

Herr Bundesrat
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Basel, 17. November 2022
UKA / +41 58 330 63 00

Stellungnahme der SBVg zur Verordnung des Bundesrats über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die am 17. August 2022 eröffnete Vernehmlassung zur Verordnung des Bundesrats über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV).

Wir bedanken uns für die Konsultation zu diesem für den Finanzplatz Schweiz wichtigen Dossier.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Zusammenfassung

- Die Schweizerische Bankiervereinigung kann den Erlass der Mindestbesteuerungsverordnung in der vorgeschlagenen Form grundsätzlich mittragen. Wir haben dazu folgende Anliegen und Bemerkungen.
- Die Behörden von Bund und Kantonen müssen im Umfeld der OECD/G20 sicherstellen, dass die in der Schweiz erhobene Ergänzungssteuer von den ausländischen Behörden akzeptiert wird und keine Doppel- oder Mehrfachbelastungen entstehen.
- Die Behörden des Bundes und/oder der Kantone müssen eine Instanz schaffen, welche den betroffenen Unternehmen Anwendungsfragen von entsprechender unternehmensübergreifender Tragweite klärt. Ein Verweis auf die Mustervorschriften und weitere Dokumente der OECD/G20 genügt nicht, da diese viele offene Fragen und Ungereimtheiten enthalten. Wir haben in der Ziffer 2 unserer Stellungnahme eine erste Reihe von solchen Fragen adressiert, welche zu klären oder präzisieren wären.
- Die Regeln zur interkantonalen Verteilung der Ergänzungssteuer in Art. 8 und 9 E-MindStV dürfen keinen Einfluss auf die konzerninterne Weiterverrechnung des Steueraufwandes aus der Ergänzungssteuer haben. Wir fordern, dass zur konzerninternen Weiterverrechnung einzig das Drittpreisprinzip, die Regeln des Aktienrechts und des Aufsichtsrechts massgebend sind.
- Vor dem Inkraftsetzen der Verordnung sollte feststehen, dass eine genügende Anzahl für die Schweizer Wirtschaft bedeutsamer Länder die GloBE-Regeln ebenfalls umsetzt. Wir fordern, dass der Bundesrat die betroffenen Unternehmen der Schweizer Wirtschaft vor diesem Entscheid zur Inkraftsetzung konsultiert.

1. Vorbemerkungen

a) Rechtssicherheit

Der Bundesrat möchte das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung grosser Unternehmensgruppen umsetzen und für die betroffenen Unternehmensgruppen eine neue Ergänzungssteuer einführen. Ein zentraler Punkt für die Bankenbranche in der Schweiz ist dabei die Rechtssicherheit – in zweifacher Hinsicht:

Erstens muss die neue Ergänzungssteuer von den anderen Staaten zweifelsfrei akzeptiert werden. Es ist deshalb zuallererst die Schweiz, und nicht die Unternehmen, die in der Pflicht steht, ihre Ergänzungssteuer und damit ihre Auslegung der Model Rules gegenüber anderen Staaten zu verteidigen, um ihrer Verantwortung der Rechtssicherheit Rechnung zu tragen. Zahlreiche Banken in der Schweiz werden die neuen Bestimmungen mit einem hohen Implementierungsaufwand umsetzen. Es müssen bei den Unternehmen neue und zusätzliche Kompetenzen in Form von Personal und Prozessen geschaffen sowie umfangreiche Anpassungen in der EDV vorgenommen werden. Dazu kommt die neue und zusätzliche Steuerbelastung durch die Ergänzungssteuer selbst, welche bei den Banken je nach Jahr anfallen wird, weil die künftige Bemessungsgrundlage von Säule 2 von der heutigen Steuerbemessungsgrundlage der Schweiz stark

• Swiss Banking

abweicht (Bemessungsgrundlageeffekt). Wir verweisen hierzu auf unsere Stellungnahme in der Vernehmlassung zu den vorgesehenen Bestimmungen in der Bundesverfassung vom 20. April 2022.

Zweitens benötigen die Banken unbedingt Rechtssicherheit zu offenen Rechtsanwendungsfragen innerhalb der neuen Bestimmungen. Für die Berechnung der neuen schweizerischen und internationalen Ergänzungssteuer verweist der Entwurf der MindStV pauschal auf die Mustervorschriften der OECD/G20 zu Säule 2. Wir können dieses vorläufige Vorgehen zur rechtstechnischen Umsetzung der neuen Vorschriften zwar mittragen. Dies bedingt aber unseres Erachtens, dass die OECD Regeln klar und verständlich sein müssten und alle wesentlichen Punkte klären sollten. Dies ist leider nicht der Fall. Das OECD Framework ist ausserordentlich kompliziert, schwer verständlich, in zahlreichen Aspekten inkonsistent und es lässt viele Fragen offen. Der pauschale Verweis der Verordnung auf die OECD Regeln bringt also mit sich, dass sämtliche offenen Fragen des OECD Frameworks sowie Inkonsistenzen, Rechtslücken und Wahlrechte für die Schweiz als Anwenderstaat pauschal mitübernommen werden. Adressat der Model Rules ist aber die Schweiz als Anwenderstaat, nicht die Steuerpflichtigen selbst. Deshalb beschreiben die Model Rules allein Ziel-Vorgaben, die für verschiedenste Steuersysteme der Anwenderstaaten gelten sollen. Der Weg, wie diese Ziel-Vorgaben unter den lokalen Gegebenheiten konkret erreicht werden sollen, bleibt Aufgabe jedes einzelnen dieser Anwenderstaaten selbst.

Dass die offenen Fragen zahlreich und bedeutend sind, ist unter den Fachleuten von Unternehmen, Bund und Kantonen unbestritten. Für eine möglichst saubere Umsetzung der neuen Steuer durch die Unternehmensgruppen in der Schweiz braucht es eine Klärung dieser offenen Punkte bzw. einen hierfür funktionierenden Prozess. Sowohl aus staatsrechtlicher Sicht als auch aus Sicht der Standortattraktivität der Schweiz müssen sich die Behörden von Bund und Kantonen bemühen, diese offenen Fragen zu klären. Die Schweiz verfolgt seit Jahren und mit Erfolg die Politik, einen attraktiven Standort für internationale Unternehmensgruppen anzubieten. Es kann nicht sein, dass genau für diese Zielgruppe von Unternehmen eine neue und zusätzliche Steuer eingeführt wird, wesentliche Rechtsfragen zu dieser Steuer aber nicht bzw. nicht zeitnah geklärt werden.

Wir fordern deshalb, dass die Steuerbehörden des Bundes und/oder der Kantone eine Instanz einsetzen, welche die Aufgabe hat, praktische Anwendungsfragen von unternehmensübergreifender Tragweite zu klären. Die Finanzbranche und die Behörden des Bundes haben zum Beispiel sehr gute Erfahrungen gemacht mit dem FATCA-Qualifikationsgremium. Denkbar wäre auch eine Instanz wie das MWST-Konsultativgremium nach Art. 109 MWSTG. Wichtig ist, dass die betroffenen Unternehmensgruppen Fragen von entsprechender Tragweite einbringen können oder dazu entsprechend konsultiert werden.

Zudem sollte die unbefriedigende Situation mit den Mustervorschriften der OECD verbessert werden. Wenn die Schweiz mit der Verordnung des Bundesrats und dem Verweis auf die OECD-Regeln dieses OECD-Framework in das schweizerische Recht übernimmt, muss sich die Schweiz bei der OECD vor der Einführung dafür einsetzen, dass die OECD Regeln von Grund auf überarbeitet werden in Bezug auf die bestehenden Inkonsistenzen der Model Rules, die überbordende Komplexität und die fehlende Klarheit; die OECD Regeln sollten eine pragmatische Umsetzung durch die einzelnen Ländern ermöglichen. Zudem könnten vernünftige «Safe Harbour»-Regeln die Umsetzung des OECD Regelwerks erleichtern.

b) Verteilung der Ergänzungssteuer

Gemäss Vernehmlassungsvorlage und Erläuterungen umfassen die Artikel 8 und 9 des Verordnungsentwurfs sowohl die Verteilung der Ergänzungssteuer auf die beteiligten Gemeinwesen wie auch die Aufteilung des Ergänzungssteueraufwands auf die Geschäftseinheiten einer Unternehmensgruppe.

Wir verstehen, dass die Verteilung des Ergänzungssteuersubstrats auf die Kantone im Hintergrund abgewickelt werden soll, zeitlich nachgelagert zur Veranlagung der Ergänzungssteuer durch den «Lead-Kanton». Die Ergänzungssteuer soll dabei durch eine einzige Gruppengesellschaft der betroffenen Unternehmensgruppe bezahlt werden, was wir sehr begrüssen. Die Regeln der Aufteilung der Ergänzungssteuer auf die Kantone mittels einer gedanklichen Gliederung auf die Geschäftseinheiten und Betriebsstätten gemäss den Regeln über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung erscheint uns sinnvoll. Allenfalls könnten diese Verteileregeln der Ergänzungssteuer auf die Kantone in die Verordnung, die auch das Verfahren der Veranlagung regelt, verschoben werden.

Die Aufteilung des Ergänzungssteueraufwands auf die betroffenen Rechtseinheiten einer Unternehmensgruppe in deren Finanzbuchhaltung folgt zwingend dem Drittpreisprinzip. Dies ergibt sich unter anderem aus dem Aktienrecht (s. Art. 678 OR) wie auch aus aufsichtsrechtlichen Vorschriften. Es liegt nicht in der Kompetenz des Bundesrats, in dieser Verordnung eigene Regeln vorzuschreiben, die beispielsweise in Verlustsituationen dem handelsrechtlich gebotenen Drittpreisprinzip widersprechen können. Die Regeln zur interkantonalen Verteilung der Ergänzungssteuern dürfen nicht massgebend sein für die konzerninterne Weiterverrechnung des Steueraufwandes aus der Ergänzungssteuer. Die konzerninterne Weiterverrechnung darf keine negativen Folgen bei den direkten Steuern, der Verrechnungssteuer, der Emissionsabgabe oder der Mehrwertsteuer haben, wie z.B. geldwerte Leistungen oder verdeckte Kapitaleinlagen.

Die Schweiz sollte hier auch gegenüber dem OECD-Regelwerk offen bleiben, falls die OECD später spezielle Regeln zur konzerninternen Weiterverrechnung innerhalb von GloBE definieren sollte.

2. Position

Die Bankiervereinigung unterstützt die Vorlage im Grundsatz, verbindet diese Unterstützung aber mit der klaren Forderung nach Rechtssicherheit in zweifacher Hinsicht, wie oben erläutert. Nachfolgend finden Sie eine nicht abschliessende Liste der Themen, bei denen aus unserer Sicht Klarstellungsbedarf besteht. Wir müssen es dabei den Behörden überlassen, inwieweit diese Punkte in der MindStV selbst oder auf andere Weise klargestellt werden, z.B. durch Behördenauskünfte oder im Rahmen des geplanten Kompetenzzentrums. Wichtig ist für uns weniger, *wo* die Fragen geklärt werden, sondern *dass sie vor der Umsetzung geklärt sind*.

a) Zu Art. 1 Abs. 2:

Die Beurteilung der Zugehörigkeit richtet sich nicht allein nach dem internen Recht im DBG, sondern gegebenenfalls auch nach dem anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommen. Dies sollte an geeigneter Stelle klargestellt werden.

b) Zu Art. 2 Abs. 1:

Diese Bestimmung enthält einen Vorbehalt zugunsten «bundesgesetzlicher Vorschriften über die Unternehmensbesteuerung». Was ist damit gemeint? Welche Bestimmungen genau sind das und inwieweit können sie die Anwendung der Mustervorschriften einschränken? Uns scheint mit dieser Bestimmung auch nicht geklärt, was nun vorrangig und was nachrangig ist. Wo gehen die Mustervorschriften vor, und wo gehen diese anderen bundesgesetzlichen Vorschriften vor?

Die Mustervorschriften gewähren an einigen Stellen entweder den teilnehmenden Staaten oder den internationalen Unternehmensgruppen Wahlrechte, welche ausgeübt werden können. Auch die anerkannten internationalen Rechnungslegungsstandards wie IFRS oder US-GAAP kennen Wahlrechte für die Buchführung der Unternehmen, welchen diese Standards anwenden. Bei der Übernahme der neuen Regeln zur Mindestbesteuerung durch die Schweiz sollte klargestellt werden, dass die Ausübung eines Wahlrechtes gemäss den Mustervorschriften oder dem Rechnungslegungsstandard für die schweizerischen Zwecke der Ergänzungssteuer akzeptiert und nicht steuerlich in Frage gestellt wird.

Zudem sollte der Vorbehalt für bundesgesetzliche Vorschriften nicht nur unser internes Recht zur Unternehmensbesteuerung betreffen, sondern auch die anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz. Dies sollte an geeigneter Stelle klargestellt werden.

c) Zu Art. 4 Abs. 1:

Die Verordnung nennt nur den Betrag von EUR 750m. Für Unternehmen, welche Ihre Rechnungslegung in einer anderen Währung führen (insbes. CHF), braucht es eine Regel, wie diese Beträge für die Berechnung der EUR 750m-Schwelle konkret umzurechnen sind.

d) Zu Art. 4 Abs. 1:

Die Regeln von Säule 2 gelten nur für Unternehmen, welche einerseits die Umsatzschwelle von EUR 750m überschreiten und andererseits Geschäftseinheiten in mindestens zwei Ländern unterhalten. Unternehmensgruppen, welche nur über Geschäftseinheiten in einem einzigen Land verfügen, fallen nicht darunter, selbst wenn die Umsatzschwelle überschritten wird. Diese aus Sicht der Mustervorschriften unbestrittenen Grundsätze gehen aus dem Wortlaut von Art. 4.1. E-MindStV nicht eindeutig hervor. Art. 4 Abs. 1 muss in dieser Hinsicht präzisiert werden.

In Artikel 5.5 der Mustervorschriften ist eine de minimis Regel festgehalten für Geschäftseinheiten, welche im Geschäftsjahr weniger als EUR 10m Umsatz und weniger als EUR 1m Gewinn aufweisen. Es sollte klargestellt werden, dass schweizerische Unternehmensgruppen, welche im Ausland nur über Geschäftseinheiten verfügen, welche für die de minimis Regel qualifizieren, nicht in den Anwendungsbereich der Ergänzungssteuer fallen, wenn die schweizerische Unternehmensgruppe die de minimis Regel in Anspruch nimmt.

e) Zu Art. 5 und 7:

Gemäss dem Wortlaut dieser beiden Artikel sind «diesbezügliche Sonderregelungen der Mustervorschriften ebenfalls (sinngemäss) anwendbar». Was genau ist mit «Sonderregelungen der Mustervorschriften» gemeint?

Beispielsweise erarbeitet die OECD/G20 unseres Wissens zurzeit umfangreiche «Safe Harbour» Regeln, welche für die Einführung während einer Übergangsphase und teilweise auch permanent zur Anwendung kommen sollen. Für die Unternehmensgruppen in der Schweiz ist sehr wichtig, dass die Schweiz diese "Safe Harbour» Regeln auch in Anspruch nehmen wird. Allenfalls sind diese OECD Regelwerke in der finalen Version der Verordnung im Sinne der Rechtssicherheit einzeln aufzuführen.

f) Zu Art. 5 und 7:

Die Verordnung führt nicht aus, welche Rechnungslegungsstandards der Schweiz zur Anwendung kommen sollen bzw. können. Es sollte namentlich klargestellt werden, dass sowohl Swiss-GAAP-FER, als auch die aufsichtsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften der FINMA (FINMA-GAAP) als anerkannte Standards gelten.

g) Zu Art. 5 und 7:

Für die Zwecke der Deklaration der neuen Ergänzungssteuer sollte Klarheit darüber herrschen, ob und inwiefern die GloBE-Berechnungen und GloBE-Abschlüsse der betroffenen Unternehmen durch eine unternehmensexterne Stelle geprüft werden sollen bzw. können (Auditierung). Wir verweisen hierzu auf unsere separate Eingabe an die DET Subarbeitsgruppe 1. Es ist sehr wichtig, dass mögliche Prüfungspflichten und das Verfahren dazu durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg geregelt werden. Wenn es nicht in der vorliegenden Verordnung geregelt werden kann, dann wäre es in der zweiten geplanten Verordnung zu den Verfahrensfragen zu klären.

h) Zu Art. 5 und 7:

Dividende aus qualifizierten Beteiligungen (Excluded Dividends) sind gemäss den Mustervorschriften vom GloBE-Income abzuziehen. Das betrifft Dividenden-Aktienbestände von mehr als 10% oder die länger als ein Jahr gehalten werden. Diese Grenze der Haltedauer von einem Jahr ist dem bisherigen schweizerischen

Gewinnsteuerrecht unbekannt. Für die Handhabung dieser neuen Schwelle braucht es – insbesondere mit Blick auf Portfoliobeteiligungen – daher eine praktikable Regelung, um zu bestimmen, welche Bestände an Aktien genau darunterfallen. Auch das offenbar in der «Administrative Guidance regarding insurance companies» vorgesehene Wahlrecht zu Portfoliobeteiligungen hilft hier nicht. Wir verweisen hierzu auf unsere separate Eingabe an die DET Subarbeitsgruppe 1.

i) Zu Art. 6 Abs. 2 lit. b:

Der Terminus «eine andere als die oberste Muttergesellschaft» sollte näher definiert werden. Eine solche Definition muss anhand eines einfachen und unzweideutigen Kriteriums erfolgen. Wir können uns auch vorstellen, dass die Unternehmensgruppe selbst eine zuständige Geschäftseinheit in der Schweiz bezeichnen darf. In jedem Fall bedarf es hier einer Konkretisierung auf Verordnungsstufe, sei es in der vorliegenden oder in der geplanten zweiten Verordnung zu den Verfahrensfragen.

j) Zu Art. 7:

Der Ständerat hat inzwischen eine Delegationsnorm an den Bundesrat für die Regelung der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Ergänzungssteuer von den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen vorgesehen. Wenn das Parlament diesem Punkt definitiv zustimmt, müsste die Verordnung in diesem Punkt entsprechend angepasst werden. Wir vertreten die Ansicht, dass die Schweiz in der Regelung dieser Abzugsfähigkeit autonom ist, soweit die Mindestbesteuerungsschwelle in Säule 2 von 15% überschritten wird. Insbesondere die internationale Ergänzungssteuer muss von den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen abzugsfähig sein, sonst ergäbe sich eine von Säule 2 nicht gewollte faktische Steuererhöhung.

k) Zu Art. 8 und 9 generell:

Wie einleitend dargestellt, sollten sich die Verteilregeln der Verordnung einzig auf die Verteilung der Ergänzungssteuer auf die interkantonalen Steuerhoheiten beziehen. Diese Verteilregeln stehen in engem Zusammenhang mit dem Veranlagungsprozess und sollten eher in die zweite Verordnung über die prozessuale Umsetzung Eingang finden. Diese Verteilvorschriften dürfen auf keinen Fall eine Auswirkung auf die Frage haben, wie das Unternehmen den Steueraufwand aus der Ergänzungssteuer handelsrechtlich verbucht, bzw. zu verbuchen hat. Bei dieser Frage darf ausschliesslich das Drittpreisprinzip massgebend sein. Die gruppeninterne Weiterverrechnung des Steueraufwandes aus der Ergänzungssteuer oder der Verzicht darauf müssen aus handelsrechtlicher Sicht einzig durch das Drittpreisprinzip eingeschränkt sein. Es muss klargestellt werden, dass die Verteilung der Ergänzungssteuer auf die kantonalen Steuerhoheiten nicht mit der handelsrechtlichen Verbuchung gekoppelt ist. Die gruppeninterne Weiterverrechnung oder ein Verzicht darauf dürfen nicht zu negativen Folgen, wie der Annahme von geldwerten Leistungen oder Kapitaleinlagen mit Auswirkung bei den Gewinnsteuern, der Verrechnungssteuer, der Emissionsabgabe oder MWST führen. Zu beachten ist zudem, dass die Mustervorschriften (beispielsweise in Abschnitt 5.2.4 der Model Rules)

eigenständige Interpretationen für die Verteilung einer Top-up Tax auf einzelne Geschäftseinheiten beinhalten, die von den Regeln der Verteilung der Ergänzungssteuer auf die Kantone abweichen können.

l) Zu Art. 8 Abs. 3

Die interkantonale Verteilung der schweizerischen Ergänzungssteuer zwischen dem Hauptsitzkanton und allfälligen Betriebsstätte-Kantonen sollte sich ausschliesslich anhand der bisherigen Praxis zur interkantonalen Steuerauscheidung ergeben, wie das im erläuternden Bericht dargestellt wird.

Zu diesem Thema hat die ESTV am 30. September 2022 einen Workshop mit Vertretern der Kantone und der Wirtschaft durchgeführt, wobei zwei Modelle zur interkantonalen Verteilung, ein Modell A und ein Modell B vorgestellt wurden. Wir möchten uns an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich für das Modell A aussprechen. Für die Details verweisen wir auf die Unterlagen, welche uns die ESTV für den Workshop hat zukommen lassen. Wir erachten das Modell A als einfacher und von der Verfahrensökonomie her sowohl für die Unternehmen als auch für die Behörden als vorteilhafter.

Der Erläuterungsbericht enthält ein Berechnungsbeispiel für die interkantonale Aufteilung der Ergänzungssteuer. Dieses Beispiel stellt allerdings nur den Gewinnfall dar. Allerdings muss auch der Verlustfall geregelt sein. Es braucht auch ein Beispiel, das illustriert, wie im Verlustfall vorzugehen ist.

m) Zu Art. 10

Gemäss dem vorgeschlagenen Wortlaut dieser Bestimmung wird die Ergänzungssteuer bei der Berechnung des Maximalbetrages «nicht abgezogen». Wir schliessen uns dem an, möchten aber darauf hinweisen, dass im erläuternden Bericht steht, die Ergänzungssteuer wird «nicht berücksichtigt», was materiell einen Widerspruch darstellt. Wir schlagen vor den Wortlaut in der Verordnung so zu belassen wie vorgeschlagen.

n) Zu Art. 11

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung. Bevor dies geschieht, sollte feststehen, dass eine genügende Anzahl für die Schweizer Wirtschaft bedeutsamer Länder die GloBE-Regeln ebenfalls umsetzt. Wir fordern, dass der Bundesrat die betroffenen Unternehmen der Schweizer Wirtschaft vor diesem Entscheid zur Inkraftsetzung konsultiert.

3. Schlussbemerkungen

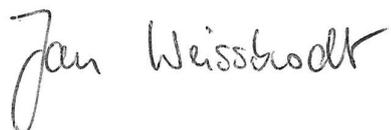
Es zeichnet sich ab, dass die OECD/G20 die US-amerikanischen Regeln zur «Alternative Minimum Tax» als gleichwertig zu den GloBE-Regeln anerkennen könnte. Wir regen an, diese Entwicklungen im späteren Gesetzgebungsverfahren, welches diese Verordnung ablöst, zu berücksichtigen.

• Swiss Banking

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten. Gerne stehen wir Ihnen für ergänzende Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung



Dr. Jan Weissbrodt

Leiter Steuern

Mitglied der Direktion



Urs Kapalle

Leiter Steuer-Strategie

Mitglied der Direktion