année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Sélection d'article sur la politique suisse

processus **Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD-Mindestbesteuerung; BRG 22.036)**

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Heidelberger, Anja

Citations préféré

Heidelberger, Anja 2024. *Sélection d'article sur la politique suisse: Besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD-Mindestbesteuerung; BRG 22.036), 2020 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 12.10.2024.

Sommaire

Chronique générale 1
Finances publiques 1
Impôts directs 1

Abréviations

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung

DFF	Département fédéral des finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
PME	petites et moyennes entreprises
AFC	Administration fédérale des contributions
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
G20	Groupe des vingt
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches

Chronique générale

Finances publiques

Impôts directs

DÉBAT PUBLIC
DATE: 30.06.2020
ANJA HEIDELBERGER

Zusammenfassung

Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft; BRG 22.036)

Nach langen Vorarbeiten konkretisierten sich die Pläne der OECD für eine Mindeststeuer für grössere Unternehmen im Juni 2021. Zukünftig sollten demnach Unternehmen mit einem Umsatz von über 750 Mio. Euro ihre Gewinne in allen OECD-Staaten mindestens zu 15 Prozent versteuern müssen. Die Schweiz war an sich nicht verpflichtet, diese Mindestbesteuerung umzusetzen. Würde sie es nicht tun und sollten die Steuern eines solchen Unternehmens, dessen Muttergesellschaft in der Schweiz ansässig ist, unter 15 Prozent liegen, könnten gemäss neuer OECD-Regelung zukünftig Staaten, in denen das Unternehmen über Tochtergesellschaften verfügt, die Steuerdifferenz für das entsprechende Unternehmen erheben. Um dies zu verhindern, schlug der Bundesrat in einer Verfassungsänderung die Schaffung einer Ergänzungssteuer vor. Diese sollte dann anfallen, «wenn eine in der Schweiz tätige Unternehmensgruppe [mit einem weltweiten Mindestumsatz von CHF 750 Mio.] die Mindestbesteuerung in der Schweiz oder im Ausland nicht erreicht». Auf Grundlage dieser Verfassungsänderung möchte der Bundesrat die Ergänzungssteuer in der Folge durch eine befristete Verordnung per Januar 2024 in Kraft setzen und erst in einem zweiten Schritt in ein Gesetz giessen.
Umstritten war im Parlament nicht die Schaffung dieser Ergänzungssteuer, sondern die Verteilung der daraus entstehenden zusätzlichen Einnahmen. Nach langen Diskussionen einigten sich die Räte auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Verteilung von 75 Prozent der Einnahmen für die Kantone und 25 Prozent für den Bund. Im Juni 2023 nahmen Stimmbürgerschaft (mit 78.5 Prozent Ja-Stimmen) sowie alle Kantone die Verfassungsänderung an.

Chronologie
Diskussionen und Sorgen bezüglich einer OECD-Mindeststeuer
Die Pläne werden konkreter
Die Botschaft des Bundesrates
Vernehmlassung über die Mindestbesteuerungsverordnung
Erstberatung im Ständerat
Beratung im Nationalrat
Differenzbereinigung und Schlussabstimmungen

Résumé

Arrêté fédéral sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises (Mise en oeuvre du projet conjoint de l'OCDE et du G20 sur l'imposition de l'économie numérique; MCF 22.036)
(Traduction: Chloé Magnin)

Après une longue préparation, les projets de l'OCDE pour une imposition particulière des grands groupes d'entreprises se sont concrétisés en juin 2021. A l'avenir, les entreprises avec un chiffre d'affaires de plus de 750 millions d'euros seront soumises à un impôt sur leur bénéfice d'au moins 15 pour cent dans tous les Etats membres de l'OCDE. En-soi, la Suisse n'était pas obligée d'appliquer cette imposition minimale. Cependant, si elle ne le fait pas et que les impôts de la maison mère d'une entreprise dont le siège est en Suisse sont inférieurs à 15 pour cent, d'autres Etats, où se trouvent des filiales de ladite entreprise, pourront prélever la différence d'impôts. Pour éviter ceci, le Conseil fédéral a proposé une modification de la Constitution qui permet la

création d'un impôt complémentaire. Celui-ci s'appliquerait «lorsqu'un groupe d'entreprises actif en Suisse [avec un profit mondial d'au minimum CHF 750 millions] n'atteint pas l'imposition minimale en Suisse ou à l'étranger». Sur la base de cette modification de la Constitution, le Conseil fédéral a souhaité faire entrer l'impôt complémentaire en vigueur par le biais d'une ordonnance limitée dans le temps à janvier 2024 et ne l'inscrire dans une loi que dans un deuxième temps.
La création de l'impôt complémentaire n'a pas suscité de débats au Parlement, contrairement à la répartition des acquisitions monétaires supplémentaires. Après de longues discussions, les conseils sont tombés d'accord sur la proposition du Conseil fédéral de redistribuer 75 pour cent des recettes aux cantons et 25 pour cent à l'Etat. La modification de la Constitution sera soumise à une votation populaire obligatoire en juin 2023.

Chronologie
Discussions et inquiétudes concernant l'imposition minimale des entreprises de l'OCDE
Les projets deviennent plus concrets
Message du Conseil fédéral
Procédure de consultation au sujet de l'arrêté sur une imposition particulière des grands groupes d'entreprises
Discussion préliminaire au Conseil des Etats
Passage au Conseil national
Procédure d'élimination des divergences et votation finale

DÉBAT PUBLIC
DATE: 01.07.2020
ANJA HEIDELBERGER

Auch nach der Annahme der STAF gingen die Diskussionen um die tiefen Unternehmenssteuern in der Schweiz weiter. So sorgte sich vor allem die NZZ ob den **Plänen der OECD zur Änderung der Unternehmensbesteuerung**. Diese versuche sich seit drei Jahren auf eine Neuordnung der Firmenbesteuerung zu einigen, erklärte die NZZ. Dabei beabsichtige sie vor allem zwei Änderungen: Einerseits eine Verschiebung des Steuersubstrats von den Sitzländern der Konzerne weg zu den Staaten, in denen die Umsätze gemacht werden. Betroffen davon wären gemäss NZZ insbesondere Digitalfirmen sowie konsumnahe Branchen wie Luxusgüter, Markennahrungsmittel und Automobile; die Schweiz müsste demnach auf einen grossen Teil der Steuern von Nestlé, Swatch oder Richemont verzichten. Andererseits befürworteten vor allem Deutschland und Frankreich eine internationale Mindestbesteuerung der Unternehmensgewinne. Davon wären insbesondere die Kantone betroffen, da diese aufgrund der im Rahmen der STAF aufgehobenen Möglichkeiten für Ausnahmebestimmungen auf eine Senkung der normalen Steuersätze angewiesen seien. Seit 2008 hätten die Kantone ihre Steuersätze denn auch durchschnittlich von 19.4 Prozent auf 15.1 Prozent gesenkt und weitere Senkungen seien etwa für das Wallis und das Tessin geplant. In den Diskussionen im Rahmen der OECD sei demnach von Mindeststeuersätzen zwischen 12.5 und 15 Prozent die Rede. Je nachdem, wo dieser Mindeststeuersatz zu liegen komme, könnten die Unternehmenssteuersätze einiger Schweizer Kantone somit deutlich unter Druck geraten.
Aufgrund der Corona-Pandemie seien die Verhandlungen 2020 zwar ins Stocken geraten, jedoch sei eine bevorzugte Behandlung der Einführung von Mindeststeuersätzen durchaus denkbar, zumal sich die grossen Staaten in diesem Punkt einig seien, mutmasste die NZZ.
Diskussionen gebe es in der OECD überdies über eine Besteuerung von Digitalkonzernen wie Facebook und Google. Zu diesem Thema reichten Samuel Bendahan (sp, VD; Mo. 20.4676) und Christian Levrat (sp, FR; Mo. 20.4575) im Dezember 2020 einen Vorstoss ein: Sollten die entsprechenden Verhandlungen der OECD 2021 nicht erfolgreich sein, soll der Bundesrat einen Entwurf zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft insbesondere der grossen, multinationalen Technologiekonzerne erarbeiten und seine Massnahmen mit denjenigen der Nachbarländern koordinieren. [1]

DÉBAT PUBLIC
DATE: 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. [2]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 22.06.2022
ANJA HEIDELBERGER

Im Juni 2022 präsentierte der Bundesrat seine **Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**, mit der er das «OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft» umsetzen wollte. Die Vorlage diene jedoch nur zur Umsetzung der zweiten Säule des OECD/G20-Projekts; die erste Säule, wonach «Marktstaaten einen höheren Anteil des Gewinns grosser Unternehmensgruppen besteuern dürfen», verzögere sich und sei daher nicht Teil dieser Vorlage. Einleitend betonte der Bundesrat die «gewichtigen Herausforderungen», vor welche das Projekt die Schweiz stelle, sowie die fehlende rechtliche oder politische Verpflichtung der Schweiz zur Teilnahme daran. Ziel der Teilnahme und der Vorlage sei es aber, die «Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz [zu] erhalten und die Voraussetzungen dafür [zu schaffen], dass Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in der Schweiz erhalten bleiben». Wie er zuvor angekündigt hatte, hielt der Bundesrat auch in der Botschaft fest, dass die Mindestbesteuerung auf Grundlage der nun vorliegenden Verfassungsänderung mittels einer befristeten Verordnung per Januar 2024 eingeführt und erst später durch ein Gesetz geregelt werden solle.
Umgesetzt werden soll die Mindestbesteuerung durch eine Ergänzungssteuer, die dann anfällt, «wenn eine in der Schweiz tätige Unternehmensgruppe die Mindestbesteuerung in der Schweiz oder im Ausland nicht erreicht». Konkret betroffen von dieser zusätzlichen direkten Bundessteuer sind Unternehmensgruppen mit weltweitem Umsatz von mindestens CHF 750 Mio., die bisher zu weniger als 15 Prozent besteuert werden. Alle übrigen Unternehmen – der Bundesrat erwähnte insbesondere KMU – sind von dieser Regelung nicht betroffen. 75 Prozent der zusätzlichen Steuereinnahmen sollen an die Kantone gehen, mit den restlichen 25 Prozent soll der Bund die Standortattraktivität der Schweiz erhöhen. Die Reform ist für den Bund folglich haushaltsneutral. [3]

ORDONNANCE / ARRÊTÉ FÉDÉRAL SIMPLE
DATE: 17.08.2022
ANJA HEIDELBERGER

Noch bevor das Parlament den Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen, also die Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung in der Verfassung, fertig diskutiert hatte, schickte der Bundesrat seine neue **Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV)** in die Vernehmlassung. Mit der Verordnung soll der neue Verfassungsartikel zur Ergänzungssteuer umgesetzt werden, bis das Parlament ein entsprechendes Gesetz erlassen hat. Die Verordnung sah folglich vor, dass die Mustervorschriften der OECD/G20 vom 20. Dezember 2021 «mittels eines Verweises für anwendbar erklärt» werden. Während das Parlament noch über die Verteilung der Mehreinnahmen zwischen Bund und Kantonen stritt, präzisierte die Verordnung bereits die Zurechnung der Geschäftseinheiten auf die Kantone. Demnach sollen nur diejenigen Kantone an den Zusatzeinnahmen durch die Ergänzungssteuer beteiligt werden, in denen «Geschäftseinheiten eine Unterbesteuerung mitverursacht haben». Weitere Regelungen, etwa zum Verfahrensrecht, sollen zu einem späteren Zeitpunkt in einer weiteren Verordnung behandelt werden. [4]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 28.09.2022
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2022 befasste sich der **Ständerat** als Erstrat mit dem **Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen**, mit der die OECD-Mindestbesteuerung in der Schweiz umgesetzt werden sollte. Für die FK-SR erläuterte Alex Kuprecht (svp, SZ) dem Rat die Vorlage: Unternehmensgruppen mit weltweitem Umsatz über CHF 750 Mio. sollen in der Schweiz eine Ergänzungssteuer bezahlen müssen, wenn ihr Steuersatz – wie er gemäss den OECD-Regeln berechnet wird – ansonsten nicht mindestens bei 15 Prozent liegt. Ziel der Vorlage sei es, den Verbleib dieser Steuereinnahmen in der Schweiz sicherzustellen und gleichzeitig den Unternehmen Rechtssicherheit zu geben. Dafür wolle man in einem ersten Schritt die Bundesverfassung ändern und die Ergänzungssteuer mittels einer befristeten Verordnung einführen und erst in einem zweiten Schritt die gesetzlichen Regelungen dazu schaffen. Betroffen seien von den Änderungen vermutlich vor allem diejenigen Kantone, die bisher tiefe Steuersätze haben (v.a. Zug, Basel-Stadt und Schwyz), womöglich aber auch Zürich. Die zusätzlich generierten Steuereinnahmen seien schwierig abzuschätzen, würden aber wohl zwischen CHF 1 Mrd. und CHF 2.5 Mrd. zu liegen kommen. In der Folge meldeten sich zahlreiche Sprechende zu Wort und betonten mehrheitlich, dass sie zwar mit der Ursache für die Verfassungsänderung – dem faktischen Zwang durch die OECD und die G20 – nicht einverstanden seien, der Bundesrat aber eine gute Lösung für das Problem gefunden habe. Lobende Worte für das OECD-Projekt fand hingegen Paul Rechsteiner (sp, SG), der sich davon «mehr Steuergerechtigkeit» erhoffte. Eintreten war in der Folge unbestritten.

In der Detailberatung diskutierte der Ständerat vor allem über die Frage der Verteilung allfälliger Mehreinnahmen – insbesondere Eva Herzog (sp, BS) erinnerte jedoch daran, dass die Vorlage in einigen Kantonen durchaus auch zu Mindereinnahmen führen könnte. Der Bundesrat wollte den Kantonen anfänglich die gesamte Ergänzungssteuer zukommen lassen, hatte sich dann aber auch aufgrund eines Briefes der Finanzdirektorenkonferenz für eine Verteilung von 75 Prozent für die Kantone, welche die Gemeinden berücksichtigen müssen und 25 Prozent für den Bund festgelegt. Eine Minderheit Rechsteiner schlug stattdessen aber vor, den Kantonen denselben Anteil zuzuweisen wie bei den übrigen Bundessteuern, also 21.2 Prozent. Ansonsten würde mit diesen Geldern nur der Steuerwettbewerb und der «Wildwuchs an Standortförderungsmassnahmen» verstärkt, da diejenigen Kantone mit tiefen Steuern noch mehr Gelder zur Steuerreduktion zur Verfügung hätten. Das Argument, wonach durch eine stärkere Beteiligung der betroffenen Kantone auch mehr Geld in den Finanzausgleich und somit an die anderen Kantone fliessen würde, liess Rechsteiner nicht gelten. Das seien lediglich «Brosamen». Für einen gemäss ihren Aussagen stark von dieser Regelung betroffenen Kanton setzte sich Eva Herzog für die gegenüber den Kantonen grosszügigere Aufteilung ein: Falls es durch die zwei Säulen der OECD-Revision zu Mindereinnahmen für die betroffenen Kantone komme, bräuchten diese Handlungsspielraum in Form dieser zusätzlichen Steuereinnahmen. Mit 30 zu 8 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) folgte der Ständerat seiner Kommissionsmehrheit und blieb beim bundesrätlichen Vorschlag. Stillschweigend sprach sich der Ständerat überdies dafür aus, eine Möglichkeit zu schaffen, die Ergänzungssteuer als Aufwand bei den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen abzuziehen. Mit dieser Formulierung könne später noch immer geprüft werden, ob eine solche Regelung gegen die internationalen Richtlinien verstosse oder nicht, zeigte sich auch der Finanzminister damit einverstanden, obwohl er eine solche Regelung zuvor abgelehnt hatte. Mit 44 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung) nahm der Ständerat den Entwurf ohne grössere Änderungen an. Einzig Paul Rechsteiner verzichtete darauf, dem Entwurf zuzustimmen, und enthielt sich stattdessen der Stimme. [5]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 01.12.2022
ANJA HEIDELBERGER

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. [6]

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 16.12.2022
ANJA HEIDELBERGER

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 zuhanden 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. [7]

---

1) Mo. 20.4676; NZZ, 19.6., 2.7.20; TA, 16.7.20
2) 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
3) BBl, 2022 1700
4) Erläuternder Bericht vom 17.8.22
5) AB SR, 2022, S. 958 ff.
6) AB NR, 2022, S. 2044 ff.; 24H, AZ, LT, Lib, NZZ, SZ, TA, 2.12.22
7) 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