

Beschluss Nr. 263/2025

Schwyz, 8. April 2025 / ju

Postulat P 8/24: OECD Mindeststeuer – Kantonaler Gestaltungsspielraum bei Steuersatzerhöhungen ausnutzen

Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 24. Oktober 2024 haben Kantonsrat Cornel Betschart und vier Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Ausgangslage:

Der Bundesrat hat auf den 1. Januar 2024 die OECD-Mindeststeuer in Kraft gesetzt. Die Mindeststeuer (Ergänzungssteuer) wurde als Bundessteuer ausgestaltet. Artikel 197 Ziffer 15 Absatz 6 der Bundesverfassung (BV) legt fest, dass der Bund 25% des Ertrages der von ihm erhobenen Ergänzungssteuer erhält, während den Kantonen 75% des Ertrages zufallen. Je weniger die Kantone die durch die Mindeststeuer erzielten Gewinne ausschöpfen, desto höher fallen die Einnahmen aus der eidgenössischen Ergänzungssteuer aus, die dem Bund zufallen. Vor diesem Hintergrund haben bereits verschiedene Kantone beschlossen, zusätzliche Gewinnsteuerstufen einzuführen, mit dem Ziel, die von der Mindestbesteuerung betroffenen Gesellschaften annäherungsweise an die GloBE¹-Mindeststeuer von 15% heranzuführen.

Gründe für kantonale Steuersatzerhöhungen bei internationalen Grossunternehmen:

Kantonale Steuersatzerhöhungen verfolgen verschiedene Ziele. Mit den gesicherten Mehreinnahmen wird für den Tiefsteuerkanton der finanzielle Spielraum für Massnahmen zur Förderung des Standorts erhöht. Ebenfalls kann das Risiko vermieden werden, dass auf Grund der in der Mindeststeuerverordnung des Bundes festgelegten Verteilregel die Mehreinnahmen aus der Ergänzungssteuer in Einzelfällen systemwidrig Hochsteuernantonen zufließen. Der Kanton Waadt, welcher einen Stufentarif eingeführt hat, erblickte gar das Risiko, dass er bei der späteren Überführung der Mindeststeuer in ein Bundesgesetz unter Umständen nicht mehr an der Mindeststeuer der eigenen Unternehmen partizipieren kann. Der Kanton Schaffhausen begründete seine Massnahmen unter anderem damit, die Mehrerträge möglichst im eigenen Kanton anfallen zu lassen, mit den verhältnismässig tiefen Bundesausgaben und dem Fakt, dass Schaffhausen zum NFA-Geber wird.

Auch für betroffene Grossunternehmen können sich kantonale Steuersatzerhöhungen positiv auswirken, sofern diese zu keiner Überbesteuerung führen. Neben Rechts- und Planungssicherheit können die Unternehmen unter Umständen von erhöhten Investitionen in den eigenen Standort profitieren. Allenfalls reduziert sich auch deren administrative Belastung, falls durch die kantonale Höherbesteuerung von den Safe-Harbour-Regeln der GloBE-Mustervorschriften Gebrauch gemacht werden kann.

Konkrete Möglichkeiten von Steuersatzerhöhungen bei internationalen Grossunternehmen: Verschiedene Kantone haben inzwischen Mehrstufentarife eingeführt. Basierend auf der Gewinnstruktur der kantonal ansässigen Grossunternehmen wurden die Stufentarife so festgelegt, dass vor allem die Gewinne dieser Unternehmen höher und bis maximal 15% besteuert werden. Der Kanton Schaffhausen hat deshalb ab dem 1. Januar 2024 einen höheren Stufentarif ab einem Reingewinn von 5 Mio. Franken eingeführt. Mit dieser Schwelle kann erreicht werden, dass ertragsstarke Unternehmen möglichst nahe an eine Mindestbesteuerung von 15% kommen, 98.5% der Schaffhauser Unternehmen (insbesondere KMU) von dieser Steueranpassung aber nicht betroffen sind. Im Kanton Basel-Stadt schlägt die Regierung vor, die Unternehmensgewinne von mehr als 50 Mio. Franken stärker zu besteuern.

Neben den erwähnten Mehrstufentarifen wird in der Lehre auch die Möglichkeit von selektiven Steuersätzen für Grossunternehmen als zulässig erachtet, solange sich diese Tarife auf die harmonisierte statutarische und nicht auf die GloBE-Bemessungsgrundlage² beziehen. Soweit ersichtlich, wurden selektive Steuersätze bisher in der Praxis aber noch nicht umgesetzt.

Situation für den Kanton Schwyz:

Auch der Kanton Schwyz als Tiefsteuerkanton wird ab dem Jahr 2024 jährlich mehrere Millionen aus der Ergänzungssteuer dem Bund abliefern. Ausgehend von geschätzten Mehreinnahmen von jährlich rund 33 Mio. Franken (siehe Interpellation 1/22: Mindestbesteuerung von Grosskonzernen im Kanton Schwyz, RRB Nr. 245/2022) würden dem Kanton Schwyz jährlich 8.25 Mio. Franken Steuereinnahmen entgehen, welche stattdessen dem Bund zufallen. Dadurch verliert der Kanton Schwyz Spielraum für Standortmassnahmen zugunsten der Unternehmen und der Bevölkerung.

Weil es sich bei der Ergänzungssteuer um eine Bundessteuer handelt, ist der Kanton Schwyz bei der Verteilung dieser Einnahmen vom Willen des Bundesgesetzgebers abhängig. Unter Berücksichtigung der knappen Bundesfinanzen kann das Risiko nicht ausgeschlossen werden, dass der aktuelle Verteilschlüssen (75% Kantone / 25% Bund) zu Lasten der Kantone und zu Gunsten des Bundes geändert wird.

Antrag an den Regierungsrat:

Der Regierungsrat wird aufgefordert zu prüfen, ob dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten ist, die kantonale Steuersouveränität im Zusammenhang mit internationalen Grossunternehmen zu schützen und dem Kanton deren Steuereinnahmen nachhaltig und möglichst vollständig zu sichern. Ebenfalls soll geprüft werden, wie allfällige Mehreinnahmen für Standortmassnahmen zugunsten der Unternehmen und der Bevölkerung verwendet werden können.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Entgegennahme unseres Anliegens.»

¹ Die Rahmenregeln für die globale Mindestbesteuerung werden auch als Global Anti-Base Erosion (oder kurz: „GloBE“)-Regeln bezeichnet.

² Siehe ASA 92, 9, 2023-2024, Prof. Dr. iur. René Matteotti, „Enge kantonale Gestaltungsspielräume bei Steuersatzerhöhungen von GloBE betroffenen Unternehmen“.

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Vorbemerkungen

Über 140 Staaten, darunter die Schweiz, haben sich im Oktober 2021 darauf geeinigt, dass grosse, international tätige Unternehmensgruppen mit einem jährlichen weltweiten Umsatz von 750 Mio. Euro und mehr mindestens 15 % auf ihren Gewinnen versteuern sollen.

Die Schweiz hat die Mindestbesteuerung durch die Einführung einer nationalen Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Minimum Top-up Taxes, QDMTT) auf den 1. Januar 2024 umgesetzt. Mit der nationalen Ergänzungssteuer erfasst die Schweiz die auf ihrem Gebiet ansässigen und mit weniger als 15 % besteuerten Gesellschaften in- und ausländischer Unternehmensgruppen und stellt sicher, dass deren Gewinne zu 15 % besteuert werden. Im Weiteren wurde in der Schweiz die internationale Ergänzungssteuer (Income Inclusion Rule, IIR) auf den 1. Januar 2025 in Kraft gesetzt. Mit dieser erfasst die Schweiz die auf ihrem Gebiet ansässigen Gesellschaften für deren (zu) tief besteuerte Tochtergesellschaften im Ausland.

Die Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung machte eine Regelung auf Verfassungsstufe erforderlich. Volk und Stände haben am 18. Juni 2023 mit überwiegender Mehrheit (78.5 %) die Verfassungsänderung angenommen (Art. 129a und 197 Ziff. 15 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Gestützt auf Art. 197 Ziff. 15 Abs. 1 BV hat der Bundesrat die erforderlichen Vorschriften vorübergehend in der Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen vom 22. Dezember 2023 (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV, SR 642.161), welche am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist, geregelt. Bis Ende 2029 hat der Bundesrat dem Parlament bezüglich der Mindestbesteuerung einen Entwurf zu einem Bundesgesetz zu unterbreiten, welches die Verordnung ablösen soll (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 8 BV). Die Ergänzungssteuer ist eine Bundessteuer, die von den Kantonen veranlagt wird.

2.2 Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer

Die Ergänzungssteuer besteht in der Differenz zwischen der massgebenden Besteuerung zu 15 % (Soll-Besteuerung) und der (tieferen) effektiven Besteuerung (Ist-Besteuerung). 75 % der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer erhalten die Kantone (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 6 BV). Der kantonale Anteil steht den einzelnen Kantonen entsprechend der steuerlichen Zugehörigkeit der betroffenen Geschäftseinheiten zu. Verfügt eine Geschäftseinheit über Steuerobjekte in mehreren Kantonen, so teilen sich die beteiligten Kantone den Rohertrag entsprechend der Zurechnung zu diesen Steuerobjekten (Art. 13 Abs. 2 MindStV). Der Bund erhält 25 % der Einnahmen. Dieser vom Parlament beschlossene Verteilschlüssel beruht auf einem Kompromiss mit Vertretern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Er war in der Vernehmlassung umstritten, wobei die Mehrheit der Kantone auch eine Beteiligung des Bundes an den Mehreinnahmen forderte. Zwölf Kantone und die FDK (Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren) schlugen eine Beteiligung des Bundes zu 25 % vor (vgl. Q&A zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung in der Schweiz des Eidgenössischen Finanzdepartements vom April 2023, Seite 4; Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen, Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft, vom 22. Juni 2022, Seite 15). Der aktuelle Verteilschlüssel ist für die Dauer der Mindestbesteuerungsverordnung bindend. Im noch zu erlassenden Gesetz zur Mindestbesteuerung kann das Eidgenössische Parlament den Verteilschlüssel grundsätzlich neu festlegen. Erste Einnahmen aus der Ergänzungssteuer werden im Rechnungsjahr 2026 erwartet.

2.3 Einfluss der kantonalen Gewinnsteuer

Die Ergänzungssteuer greift, wenn die Gewinne mindestbesteuerter Geschäftseinheiten durch Bund und Kanton effektiv unter 15 % ordentlich besteuert werden (Ist-Besteuerung). Ob und in welcher Höhe eine Ergänzungssteuer letztlich geschuldet ist, hängt somit auch von der Höhe der kantonalen Gewinnsteuer ab. Dies hat einige Kantone (BS, GE, NE, SH, VD) dazu bewogen, ihren Gewinnsteuersatz zu erhöhen, um damit die Ergänzungssteuer möglichst zu reduzieren bzw. zu vermeiden. In einzelnen dieser Kantone ist die erhöhte Gewinnbesteuerung bereits umgesetzt. Die zusätzlichen Gewinnsteuereinnahmen fliessen so vollumfänglich dem eigenen Kanton zu und unterliegen nicht dem Verteilmechanismus der Ergänzungssteuer. Anlass zu diesen kantonalen Gewinnsteuermassnahmen bildete auch die von der Finanzkommission des Ständerats am 19. November 2024 eingereichte, zwischenzeitlich wieder zurückgezogene Motion 24.4272 «Aufstockung des Armeebudgets und Gegenfinanzierung über die Periode 2025–2032». Diese sah vor, dass der Bundesrat dem Parlament 2025 eine Botschaft zur Umsetzung der OECD-Steuerreform mit einem Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen von je 50 % hätte vorlegen sollen, wobei vom (neu höheren) Bundesanteil die Hälfte zweckgebunden zur Aufstockung des Armeebudgets zu verwenden gewesen wäre. Der Kanton Zug plante anfänglich ebenfalls eine kantonale OECD-Gewinnsteuermassnahme, erklärte angesichts des Rückzugs der Motion 24.4272 zwischenzeitlich jedoch seinen Verzicht darauf. Auch im Kanton Luzern dürfte die geplante Gewinnsteuermassnahme aufgrund des Widerstands in der Wirtschaft und des Motionsrückzugs kaum umgesetzt werden.

2.4 Herausforderungen einer selektiven Gewinnbesteuerung

Die Kantone sind in der Festlegung ihrer Steuertarife und Steuersätze frei (Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]). Dies gilt auch für die Besteuerung der Gewinne von Geschäftseinheiten internationaler Unternehmensgruppen, die der Ergänzungssteuer unterliegen. Dabei dürfen jedoch die Merkmale, welche die OECD-Mindestbesteuerung zur Folge haben, nicht die einzigen für die kantonal höhere Besteuerung qualifizierenden Merkmale darstellen. Um die kantonale Standortattraktivität bei der Unternehmensbesteuerung zu wahren, wäre bei der Erhöhung des Gewinnsteuersatzes zwischen Gesellschaften, die aufgrund ihres Umsatzes der Ergänzungssteuer unterliegen, und den übrigen Gesellschaften zu differenzieren. Um eine unzulässige Ungleichbehandlung der höher besteuerten Gesellschaften zu vermeiden, sind die Verfassungsgrundsätze zu wahren (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit; Art. 127 Abs. 2 BV und § 77 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 [KV, SRSZ 100.100]). Dies erforderte eine ausgewogene und sachlich begründbare Austarierung der zusätzlichen Gewinnsteuertarifstufe(n) (vgl. Prof. R. Matteotti, Enge kantonale Gestaltungsspielräume bei Steuersatzerhöhungen für von GloBE betroffenen Unternehmungen, in: ASA 92, 9, 2023–2024). Auch wenn nach verschiedenen Gesellschaften differenzierende kantonale Gewinnsteuertarife bundesrechtlich grundsätzlich nicht als unzulässig erachtet werden können, ist derzeit offen, wie solche Tarife, mit denen der bundessteuerlichen Ergänzungssteuer gezielt die Erhebungsgrundlage entzogen und mindestbesteuerte Gesellschaften im Vergleich zu den übrigen Gesellschaften selektiv höher besteuert werden sollen, höchstrichterlich beurteilt würden. Im Weiteren bestünde im Kanton Schwyz aufgrund der in den einzelnen Gemeinden deutlich unterschiedlichen Steuerfüsse (Steuerdisparität) – insbesondere in Gemeinden mit Gesellschaften, die der Ergänzungssteuer unterliegen – die Schwierigkeit, einen für alle Gemeinden gleichermassen geltenden, die Mindestbesteuerung von 15 % gewährleistenden Steuersatz festzulegen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Einführung eines kantonalen Einheitssatzes bei der Gewinnsteuer, womit Gewinne von Gesellschaften in allen Schwyzer Gemeinden gleich hoch besteuert würden, in der jüngsten Vergangenheit im Rahmen der Umsetzung der STAF 2020 bereits zum zweiten Mal keine Zustimmung gefunden hatte (zum ersten Mal anlässlich der Steuergesetzteilrevisionen 2010). Unter Beibehal-

tung der geltenden Methodik der kantonalen Gewinnbesteuerung wäre beispielsweise in der Gemeinde Freienbach zur Erreichung einer 15 %-Besteuerung eine Erhöhung des Gewinnsteuersatzes auf rund 3.70 % (heute 1.95 %) notwendig. Ein solcher Steuersatz führte jedoch in anderen Gemeinden zu einer Überbesteuerung solcher der Ergänzungssteuer unterliegenden Gesellschaften (z. B. in Lachen mit einer Gewinnsteuerbelastung von rund 16.5 %). Somit liesse sich durch die Einführung einer zusätzlichen Gewinnsteuertarifstufe beim Kanton eine 15 %-ige Besteuerung nicht für alle Gemeinden gezielt und dauerhaft ansteuern, zumal sich der mögliche Standort der betroffenen Gesellschaften nicht auf einzelne Gemeinden festlegen lässt.

2.5 Respektierung des Volkswillens und der Solidarität zwischen Bund und Kantonen

Unabhängig von rechtlichen und umsetzungstechnischen Herausforderungen erachtet der Regierungsrat eine Erhöhung des Gewinnsteuersatzes im Kanton für Gesellschaften, die der Ergänzungssteuer unterliegen, derzeit auch politisch als nicht opportun. Die Umsetzung der OECD-Mindestbesteuerung im Allgemeinen und die vorgesehene Verteilung der daraus erzielten Einnahmen im Besonderen beruhen – wie unter Ziff. 2.1 f. dargelegt – auf einer breiten Zustimmung der Bevölkerung und der Kantone sowie auf einer Verständigung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Es besteht für den Regierungsrat im Hinblick auf die bisherige und weitere Umsetzung der Mindestbesteuerung kein Anlass, den in der Bundesverfassung verankerten Bundesanteil zu unterlaufen, um dem Kanton einen höheren Steueranteil zu sichern. Dazu besteht auch aus fiskalischer Sicht keine Notwendigkeit, zumal der Anteil der Kantone an der Ergänzungssteuer von 75 % mehr als dem dreifachen Anteil an der direkten Bundessteuer von 21.2 % entspricht (Art. 196 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 [DBG, SR 642.11]). Der Regierungsrat schliesst nicht aus, dass ein vorzeitiges und einseitiges Vorgehen der Kantone bezüglich der Verteilung der Ergänzungssteuer ihren eigenen Interessen und Perspektiven im Gesetzgebungsverfahren zur Mindestbesteuerung zuwiderlaufen könnte. Er wird indessen das Gesetzgebungsverfahren beim Bund zur Ablösung der Mindestbesteuerungsverordnung aufmerksam verfolgen und sich dafür einsetzen, dass der in der Bundesverfassung vorgesehene Verteilschlüssel auch im künftigen Bundesgesetz zur Mindestbesteuerung nicht zulasten der Kantone verändert wird. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass der Bund rund einen Drittel seiner Einnahmen aus der Ergänzungssteuer für den Nationalen Finanzausgleich (NFA) und die verbleibenden Mittel für Massnahmen zugunsten der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes einsetzen muss (Art. 197 Ziff. 15 Abs. 9 BV). Dies liegt auch im Interesse des Kantons Schwyz.

2.6 Fazit und Würdigung

Die vorliegende Diskussion soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Regierungsrat – wie auch andere Kantone und der Bund – den aktuellen Rahmenbedingungen wenig Enthusiasmus entgegenbringt. Es ist in hohem Masse zu bedauern, dass sich das internationale Umfeld entschieden hat, den Steuerwettbewerb derart zu unterbinden und damit einen schädlichen Subventionswettbewerb zu initiieren. Nichtsdestotrotz kann sich die Schweiz diesem Umstand weder verschliessen noch entziehen. Eine Ansicht, welche das Stimmvolk mit der hohen Zustimmung in der Volksabstimmung zur Mindestbesteuerung teilt. Insofern gilt es im Rahmen dieser Strukturen einen optimalen Weg für die Schweiz zu finden und auch den Auftrag des Volkes wahrzunehmen, dass – wenn eine höhere Besteuerung erfolgen muss – diese zusätzlichen Erträge wenigstens in der Schweiz verbleiben. Der Bundesrat setzt sich in diesem Zusammenhang international massgebend für die Interessen der Schweiz ein, wobei die Position der Schweiz in diesem Umfeld relativ isoliert ist und die Einflussmöglichkeiten beschränkt sind. Entsprechend gilt es gemeinsam – sprich Gemeinwesen, Kantone und Bund – die unter diesen Umständen besten Rahmenbedingungen zu ermöglichen und sich nicht auf interne Verteilungskämpfe zu fokussieren. Eine gespaltene Schweiz wird im internationalen Umfeld nicht schlagkräftiger. Der Regierungsrat will hierzu seinen Teil beitragen sowie die Rahmenbedingungen der Volksabstimmung wahren und nicht nachträglich die Spielregeln ändern. Insbesondere, da eine kantonale Umsetzung aufgrund der geltenden Rahmenbedingungen weder treffsicher die betroffenen Unternehmen anvisieren noch eine

übermässige Besteuerung über 15 % ausschliessen kann. Voraussichtlich würden weitere Unternehmen unnötig oder von der Mindeststeuer betroffene Unternehmen zu hoch besteuert und die Attraktivität des Standorts Schwyz empfindlich reduziert. All dies, um dem Bund – als föderaler Partner – in einer Volksabstimmung gutgeheissene Mittel zu entziehen.

Der Regierungsrat lehnt eine Erhöhung der kantonalen Gewinnsteuer für Gesellschaften, die der Mindestbesteuerung unterliegen, entschieden ab. Damit erübrigen sich auch Ausführungen zur Verwendung daraus erzielbarer Mehreinnahmen des Kantons für Standortmassnahmen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 8/24 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Amt für Wirtschaft; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

