

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	OECD
Akteure	Maurer, Ueli (svp/udc) BR EFD / CF DFF
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ammann, Amando
Bühlmann, Marc
Heidelberger, Anja
Zumofen, Guillaume

Bevorzugte Zitierweise

Ammann, Amando; Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja; Zumofen, Guillaume 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: OECD, 2017 – 2022. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Aussenpolitik	2
Zwischenstaatliche Beziehungen	2
Wirtschaft	2
Geld, Währung und Kredit	2
Banken	2
öffentliche Finanzen	3
Direkte Steuern	3
Voranschlag	7

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
NAF	Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ASTRA	Bundesamt für Strassen
EL	Ergänzungsleistungen
BIF	Bahninfrastrukturfonds
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und das grenzüberschreitende Verschieben von Gewinnen durch multinationale Konzerne)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
ALBAG	Bundesgesetz über den internationalen automatischen Austausch länderbezogener Berichte multinationaler Konzerne

DFF	Département fédéral des finances
ONU	Organisation des Nations unies
CDI	Convention de double imposition
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
PME	petites et moyennes entreprises
OFROU	Office fédéral des routes
PC	Prestations complémentaires
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
AFC	Administration fédérale des contributions
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CEP	Commission d'enquête parlementaire
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting (Erosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices)
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
LEDPP	Loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

ANDERES
DATUM: 31.12.2021
MARC BÜHLMANN

Auch **2021** wurden die traditionellen **von-Wattenwyl-Gespräche** von der Covid-19-Pandemie beeinträchtigt. Nicht nur, weil die Gesundheitskrise zentraler Gegenstand aller vier Veranstaltungen war, sondern auch, weil die Gespräche wie schon teilweise im Jahr zuvor allesamt nicht im namensgebenden Von-Wattenwyl-Haus, sondern im mehr Platz bietenden Bernerhof stattfanden.

Im Beisein von Bundespräsident Guy Parmelin, den Bundesräten Alain Berset und Ignazio Cassis sowie Bundeskanzler Walter Thurnherr diskutierten die Spitzen der Regierungsparteien im **Februar** die aktuelle Lage, die steigenden Fallzahlen und mögliche Massnahmen, darunter die anlaufende Impfkampagne. Ebenfalls besprochen wurden die Digitalisierung der Verwaltung, insbesondere im Gesundheitsbereich, aber auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie auf Arbeitsmarkt und Unternehmen. Die Regierung informierte zudem über den Stand der Europapolitik.

Auch im **Mai** trafen sich Bundespräsident, Gesundheitsminister, Aussenminister, Bundeskanzler und Parteipräsidenten im Bernerhof, um erneut über die Gesundheits- und Wirtschaftslage sowie über das Europadossier zu diskutieren. Die Stabilisierung der Fallzahlen und die Fortschritte bei der Impfung der Bevölkerung – rund 10 Prozent hatten bereits eine Impfung erhalten – liessen die Diskussion erster Öffnungsschritte zu, welche auch dank der Einführung des Covid-Zertifikats möglich werden sollten. Gegenstand der Gespräche waren zudem die verschiedenen Massnahmen, die der Bund aufgrund der pandemiebedingten wirtschaftlichen Probleme ergriffen hatte. Bisher waren zur Bewältigung der Gesundheitskrise Ausgaben von rund CHF 40 Mrd. beschlossen worden. Der Aussenminister informierte über die «weiterhin substantziellen Differenzen» bei den Verhandlungen mit der EU im institutionellen Rahmenabkommen. Schliesslich wurde die China-Strategie diskutiert, die der Bundesrat im Frühjahr 2021 vorgelegt hatte.

Auch die traditionellerweise im **Herbst** in Form einer Klausur mit dem Gesamtbundesrat organisierten Von-Wattenwyl-Gespräche fanden im Bernerhof statt. Und wieder standen Covid-19 und Europa auf der Traktandenliste. Die gesundheitliche Lage hatte sich in der Zwischenzeit wieder verdüstert – auch weil die Impfquote nach wie vor tief war, worüber sich die Teilnehmenden der Gespräche austauschten. Im Europadossier plädierte der Bundesrat auf eine rasche Freigabe des Kohäsionsbeitrags. Weiteres zentrales Diskussionsthema war das Vorhaben der OECD, einen weltweiten Mindestsatz für Unternehmenssteuern in der Höhe von 15 Prozent einzuführen. Aufgrund der Ablehnung des CO₂-Gesetzes im vergangenen Juni 2021 an der Urne, wollte der Bundesrat möglichst rasch eine Basis für eine neue Vorlage schaffen und informierte über erste entsprechende Gespräche mit Verbänden und Parteien.

Mitte **November** – auch die vierte Gesprächsrunde fand im Bernerhof statt – standen neben Gesundheits- und Europapolitik auch die «Corona-Schulden» auf dem Programm, weshalb neben Bundespräsident Guy Parmelin und Alain Berset auch Finanzminister Ueli Maurer und erneut Bundeskanzler Walter Thurnherr mit den Regierungsparteispitzen diskutierten. Angesichts des anbrechenden Winters, der nach wie vor zu tiefen Impfrate und einer neuen, ansteckenden Virusvariante wurde mit einem Anstieg der Fallzahlen gerechnet und entsprechende Massnahmen diskutiert. Finanzminister Ueli Maurer informierte über die Schulden in Höhe von CHF 25 Mrd., mit denen der Bundesrat bis Ende 2022 rechnete. Sparprogramme oder Steuererhöhungen könnten mit einer Anpassung des Finanzhaushaltsgesetzes vermieden werden, wie der Bundesrat bereits im Sommer vorgeschlagen hatte. Die angestrebte positivere Dynamik der Beziehungen zur EU war in den Gesprächen im November ebenso Gegenstand wie die Migrationssituation – in den ersten 10 Monaten waren rund ein Drittel mehr Asylgesuche gestellt worden als im Vorjahr – und eine mögliche Strommangellage, die mit einem «Konzept Spitzenlast-Gaskraftwerk» vermieden werden soll.¹

Aussenpolitik

Zwischenstaatliche Beziehungen

POSTULAT
DATUM: 07.03.2017
AMANDO AMMANN

Mittels Postulat forderte Giovanni Merlini (fdp, TI) den Bundesrat auf, einen Bericht zu erarbeiten, der die gegenwärtigen Beziehungen zwischen EU und OECD auf der einen Seite und der Schweiz auf der anderen Seite hinsichtlich der Besteuerung natürlicher und juristischer Personen darlegt. Besonders zu beachten sei die **«aggressive Steuerpolitik» einzelner EU- und OECD-Länder** sowie die von der Europäischen Kommission beabsichtigte Erstellung einer schwarzen Liste mit Steueroasen. Der Postulant kritisierte die in der Vergangenheit von EU und OECD eingenommene «feindselige Haltung» gegenüber der schweizerischen Steuerpolitik, welche vor allem durch die inkohärente Anwendung der Beurteilungskriterien bei der Erstellung von Länderlisten spürbar geworden sei. Er bemängelte unter anderem die Bevorzugung von EU-Mitgliedsstaaten respektive die strengere Behandlung von Drittstaaten sowie die fehlende Berücksichtigung sogenannter Tax Rulings.

In seiner Antwort vom Mai 2017 verwies der Bundesrat darauf, dass die Schweiz die Kriterien des Steuerscreenings für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich bereits mehrheitlich erfülle und sie daher nicht auf der schwarzen Liste der EU geführt werden würde. EU-Mitgliedstaaten seien von diesem Screening ausgenommen, da sie zur Einhaltung EU-interner Regelungen verpflichtet seien und auch von mit der OECD verbundenen Gremien überprüft werden würden.

Bei der Behandlung im Nationalrat im März 2018 hob der zuständige Bundesrat Ueli Maurer zudem hervor, dass mit der Steuervorlage 17 das Schweizer Steuerregime für den internationalen Steuerwettbewerb angepasst werde und viele Bedenken des Postulanten bereits aufgenommen worden seien. Der durch das Postulat geforderte Bericht enthielte zudem Informationen, die öffentlich verfügbar seien und sich monatlich verändern könnten, und wäre also bei seiner Publikation bereits veraltet. Somit sei das Postulat nicht zielführend. Dementsprechend empfahl der Bundesrat die Ablehnung des Postulats. Der Nationalrat folgte diesem Antrag jedoch nicht und überwies das Postulat mit 168 zu 21 Stimmen (bei 0 Enthaltungen).²

Wirtschaft

Geld, Währung und Kredit

Banken

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.06.2017
GUILLAUME ZUMOFEN

Lors de la session de printemps 2017, la chambre des cantons a étudié l'**Accord multilatéral entre autorités compétentes portant sur l'échange des déclarations pays par pays** («Country-by-Country-Reporting»). Le Conseil des Etats s'est donc penché sur l'approbation et la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'échange international automatique des déclarations pays par pays des groupes d'entreprises multinationales (LEDPP). Cette nouvelle législation, fruit du projet BEPS de l'OCDE et de discussions au sein du G20, concerne environ 200 multinationales basées en Suisse. En filigrane de cet accord, un objectif régit les mesures du projet: une hausse de la transparence. Ainsi, les entreprises multinationales concernées devront, dorénavant, remplir une déclaration «pays par pays» qui fournira les informations nécessaires afin d'éviter une imposition uniquement dans des pays fiscalement concurrentiels.

Dans l'ensemble, le Conseil des Etats a accepté le projet par 40 voix contre une. Ueli Maurer, ministre des finances, a défendu le projet face aux doutes émis au sein de la droite de l'hémicycle. En effet, certains sénateurs de droite ont parlé de dérive bureaucratique dictée par la pression internationale. Du côté de la gauche, deux revendications supplémentaires ont été rejetées. Tout d'abord, il s'agissait de la volonté d'imposer la transmission d'un fichier principal et d'un fichier local, repoussée par 28 voix contre huit, et ensuite, le souhait d'imposer au gouvernement une coopération avec tous les Etats engagés, rejeté par 30 voix contre 13. Finalement, la chambre des cantons a revu à la baisse le régime des sanctions induit par des indications inexacts ou incomplètes. Il a supprimé l'amende de 100'000 francs.

Lors de la session d'été, au sein de la chambre du peuple, seul l'UDC s'est opposé à l'accord. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a insisté sur le manque de marge de manœuvre et les répercussions négatives d'un rejet du projet avec notamment l'épée de Damoclès de la liste noire pour les entreprises helvétiques. Au final, les parlementaires du Conseil national ont assoupli certaines mesures comme la définition d'un groupe et d'une société mère, ont

prolongé le délai pour s'annoncer à 90 jours et réduit les sanctions prévues. Ainsi, la chambre du peuple a non seulement suivi sa consœur en supprimant l'amende de 100'000 pour indications inexactes ou incomplètes, mais a aussi réduit l'amende à 100'000 francs au lieu de 250'000 francs en cas de comportement intentionnel et a fixé un plafond maximal de 50'000 francs en cas de dépôt tardif.

Lors du vote final le 16 juin 2017, le Conseil national a validé le projet d'arrêté fédéral par 129 voix contre 64 et trois abstentions, et la LEDPP à l'unanimité par 196 voix, alors que le Conseil des Etats a donné son approbation à l'arrêté fédéral par 37 voix contre cinq et une abstention, et à la LEDPP à l'unanimité par 43 voix et une abstention.⁵

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.2018
ANJA HEIDELBERGER

Im August 2018 legte der Bundesrat dem Parlament das am 7. Juni 2017 unterzeichnete **multilaterale Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung** zur Genehmigung vor. Hintergrund des Übereinkommens ist der Wunsch nach Bekämpfung der ungerechtfertigten Steuervermeidungen multinationaler Unternehmen. Im Rahmen dieser Arbeiten durch die OECD – dem sogenannten BEPS-Projekt («Base Erosion and Profit Shifting») – wurden Vorschläge für Anpassungen der Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) ausgearbeitet, was wiederum Arbeiten an einem multilateralen Instrument zur effizienteren Änderung bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen nach sich zog. Im November 2016 legte eine Ad-Hoc-Gruppe bestehend aus über 100 Staaten, darunter auch die Schweiz, das entsprechende multilaterale Abkommen vor. Damit sollen insbesondere Mindeststandards gegen Abkommensmissbrauch und für die Streitbeilegung eingeführt werden. Diese entsprechen gemäss der Botschaft des Bundesrates bereits der Praxis der Schweiz. Zukünftig würde deren Einhaltung zusätzlich durch vom «Forum on Harmful Tax Practices» (FHTP) durchgeführte Peer-Reviews überprüft. Bezüglich der übrigen Bestimmungen des Übereinkommens können Vorbehalte vorgebracht werden, wovon die Schweiz auch Gebrauch machte.

Im Ständerat, der die Genehmigung des Übereinkommens in der Wintersession 2018 behandelte, stiess die Vorlage auf deutlich weniger Widerstand als die erste multilaterale Vereinbarung im Rahmen des BEPS. Kommissionssprecher Bischof (cvp, SO) verwies nochmals auf die Vorbehalte, welche die Schweiz angebracht hatte. Als Kern der Vorlage machte er die zukünftige Berechtigung des Bundesrates aus, genehmigte Abkommen auf zusätzliche Staaten auszudehnen. Eine Änderung der Vorbehalte bedürfte jedoch eines ordentlichen Staatsvertragsverfahrens, betonte er. Auch Finanzminister Maurer lobte den Nutzen der Vorlage: Das Übereinkommen betreffe 14 Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz, die dadurch auf den neusten Stand gebracht würden – ohne dass jedoch neue Standards geschaffen würden. Mit 33 zu 1 Stimmen bei 3 Enthaltungen genehmigte der Ständerat das Übereinkommen.⁴

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 14.06.2021
ANJA HEIDELBERGER

Ab Juni und Juli 2021 **konkretisierten sich die Pläne der OECD zur Unternehmensbesteuerung**. Diese enthielten zwei Säulen: die Versteuerung der Gewinne von Grosskonzernen sowie eine Mindeststeuer für grössere Unternehmen. Die erste Säule beinhaltete eine **Regelung zum Ort der Besteuerung von Gewinnen internationaler Unternehmen mit einer Gewinnmarge über 10 Prozent**. Diese sollten die entsprechenden Gewinne neu zu 20 Prozent in den Staaten ihrer Absatzmärkte versteuern müssen. Diese Säule zielte ursprünglich auf die Besteuerung der Gewinne digitaler Konzerne ab, ausgenommen werden hier vermutlich Rohstofffirmen und die Finanzindustrie. Dabei blieb unklar, welche Unternehmen in der Schweiz von dieser Regelung tatsächlich betroffen sein würden, vermutlich würden es nur einzelne sein, war sich die Presse einig. Regelmässig genannt wurden in den Medien Glencore und Nestlé – sofern die Rohstofffirmen nicht ausgeschlossen werden.

Die zweite Säule der neuen OECD-Unternehmensbesteuerung betraf die Schaffung einer **Mindeststeuer für grössere Unternehmen**: Zukünftig sollen Unternehmen mit einem Umsatz von über 750 Mio. Euro und einer Gewinnmarge ab 10 Prozent ihre Gewinne in allen Staaten mindestens zu 15 Prozent versteuern müssen. Wenn die Steuern in einem Land unter 15 Prozent liegen, sollen andere Staaten die Steuerdifferenz für die jeweiligen Unternehmen erheben können. Unklar war zu diesem Zeitpunkt jedoch noch die Ausgestaltung der Mindeststeuer, etwa die

Bemessungsgrundlage oder die Definition des steuerbaren Gewinns. Somit blieb auch unklar, wie stark die Schweiz von dieser Regelung tatsächlich betroffen sein wird. Die Medien gingen von etwa 200 bis 300 betroffenen Unternehmen in der Schweiz aus, wobei zusätzlich auch Tochtergesellschaften ausländischer Grossfirmen hinzukommen könnten. 18 Kantone wiesen Ende 2021 einen Steuersatz unter 15 Prozent auf, am geringsten besteuert wurden die Unternehmen im Kanton Zug mit 11.91 Prozent – wobei die Besteuerung in einzelnen Gemeinden gar noch tiefer lag (Meggen LU: 11.3%). Berücksichtigt werden müssen vermutlich aber auch andere Vergünstigungen für Unternehmen, welche beispielsweise im Kanton Zürich den tatsächlichen Steuersatz einzelner Unternehmen auf 11 Prozent senken.

In den **Medien** führten insbesondere die Pläne für die Mindestbesteuerung zu grosser Resonanz – grösstenteils negativer Art. Verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft forderten im Gegenzug alternative Unterstützungsmassnahmen für die Schweizer Wirtschaft. Zwar erhöhten die OECD-Regeln die Besteuerung auch in anderen Staaten, diese wiesen jedoch nicht so hohe Lohnkosten auf wie die Schweiz, wurde argumentiert. Entsprechend wurden zum Beispiel Subventionen für Forschung und Entwicklung, für Weiterbildungskosten, Entlastungen der Unternehmen bei den Sozialversicherungen oder Lohnzuschüsse für das Management gefordert. Ergänzend wurde auch darauf hingewiesen, dass andere Standortfaktoren, wie qualifiziertes Personal, Infrastruktur, Rechtssicherheit und flexibles Arbeitsrecht durch diese Reform umso wichtiger würden.

Die Reformvorschläge stiessen jedoch nicht nur auf Kritik. Finanzminister Maurer etwa zeigte sich gelassen und betonte, dass die Schweiz entsprechende Regelungen im Hinblick auf ihre anderen Trümpfe durchaus verkraften könne. Andere Stimmen erachteten die Reform in den Medien überdies als dringend nötig: So fänden gerade die grössten und mächtigsten Unternehmen immer neue Schlupflöcher zur Umgehung der Besteuerung, was mit der Reform zumindest teilweise verhindert werden könne.

Diskutiert wurden in den Medien auch **Möglichkeiten zur Umsetzung der Mindestbesteuerung**. So könnten die Unternehmen etwa freiwillig auf Vergünstigungen verzichten, um eine Besteuerung von 15 Prozent zu erreichen. Diskutiert wurde auch, ob die Mindestbesteuerung alle Unternehmen treffen solle – also auch KMU – oder nur diejenigen, die von der OECD-Reform betroffen sind. Dabei war zunächst unklar, ob unterschiedliche Steuersätze für KMU und Grosskonzerne verfassungsrechtlich überhaupt möglich sind.

Bereits im Juli 2021 gab der **Bundesrat** bekannt, sich den Eckwerten zur internationalen Unternehmensbesteuerung anschliessen zu wollen – jedoch nur unter Bedingungen und mit grossen Bedenken. So verlangte er explizit, dass «die Interessen kleiner, innovativer Länder angemessen berücksichtigt und bei der Umsetzung die nationalen Gesetzgebungsverfahren respektiert werden». Entsprechend kritisierte der Bundesrat in der Folge auch den Zeitplan der OECD, der eine Einführung bis 2023 vorsah. Dies sei für die Schweiz aufgrund der direkten Demokratie nicht umsetzbar, betonte die Regierung. Im Januar 2022 gab der Bundesrat bekannt, die Mindestbesteuerung mit einer Verfassungsänderung umsetzen und die Details basierend darauf in einer temporären Verordnung regeln zu wollen. Dies erlaube eine Inkraftsetzung der Änderungen auf den 1. Januar 2024 – anschliessend könne man «auf dem ordentlichen Weg» ein Gesetz dazu erlassen.⁵

POSTULAT
DATUM: 01.03.2022
ANJA HEIDELBERGER

Im Juni 2021 reichte Philippe Nantermod (fdp, VS) ein Postulat ein, mit dem er eine **Strategie zum Erhalt der Attraktivität der Schweiz im Rahmen der Bemühungen der OECD für eine Mindeststeuer für Unternehmen** verlangte. Eine allfällige Anpassung der Gewinnsteuer soll demnach für die Unternehmen nicht zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führen, stattdessen sollen andere Steuern oder Abgaben wie Sozialabgaben in der Höhe der durch die Mindeststeuer zusätzlich erhaltenen Beträge reduziert werden. Der Bundesrat zeigte sich im Falle eines Zustandekommens des entsprechenden OECD-Projekts bereit, entsprechende Massnahmen zu prüfen. Da das Postulat jedoch im Oktober 2021 unter anderem von Samuel Bendahan (sp, VD) bekämpft worden war, setzte sich der Nationalrat in der Frühjahrsession 2022 damit auseinander. Bendahan erachtete es als unmöglich, das Postulat umzusetzen, zumal der höhere Steuerbetrag nicht für jedes Unternehmen einzeln kompensiert werden könne. Möglich sei höchstens eine durchschnittliche Kompensation des Steuerertrags über alle Unternehmen hinweg. Zudem erinnerte er daran, dass die Bevölkerung für sämtliche Steuersenkungen bei den Unternehmen aufkommen müsse. Finanzminister Maurer nutzte die Gelegenheit, um den weiteren Ablauf des OECD-Projekts zu erläutern: So werde man in Kürze einen Vernehmlassungsentwurf für eine Verfassungsrevision

vorlegen, welche dem Bundesrat die Kompetenz zu einer entsprechenden Steuererhöhung erteilen soll. Anschliessend wolle man die Details in einer Verordnungsänderung regeln und erst zum Schluss die Gesetzgebung anpassen. Im Rahmen dieses Prozesses werde man sich auch mit den im Postulat Nantermod gestellten Fragen auseinandersetzen. Mit 123 zu 65 Stimmen – Letztere stammten von Mitgliedern der SP- und der Grünen-Fraktion – nahm der Nationalrat das Postulat an.⁶

Bereits in der Wintersession 2022 beriet das Parlament den **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen** fertig. Dies war nötig, damit die entsprechende Verordnung ab dem 1. Januar 2024 in Kraft treten und die Regelungen der OECD somit termingerecht umgesetzt werden können – vorausgesetzt, die Stimmbevölkerung heisst die Verfassungsänderung im Juni 2023 an der Urne gut.

Nach dem Ständerat, der sich bereits in der Herbstsession zur Vorlage geäussert hatte, setzte sich zu Beginn der Wintersession der **Nationalrat** mit dem Bundesbeschluss zur Änderung der Verfassung auseinander. Vertreterinnen und Vertreter der bürgerlichen Parteien unterstrichen in der Eintretensdebatte die Notwendigkeit der Vorlage, auch wenn sie teilweise als notwendiges Übel dargestellt wurde. Sie betonten, dass sich der Standortwettbewerb in den kommenden Jahren aufgrund der OECD-Mindestbesteuerung verstärken werde und die betroffenen Kantone ihre sinkende Steuerattraktivität kompensieren müssten. Dem pflichtete der Finanzminister später bei, als er betonte, dass es aufgrund dieser Vorlage zu grossen Veränderungen kommen werde – der Standortwettbewerb verlagere sich auf Bereiche, in denen «die Schweiz nicht mithalten kann». Vertreterinnen und Vertreter der links-grünen Parteien hingegen erachteten die OECD-Reform als Versuch, den in ihren Augen schädlichen internationalen Steuerwettbewerb einzuschränken. Entsprechend sollten die daraus resultierenden Einnahmen nicht erneut dafür eingesetzt werden, einzelne Kantone für Unternehmen attraktiver zu machen, womit auch die interkantonale Ungleichheit noch verstärkt würde. Eintreten war in der Folge unbestritten.

Die grosse Debatte betraf in der Folge die Frage, wie die aufgrund der Ergänzungssteuer erzielten **Mehreinnahmen zwischen Bund und Kantonen verteilt** werden sollen. Der Bundesrat hatte in Absprache mit den Kantonen eine Verteilung von 25 Prozent für den Bund und 75 Prozent für die Kantone vorgeschlagen, der Ständerat war seinem Antrag gefolgt. Eine Minderheit III Walti (fdp, ZH) vertrat diese Position im Nationalrat. Die WAK-NR befürwortete hingegen eine Verteilung von 50-zu-50 Prozent für Bund und Kantone, wobei eine Obergrenze von CHF 400 pro Einwohnerin und Einwohner geschaffen werden sollte. Einerseits sei die finanzielle Situation der Kantone deutlich besser als diejenige des Bundes, zudem sei ein Engagement des Bundes im Standortwettbewerb vonnöten, begründete Landolt (mitte, GL) im Namen der Kommission den höheren Bundesanteil. Schliesslich führe dieser Vorschlag in 16 Kantonen zu Mehreinnahmen gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag. Daneben lagen jedoch zahlreiche Minderheitsvorschläge vor. Zwei Minderheiten I Grossen (glp, BE) und II Feller (fdp, VD) befürworteten die Verteilung von 50 zu 50, lehnten aber die Pro-Kopf-Obergrenze ab. Die Minderheit I Grossen wollte die Gelder zu zwei Dritteln entsprechend der kantonalen Wirtschaftsleistung und zu einem Drittel entsprechend der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilen, während die Minderheit II Feller keine Ergänzungen vorsah. Extrempositionen nahmen die Minderheiten IV Martullo (svp, GR) sowie VI Glättli (gp, ZH) ein, die 100 Prozent der Gelder den Kantonen (Martullo) respektive dem Bund (Glättli) zukommen lassen wollten.

Finanzminister Maurer warnte den Rat eindringlich vor den Folgen einer Abweichung vom Kompromiss zwischen den Kantonen: Damit lasse man die «Solidarität auseinanderbrechen», betonte er und empfahl folglich die Minderheit IV Walti zur Annahme.

Dennoch setzte sich die Minderheit II Feller und somit die hälftige Verteilung zwischen Bund und Kantonen ohne Einschränkungen gegen die Alternativvorschläge durch. Angenommen wurde auch eine Minderheit V Leo Müller (mitte, LU), mit der die Verteilung der kantonalen Mehreinnahmen auf Gemeinden und Städte gemäss der Verteilung der Gewinnsteuern festgeschrieben werden sollte. Der Nationalrat schuf damit gleich zwei Differenzen zum Erstrat.

Erfolgreich war mit 161 zu 25 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) überdies ein Einzelantrag Leo Müller für eine Änderung des Vorlagentitels als dritte Differenz. Dieser sollte neu die «Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung grosser Unternehmensgruppen» in den Mittelpunkt stellen, nicht wie bisher die «Besteuerung der digitalen Wirtschaft». Müller hatte zuvor auf die Notwendigkeit verwiesen, dass die Vorlage bei einer Volksabstimmung einen passenden Titel aufweist.

Schliesslich folgte der Nationalrat auch einem Antrag seiner Kommissionsmehrheit und beauftragte den Bundesrat, bis sechs Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung zur Mindestbesteuerung das entsprechende Bundesgesetz vorzulegen. Damit schuf er eine vierte Differenz zum Ständerat. Eine Minderheit Aeschi (svp, ZG) wollte ergänzend vom Bundesrat verlangen, zusammen mit der Ausführungsgesetzgebung auch eine Anpassung der NFA zu präsentieren, da das «neue[...], NFA-ähnliche[...] Umverteilungsgefäss» zusammen mit den bestehenden NFA-Gefässen angeschaut werden müsse. Der Nationalrat entschied sich jedoch mit 143 zu 46 Stimmen für den Mehrheitsantrag.

Daneben versuchten verschiedene Minderheiten, die Vorlage um weitere Elemente zu ergänzen – blieben damit aber erfolglos. Auf **bürgerlicher Seite** verlangte eine Minderheit Aeschi, gleichzeitig mit der Unternehmensbesteuerung auch die natürlichen Personen zu entlasten, was die Mehrheit der Sprechenden mit Verweis darauf ablehnte, dass dieser Antrag themenfremd sei und Kosten in Milliardenhöhe verursachen würde. Auch der Nationalrat sah von dieser Ergänzung ab (141 zu 48 Stimmen).

Eine weitere Minderheit Aeschi wollte erfolglos (134 zu 55 Stimmen bei 1 Enthaltung) die Reichweite der Vorlage auf juristische Personen beschränken und damit Personengesellschaften von der Regelung ausnehmen. Dies lehnte etwa Finanzminister Maurer mit der Begründung ab, dass die OECD-Regelung auch solche Unternehmen einbeziehe.

Erfolglos blieben auch zwei Minderheiten Feller für eine Einschränkung der Bestimmungen auf «grosse multinationale Unternehmensgruppen» – der Bundesrat hatte nur von «grossen Unternehmensgruppen» gesprochen. Sollte die erste Säule der OECD-Bemühungen, die sich mit der «steuerlichen Zuteilung von Gewinnen grosser Unternehmensgruppen» (EFD) beschäftigt, ebenfalls umgesetzt werden, bräuchte es bei einer solchen Ergänzung eine neue Verfassungsänderung, begründete der Finanzminister seine ablehnende Haltung. Der zweite Minderheitsantrag Feller verlangte, dass die Veranlagung zwingend durch die Kantone gemacht werden muss – bisher enthielt die Vorlage diesbezüglich Ausnahmemöglichkeiten. Kommissionssprecher Landolt betonte, dass man diese Frage absichtlich offen lassen wolle, um sie im Rahmen des späteren Gesetzgebungsverfahrens regeln zu können. Mit 130 zu 58 Stimmen (bei 1 Enthaltung) respektive 131 zu 57 Stimmen (bei 1 Enthaltung) fanden auch diese zwei Anträge keine Mehrheit. Alle vier Minderheitsanträge wurden von der SVP-Fraktion sowie von einer Minderheit der FDP-Fraktion und einzelnen Mitgliedern der Mitte-Fraktion befürwortet.

Nicht nur von bürgerlicher, auch von **links-grüner Ratsseite** lagen zahlreiche erfolglose Minderheitsanträge vor.

Eine Minderheit Birrer-Heimo (sp, LU) erachtete einen Vollzug der neuen Steuer durch die ESTV als sinnvoller als einen kantonalen Vollzug mit Unterstützung durch die ESTV – zumal immer mehrere Kantone betroffen seien. Finanzminister Maurer wies auf den bereits bestehenden Kontakt zwischen Kantonen und Unternehmen hin und erachtete den Vollzug durch die Kantone daher als sinnvoller. Der Minderheitsantrag scheiterte mit 110 zu 79 Stimmen.

Genauere Vorschriften für die Verwendung der Bundesgelder verlangten zwei Minderheiten I Badran (sp, ZH) und II Ryser (gp, SG). Um den «Basar» zur Verteilung der Gelder durch die ungenaue Formulierung einer «Förderung der Standortattraktivität» zu stoppen, schlug Jacqueline Badran eine Zweckbindung zur Finanzierung von familienexterner Kinderbetreuung und Franziska Ryser eine Zweckbindung zur Finanzierung der Individualbesteuerung vor. Mit beiden Vorschlägen könne das inländische Fachkräftepotenzial besser ausgeschöpft werden, betonten sie. Martin Landolt lehnte es im Namen der Kommission jedoch ab, konkrete Massnahmen zu treffen, solange die konkreten Herausforderungen noch nicht bekannt seien. Mit 97 zu 90 Stimmen bevorzugte der Nationalrat den Vorschlag der Kommissionsmehrheit gegenüber dem Minderheitsantrag I Badran, der sich zuvor ähnlich knapp gegen den Minderheitsantrag Ryser durchgesetzt hatte.

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Nationalrat den Entwurf mit 127 zu 43 Stimmen (bei 18 Enthaltungen) an. Abgelehnt wurde der Entwurf von den Mitgliedern der SVP-Fraktion, Enthaltungen fanden sich in allen Fraktionen ausser derjenigen der GLP.⁷

In weiteren fünf Sitzungen **bereinigte** das Parlament den **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**. Nicht umstritten waren die Titeländerung sowie der Auftrag an den Bundesrat, innert sechs Jahren ein entsprechendes Bundesgesetz auszuarbeiten. Der Ständerat bereinigte beide Differenzen gleich in der ersten Runde des **Differenzbereinigungsverfahrens**.

Er hielt jedoch nach langen Diskussionen entgegen einem Minderheitsantrag Rechsteiner (sp, SG) am **Verteilschlüssel der zusätzlichen Steuereinnahmen** von 75 Prozent für die Kantone und 25 Prozent für den Bund fest. Mit dieser Lösung gelange «möglichst viel Geld in den nationalen Finanzausgleich», so dass die Beiträge für die meisten Kantone anstiegen, begründete Kommissionssprecher Kuprecht (svp, SZ) diesen Entscheid. Umstritten war zwischen den Befürwortenden einer hälftigen Teilung und dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit auch die Frage, ob es sich um eine kantonale oder eine nationale Steuer handle. Bei einer kantonalen Steuer könne ein Bundesanteil von 25 Prozent als grosszügig erachtet werden, argumentiert etwa der Sprecher der WAK-NR, Martin Landolt. Umgekehrt würde bei nationalen Steuern eine hälftige Teilung etwa der Aufteilung der Gewinnsteuern von juristischen Personen entsprechen, betonte Jürg Grossen (glp, BE). Obwohl die nationalrätliche Kommission anfänglich eine hälftige Verteilung gutgeheissen hatte, übernahm nun Martin Landolt im Namen der Kommission das Bild einer «kantonalen Steuer» – auch wenn er später zuhänden des Protokolls betonte, dass es sich faktisch gemäss bundesrätlicher Botschaft um eine Bundessteuer handle – und willigte in die ständerätliche 75-zu-25-Prozent-Aufteilung ein. Mit 99 zu 87 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) folgte ihm der Nationalrat und lehnte damit einen Minderheitsantrag Grossen auf Festhalten ab. Die Grünen, Mehrheiten der SP und der GLP sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion sprachen sich für den Mehrheitsantrag aus und trugen somit zur Beseitigung dieser Differenz bei.

Offen blieb jedoch nach wie vor, ob die **Beteiligung von Gemeinden und Städten ausdrücklich geregelt** werden soll. Auch hier folgte der Nationalrat seiner Kommissionsmehrheit und lehnte einen Minderheitsantrag Aeschi (svp, ZG) ab, welcher die Definition einer angemessenen Beteiligung der Gemeinden und Städte den Kantonen überlassen wollte. Nachdem sich der Ständerat in dieser Frage erneut unnachgiebig gezeigt hatte – es sei «eigentlich fast verfassungswidrig, wenn wir hier den Kantonen vorschreiben, wie sie das Geld zu verteilen haben» (Stark; svp, TG), war argumentiert worden –, lenkte der Nationalrat auch hier ein. Er bereinigte somit die letzte Differenz mit 104 zu 72 Stimmen (bei 1 Enthaltung) – gemäss Kommissionssprecher Landolt jedoch nicht aus Überzeugung, sondern weil «das Ziel einer Differenzbereinigung eben darin besteht, Differenzen zu bereinigen».

Zusammen mit der Behandlung des Bundesbeschlusses über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen endete schliesslich auch der letzte Auftritt des zurücktretenden Finanzministers Maurer, der vom Nationalrat mit «[s]tehenden Ovationen» – wie es im Amtlichen Bulletin festgehalten wird – verabschiedet wurde.

Mit 127 zu 59 Stimmen (bei 10 Enthaltungen; Nationalrat) respektive 38 zu 2 Stimmen (bei 4 Enthaltungen; Ständerat) nahmen beide Kammern den neuen Bundesbeschluss in den **Schlussabstimmungen** an. Die ablehnenden Stimmen und Enthaltungen im Nationalrat stammten von Mitgliedern der SP- und der Grünen-Fraktion. Somit wird die Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2023 über die Verfassungsänderung befinden.⁸

Voranschlag

Im Rahmen der Debatte zum Voranschlag 2020 verabschiedete das Parlament auch die **Nachträge II und IIa zum Voranschlag 2019**. Ersteren hatte der Bundesrat im September 2019 vorgestellt: Der Nachtrag II umfasste 13 Kredite in der Höhe von CHF 93 Mio., was abzüglich interner Kompensationen (CHF 2.6 Mio.) und Wertberichtigungen (CHF 2 Mio.) effektive Mehrausgaben von CHF 88.4 Mio. mit sich brachte. Dies entsprach 0.12 Prozent der Ausgaben des Voranschlags 2019, was im langjährigen Durchschnitt lag (2012-2018: 0.15%). Der grösste Beitrag sei die Einlage für den Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds (NAF; CHF 57 Mio.), welche durch eine Änderung der Verbuchungsmethode begründet sei: Die Erträge der Bewirtschaftung der Nationalstrassen sowie Drittmittel von Kantonen und Gemeinden würden neu via ASTRA in den NAF eingelegt; diese Einlage müsse entsprechend erhöht werden. Um verzögerte Projekte fertigzustellen, sollte auch der Kredit für den Betrieb, Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen im Rahmen des NAF um CHF 15 Mio. erhöht werden.

Auch in der Sonderrechnung für die Bahninfrastruktur (BIF) sollte der Kredit für den Substanzerhalt der Bahninfrastruktur für die aktualisierte Planung der Infrastrukturbetreiber und Seilbahnen um CHF 232 Mio. erhöht werden, wobei ein Teil dieser Kosten im Voranschlagskredit 2020 für den Betrieb kompensiert würde (–CHF 88 Mio.). Für die termingerechte Fertigstellung der Arbeiten am Ceneri-Basistunnel im Rahmen der NEAT forderte der Bundesrat einen zusätzlichen Kredit in der Höhe von CHF 39 Mio. Schliesslich musste der Bund CHF 25 Mio. zusätzlich an die EL zur IV bezahlen, deren Kosten im Jahr 2019 um denselben Betrag höher ausgefallen waren als im Voranschlag budgetiert.

Im Oktober 2019 legte der Bundesrat zudem den **Nachtrag IIa** vor, der zur «Honorierung der gezogenen Solidarbürgschaften für die schweizerische Hochseeschifffahrt» nötig geworden sei, wie die Regierung erklärte. Darin fasste sie das neuste Problem bezüglich der Hochseeschifffahrtsbürgschaften, die Einstellung des Schiffsbetriebs der acht Hochseeschiffe umfassenden Massmariner SA, zusammen. Der Bund verbürge Massmariner-Schiffe noch mit CHF 129 Mio., diese Bürgschaften seien nun nach dem Entscheid zum Verkauf dieser Schiffe gezogen worden. Der Bund sei nun gegenüber der betroffenen Bank zur Zahlung der ausstehenden verbürgten Darlehenssumme bis Februar 2020 verpflichtet.

Letzterer Nachtrag führte in der Nationalratsdebatte in der Wintersession 2020 zu einigen Diskussionen. Zuvor hatte der Ständerat alle Nachträge diskussionslos und stillschweigend angenommen. Bereits in der Kommission sei diese Frage intensiv diskutiert worden, erklärte Alois Gmür (cvp, SZ) im Nationalrat; die Mehrheit sei jedoch zum Schluss gekommen, «dass das Parlament wohl keine Alternative hat, als diesen Nachtragskredit zu bewilligen». Ähnlich formulierten es seine Ratskolleginnen und -kollegen, Ursula Schneider Schüttel (sp, FR) sprach beispielsweise von einer «zähneknirschenden» Zustimmung. Pirmin Schwander (svp, SZ) hingegen stellte den Antrag, im Nachtrag II zum Voranschlag 2019 auf die Genehmigung der Zahlung zu verzichten. Der Bund und die betroffene Bank hätten die Begleichung der ausstehenden Darlehenssummen auf Februar 2020 festgelegt, der Bundesrat solle diese Frist nun neu aushandeln und dadurch der OBERAUFSICHT und dem Parlament die Möglichkeit geben, die Einsetzung einer PUK zu prüfen. Auch der SVP-Fraktion sei klar, dass man zahlen müsse, erklärte Schwander, man müsse nun aber Halt sagen und der weltweiten Hochseeschifffahrtsbranche ein Zeichen schicken, dass diese künftig die Preise nicht mehr so stark drücken könne. Bundesrat Maurer goutierte dieses Vorgehen keineswegs: «Sie können hier schon die starke Person spielen und sagen: «Wir bezahlen noch nicht!» Aber wir bezahlen ohnehin», betonte er und bat den Nationalrat, den Nachtrag zu bewilligen. Mit 103 zu 52 Stimmen (bei 40 Enthaltungen) folgte die grosse Kammer dieser Bitte. Die SVP sprach sich geschlossen gegen den Nachtrag aus, die SP und vereinzelte Nationalrätinnen und Nationalräte anderer Fraktionen enthielten sich ihrer Stimme.

Genauso wie diesen Nachtrag genehmigte der Nationalrat auch die übrigen, kleineren Ausgaben: unter anderem CHF 3.4 Mio. aufgrund der Erhöhung des Beitragssatzes der Schweiz für das UNO-Budget; CHF 1.7 Mio. für die Arbeitslosenversicherung, da der Bund 2018 einen zu tiefen Beitrag geleistet hatte; CHF 1 Mio. für das IT-Programm Genova, die durch eine Verzögerung von sechs Monaten aufgrund von Stabilitätsmängeln der Software nötig geworden waren; CHF 430'000 aufgrund von Änderungen am Beitragsschlüssel der OECD; CHF 350'000 für die Bundesanwaltschaft, die durch die Untersuchungen im Disziplinarverfahren betreffend Bundesanwalt Michael Lauber nötig geworden waren; sowie CHF 300'000 für die Zollverwaltung aufgrund der Erhöhung des Frontex-Budgets.⁹

1) Medienmitteilung Bundesrat vom 1.2.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 12.11.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.5.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.9.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 30.8.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 5.2.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 7.5.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 8.11.21

2) AB NR, 2018, S. 213 ff.

3) BO CE, 2017, p.543; BO CE, 2017, pp.285 s.; BO CE, 2017, pp.400 s.; BO CN, 2017, pp.1224; BO CN, 2017, pp.818 s.;

Communiqué de presse WAK-N/CER-N; Communiqué de presse WAK-N/CER-N (2); Communiqué de presse WAK-S/CER-E; Communiqué de presse WAK-S/CER-E (2); FF, 2017, pp.101; FF, 2017, pp.103; FF, 2017, pp.33; FF, 2017, pp.3977; FF, 2017, pp.4013; FF, 2017, pp.89; NZZ, TA, 17.6.17

4) AB SR, 2018, S. 934 f.; BBI 2018, 5389 ff.; BBI 2018, 5447 ff.

5) Medienmitteilung BR vom 1.7.21; Medienmitteilung BR vom 13.1.22; Medienmitteilung BR vom 8.10.21; NZZ, 7.4.21; TA, 8.4.21; NZZ, TA, 9.4.21; So-Bli, 11.4.21; WW, 15.4.21; CdT, 19.4.21; So-Bli, 25.4.21; LT, 26.4.21; WW, 6.5.21; NZZ, 12.5., 31.5.21; Blick, TA, 5.6.21; So-Bli, SoZ, 6.6.21; AZ, CdT, Lib, NZZ, TA, TG, 7.6.21; AZ, NZZ, TA, 8.6.21; AZ, Lib, 9.6.21; WOZ, 10.6.21; LT, SGT, 12.6.21; So-Bli, 13.6.21; NZZ, 23.6.21; WW, 1.7.21; Lib, NZZ, TA, 2.7.21; AZ, NZZ, TG, 3.7.21; TA, 7.7.21; LT, NZZ, 9.7.21; TG, 10.7.21; SoZ, 11.7.21; AZ, Lib, TA, TG, 12.7.21; Lib, 13.7.21; WW, 15.7.21; AZ, 26.7.21; NZZ, 28.7.21; CdT, TA, 30.7.21; NZZ, 3.8.21; TA, 14.9.21; TZ, 15.9.21; AZ, 16.9.21; SoZ, 26.9.21; WOZ, 30.9.21; AZ, 5.10.21; 24H, 7.10.21; Lib, NZZ, TA, 9.10.21; NZZ, 12.10.21; AZ, 15.10.21; 24H, AZ, NZZ, TA, 16.10.21; NZZ, 18.11.21; LT, 25.11.21; NZZ, 23.12.21; 24H, AZ, Blick, LT, NZZ, TA, 14.1.22; NZZ, 19.1.22; Republik, WW, 20.1.22; Lib, 25.1.22; Blick, TA, 27.1.22; TA, 15.2.22; NZZ, 22.2.22; AZ, Lib, NZZ, 12.3.22; So-Bli, 3.4.22

6) AB NR, 2021, S. 2088; AB NR, 2022, S. 61 f.

7) AB NR, 2022, S. 2044 ff.; 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, SZ, TA, 2.12.22

8) AB NR, 2022, S. 2170 ff.; AB NR, 2022, S. 2176 f.; AB NR, 2022, S. 2314 ff.; AB NR, 2022, S. 2460; AB SR, 2022, S. 1141 ff.; AB

SR, 2022, S. 1206 f.; AB SR, 2022, S. 1378; LT, NZZ, 7.12.22

9) AB NR, 2019, S. 2058 ff.; AB SR, 2019, S. 1021 ff.; Nachtrag II zum Voranschlag 2019; Nachtrag IIa zum Voranschlag 2019