



13.01.2022

Q&A zur Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz

Was sehen die Regeln der OECD zur Mindeststeuer vor?

Die sog. GloBE-Regeln (Global Anti-Base Erosion Regeln) sehen für international tätige Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 750 Millionen Euro eine Mindestbesteuerung von 15 Prozent auf der Basis einer international vereinheitlichten Bemessungsgrundlage vor. Dabei muss die Mindestbesteuerung von 15 Prozent jeweils pro Staat erreicht werden. Wird die Mindestbesteuerung in einem Staat nicht erreicht, so soll die Differenz zwischen der effektiven Steuerbelastung und der geforderten Mindeststeuerbelastung in dem Staat nachbesteuert werden, in dem sich die oberste Muttergesellschaft des betreffenden Unternehmens befindet (vorrangige Regel, sog. Income Inclusion Rule). Sollte dieser Staat die vorrangige Regel nicht eingeführt haben, soll die Besteuerung subsidiär in den Staaten mit Tochtergesellschaften des betreffenden Unternehmens mittels Verweigerung von Abzügen oder gleichwertigen Anpassungen sichergestellt werden (nachrangige Regel, sog. Undertaxed Payments Rule).

Warum hat die Schweiz dieser Mindeststeuer zugestimmt?

Die OECD-Mindeststeuer wird von 137 der 141 Mitgliedstaaten des zuständigen Gremiums (sog. Inclusive Framework on BEPS [Base Erosion and Profit Shifting]) in der OECD getragen. Die Schweiz hat sich angeschlossen, damit den in der Schweiz ansässigen, international tätigen Unternehmen keine Nachteile erwachsen. Zudem hätte ein Verzicht auf die Umsetzung in der Schweiz zur Folge, dass andere Staaten die betreffenden Unternehmen zusätzlich besteuern, wenn die Mindestbesteuerung in der Schweiz nicht erreicht wird. Die Schweiz würde somit zugunsten des Auslands auf Einnahmen verzichten.

Inwiefern kann die OECD einheitliche Bemessungsgrundlagen vorgeben und kontrollieren?

Bei den OECD-Regeln zur Mindeststeuer handelt es sich um einen sog. gemeinsamen Ansatz. Das bedeutet, dass die Staaten weder politisch noch rechtlich verpflichtet sind, diese Regeln zu übernehmen. Entscheiden sie sich jedoch für die Übernahme in das nationale Recht, sollen sie sich an den Musterregeln und Leitlinien der OECD orientieren. Zudem müssen sie die Anwendung der Regeln durch andere Staaten akzeptieren.

Es ist vorgesehen, dass die OECD die Umsetzung der Musterregeln in den Staaten mittels sog. Peer Reviews überprüft. Detaillierte Angaben zum Verfahren liegen derzeit noch nicht vor.

Wie sieht der Zeitplan der OECD aus, wann werden die definitiven Regeln und Leitlinien der OECD zur Mindeststeuer vorliegen und was bedeutet das für die Schweiz?

Der Zeitplan der OECD zur Mindeststeuer sieht vor, dass die vorrangige Regel (Income Inclusion Rule) ab 2023 und die nachrangige Regel (Undertaxed Payments Rule) ab 2024 angewendet werden sollen.

Die entsprechenden Musterregeln wurden in der OECD bereits genehmigt und im Dezember 2021 veröffentlicht. Nebst diesen Regeln sollen bis spätestens Ende 2022 Leitlinien verabschiedet werden, welche die koordinierte Umsetzung der Mindeststeuer in den Staaten erleichtern sollen.

Für die Schweiz, wie auch für andere Staaten, bedeutet das, dass bis Ende 2022 einige Punkte noch offenbleiben und damit weiterhin eine gewisse Unsicherheit namentlich bezüglich der konkreten Umsetzung besteht.

Warum soll die Umsetzung der OECD-Mindeststeuer in der Schweiz ausgerechnet mit einer Verfassungsgrundlage angegangen werden, weshalb reicht nicht ein Gesetz?

Das vom Bundesrat gewählte Vorgehen erlaubt es erstens, die neuen Regeln per 1.1.2024 in Kraft zu setzen. Ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren würde dieses Ziel nicht erreichen. Aufgrund der nationalen Wahlen müsste eine allfällige Referendumsabstimmung bereits im Juni 2023 stattfinden. Das Parlament müsste die Vorlage dazu bereits in der Herbstsession 2022 verabschieden. Dies würde bedingen, dass sämtliche Fristen einschliesslich Vernehmlassung drastisch verkürzt würden. Gleichzeitig bestünden erhebliche Risiken bezüglich der Qualität der Vorlage, da die nationalen Regeln eng auf die OECD/G20-Vorgaben abgestimmt werden müssen und diese erst im Laufe des Jahres 2022 vorliegen werden.

Die neue Verfassungsbestimmung soll zweitens die Ungleichbehandlung der betroffenen Unternehmen legitimieren, die dem OECD-Projekt zu Grunde liegt und dem Gesetzgeber die Kompetenz geben, nötigenfalls auch von anderen verfassungsrechtlichen Besteuerungsprinzipien abzuweichen.

Wird die OECD den «Schweizer Weg» anerkennen und was passiert, wenn ab dem 1.1.2023 zwar die Regeln der OECD in Kraft treten, die Verordnung in der Schweiz aber erst am 1.1.2024?

Es gibt keinen internationalen Druck, dass die Schweiz die Mindeststeuer einführt. Wenn sie darauf verzichtet, können aber andere Staaten daraus Besteuerungsrechte für sich ableiten. 2023 wird ein Übergangsjahr sein, in dem die Staaten bereits gewisse, aber noch nicht sämtliche Besteuerungsrechte geltend machen können. Für Schweizer Konzerne, die in der Schweiz die Mindeststeuer nicht erreichen, besteht 2023 im Regelfall noch kein Risiko einer Höherbesteuerung in der Schweiz. Anders sieht es aber für ausländische Konzerne aus, die in der Schweiz die Mindeststeuer nicht erreichen.

Was bedeutet die Mindeststeuer ganz allgemein für den Steuerwettbewerb unter den Kantonen?

Die meisten Unternehmen, namentlich rein national orientierte Unternehmen und KMU, sind von den neuen Besteuerungsregeln nicht direkt betroffen. Hier ändert sich nichts.

Bei den von den neuen Regeln betroffenen Unternehmen wird der interkantonale Steuerwettbewerb eingeschränkt, aber nicht aufgehoben. Die Auswirkungen auf den interkantonalen Steuerwettbewerb werden von verschiedenen Faktoren abhängen, die noch im Detail zu prüfen sind. Hierzu hat der Bundesrat noch nichts entschieden. Die Auswirkungen der Reform können im bestehenden Regelwerk des Finanzausgleichs berücksichtigt werden, wobei offen bleibt, ob dies ausreichen wird. Diese Frage wird in einem zweiten Schritt zu klären sein.

Was bedeutet die Mindeststeuer für Kantone, die bis jetzt weniger als 15 % Unternehmenssteuern berechnet haben?

Bietet ein Kanton eine Steuerbelastung an, welche die Mindeststeuer unterschreitet, wird die Steuerbelastung des Unternehmens auf die Höhe der Mindeststeuer angehoben. Ob die Mindeststeuer unterschritten wird, hängt vom konkreten Einzelfall ab. Die neue Mindeststeuer von 15% lässt sich nicht mit einer Steuerbelastung von 15% gemäss Schweizer Steuerrecht vergleichen. Ein Unternehmen in einem Tiefsteuernkanton kann im Einzelfall die Mindeststeuer erreichen, ein Unternehmen in einem Hochsteuernkanton kann sie im Einzelfall unterschreiten.

Einzelne Kantone werden durch die Einführung der Mindeststeuer Zusatzeinnahmen generieren. Wie können sie diese verwenden?

Die Kantone werden autonom entscheiden, wozu sie die zusätzlichen Steuereinnahmen verwenden. Die Umsetzung der Mindeststeuer verschafft ihnen finanzpolitischen Spielraum, um dem drohenden Verlust an Standortattraktivität entgegenzuwirken. Sie werden entscheiden, ob sie Standortmassnahmen ergreifen und welche das ggf. sein werden. Im Rahmen der Botschaft des Bundesrates zur verfassungsrechtlichen Grundlage sollen die Pläne der Kantone dargestellt werden.

Welche Standortmassnahmen stehen den Kantonen zur Verfügung und wie wird sichergestellt, dass gewisse Massnahmen nicht «versteckt» werden können?

Die Kantone sind grundsätzlich frei, ob und gegebenenfalls welche Standortmassnahmen sie ergreifen wollen. Sie haben dabei aber die OECD-Regeln der Mindeststeuer zu berücksichtigen. So würden Gewinn- oder Kapitalsteuersenkungen das Problem der Mindeststeuer bei den betroffenen Unternehmen vergrössern. Standortmassnahmen der Kantone könnten daher stärker als bisher im aussersteuerlichen Bereich angesiedelt sein. Diesbezüglich werden die Kantone die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu beachten haben, wie namentlich die WTO-Konformität.

Kann der Bund sicherstellen, dass die Kantone ihre Standortmassnahmen transparent formulieren?

Die Botschaft des Bundesrates zur Verfassungsänderung soll die diesbezüglichen Pläne der Kantone transparent machen.