



Stand 23. Juni 2022

Update 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 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 von 15% 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. Über die genauen Parameter haben wir in den vergangenen Updates berichtet ([Link vergangene Updates](#)).

Im Dezember 2021 wurden die Säule 2-Modellregeln publiziert ([Link Model Rules](#)). Mitte März 2022 wurde der langersehnte Kommentar zu den Modellregeln veröffentlicht ([Link Commentary GloBE Rules](#)). Da aber immer noch zahlreiche offene Fragen bestehen und in wichtigen Bereichen von den involvierten Staaten keine Einigung gefunden wurde, sollen diese Meinungsverschiedenheiten und mit ihnen zahlreiche technische Detailfragen bis Ende 2022 vom sog. Implementation Framework gelöst werden. Ob dies bis Ende Jahr gelingt, wird mittlerweile von breiten Kreisen bezweifelt. Entsprechend wird davon ausgegangen, dass die allermeisten Staaten die Säule 2-Regeln nicht schon 2023, sondern erst auf Anfang 2024 in Kraft setzen. Die Arbeiten zu den technischen Details zur Säule 1 werden aktuell von der OECD bausteinartig in die Vernehmlassung geschickt, ohne aber ein Gesamtbild zu haben oder sich über ein solches äussern zu können. Erste technische Pläne erscheinen aus Unternehmenssicht teilweise nur sehr schwierig oder gar nicht umsetzbar.

Die globale Steuerreform bekam 2020 einen Impetus durch die neue US-Regierung, welche parallel dazu eine US-Reform vorantreibt. 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. Ob im US-Kongress für die Pläne der Biden Administration allerdings die nötigen Mehrheiten gefunden werden, erscheint unsicher. Eher unwahrscheinlich erscheint aktuell eine Zustimmung zur Säule 1. 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. Aktuell bestehen diesbezüglich aufgrund von Aussagen von Finanzministerin Yellen gewisse Fragezeichen ([Yellen business tax credit statement](#)). Bis zu den US-Zwischenwahlen im Herbst dürften die entsprechenden Arbeiten im Kongress zur Reform von GILTI blockiert bleiben. Trotz diverser Probleme in den USA - und gewisser



Probleme auch in der EU ([EU-Richtlinie Mindestbesteuerung](#)) dürfte die Mindestbesteuerung schlussendlich global umgesetzt werden.

Umsetzung in der Schweiz:

Am 12. Januar 2022 hatte der Bundesrat beschlossen, wie er die Regeln der OECD-Digitalbesteuerung umsetzen will. Vorgeschlagen wurde eine Anpassung der Bundesverfassung, welche sowohl eine 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 begann die Vernehmlassung zur Verfassungsbestimmung bereits im März und dauerte bis zum 20. April an ([Link Vernehmlassungsantwort SwissHoldings](#)). Am 23. Juni wird der Bundesrat die Botschaft zur Verfassungsänderung ans Parlament zu präsentieren. Am 27. Juni wird sich die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Ständerats die Beratung der Vorlage aufnehmen und hierfür eine Anhörung durchführen. 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 Bundesverfassung stattfinden. Parallel zur Verfassungsabstimmung treibt der Bundesrat die Arbeiten zum Erlass der bundesrätlichen Verordnung zur Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung voran. Die Vernehmlassung soll in Etappen durchgeführt werden und im August 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 grossmehrheitlich den Kantonen zukommen sollen (75% an Kantone, 25% an Bund). Die Kantone können über deren Verwendung souverän entscheiden. Zur Implementierung der Säule 1 können zum aktuellen Zeitpunkt keine Ausführungen gemacht werden.

2. Interessenlage / weiteres Vorgehen

Mit dem IF-Statement vom Oktober 2021, dem nun auch Staaten wie Irland zustimmten, der Publikation der Modellregeln und des Kommentars, hat die OECD in Bezug auf die Säule 2 einen gewaltigen Schritt vorwärts gemacht. Hinsichtlich der Säule 1 kann hingegen aufgrund der Entwicklungen in den USA ein Scheitern nicht mehr ausgeschlossen werden. Jedenfalls erscheint eine Vereinbarung und eine Ratifizierung zur Säule 1 durch eine grosse Zahl wichtiger Industriestaaten aktuell unsicher. Bei der Säule 2 muss mit einer Verzögerung von einem Jahr gerechnet werden (globaler Start 2024). Unsicherheit herrscht noch darüber, wie es in den USA i.S. GILTI-Anpassung weitergeht.

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 vorbeschriebenen 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.

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. Weisen andere Staaten ausserdem tiefere Lohn- und andere Kosten als die Schweiz auf und gewähren sie 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) und die Einnahmen der Sozialversicherungen (AHV etc.).

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 Konflikten mit ausländischen Steuerbehörden ausgesetzt.

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. Für die Internationale Akzeptanz muss jedoch darauf geachtet werden, dass die Kantone nicht wie vom Schweizer Verfassungsrecht geboten die Zusatzeinnahmen einfach «tel quel» den betroffenen Unternehmen zurückerstatten, um eine Schlechterbehandlung der von der OECD-Mindestbesteuerung betroffenen Unternehmen gegenüber anderen Schweizer Unternehmen zu verhindern. Eine solche Rückerstattung ist 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. Die Schweiz kann hier viel von anderen Staaten lernen, wo solche Forschungsförderung üblich ist (Frankreich, Österreich, UK u.v.m.)

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. Auch hier bestehen in ausländischen Staaten interessante Lösungen, denen sich die Kantone nicht per se verschliessen sollten.

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

Kantone an den Bund übertragen werden sollte. Die Veranlagung der Gewinnsteuer ist Aufgabe der Kantone. Der Bund übt im Bereich der direkten Bundessteuer eine Aufsichtsfunktion aus. Im Lead sollten auch bei der Mindeststeuer deshalb die Kantone sein. Die notwendige Zusammenarbeit zwischen den Kantone 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.

Der Bundesrat schlägt in seiner Botschaft vor, dass aus Gründen der internationalen Akzeptanz die Mindeststeuer (Ergänzungssteuer) eine Bundessteuer sein soll. Das ist richtig. Allerdings sollte dies nicht dazu führen, die bestehenden verfassungsmässigen Mechanismen und Verteilschlüssel anzupassen. Solche Anpassungen könnten sehr rasch nicht beabsichtigte negative Folgen mit sich bringen und die hohen Gewinnsteuereinnahmen des Bundes gefährden. Dem bestehenden System folgend gehören die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer eindeutig und ausschliesslich den Kantone und nicht dem Bund. Diese Verteilung ist auch sachlich korrekt, könnten doch die Kantone die Steuersätze so festlegen, dass abgesehen von absoluten Ausnahmejahren gar keine Ergänzungssteuern zugunsten des Bundes anfallen. Dabei sollten jene Kantone die Mehreinnahmen aus der Mindeststeuer anteilig erhalten, deren Unternehmen diese auch bezahlt haben (verursachergerechte Aufteilung). Nur so können die betroffenen Kantone neue Standortmassnahmen einführen, um damit Arbeitsplätze und Steuersubstrat in der Schweiz zu erhalten und die Steuersouveränität der Schweiz fortzuführen. Umverteilungen zwischen den Kantone haben über den interkantonalen Finanzausgleich zu erfolgen. Dass die Kantone über die Finanzdirektorenkonferenz in ihrer Vernehmlassungsantwort bereits erklärt haben bis zu 25% der Ergänzungssteuer dem Bund zu überlassen und der Bundesrat diesen Vorschlag übernimmt, ist vor diesem Hintergrund bedauerlich und mittel- bis langfristig gefährlich für die hohen Gewinnsteuereinnahmen des Bundes von aktuell 12 Mrd. Franken.

Generell sind bei der Schweizer Umsetzung folgende Aspekte zentral:

- Internationale Akzeptanz
- Einfache gesetzgeberische und administrative Umsetzung
- Sicherung der Standortattraktivität der Kantone
- Einhaltung internationaler Zeitvorgaben
- Hohe Flexibilität

Anerkennung der Mindestbesteuerung insbesondere aus US-amerikanischer Steuersicht