

Interpellation GRÜNE-Fraktion vom 19. April 2022

Wie stark ist der Kanton St.Gallen von der OECD-Mindeststeuer-Reform betroffen?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. August 2022

Die GRÜNE-Fraktion thematisiert in ihrer Interpellation vom 19. April 2022 die globale Mindestbesteuerung, die der Bundesrat umzusetzen beabsichtigt und die in der Schweiz per 1. Januar 2024 eingeführt werden soll. Sie stellt in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) will den Steuerwettbewerb unter den Staaten und die konzerninterne Gewinnverlagerung für grosse Unternehmensgruppen dauerhaft begrenzen. Zu diesem Zweck schlägt sie eine globale Mindeststeuer von 15 Prozent für internationale Konzerne vor. Unter den Anwendungsbereich der neuen Regeln fallen multinationale Unternehmensgruppen, die einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Mio. Franken im konsolidierten Abschluss ausweisen.

Nach dem von der OECD vorgeschlagenen Konzept genügt es nicht, dass der Mindeststeuersatz von 15 Prozent weltweit eingehalten wird. Es gilt vielmehr eine länderbezogene Betrachtung: Die effektive Steuerbelastung muss *je Staat* insgesamt über die dort subjektiv steuerpflichtigen Tochtergesellschaften und Betriebsstätten hinweg 15 Prozent erreichen («jurisdictional blending»). Wird sie in einem Staat unterschritten, kann ein anderer Staat diese Unterbesteuerung beheben und in deren Ausmass mehr besteuern.

Die Berechnung der effektiven Steuerbelastung erfolgt auf Basis einer *international einheitlichen Bemessungsgrundlage*. Ausgangspunkt bildet der nach einem anerkannten Rechnungslegungsstandard (IFRS, US GAAP oder Swiss GAAP FER) ermittelte Gewinn, wobei zahlreiche Anpassungen vorzunehmen sind. So sind etwa Steuern, Beteiligungserträge, aber auch Wertberichtigungen auf Beteiligungen auszuklammern. Eine Besonderheit besteht sodann darin, dass in jedem Land noch ein Abzug auf den vorhandenen materiellen Vermögenswerten und den Lohnkosten geltend gemacht werden kann (sog. «carve-out» bzw. Substanzabzug). Das führt dazu, dass Gewinne aus substanzstarken Aktivitäten weiterhin zu einem Steuersatz von unter 15 Prozent besteuert werden. Es gibt sich somit zweierlei: Zum einen erweist sich die Berechnung, ob die Mindestbesteuerung von 15 Prozent je Land eingehalten ist, als äusserst aufwändig und komplex; zum anderen unterscheidet sich die Ermittlung des für Zwecke der globalen Mindeststeuer massgebenden Gewinns wesentlich von den Bemessungsregeln, die im heutigen in der Schweiz harmonisierten Gewinnsteuerrecht gelten.

Gemäss Bundesrat sollen die Regeln zur Mindestbesteuerung internationaler Konzerne auch in der Schweiz umgesetzt werden. Würde darauf verzichtet, könnten andere Staaten die zusätzlichen Steuern von in der Schweiz steuerpflichtigen Geschäftseinheiten internationaler Konzerne erheben und abschöpfen, sofern diese Geschäftseinheiten den Mindeststeuersatz von 15 Prozent unterschreiten. Damit eine zeitnahe Umsetzung auf den 1. Januar 2024 möglich ist, schlägt der Bundesrat die Einführung der globalen Mindestbesteuerung auf dem Verordnungsweg vor. Die Verordnung stützt sich auf eine Übergangsbestimmung in der Verfassung, welche die Eckwerte enthält. Die Verordnung soll später durch ein formelles Gesetz abgelöst werden.

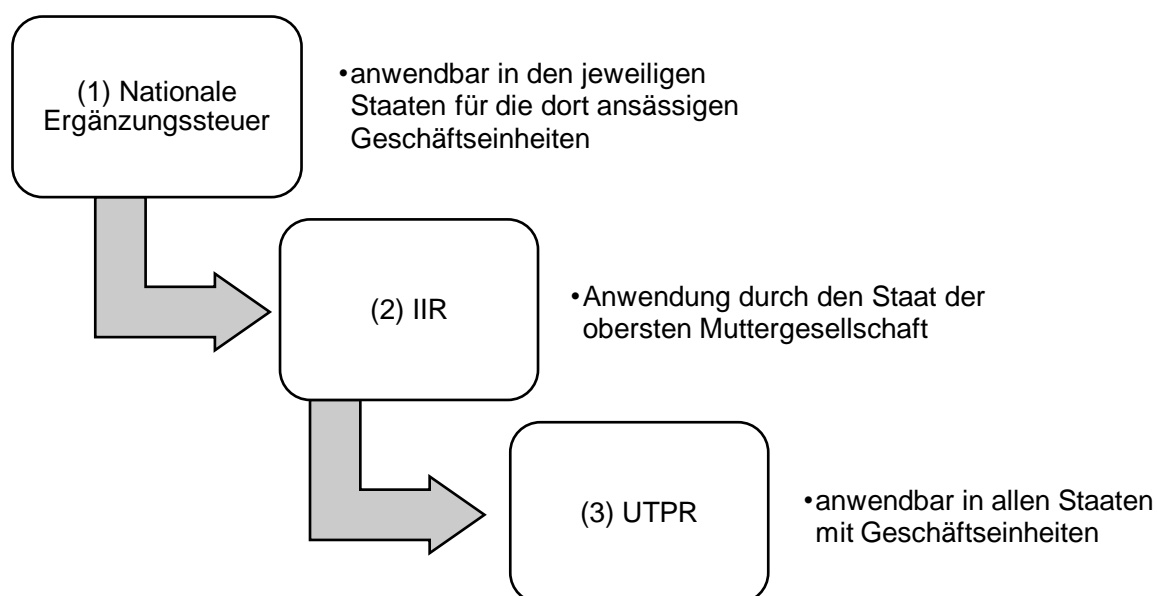
Konkret will der Bundesrat die globale Mindestbesteuerung mit einer sogenannten Ergänzungssteuer umsetzen. Diese umfasst mehrere Besteuerungsregeln: eine «nationale Ergänzungssteuer», eine «Income Inclusion Rule» (IIR) und eine «Undertaxed Payments Rule» (UTPR). Die IIR und die UTPR stehen unter dem Vorbehalt der Besteuerungsrechte anderer Staaten.

Die nationale Ergänzungssteuer soll eingeführt werden für den Fall, dass die Steuerbelastung von schweizerischen Geschäftseinheiten eines internationalen Konzerns nicht 15 Prozent erreicht. Die Differenz soll abgeschöpft werden. Damit stellt die Schweiz die Mindestbesteuerung sicher, und es ist ausgeschlossen, dass ein anderer Staat die Differenz mittels einer IIR oder einer UTPR erheben kann.

Mit der Einführung der IIR durch die Schweiz wird sodann ermöglicht, die Mindestbesteuerung sicherzustellen und zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren, wenn die Muttergesellschaft des Konzerns in der Schweiz ihren Sitz hat und in einem anderen Staat, in dem der Konzern über Geschäftseinheiten verfügt, die Steuerbelastung weniger als 15 Prozent beträgt.

Die Einführung der UTPR durch die Schweiz ermöglicht schliesslich, die Mindestbesteuerung sicherzustellen, wenn im Staat, in dem die Muttergesellschaft des Konzerns ihren Sitz hat, keine IIR eingeführt wurde und die Steuerbelastung in einzelnen Ländern, in denen der Konzern über Geschäftseinheiten verfügt, weniger als 15 Prozent beträgt; die Anwendung der UTPR setzt voraus, dass der ausländische Konzern über eine oder mehrere Geschäftseinheiten in der Schweiz verfügt.

Unter den verschiedenen Regeln gilt somit folgende Rangfolge:



Die Ergänzungssteuer ist als Bundessteuer konzipiert. Am Vollzugsföderalismus, wie er heute bei der direkten Bundessteuer gilt, soll jedoch festgehalten werden. Die Ergänzungssteuer soll mit anderen Worten von den Kantonen veranlagt und bezogen werden. Die Einnahmen daraus sollen gemäss Vorschlag des Bundesrates zu 75 Prozent den Kantonen zufließen, in denen die Geschäftseinheiten steuerlich zugehörig sind, und die übrigen 25 Prozent an den Bund gehen. Die Kantone sollen die Gemeinden angemessen am Ertrag beteiligen.

Der Bund schätzt die Mehreinnahmen aus der nationalen Ergänzungssteuer kurzfristig auf rund 1,0 bis 2,5 Mrd. Franken. Wenn die Schweiz jedoch an Standortattraktivität verliert, sind diese zusätzlichen Einnahmen mittel- und langfristig nicht gesichert. Das theoretische Einnahmen-

potenzial aus der Anwendung der IIR wird auf grob 3,0 Mrd. Franken geschätzt. Sollten die betreffenden ausländischen Staaten die Mindeststeuer auf ihrem Territorium selbst sicherstellen, wovon auszugehen ist, tendieren die tatsächlichen Einnahmen für die Schweiz bei einer Unterschreitung der Mindestbesteuerung im Ausland jedoch gegen Null.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Kanton St.Gallen haben (gemäss heutigem Kenntnisstand) acht internationale Konzerne, die den Regeln über die globale Mindestbesteuerung unterliegen, ihren Hauptsitz. Nicht genau bekannt ist demgegenüber, wie viele Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten hier steuerpflichtig sind, die zu einem internationalen Konzern im Anwendungsbereich der globalen Mindeststeuer gehören, dessen Konzernobergesellschaft im Ausland oder in einem anderen Kanton seinen Sitz hat. Anlässlich der vom Kantonalen Steueramt durchgeführten letzten Budgetumfrage bei den 70 gewinnträchtigsten St.Galler Gesellschaften gaben 34 davon an, unter die globale Mindeststeuer zu fallen. Bei diesen 34 Gesellschaften sind die acht Konzerne mit Hauptsitz im Kanton St.Gallen ausgeklammert. Schätzungsweise dürfte sich die Anzahl der Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten mit steuerlicher Zugehörigkeit im Kanton St.Gallen, die Teil eines ausländischen oder ausserkantonalen Konzerns sind, zwischen 50 und 60 bewegen.
- 2./3. Angaben zu diesen Werten sind leider nicht möglich. Ein Grund dafür liegt darin, dass nicht alle Geschäftseinheiten internationaler Konzerne bekannt sind, die einen steuerlichen Bezug zum Kanton St.Gallen aufweisen und unter die globale Mindeststeuer fallen (siehe dazu schon Ziff. 1). Hinzu kommt, dass die Berechnung der effektiven Steuerbelastung gemäss den Regeln über die globale Mindeststeuer sehr komplex ist. Die Komplexität wird dadurch noch erhöht, dass eine länderweise Betrachtung («jurisdictional blending») gilt; so kann es etwa sein, dass ein internationaler Konzern, der über eine Tochtergesellschaft sowohl im Kanton St.Gallen als auch in einem Kanton mit einer hohen Gewinnsteuerbelastung verfügt, in der Schweiz keine Ergänzungssteuer zu entrichten hat, obschon die für die St.Galler Gesellschaft errechnete Steuerbelastung unter 15 Prozent liegt.

Nicht in Betracht fällt sodann, anhand der (vagen) Schätzung, die der Bund für die Schweiz vorgenommen hat, eine Prognose für die im Kanton St.Gallen zu erwartenden Mehreinnahmen aufgrund der Einführung der globalen Mindeststeuer abzugeben. Zum einen gilt im Kanton St.Gallen eine Gewinnsteuerbelastung, die nur unwesentlich unter 15 Prozent liegt. Zum anderen verfügen die St.Galler Gesellschaften, die unter die globale Mindeststeuer fallen, über viel Personal und Sachanlagen vor Ort, sodass im Verhältnis ein eher hoher Substanzabzug («carve-out») zum Tragen kommt.

Einigermassen verlässliche Angaben zu den finanziellen Auswirkungen können derzeit nur die betroffenen Konzerne liefern. Das Kantonale Steueramt ist mit einigen Unternehmungen in Kontakt getreten mit dem Ziel, anhand von deren Angaben eine Schätzung der Mehreinnahmen vornehmen zu können. Die Mehrzahl befindet sich jedoch noch in der Phase der Analyse der Daten, d.h. die Berechnungen sind noch nicht abgeschlossen. Dies liegt auch darin begründet, dass einige wesentliche Punkte der Umsetzung noch offen sind.

4. Der Bundesrat führt in der Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (BBI 2022, 1700) aus, dass die Einführung der globalen Mindeststeuer zu einer Schmälerung der steuerlichen Standortattraktivität in der Schweiz führt. Dies wird überwiegend auch für die unter die globale Mindeststeuer fallenden St.Galler Gesellschaften zutreffen, wenn auch in geringerem Ausmass als die (häufig) weniger substanzstarken Gesellschaften in Kantonen mit einer tiefen Gewinnsteuerbelastung.

5. Die Regierung hat am 3. Mai 2022 anlässlich eines Workshops zur OECD-Mindeststeuer beschlossen, dass vorerst für die von der OECD-Mindestbesteuerung im Kanton St.Gallen betroffenen Unternehmen keine spezifischen (Entlastungs-)Massnahmen vorgesehen werden. Es sollen zuerst die Erfahrungen in der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer sowie die Höhe der tatsächlichen Zusatzeinnahmen abgewartet werden. Es sind daher keine speziellen Massnahmen zu ergreifen oder neue «Töpfe» zu schaffen. Die bestehenden Instrumente der Standortförderung reichen aus.
6. Ein wichtiges Element im Standortwettbewerb ist die Steuerbelastung der Unternehmen sowie der Privatpersonen. Diese spielen nach wie vor eine zentrale Rolle für den Standortentscheid.

Neben diesem harten Faktor sind aber auch weiche Faktoren relevant. Diese können kumuliert sogar mehr ins Gewicht fallen für einen Standortentscheid als die effektive Steuerbelastung. Die Anstrengungen in diesem Bereich sind als Strategie «attraktive Ansiedlungs- und Standortpolitik» Gegenstand der Schwerpunktplanung 2021–2031 der Regierung (28.21.01). Wichtige Faktoren sind etwa:

- Existenz eines relevanten Branchenclusters mit etablierten Unternehmen und Start-ups, Bildungs- und Forschungsinstitutionen, Innovationsparks, Netzwerken usw.;
- Verfügbarkeit von geeigneten Wirtschaftsflächen;
- Verfügbarkeit von Arbeits- und Fachkräften mit spezifischem Branchen- und Fachkenntnissen;
- Nähe zu nationalen und internationalen Zentren sowie Anbindung ans Luft-, Strassen- und Schienenverkehrsnetz;
- Verfügbarkeit von Wohnraum und Naherholungsgebieten;
- Verfügbarkeit eines intakten Ökosystems;
- Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung;
- Existenz einer internationalen Community sowie internationaler Schulen;
- vielfältige kulturelle Angebote.