

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juli 2025

769. Änderung der Mindestbesteuerungsverordnung (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 30. April 2025 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Änderung der Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, SR 642.161) den Kantonsregierungen zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Bundesrat hat die OECD-Mindestbesteuerung in der Schweiz mit der schweizerischen Ergänzungssteuer per 1. Januar 2024 eingeführt. Teil der OECD-Mindestbesteuerung bildet auch der sogenannte GloBE Information Return (GIR). Dieser GIR ist grundsätzlich von allen Geschäftseinheiten, welche unter die Mindestbesteuerung fallen, einzureichen (Art. 8.1 GloBE-Mustervorschriften). Aufgrund der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den Austausch von Global Anti-Base Erosion (GloBE)-Informationen (GloBE-Vereinbarung) ist geplant, den GIR unter den Partnerstaaten auszutauschen. Damit können Unternehmensgruppen den GIR zentral in einem Partnerstaat einreichen und auf die Einreichung in den übrigen Partnerstaaten verzichten.

Mit der vorliegenden Änderung wird die Mindestbesteuerungsverordnung mit Bestimmungen zur Einreichung, zum internationalen Austausch und zur Verwendung der GIRs durch die Kantone ergänzt. Damit wird die Umsetzung der zwingenden Bestimmungen der GloBE-Mustervorschriften vorbereitet. Dies erachtet das EFD ungeachtet der gegenwärtigen Diskussionen um die Zukunft der globalen Mindestbesteuerung als sinnvoll. Mit einer regelkonformen Umsetzung soll Rechtssicherheit geschaffen und die administrative Mehrbelastung für die Unternehmen in der Schweiz reduziert werden.

Der Entwurf enthält auch eine Präzisierung der Steuerpflicht gemäss der Income Inclusion Rule und Regeln zur Aufteilung der Ergänzungssteuern bei einem Kantonswechsel während des Geschäftsjahres.

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 30. April 2025, mit dem Sie uns eine Änderung der Verordnung über die Mindestbesteuerung grosser Unternehmensgruppen (Mindestbesteuerungsverordnung, MindStV, SR 642.161) zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Grundsätzliches

Wir stimmen der vorgeschlagenen Änderung der MindStV zu. Wir erachten es als wichtig, dass mit einer regelkonformen Umsetzung Rechtssicherheit geschaffen und die administrative Mehrbelastung für die Unternehmen in der Schweiz reduziert wird. Die vorgeschlagene Präzisierung der Regeln zur Steuerpflicht erachten wir als sinnvoll, weil damit Klarheit geschaffen wird und wechselnde Steuerpflichtige vermieden werden. Ebenfalls unterstützen wir die Pro-rata-Aufteilung der Ergänzungsteuer bei einem Kantonswechsel.

Die Diskussionen der vergangenen Monate um die Zukunft der globalen Mindestbesteuerung haben am 28. Juni 2025 in einer Verlautbarung der G7 gemündet. Gemäss dieser sollen US-Unternehmensgruppen aufgrund der US-Mindestbesteuerungsregeln von der OECD-Mindestbesteuerung ausgenommen werden. Die Umsetzung und die Auswirkungen dieses Koexistenz-Modells, d. h. der OECD-Mindestbesteuerung einerseits und der US-Mindestbesteuerungsregeln andererseits, sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt aufgrund der Informations- und Datenlage nicht abschätzbar und bleiben für unsere Beurteilung der vorgeschlagenen Verordnungsänderung unbeachtet. Wir gehen jedoch davon aus, dass der Bundesrat diese Entwicklungen bei der Umsetzung der Verordnungsänderung angemessen berücksichtigen wird.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 5

Abs. 1: Wir begrüssen die Klarstellung, dass die subjektive Steuerpflicht nach innerstaatlichem Recht nicht davon abhängen kann, ob es sich bei der ausländischen Tochtergesellschaft (oder Betriebsstätte) um eine niedrigbesteuerte Geschäftseinheit handelt, sowie die Anwendbarkeit dieser Anpassung ab dem 1. Januar 2024. Würde eine niedrig besteuerte Geschäftseinheit vorausgesetzt, hätte dies zur Folge, dass die Steuerpflicht erst aufgrund der eingereichten Steuererklärung oder anlässlich der Steuerveranlagung definitiv abgeklärt werden könnte. Erst dann steht nämlich fest, dass der bei der ausländischen Geschäftseinheit für das massgebende Geschäftsjahr ermittelte effektive Steuersatz unter dem Mindeststeuersatz liegt. Mit dieser ab dem 1. Januar 2024 geltenden

Verordnungsanpassung wird einerseits die Rechts- und Planungssicherheit der betroffenen Unternehmen gewährleistet und andererseits ein übermässiger Verwaltungsaufwand vermieden, der durch einen Wechsel der Zuständigkeiten während des Veranlagungsverfahrens verursacht würde. Die Anwendbarkeit ab dem 1. Januar 2024 sollte der Klarheit halber auch in den Übergangsbestimmungen geregelt werden.

Abs. 2: Vgl. Hinweis zu Art. 5 Abs. 4 (letzter Satz) betreffend die Prüfung einer subsidiären Steuerpflicht der Partially Owned Parent Entity (POPE).

Abs. 4: Eine POPE sollte immer nur subsidiär für die schweizerische Ergänzungssteuer steuerpflichtig werden, wenn auch noch andere inländische Geschäftseinheiten vorhanden sind, welche nach der Primärer-gänzungssteuerregelung (Income Inclusion Rule, IIR) steuerpflichtig sind. Wäre beispielsweise eine IIR-Steuerpflicht bei der schweizerischen Ultimate Parent Entity (UPE) und einer der Schweiz zugehörigen POPE gegeben, wobei Letztere über eine höhere durchschnittliche Bilanzsumme der letzten drei Jahresrechnungen (unter Ausklammerung der Beteiligungen) verfügt, wäre nach Art. 5 Abs. 4 die POPE für alle der Schweiz zugehörigen Geschäftseinheiten für die schweizerische Ergänzungssteuer steuerpflichtig. Die örtliche Zuständigkeit wäre damit unter Umständen nicht mehr im Kanton der schweizerischen UPE gegeben. Dieses Resultat wäre nicht nur stossend, sondern es würden sich auch aktienrechtliche Fragen stellen, wenn vertrauliche Daten an eine Geschäftseinheit offengelegt werden müssen, die auch von nicht zum Konzern gehörenden Aktionärinnen und Aktionären gehalten wird. Eine POPE soll deshalb bei der Ermittlung der steuerpflichtigen Geschäftseinheit für die schweizerische Ergänzungssteuer (und allenfalls für die UTPR) im Rahmen von Art. 5 Abs. 4 nachrangig sein bzw. soll im konkreten Beispiel die UPE in jedem Fall die steuerpflichtige Geschäftseinheit sein. Das Gleiche gilt für die Fälle mit einer POPE und einer (oder mehreren) IIR-pflichtigen inländischen Zwischengesellschaft einer ausländischen Unternehmensgruppe, wobei auch hier letztere Vorrang gegenüber einer POPE haben sollen. Die Anwendbarkeit dieser Regelung soll ab dem 1. Januar 2024 gelten und der Klarheit halber in den Übergangsbestimmungen geregelt werden. Eine subsidiäre Steuerpflicht der POPE wäre auch mit Bezug auf Art. 5 Abs. 2 prüfenswert.

Art. 9

Abs. 3: Das Geschäftsjahr wird als Rechnungslegungszeitraum definiert. Wird nun in einem Geschäftsjahr unter GloBE eine Einheit veräussert oder erworben, so wird die Gruppe nur einen Abschluss für den Zeitraum erstellen, in dem die Einheit zum Konzern gehörte. Gleiches gilt, wenn eine Einheit mit einem abweichenden Geschäftsjahr erworben

wird und der Stichtag für den Jahresabschluss an den Konzernstichtag angepasst wird. In diesen Fällen ist der Wortlaut von Art. 9 Abs. 3 nicht präzise genug, weshalb er wie folgt angepasst werden soll:

«Erfüllen nicht alle steuerlich der Schweiz zugehörigen Geschäftseinheiten die Voraussetzungen nach Absatz 2 oder stimmen die Enddaten der Geschäftsjahre, für die die Jahresrechnungen nach Absatz 2 erstellt werden, von einer oder mehreren steuerlich der Schweiz zugehörigen Geschäftseinheiten nicht mit dem Geschäftsjahr nach Artikel 10.1 der GloBE-Mustervorschriften überein, so wird die schweizerische Ergänzungssteuer auf der Grundlage des Jahresgewinns oder -verlusts gemäss den Artikeln 3.1.2 und 3.1.3 der GloBE-Mustervorschriften für das Geschäftsjahr berechnet.»

Art. 13

Abs. 2: Wir haben keine Einwände gegen das neue Prinzip der interkantonalen Verteilung des Rohertrags der Ergänzungssteuer bei einem Wechsel der Steuerzugehörigkeit einer Geschäftseinheit während des Steuerjahres. Eine solche Verteilung erscheint uns wirtschaftlich gerechtfertigt.

Art. 16

Abs. 2: Für die örtliche Zuständigkeit nach Art. 16 Abs. 2 MindStV ist die steuerliche Zugehörigkeit zu Beginn des Geschäftsjahres massgebend. Existiert eine Geschäftseinheit zu Beginn des Geschäftsjahres noch nicht, da sie erst während dem Geschäftsjahr gegründet wurde, ist sinn gemäss auf die Verhältnisse zu Beginn der Steuerpflicht abzustellen. Es wird angeregt, zu prüfen, ob eine Klarstellung in diesem Sinne erforderlich ist.

Art. 18a

Abs. 6: Art. 18b Abs. 2 MindStV räumt den kantonalen Steuerverwaltungen ein Einsichtsrecht in das zentrale GIR-Register sowie in den GIR einer Unternehmensgruppe ein, sofern Organe oder Steuerobjekte dieser Unternehmensgruppe steuerlich dem Kanton unterstellt sind oder waren. Um die Kohärenz mit Art. 18b Abs. 2 zu gewährleisten, schlagen wir vor, Art. 18a Abs. 6 wie folgt umzuformulieren:

*«Die ESTV **gewährt** den für die Besteuerung und Erhebung der Ergänzungssteuer zuständigen Behörden Online-Zugriff auf Daten aus dem Informationssystem GIR.»*

Der Wortlaut von Art. 18a Abs. 6 («Die ESTV kann [...] gewähren») lässt darauf schliessen, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) den Online-Zugriff auf Daten aus dem GIR-Informationssystem verweigern könnte, was im Widerspruch zu dem in Art. 18b Abs. 2 vorgesehenen Konsultationsrecht zu stehen scheint.

Art. 18b

Abs. 2: Das Einsichtsrecht der Kantone in das zentrale Verzeichnis und den GIR der Unternehmensgruppen mit Einheiten im Kanton begrüssen wir ausdrücklich.

Art. 18d

Abs. 2: Dieser Abs. sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Daten auch für die Kantons- und Gemeindesteuern verwendet werden dürfen.

Art. 28c

Es ist zu prüfen, ob der GIR auch in der Landeswährung eingereicht werden kann, oder ob die OECD-Mustervorschriften nicht die Währung der Konzernrechnungslegung vorschreiben.

Art. 28l (in Verbindung mit Art. 28q)

Aus dem erläuternden Bericht geht hervor, dass die ESTV nicht für die spezifische Kontrolle des Inhalts und der Informationen in den GIRs zuständig ist, obwohl nicht angegeben ist, welche Behörde für diese Kontrolle zuständig ist. Wir halten es für unerlässlich, diesen Punkt im Verordnungstext klarzustellen, da sonst die Gefahr besteht, dass die Einreichung fehlerhafter GIRs folgenlos bleibt. Dies widerspricht dem Ziel des GIR, eine korrekte Besteuerung der betroffenen Unternehmensgruppen sicherzustellen.

Das Fehlen einer spezifischen Kontrolle durch die ESTV steht im Widerspruch zu Art. 28q, der die ESTV als zuständige Behörde für die Verfolgung und Beurteilung der in Art. 28o und 28p genannten Straftaten bezeichnet. Zu diesen Straftaten gehört insbesondere die vorsätzliche Bereitstellung unrichtiger oder unvollständiger GloBE-Informationen, was zwangsläufig einen Mechanismus zur Überwachung der von den Steuerpflichtigen bereitgestellten Informationen voraussetzt.

Art. 40a (in Verbindung mit Art. 28d Abs. 2)

Gestützt auf diesen Art. und den erläuternden Bericht bleibt unklar, ob eine Schweizer UPE eines Konzerns den GIR für die Steuerperiode 2024 zentral in der Schweiz einreichen kann, obwohl die Schweiz die ergänzende internationale Steuer gemäss der Income Inclusion Rule für dieses Jahr noch nicht anwendet. Wir halten Klarstellungen zu diesem Punkt für wünschenswert, da dieser Punkt für Schweizer multinationale Konzerne von grosser Bedeutung ist.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli