

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 30. August 2023

1021. Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 24. Mai 2023 hat das Eidgenössische Finanzdepartement einen zweiten Entwurf der Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV) den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung unterbreitet. Zu einem ersten Entwurf der Verordnung hat der Regierungsrat am 2. November 2022 Stellung genommen (RRB Nr. 1425/2022).

Mit der Verordnung wird die Mindestbesteuerung auf der Grundlage des in der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 angenommenen Bundesbeschlusses über die besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) umgesetzt. Im vorliegenden zweiten Verordnungsentwurf wird vor allem das Verfahrensrecht geregelt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und als Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 24. Mai 2023, mit dem Sie uns einen zweiten Entwurf der Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV) zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Grundsätzliches

Einleitend ist festzuhalten, dass wir dem vorgeschlagenen Konzept der subjektiven Steuerpflicht und der örtlichen Zuständigkeit (One-Stop-Shop) zustimmen.

Ebenso unterstützen wir, dass ein zentrales Informationssystem eingeführt wird und sich die verfahrensrechtlichen Bestimmungen an das Verfahren des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) anlehnen. Mit den steuerstrafrechtlichen Bestimmungen sind wir ebenfalls einverstanden.

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4

Die vorgeschlagene Bestimmung beschränkt sich auf die schweizerische Ergänzungssteuer. Durch die allgemeine Verweisung auf die Model Rules ist aber gewährleistet, dass auch die internationale Ergänzungssteuer bei Joint Ventures erhoben wird.

Art. 5

Der Beginn und das Ende der Steuerpflicht sind ebenfalls zu regeln, da im Gegensatz zu den nationalen Steuern die Verhältnisse zu Beginn des Geschäftsjahres massgebend sind.

Der Regelung von Abs. 1 ist zuzustimmen. Aus dem Wortlaut von Abs. 2 Bst. a geht nicht hervor, nach welchem Regelwerk der massgebende Reingewinn ermittelt wird. Grundsätzlich wäre das Abstellen auf den OR-Reingewinn gemäss eingereichter Steuererklärung für die direkten Steuern ein praktikabler Ansatz. Gleichfalls sollte für Abs. 2 Bst. b damit auf das OR-Eigenkapital abgestellt werden.

Allerdings ist das Abstellen auf die Reingewinne nicht überzeugend, da diese der wirtschaftlichen Bedeutung der entsprechenden Gesellschaft häufig nicht angemessen Rechnung tragen, insbesondere in Verlustsituationen. Daher schlagen wir vor, dass auf den Durchschnitt der Bilanzsumme gemäss OR-Jahresrechnung der letzten drei Geschäftsjahre pro Gesellschaft abgestellt wird. Damit entfällt auch das alternative Kriterium des durchschnittlichen Eigenkapitals gemäss Bst. b. Die so bestimmte Geschäftseinheit soll dann während der nächsten drei Jahre der subjektiven Steuerpflicht unterliegen, um jährlich wechselnde Steuerpflichten und damit auch Zuständigkeiten zu vermeiden.

Abs. 3: Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich die Steuerpflicht von Joint Ventures nicht auch nach Abs. 1 richten kann.

Abs. 4 ist in verschiedener Hinsicht unklar. Da sich mögliche Anwendungsfälle in engen Grenzen halten dürften und die Steuerpflicht auch im Veranlagungsverfahren bestritten werden kann, schlagen wir vor, diese Bestimmung wegzulassen. Wenn sie beibehalten würde, wären folgende Punkte zu präzisieren:

Bei der kantonalen Steuerbehörde, die diesen Entscheid fällen würde, müsste es sich um die vermeintlich zuständige kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer handeln. Im Weiteren erscheint es gesetzestechnisch nicht ideal, den Begriff der kantonalen Verwaltung für die Ergänzungssteuer ohne jegliche Definition und Verweisung auf die einschlägige Bestimmung (örtliche Zuständigkeit gemäss Art. 15) anzuführen. Zudem wäre auch die gleiche Rechtsmittelordnung vorzusehen wie bei der Veranlagung, d. h., dem Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht wäre ein Einspracheverfahren vorzuschalten.

Art. 7

Wir begrüßen die vorgeschlagene Regelung.

Art. 12 Abs. 2

Wir begrüßen die Normierung eines Auffangtatbestandes.

Art. 14

Wir regen an, zu prüfen, ob wirklich auf alle relevanten Bestimmungen des DBG verwiesen wird. Wir verweisen auf die Ausführungen zu Art. 25 und 27.

Art. 15

Abs. 2: Die zuständige kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer wird nicht definiert. Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

«Für die Erhebung der Ergänzungssteuer ist die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer des Kantons (kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer) zuständig, in dem die Geschäftseinheit bei Beginn des Geschäftsjahres nach Art. 5 steuerpflichtig ist.»

Abs. 3: Wenn nur ein Kanton für die örtliche Zuständigkeit infrage kommt und dies von der steuerpflichtigen Geschäftseinheit bestritten wird, steht damit auch die Steuerpflicht infrage (siehe Art. 5 Abs. 4). Daher ist nur der Anwendungsfall von mehreren infrage stehenden Kantonen vorstellbar. Eine entsprechende Anpassung des Wortlauts ist zu prüfen.

Art. 17

Nach der Konzeption des One-Stop-Shops kann es in der Regel nur eine veranlagende kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer geben. Auf die Unterscheidung zwischen «veranlagender kantonaler Verwaltung für die Ergänzungssteuer» (Abs. 1) und «nicht veranlagender Verwaltung ...» (Abs. 3) kann deshalb verzichtet werden. Somit schlagen wir folgenden Wortlaut von Abs. 1 vor:

«Die ~~veranlagende~~ kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dieser Verordnung ~~ihre~~ die Daten im Informationssystem bearbeiten.»

Die in Abs. 2 geregelte Befugnis, Statistiken zu erstellen und zu publizieren, nur auf die veranlagenden Kantone zu beschränken, erweist sich als zu eng, weshalb wir folgende Erweiterung vorschlagen:

«Die ~~kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer~~ Kantone ~~kann~~ können Statistiken über die Ergänzungssteuer erstellen und publizieren.»

Der Wortlaut von Abs. 3 ist wie folgt anzupassen: «Die ~~nicht veranlagenden~~ kantonalen Steuerverwaltungen ~~für die Ergänzungssteuer~~ haben Einsicht in: ...»

Es besteht im Weiteren ein Bedarf, dass sämtliche Daten und Informationen, die bei der Erhebung der Ergänzungssteuer zur Kenntnis kommen, auch für Belange der direkten Steuern verwendet werden dürfen. Eine entsprechende rechtliche Grundlage ist hierfür in der vorliegenden Verordnung zu schaffen.

Art. 18

Wir schlagen für Abs. 1 folgenden Wortlaut vor:

«Die nach Artikel 5 steuerpflichtige Geschäftseinheit muss sich innert der für die Abgabe der Ergänzungssteuererklärung vorgesehenen Frist gemäss Artikel 19 unaufgefordert im Informationssystem anmelden.»

Abs. 2 ist dahingehend zu ergänzen, dass die Eingaben über das Informationssystem gemäss Art. 16 der Verordnung zu erfolgen haben.

Im Unterlassungsfall ist vorzusehen, dass die säumige steuerpflichtige Geschäftseinheit gemahnt wird und im weiteren Säumnisfall die Eintragung von Amtes wegen erfolgen kann. Zudem soll eine Busse gemäss Art. 28 ausgesprochen werden können.

Ausserdem ist auch eine Pflicht zur Benutzung des Informationssystems und zum Empfang von elektronischen Rückfragen und elektronisch zugestellten Verfügungen zu statuieren (keine Anwendung von Art. 104a Abs. 3 DBG in der ab 1. Januar 2024 geltenden Fassung, da dieser für die Zustellung von Dokumenten in elektronischer Form die Zustimmung der oder des Steuerpflichtigen voraussetzt).

Art. 19

In Abs. 2 ist das Verb «mahnen» statt «auffordern» zu verwenden. Art. 28 setzt als objektives Strafbarkeitselement nämlich eine Mahnung voraus.

Art. 21

Die Bestimmung sollte subsidiären Charakter haben, um dem Konzept des One-Stop-Shops Rechnung zu tragen. Nur wenn die subjektiv steuerpflichtige Geschäftseinheit nicht auf die Auflage reagiert, sollten andere Geschäftseinheiten zur Auskunft verpflichtet sein. Dabei soll es dem One-Stop-Shop-Kanton überlassen bleiben, wann er die weiteren Geschäftseinheiten zur Auskunft verpflichtet. Dies soll möglichst formlos und ohne vorgängige Mahnung der steuerpflichtigen Geschäftseinheit erfolgen können.

Art. 22

Im Fall der elektronischen Zustellung ist Art. 104a Abs. 3 DBG (in der ab 1. Januar 2024 geltenden Fassung) auszuschliessen, da dieser die Zustimmung der steuerpflichtigen Person voraussetzt.

Art. 23

Im Zusammenhang mit Art. 18 Abs. 2, wonach die steuerpflichtige Geschäftseinheit elektronisch mit den Steuerbehörden kommunizieren muss, ist unklar, ob Einsprachen ebenfalls ausschliesslich elektronisch erfolgen müssen.

Betreffend Abs. 1 ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) einer Sprungbeschwerde ebenfalls zustimmen muss, da eine solche im DBG auch nicht vorgesehen ist. Wir schlagen daher folgenden Wortlaut von Abs. 1 vor:

«Richtet sich die Einsprache der ergänzungssteuerpflichtigen Geschäftseinheit gegen eine einlässlich begründete Veranlagungsverfügung, so kann sie mit Zustimmung der kantonalen Verwaltung für die Ergänzungssteuer ~~und der ESTV~~ als Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht weitergeleitet werden.»

Zu Abs. 2 ist Folgendes anzumerken: Will die kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer, welche die Veranlagung eröffnet hat, darauf zurückkommen, so kann sie innert der Einsprachefrist diese Veranlagung widerrufen bzw. in Wiedererwägung ziehen. Das Einspracherecht für die kantonale Verwaltung für die Ergänzungssteuer ergibt daher keinen Sinn. Den anderen Kantonen ist kein Einspracherecht einzuräumen. Zudem ist Abs. 3 wegzulassen, da sich die entsprechenden Fristen aus der Verweisung auf das DBG ergeben.

Art. 24

Der Vorschlag ist zu begrüßen.

Art. 25

Grundsätzlich ist das Inventarverfahren für juristische Personen nicht anwendbar, weshalb die entsprechende Verweisung wegzulassen ist. Sollte die Verweisung beibehalten werden, sollte sie in Art. 14 integriert werden.

Art. 26

Ein einheitlicher Fälligkeitszeitpunkt wäre zu begrüßen, da mit der vorgeschlagenen Lösung sehr viele unterschiedliche Fälligkeitszeitpunkte bestehen. Daher schlagen wir als einheitlichen Fälligkeitszeitpunkt Ende März des zweiten Jahres nach dem Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres vor. Dies vereinfacht die Anwendung und die Programmierung der Bezugsapplikationen.

Art. 27

Die Bestimmung erweist sich als sachgerecht. Fraglich ist, ob die entsprechende Verweisung nicht in Art. 14 aufgenommen werden sollte.

Art. 29

Wir weisen darauf hin, dass der erläuternde Bericht zu Art 29 missverstanden werden könnte, da dieser festhält, dass der Straftatbestand der Steuerhinterziehung demjenigen des DBG entspricht. Dies trifft nicht zu. Der Straftatbestand in Art. 29 ist demjenigen des DBG nachgebildet und ist ein eigenständiger Tatbestand, der in einem eigenständigen Verfahren verfolgt wird.

Art.36

Der Begriff des «veranlagende[n] Kanton[s]» ist mit demjenigen der «kantonalen Verwaltung für die Ergänzungssteuer» zu ersetzen.

Art. 37

Der Begriff des «veranlagende[n] Kanton[s]» ist mit demjenigen der «kantonalen Verwaltung für die Ergänzungssteuer» zu ersetzen.

Wir schlagen eine andere Abrechnungskadenz vor: Es soll innert 90 Tagen seit Rechtskraft der Ergänzungssteuerveranlagung abgerechnet werden.

Abs. 3 ist wie folgt zu ergänzen:

«Ist die Ergänzungssteuer innert zwei Jahren nach Ablauf des Geschäftsjahres noch nicht rechtskräftig veranlagt, erfolgt die Ablieferung auf der Grundlage der provisorisch bezogenen und beim Kanton eingegangenen Beträge. Die definitive Abrechnung über die eingegangenen Beträge erfolgt aufgrund der rechtskräftigen Veranlagung.»

Zudem ist eine Art. 197 Abs. 2 DBG nachgebildete Bestimmung aufzunehmen:

«Können sich die beteiligten Kantone über die Verteilung nicht einigen, so entscheidet das Bundesgericht als einzige Instanz.»

Für die sogenannte zweite Verteilung aufgrund von interkantonalen Sachverhalten beantragen wir, dass diese grundsätzlich nach den provisorischen Ausscheidungsfaktoren vorgenommen wird. Ergeben sich aufgrund der rechtskräftigen Gewinnsteuerveranlagungen erhebliche Abweichungen von mehr als Fr. 100 000 Steuerbetrag pro Kanton, kann von den betroffenen Kantonen eine Korrekturabrechnung beantragt werden.

Art. 38

Die Entschädigung ist vom Bruttobetrag der Ergänzungssteuer einschliesslich Bundesanteil zu berechnen. Art. 38 ist entsprechend anzupassen.

Zudem ist der Höchstbetrag der kantonalen Entschädigung auf Fr. 100 000 zu erhöhen. Dies rechtfertigt sich ohne Weiteres aufgrund des beträchtlichen Aufwandes und der Investitionen hinsichtlich IT und Personal, die auf die Kantone zukommen werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen die veranlagte Ergänzungssteuer null sein wird. In all diesen Fällen wird auch die Entschädigung von 2% null sein und der zuständige Kanton wird keine Entschädigung erhalten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli