

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Vorsteher EFD
Bernhof
3003 Bern

Bern, 7. April 2022

**Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen
(Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft).
Vernehmlassungsstellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihr Schreiben vom 11. März 2022, mit dem Sie uns über die Eröffnung der randvermerkten Vernehmlassung informiert haben. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat sich am 7. April 2022 anlässlich einer ausserordentlichen Plenarversammlung mit der Vorlage befasst und nimmt wie folgt Stellung:

- **Die FDK unterstützt das Vorgehen des Bundes**, welches aus einer Verfassungsänderung, dem Erlass einer temporären Verordnung und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht.
- Die FDK unterstützt auch die Bestrebung, **das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat**, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, **in der Schweiz zu erheben**.
- Die FDK ist bereit maximal 25% der möglichen Einnahmen der neuen Bundessteuer für **Projekte** zukommen zu lassen, **die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern**.
- Die Kompetenz des Bundes zur Erhebung von neuen Bundessteuern erfordert, dass gleichzeitig der **Kantonsanteil in der Verfassung festgelegt wird**.
- Die FDK betont, dass **die Auswirkungen der Umsetzung des OECD/G20-Projekts im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs vertieft untersucht werden sollen**.

1. Generelle Bemerkungen

- 1 Das OECD/G20-Projekt ist eine wesentliche Herausforderung für den Wirtschaftsstandort Schweiz und betrifft die Kantone und ihre Haushalte in besonderem Mass. Wenn die Schweiz sich nicht bewegt, verliert der Standort Schweiz an Wettbewerbsfähigkeit und die

öffentlichen Haushalte in der Schweiz Steuersubstrat. Für die FDK ist deshalb klar, dass die Schweiz diese Reform umsetzen muss.

- 2 Die FDK unterstützt 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 Für uns ist eine gezielte Umsetzung der Reform ein zentrales Kriterium. Nur die vom OECD/G20-Projekt betroffenen grossen Unternehmen werden von der Anpassung des Steuersystems tangiert, davon ausdrücklich ausgenommen werden müssen rein inländische Grossunternehmen und KMU. Die KMU verfügen so über die Garantie, dass sie von der Umsetzung dieser Reform in der Schweiz nicht betroffen sind. Da die KMU die Unternehmenslandschaft in der Schweiz dominieren, sorgt dieser wesentliche Grundsatz für Sicherheit. Zudem bleiben die Vorteile des interkantonalen Steuerwettbewerbs weitgehend erhalten.
- 4 Wir unterstützen, im Rahmen der Umsetzung der Säule 2, auch die Bestrebung, das schweizerische und gegebenenfalls ausländische Steuersubstrat, das im Ausland einer steuerlichen Belastung ausgesetzt sein könnte, in der Schweiz zu erheben. Dafür spricht zunächst das offensichtliche Interesse für die Finanzen der Kantone. Darüber hinaus ermöglicht dieser Grundsatz den betroffenen Unternehmen, eine Steuerbelastung von 15 % bei gleichbleibenden Ansprechpartnern wie heute zu erreichen. Die effektive Steuerlast wird zwar steigen, aber in einem stabilen und den Unternehmen bekannten Rahmen.

2. Notwendige Anpassung der Verfassungsbestimmungen

- 5 Nach Ansicht der FDK sollen die im 2. Abschnitt erwähnten Bestimmungen der Vorlage nochmals geprüft werden. Wir sind bereit zur Erarbeitung von alternativen Formulierungen beizutragen.

2.1. Wahrung der Interessen der Schweiz

- 6 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. Anstelle der Schaffung von Vorschriften für die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen sollte daher die Möglichkeit der Schaffung eines "Abwehrartikels" zur Wahrung der schweizerischen Interessen im Fiskalbereich zu schaffen, welcher besondere Vorschriften erlaubt, wenn die Interessen der Schweiz durch internationale Steuermassnahmen gefährdet sind. Auch mit einem solchen Abwehrartikel ist im aktuellen internationalen Umfeld eine besondere Besteuerung von rein inländischen Grossunternehmen und KMU ausgeschlossen.

2.2. Erhalt der Kantonsautonomie

- 7 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 bestehen innerhalb der FDK Bedenken, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen zu einer zu weitreichenden Abweichung gegenüber der bestehenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen führen wird. Wir regen deshalb an, die Formulierung von Artikel 129a Absatz 3 E-BV nochmals zu prüfen.

2.3. Allgemeinverständliche und zukunftsgerichtete Übergangsregelungen

- 8 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.

3. Umgang mit möglichen zusätzlichen Steuereinnahmen

- 9 Die Grundlagen der OECD 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 FDK empfiehlt deshalb äusserste Zurückhaltung bei der Erwartung und Verteilung von Mehreinnahmen. Die Schätzungen sind aus heutiger Sicht nicht erhärtet.

3.1. Wechsel vom internationalen Steuerwettbewerb zum internationalen Standortwettbewerb

- 10 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.
- 11 Eine wichtige Voraussetzung für diese mögliche positive Entwicklung ist allerdings, dass die Kantone mit den notwendigen Mitteln ausgestattet werden. Die FDK anerkennt, dass gemäss Vernehmlassungsvorlage die möglichen Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung den Kantonen zukommen sollen. Wir wären jedoch bereit von diesem Prinzip abzuweichen, falls ein Teil der möglichen Einnahmen der betroffenen Kantone aus der zusätzlichen Besteuerung Projekten zukommt, die die Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes steigern.
- 12 Ein allfälliger 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 Zusatzsteuer sinken, damit die Kantone einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse Unternehmensgruppen erhalten.
- 13 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 einem Massnahmenkatalog, einer Regelung, und Rahmenbedingungen aufgrund internationaler Vorgaben, in der Pflicht, wie beispielsweise im Bereich der Steuergutschrift für Forschung & Entwicklung.
- 14 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 Wirtschaftsstandorts im Zentrum der Überlegungen steht, sehen wir Massnahmen in den Bereichen z.B. Forschung und Entwicklung, Bildung (Hochschulen), Energie, Umwelt, sowie Arbeitsmarkt im Vordergrund.

3.2. Verteilung von neuen Bundessteuern

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.

- 15 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.
- 16 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.).
- 17 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.
- 18 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.

4. Die Entwicklung der interkantonalen Disparitäten erfordert Aufmerksamkeit

- 19 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. Ein Teil der FDK zweifelt jedoch, ob angesichts der potenziellen Mehreinnahmen gewisser Kantone die interkantonale Umverteilung im Rahmen des Ressourcenausgleichs hinreichend zielgerichtet und genügend stark ist. Die konkreten Auswirkungen der Reform sollen jedoch aufgrund der konkreten Steuerdaten beurteilt werden. Die Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich müssen deshalb zwingend im Rahmen des nächsten Wirksamkeitsberichts untersucht werden.

5. Stellungnahme zu Einzelfragen

- 20 Wir erachten die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer, einer IIR und UTPR als sinnvoll.

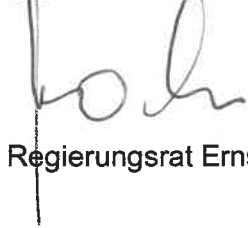
- 21 Wir sind der Auffassung, dass die Idee des Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterverfolgt werden sollte.
- 22 Wir sprechen uns zwar gegen eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung der Verfassungsbestimmung aus, bedauern es aber, dass für das Jahr 2023 Steuersubstrat verloren geht, soweit andere Staaten entsprechende Regeln bereits auf 2023 umsetzen.
- 23 Die Aufsicht des Bundes über die Ergänzungssteuer soll möglichst schlank ausgestaltet und es sollen nur die notwendigen Aufsichtsfunktionen vorgesehen werden.

Wir danken Ihnen für die Zusammenarbeit und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Regierungsrat Ernst Stocker

Der Generalsekretär:



Dr. Peter Mischler

Kopie (Mail)

- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Mitglieder FkF
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK
- vernehmlassungen@estv.admin.ch