme bringen.

Ausblick

Die Beseitigung der Verrechnungssteuerhindernisse für Fremdfinanzierungsaktivitäten stellt das aktuell wichtigste schweizerische Steuerprojekt für unsere Mitgliedunternehmen dar. Wegen der 2020 präsentierten Transferpreis-Richtlinien für Finanzierungsaktivitäten der OECD hat für die Schweizer Konzerne die Bedeutung und die Dringlichkeit der Reform sogar noch zugenommen. Für SwissHoldings ist deshalb zentral, dass die Reform zügig vorangetrieben wird. Ideal wäre es, wenn die Reform noch 2021 verabschiedet und bereits Anfang 2023 in Kraft gesetzt werden könnte. Kann die Reform vom Ständerat in der Wintersession verabschiedet werden, ist dies zeitlich möglich. Dies setzt allerdings voraus, dass von linker Seite auf ein Referendum gegen die Reform verzichtet wird.

Stolperstein der Reform dürfte die Steuersicherung sein. Auch der Ständerat könnte nochmals sämtliche Sicherungsoptionen wie ein Abzug auf in- und



ausländischen Obligationen oder ein Meldeverfahren nochmals eingehend prüfen wollen. Die Wirtschaft sollte diese Bemühungen unterstützen. Auch die Diskussion um das steuerliche Bankgeheimnis und den Schutz der finanziellen Privatsphäre könnte nochmals an Fahrt aufnehmen. Ob sich der Ständerat für ein Meldeverfahren oder ein Abzugssystem entscheidet, darf für SwissHoldings nicht von Belang sein. Als juristische Personen müssen unsere Mitgliedunternehmen den Schweizer Steuerbehörden auf Verlangen sämtliche für die korrekte Veranlagung nötigen Belege und Informationen aushändigen und damit auch Bankunterlagen einreichen. Im AIA-Ausland werden die Bankdaten unserer Unternehmen den Steuerbehörden bereits heute gemeldet, was kein Problem für die Unternehmen darstellt. Wir müssen uns auf unser Anliegen der Beseitigung der Verrechnungssteuerhindernisse für Fremdfinanzierungsaktivitäten konzentrieren. Wichtig wäre für uns die Beseitigung des Mangels beim Teilhabungsabzug gewesen. Allerdings zeichnet sich ab, dass dieses Anliegen wegen der Minderinnahmen von Bund (80 Mio. Franken) und Kantonen (50 Mio. Franken) keine Unterstützung finden wird. Für die Too-big-to-fail-Banken wurde dieser Mangel vom Parlament 2018 beseitigt. Allenfalls können zugunsten der Industrie im Laufe des politischen Verfahrens in anderen Bereichen Verbesserungen erreicht werden wie beispielsweise bei der Umsatzabgabe (z.B. Beseitigung mittlerweile entdeckter Probleme, welche sich für die neu in der Schweiz ausgeübten Treasurysaktivitäten ergeben). Da die Abschaffung der Umsatzabgabe als Teil der Stempelabgaben politisch einen sehr schweren Stand haben wird und während der nächsten fünfzehn Jahre kaum abgeschafft werden dürfte, können allenfalls die für die Industrie wirklich wichtigen Hindernisse dieser Schweizer Finanztransaktionssteuer angegangen werden (Ausnahme für langfristige, geschäftlich begründete Beteiligungskäufe; Umstellung auf digitales Verfahren ohne die antiquierte blaue Karte).

Die Verrechnungssteuerreform auf Fremdkapitalzinsen stellt für den Wirtschaftsstandort Schweiz eine Chance dar, in einem weiteren Bereich international an Attraktivität zuzulegen und einen der wichtigsten Nachteile als Hauptsitzstandort zu beseitigen. Vor dem Hintergrund der Attraktivitätseinbusse des Wirtschaftsstandorts Schweiz aufgrund des OECD-Digitalbesteuerungsprojekts stellt die Verrechnungssteuerreform eine willkommene Gegenmassnahme dar. SwissHoldings wird sich darum bemühen, die Politik von links bis rechts von den Vorteilen der Reform zu überzeugen. Gleichzeitig sollte hier aber festgehalten werden, dass der eigentliche Gewinner der Reform der Schweizer Fiskus (Bund, Kantone und Gemeinden) sein wird. Erstens kann er die Gewinne aus den Finanzierungsaktivitäten der Schweizer Konzerne künftig in der Schweiz besteuern. Wegen der OECD-Mindestbesteuerung können die Gewinne sogar noch mit einem höheren Steuersatz besteuert werden.

SwissHoldings ist sehr erfreut, dass der National- und Ständerat die Vorlage in der Wintersession 2021 deutlich angenommen haben. Während die Vorlage bei Vertreterinnen und Vertretern der bürgerlichen Parteien grundsätzlich unbestritten war, wurde sie von den Grünen und der Sozialdemokratischen Partei bis zum Schluss abgelehnt. Letztgenannte hat bereits das fakultative Referendum ergriffen, aktuell läuft die Unterschriftensammlung. Wird die Vorlage bei einer allfälligen Volksabstimmung angenommen, kann sie hoffentlich bereits auf den 1. Januar 2023 in Kraft treten.



OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft

Aktueller Stand

Mit dem auf zwei Säulen basierenden Projekt zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft soll die internationale Unternehmensbesteuerung angepasst werden. In Säule 1 sollen die rund hundert grössten Digital- und anderen 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).

Am 7./8. Oktober 2021 verabschiedeten 136 von 140 Staaten des IF ein Statement mit politischen Parametern zu den beiden Säulen ([IF Statement](#)). Diese wurden von den G20-Finanzministern am 14. Oktober offiziell gebilligt. Folgende Parameter wurden beschlossen:

- Die weltweit grössten Unternehmen (mind. 20 Mrd. EUR Umsatz) müssen 25% desjenigen Konzerngewinns, der 10% Gewinnmarge übersteigt, in den Absatzländern versteuern (Betrag A der Säule 1). Die Steuer soll insbesondere von jenen Gruppengesellschaften geleistet, welche die höchsten Gewinnmargen aufweisen.
- Im Gegenzug sollen insbesondere alle «Digital Service Taxes» und ähnliche unilateralen Instrumente abgeschafft werden.
- Die Umverteilung mittels Betrag A der Säule 1 erfolgt ab dem Jahr 2023 und beruht auf einem multilateralen Abkommen, das Mitte 2022 vorgelegt werden soll und anschliessend zu ratifizieren ist. Nach sieben Jahren (2030) wird die Umsatzgrenze von 20 Mrd. EUR auf 10 Mrd. EUR reduziert, was die Zahl der betroffenen Unternehmen deutlich erhöhen wird.
- Internationale Unternehmen, die einen Country-by-Country Report erstellen müssen, d.h. einen Umsatz von mindestens 750 Mio. EUR aufweisen, müssen in jedem Land eine Mindeststeuerrate von 15% einhalten (Säule 2). Die Berechnung der Mindeststeuer beruht auf einer nach Rechnungslegungsgrundsätzen (z.B. IFRS) bestimmten, international weitgehend vereinheitlichten Bemessungsgrundlage.
- Säule 2 (Mindestbesteuerung) stellt ein sog. "gemeinsames Vorgehen" (common approach) dar, ist "freiwillig" und gilt ab 2023 (Income Inclusion Regel) respektive 2024 (Undertaxed Payments Regel).

Es sei jedoch angemerkt, dass nach wie vor grosse Meinungsverschiedenheiten zwischen den involvierten IF-Staaten bezüglich der Details bestehen. Im Dezember 2021 wurden die Säule 2-Modellregeln publiziert ([Link Model Rules](#)). Noch im Februar 2022 soll der Kommentar zu den Modellregeln veröffentlicht werden. Da in wichtigen Bereichen von den involvierten Staaten keine Einigung gefunden wurde, sollen diese Meinungsverschiedenheiten bis Ende 2022 vom sog. Implementation Framework gelöst werden. Die Arbeiten zu den technischen Details zum Betrag A (Säule 1) kämpfen aktuell ebenfalls mit erheblichen Schwierigkeiten. Erste technische Pläne erscheinen aus Unternehmenssicht teilweise nur sehr schwierig oder gar nicht umsetzbar.

Die globale Steuerreform bekam einen Impetus durch die neue US-Regierung, welche parallel dazu eine US-Reform vorantreiben möchte. Im



Rahmen dieser will die Biden Administration zur Finanzierung von Verbesserungen der US-Infrastruktur und diverser neuer Sozialprojekte die Unternehmenssteuern in den USA tendenziell erhöhen und einige wirtschaftsfreundliche Sonderregeln eliminieren Build Back Better Act [BBB]). Für die Biden Administration dürfte die globale Reform dazu dienen, die US-Reform voranzutreiben und in die gewünschte Richtung zu lenken. So hat es die USA geschafft, dass beim Betrag A der Fokus auf die für die USA wichtige Steuerzahler darstellenden Digitalkonzerne eliminiert wurde und die von vielen Staaten geplanten (z.B. EU Digital Levy) oder bereits eingeführten Digital Service Taxes abgeschafft werden müssen. Das heisst, dass der überwiegende Teil des Betrags A von klassischen Industriekonzerne 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. Ob die USA bei Säule 1 überhaupt mitmachen, dürfte erst im Laufe des Jahres 2022 bekannt werden. Auch bei der Säule 2 dürften den USA Sonderregeln zugestanden werden. So sollen die USA mit GILTI ein abweichendes Mindeststeuerberechnungssystem mit anderen Regeln (Mindeststeuersatz, Steuerbasis etc.) anwenden dürfen, welches in einigen Punkten allerdings noch im Zuge der oben genannten US-Reform angepasst werden muss. Ob (ein reformiertes) GILTI schlussendlich als gleichwertig angesehen wird, ist gemäss IF-Statement noch offen.

Allerdings befindet sich die US-Reform und insbesondere die GILTI-Anpassungen an einem kritischen Punkt: Um US- aber auch europäische oder asiatische Unternehmen im Rahmen von «America first» dazu zu bringen, Fabriken und Forschungseinrichtungen wieder vermehrt in den USA einzurichten, müssen im Standortwettbewerb auch 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 für die Berechnung des globalen Mindeststeuersatzes nach Säule 2 nachteilig und auch in der Schweiz weitgehend verpönt, obwohl sie auch von wichtigen europäischen Ländern wie Frankreich und Grossbritannien in erheblichem Umfang genutzt werden. Daher bleibt abzuwarten, wie sich der US-Kongress zu der von der Regierung beabsichtigten Reform positionieren wird.

Technische Ausführungen zu Säule 2:

Säule 2 sieht die Einführung einer Reihe sich ergänzender Regeln für betroffene Unternehmen vor:

- Income Inclusion Rule (IIR)
- Undertaxed Payments Rule (UTPR)
- Subject To Tax Rule (STTR)

Gemeinsam sollen diese sogenannten Global Anti-Base Erosion Regeln (GloBE) sicherstellen, dass alle betroffenen Unternehmen (mind. 750 Mio. Euro Umsatz) in sämtlichen Staaten mindestens 15% an Gewinn- und Kapitalsteuern bezahlen (nach einer neu definierten Berechnungsmethode resp.



Steuerbasis, weshalb die heute in der Schweiz geltenden Steuersätze irreführend sind, siehe unten). Dabei werden die Staaten nicht zur Einhaltung des Mindeststeuersatzes verpflichtet: Weisst eine Konzerngesellschaft in einem Staat eine tiefere Effective Tax Rate (ETR) als 15% auf, kann ein anderer Staat (z.B. der Hauptsitzstaat) die Differenz zum Mindeststeuersatz unter Anwendung der IIR besteuern. Laut der letzten Version der OECD Modellregeln kann aber auch der Staat selber diese selektive Hochschleusung auf 15% vornehmen (anstelle einer generellen Steuersatzerhöhung auf 15%), was wohl viele Staaten machen werden, um sich Steuersubstrat zu sichern. Weisst der Hauptsitzstaat eine zu tiefe ETR auf, kommt die UTPR zur Anwendung, gemäss der viele andere Staaten mit Tochtergesellschaften und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Tochtergesellschaften und Konzerngesellschaften im Hauptsitzstaat die Differenz zum Mindeststeuersatz besteuern dürfen (sog. top-up tax).

Ausgangsgrösse der ETR-Berechnung auf Länderebene ist die Aggregation aller Erfolgsrechnungen der in den Konzernabschluss einbezogenen Gesellschaften in einem bestimmten Land. Hierbei wird nicht der statutarische Einzelabschluss einer Ländergesellschaft herangezogen, sondern der Abschluss für die Konzernrechnung der betreffenden Ländergesellschaft gemäss Rechnungslegungsstandard, den der Konzern für seine konsolidierte Jahresrechnung verwendet. Kapitalsteuern gehören auch zur Steuerbasis. Als für GloBE-Zwecke akzeptierter Rechnungslegungsstandard gilt grundsätzlich jeder von der Behörde des Konzernsitzes als zulässig anerkannte Rechnungslegungsstandard, sofern dessen Anwendung nicht zu einer materiellen Wettbewerbsbehinderung führt. IFRS, US GAAP aber auch Swiss GAAP FER werden als adäquate Rechnungslegungsstandards definiert. Bestimmte permanente Differenzen zwischen dem Gewinn gemäss (lokalen) steuerrechtlichen Bemessungsregeln und dem Gewinn gemäss den (globalen) finanziellen Rechnungslegungsvorschriften sind zu eliminieren (z.B. Dividenden, Gewinne und Verluste aus Beteiligungsverkäufen).

Der zusätzliche Steuerbetrag, um den Mindeststeuersatz zu erreichen, kann um den Betrag eines Carve-outs reduziert werden. Dieser Carve-out berücksichtigt Personalkosten und Abschreibungen auf Sachvermögen (tangible assets) im Staat der Ländergesellschaft. Der Carve-out beträgt gemäss IF-Statement 5% (d.h. der abzugsfähige Personalaufwand beträgt nicht 100% sondern 105%). Während einer Übergangsfrist von 10 Jahren ist ein höherer Carve-out möglich. Mit diesem Instrument sollen Anreize für Unternehmen mit physischer Substanz geschaffen werden. Die Wirksamkeit des Carve-out gemäss IF-Statement ist limitiert. Immaterielle Wirtschaftsgüter wie beispielsweise selbstgeschaffene Produktpatente werden nicht berücksichtigt. Dies stellt z.B. die im Rahmen der Schweizer Steuerreform implementierten Massnahmen zumindest in Frage.

Die STTR kommt auf Zahlungen zur Anwendung, die auf einem DBA beruhen (Zinsen, Lizenzen und ähnlichen Zahlungen). Sie ermöglicht dem Quellenstaat Gegenmassnahmen für den Fall, dass die Zahlungen im Empfängerstaat unter 9% besteuert werden. Mit der Einführung der Steuervorlage 17 sollte die STTR für die Schweiz kein grosses Hindernis mehr darstellen.

Umsetzung in der Schweiz:

Am 12. Januar 2022 hat der Bundesrat beschlossen, wie er die Regeln der OECD-Digitalbesteuerung umsetzen will. Geplant ist eine Anpassung der



Bundesverfassung, welche sowohl ein Kompetenznorm für die Säule 1 wie auch die Säule 2 des OECD-Projekts enthalten soll. Damit die OECD-Mindestbesteuerung (Säule 2) im Interesse des Fiskus und der Unternehmen möglichst rasch implementiert werden kann, sollen in der Verfassung Übergangsbestimmungen erlassen werden. Basierend auf diesen wird der Bundesrat eine direkt anwendbare Übergangsverordnung beschliessen, welche ab dem 1. Januar 2024 in der ganzen Schweiz Anwendung findet. Die Verordnung soll anschliessend im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durch ein Bundesgesetz ersetzt werden.

Da der internationale Zeitrahmen (Inkraftsetzung 2023/2024) für das demokratisch ausgeprägte Schweizer Gesetzgebungsverfahren äusserst anspruchsvoll ist, sehen die Pläne des Bundesrats verschiedene zusätzliche Beschleunigungsmassnahmen vor. So soll die Vernehmlassung zur Verfassungsbestimmung bereits im März beginnen und nur etwas mehr als einen Monat dauern. Bereits im Juni plant der Bundesrat die Botschaft zur Verfassungsänderung ans Parlament zu präsentieren. Ebenfalls im Juni oder Mitte August wird sich die WAK des Erstrats mit der Vorlage beschäftigen. In der Herbstsession und der Wintersession 2022 soll das Geschäft von den eidgenössischen Räten behandelt und abgeschlossen werden. Im Juni 2023 schliesslich soll die obligatorische Volksabstimmung zur Anpassung der Bundesverordnung stattfinden. Parallel zur Verfassungsabstimmung treibt der Bundesrat die Arbeiten zum Erlass der bundesrätlichen Verordnung zur Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung voran. Die Vernehmlassung dürfte im Juni 2022 beginnen. Wie lange diese dauern wird, ist aktuell noch unklar. Wird die Verfassungsanpassung von den Schweizer Stimmbürgern genehmigt, dürfte die (definitive) Bundesratsverordnung in der zweiten Hälfte 2023 erlassen und auf den 1. Januar 2024 in Kraft gesetzt werden. Inhaltlich sehen die Pläne des Bundesrats vor, dass die Zusatzeinnahmen aus der OECD-Mindestbesteuerung den Kantonen zukommen sollen. Diese können über deren Verwendung souverän entscheiden. Zur Implementierung der Säule 1 können zum aktuellen Zeitpunkt keine Ausführungen gemacht werden.

Ausblick

Mit dem IF-Statement vom Oktober 2021, dem nun auch Staaten wie Irland zustimmten, hat die OECD in diesem Projekt einen gewaltigen Schritt vorwärts gemacht. Bis vor kurzem erschien es deshalb klar, dass die Reform die wichtigsten Hindernisse überwunden hat. Aufgrund der neusten Entwicklungen in den USA kann zumindest ein teilweises Scheitern nicht mehr ausgeschlossen werden. Jedenfalls erscheint eine Vereinbarung zur Säule 1 aktuell eher unwahrscheinlich. Bei der Säule 2 muss zumindest mit einer Verzögerung gerechnet werden. Dass eine Vielzahl von Staaten die IIR im Jahr 2023 in Kraft setzen werden, erscheint aktuell unsicher.

Einschätzung der Folgen für die Schweiz und weiteres Vorgehen:

Auswirkungen der Säule 1: Die Vorgaben des OECD-Digitalbesteuerungsprojekts sind nicht im Interesse der Schweiz. So sieht die Säule 1 eine Verschiebung der Gewinnbesteuerung von Erträgen grosser, profitabler Konzerne zu den Absatzstaaten vor. Abgeben sollen die Erträge jene Groupengesellschaften, welche die höchste Wertschöpfung erzielen. Die Schweiz ist ein Wirtschaftsstandort an dem Schweizer und ausländische Unternehmen Tätigkeiten mit besonders hoher Wertschöpfung ausüben. Damit wird die



Schweiz deutlich mehr als andere Industriestaaten Steuersubstrat von in- und ausländischen Unternehmen abgeben müssen. Gleichzeitig ist die Schweiz global betrachtet ein unbedeutender Absatzmarkt. Sie wird die vorgeschriebenen Mindereinnahmen damit kaum mit neuem Steuersubstrat, welches sie als Marktstaat erhält, kompensieren können. Insgesamt dürfte deshalb die Schweiz zu den Verlierern der Säule 1 gehören. Dies dürfte sich ab dem Jahr 2030, wenn die Schwellenwerte für die Umverteilung deutlich gesenkt werden, sogar noch akzentuieren.

Auswirkungen der Säule 2: Ähnlich sieht es bei der Säule 2 (Mindestbesteuerung) aus. Tiefe Gewinnsteuern sind ein wichtiger Grund, weshalb internationale Unternehmen Tätigkeiten mit hoher Wertschöpfung und hohen Gewinnen in der Schweiz ausüben. Die tiefen Steuern kompensieren dabei teilweise die im internationalen Vergleich sehr hohen Schweizer Löhne. Gelingt es nun auch anderen Staaten mit steuerlichen Massnahmen (z.B. Patentbox) den OECD-Mindeststeuersatz von 15% zu erreichen, verliert die Schweiz den wichtigen Standortvorteil Steuern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die OECD-Steuerbasis aller Voraussicht nach breiter sein wird als die geltende Schweizer Gewinn- und Kapitalsteuerbasis, d.h. der OECD-Steuersatz von 15% entspricht einem Schweizer Steuersatz von über 15%. Weisen andere Staaten ausserdem tiefere Lohn- und andere Kosten als die Schweiz auf und gewähren sie allenfalls zusätzlich ausserfiskalische Förderinstrumente, dürfte der Wirtschaftsstandort Schweiz künftig einen deutlichen schweren Stand im internationalen Standortwettbewerb haben. Gefährdet sind dabei die steuerlich besonders lukrativen wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten (Forschung, Management und weitere sog. Prinzipalfunktionen). Diese Tätigkeiten sind nicht nur für die Gewinnsteuern von Unternehmen besonders lukrativ, sondern auch für die Einkommenssteuern natürlicher Personen (Besteuerung der Mitarbeiter).

Umsetzung geboten: Dennoch muss die Schweiz die Vorgaben des OECD-Digitalbesteuerungsprojekts unbedingt übernehmen. Würde die Schweiz sich weigern beispielsweise die Mindestbesteuerungsvorgaben 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. Würde die Schweiz die Vorgaben der Säule 1 nicht umsetzen, müssten sich allenfalls Schweizer Konzerne überlegen, ob sie ihren Schweizer Hauptsitz aufrechterhalten können. Mit anderen Worten muss die Schweiz nun alles tun die internationalen Vorgaben rechtzeitig (Säule 1 sobald das multilaterale Abkommen von allen Staaten ratifiziert ist – momentan für 2023 geplant und Säule 2 auf das Jahr 2024) umzusetzen.

Die Auswirkungen der OECD-Digitalbesteuerung auf die Schweiz sind deshalb grösser als gemeinhin angenommen. Gibt die Schweiz nicht Gegensteuer und investiert die zusätzlichen Steuererträge aus der Säule 2 (Mindestbesteuerung) für Standortmassnahmen, dürfte sie an Attraktivität verlieren.

Kontraproduktive Umsetzung: Die einfachste Gegenmassnahme wäre selbstverständlich, wenn jene Kantone, die aus der OECD-Mindestbesteuerung zusätzliche Steuereinnahmen von betroffenen Unternehmen erhalten, die Zusatzeinnahmen einfach «tel quel» den betroffenen Unternehmen



zurückerstatten würden. Dieses Vorgehen wäre nach Schweizer Verfassungsrecht sogar geboten, könnte damit doch eine Schlechterbehandlung der von der OECD-Mindestbesteuerung betroffenen Unternehmen gegenüber anderen Schweizer Unternehmen verhindert werden. Eine solche Rückerstattung ist allerdings gemäss internationalem Recht unzulässig und würde auch vom neuen globalen Mindeststeuersystem nicht anerkannt. Da für die stark international tätige Schweizer Wirtschaft nur international zulässige Massnahmen in Frage kommen, müssen die Kantone andere Instrumente finden. Weiter müssen sie sicherstellen, dass tatsächlich nur international zulässige Instrumente von den Behörden verwendet werden (Kontrollfunktion).

Erhalt der F&E-Attraktivität: Ein für die Schweiz wichtiger Bereich ist die Forschung. Die Patentbox, die allgemein tiefen Steuersätze und der kantonal fakultative F&E-Abzug sind steuerliche Massnahmen, die massgebend dazu beitragen, dass internationale Unternehmen bedeutende Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten in der Schweiz ausüben. Steuerliche Forschungsförderung in der heutigen Form wird wegen der OECD-Mindestbesteuerung künftig nur noch stark eingeschränkt möglich sein. Selbst im Kanton Zürich könnte eine Patentbox vielfach zu einer zu tiefen effektiven Besteuerung führen. Deshalb sollte die steuerliche Forschungsförderung angepasst werden, damit sie den neuen internationalen Vorgaben entspricht. Zulässig nach den OECD-Vorgaben ist eine F&E-Förderung, die eine Reduktion des Steuerbetrags vorsieht und unabhängig von der Höhe der Gewinnsteuern erfolgt (Art. 4.1.3 resp. Definition „Qualified Refundable Tax Credit in Art. 10.1 der Modellregeln). Damit die Schweiz bei der steuerlichen Forschungsförderung international nicht an Terrain einbüsst, sollte die OECD-konforme Forschungsförderung stark ausgebaut werden.

Erhalt anderer wertschöpfungsintensiver Aktivitäten: Zahlreiche von der OECD-Mindeststeuer betroffene Schweizer Unternehmen und grosse Schweizer Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen üben keine Forschungsaktivitäten, sondern Management-, Einkaufs- und andere Prinzipaltätigkeiten in der Schweiz aus. Auch für sie sollte die Schweiz Instrumente bereitstellen, damit sie hier ihre wertschöpfungsintensiven Tätigkeiten weiterführen und weiterhin namhafte Gewinnsteuern dem Schweizer Fiskus abliefern.

Zeitvorgaben: Der Zeitplan der OECD zur Umsetzung der neuen Vorgaben ist äusserst ambitiös. Die Schweiz kann deshalb nicht warten, bis die letzten Details der neuen Vorgaben bekannt sind. Wie vom Bundesrat am 12. Januar 2022 beschlossen, muss der Gesetzgebungsprozess bereits jetzt in Gang gesetzt werden. Parallel dazu müssen die vielversprechenden und zielgerichteten Arbeiten von Bund, Kantonen, Wissenschaft und Wirtschaft weitergeführt werden. Die EU hat beispielsweise bereits im Dezember 2021 einen detaillierten Entwurf einer Implementierungsrichtlinie zur Säule 2 ausgearbeitet und den Mitgliedstaaten zur Genehmigung unterbreitet.

Inhaltliche Aspekte: Punkto Schweizer Umsetzung ist SwissHoldings der Ansicht, dass bestehende Strukturen, die sich über lange Jahre bewährt haben, nicht ohne Not angepasst werden sollten. Wie der Bundesrat ist auch 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. Die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Kantonen bei der GloBE-Veranlagung sollte durch ein Kompetenzzentrum sichergestellt werden. Da die Verteidigung der Veranlagungen gegenüber anderen Staaten vom Bund (Eidgenössische Steuerverwaltung oder Staatssekretariat für internationale Finanzfragen) ausgeführt wird, sollte auch der Bund im Kompetenzzentrum eine aktive Rolle spielen. Wichtig ist ausserdem, dass die Rechnungslegungsspezialisten des Kompetenzzentrums ihre Arbeit möglichst schon Anfang 2023 aufnehmen. Bund und Kantone sollten sich darauf einstellen, dass ausgewählte Staaten die GloBE-Veranlagungen attackieren und Doppelbesteuerungen in Kauf nehmen werden, um an zusätzliche Steuereinnahmen zu gelangen.

Wie vom Bundesrat vorgeschlagen, gehören die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer den Kantonen und nicht dem Bund. Diese Verteilung ist sachlich korrekt, könnten doch die Kantone die Steuersätze so festlegen (z.B. 40%), dass gar keine Zusatzsteuern anfallen. Dabei sollten jene Kantone die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer anteilig erhalten, deren Unternehmen diese auch bezahlt haben. Auf vom Bundesgesetzgeber vorgeschriebene 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 Steuersicht