

Herr Bundesrat Ueli Maurer
Eidg. Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3, Bernerhof
3003 Bern

Per E-Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 14. April 2022

**Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen
(Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) –
Vernehmlassungsantwort SVV**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 laden Sie uns zur Stellungnahme zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen ein. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen diese hiermit gerne wahr.

1 Allgemeines

Der SVV unterstützt die Stossrichtung der Vorlage, zumal die betroffenen Unternehmen dadurch vor Zusatzbesteuerung bzw. Steuerverfahren im Ausland geschützt werden und damit eine zeitnahe Umsetzung der OECD-Steuervorlagen zur Marktstaatenbesteuerung und Mindeststeuer ermöglicht wird. Folgende Punkte erachtet die Versicherungswirtschaft bei der Weiterentwicklung der Vorlage als bedeutsam:

- Für den SVV haben Rechtssicherheit (internationale Akzeptanz der Lösung) und tiefe administrative Umsetzungskosten hohe Bedeutung.
- Der SVV unterstützt deshalb die von der FDK geäusserte Auffassung, das Konzept eines Leadkantons für die Erhebung der Ergänzungssteuer weiterzuverfolgen. Dieses Konzept sollte nach unserem Verständnis auch die Veranlagungskompetenz dem entsprechenden Leadkanton zuweisen.

- Der SVV unterstützt den vom Bundesrat beschlossenen Eckwert, wonach die Einnahmen der Ergänzungssteuer den Kantonen zufließen. Entsprechend wird die Umsetzung dieses Grundsatzes in der Übergangsbestimmung unterstützt. Der Anspruch der Kantone auf die Einnahmen der Ergänzungssteuer ist jedoch nicht nur in der Übergangsbestimmung, sondern auch in der Verfassungsgrundnorm zu regeln.
- Mit Blick auf die Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 ist besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die neue Ergänzungssteuer in einem einfachen Verfahren veranlagt werden kann. Einfache, reibungslose Prozesse sind ein wichtiger Standortvorteil der Schweiz. Hier gilt es im Rahmen der Ausführungsbestimmungen den notwendigen Pragmatismus walten zu lassen. Namentlich sind zusätzliche subjektive Steuerpflichten für die Ergänzungssteuer so weit wie möglich einzuschränken. Zudem ist für die interkantonale/interkommunale Verteilung der Mittel durch die Verwaltung auf die gemäss heutigen Verfahren bereits bestehenden sowie gemäss OECD/G20-Musterregeln neu ohnehin zu erstellenden Informationen (GloBE Information Return) abzustellen.
- In verfahrenstechnischer Hinsicht muss die zukünftige Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass die Ergänzungssteuer für eine Unternehmensgruppe als Bundessteuer mittels «One-Stop-Shop» abgewickelt werden kann. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf Basis der zugrundeliegenden Faktoren (u.a. interkantonale Ausscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer, GloBE Information Return). Aus Sicht des SVV dürfen den interkantonal tätigen Versicherungsunternehmen keine weiteren subjektiven Steuerpflichten in Bezug auf die Ergänzungssteuer entstehen.
- Der Verteilmechanismus für die Ergänzungssteuer innerhalb der Schweiz muss zwingend an bestehende und bewährte Methoden anknüpfen. Dafür einen neuen, parallelen Steuerausscheidungs- und Steuerrechnungsprozess über alle Kantone hinweg loszutreten, wäre für die betroffenen Versicherungsunternehmen mit einem unverhältnismässigen administrativen Mehraufwand verbunden.
- Die neue Verfassungsnorm sollte sich ausschliesslich auf die Umsetzung der Marktstaatenbesteuerung sowie der Mindestbesteuerung beschränken.

2 Kritikpunkte bezüglich der Grundbestimmung Art. 129a E-BV

2.1 Art. 129a Abs. 1 E-BV

Die Delegationsnorm sollte aus Sicht SVV abschliessend sein und sich auf die beiden genannten Anwendungsfälle der Marktstaatenbesteuerung und der Mindestbesteuerung beschränken. Für eine weitergehende Verfassungsgrundlage besteht aktuell kein Bedarf. Die Delegationsnorm sollte deshalb wie folgt abgeändert werden:

«¹ Der Bund kann Vorschriften über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen erlassen. Er kann insbesondere eine Besteuerung im Marktstaat und eine Mindestbesteuerung vorsehen.»

2.2 Art. 129a Abs. 2 E-BV

Es sollte in Abs. 2 besser zum Ausdruck gebracht werden, dass es um die Umsetzung bestimmter internationaler Standards und Modellregelungen geht. Die aktuelle Formulierung «orientiert sich dabei insbesondere» ist aus Sicht des SVV zu wenig bestimmt. Über die internationalen Standards und Modellregelungen darf bei der nationalen Umsetzung nicht hinausgegangen werden (kein «Swiss Finish»). Eine entsprechende Konkretisierung und Eingrenzung dieses Absatzes wird deshalb begrüsst.

2.3 Art. 129a Abs. 3 E-BV

Die neue Verfassungsbestimmung zur Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft ist unzweideutig als Ausnahmeregel gedacht. Mithin sollte es nicht möglich sein, neue Bestimmungen nach Ermessen des Bundes einzuführen. Ein Abweichen von den in Art. 129a Abs. 3 Bst. a) bis d) E-BV genannten Bestimmungen bzw. Grundsätzen darf nur erfolgen, wenn ein Abweichen unter Würdigung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft notwendig ist. Diesem einschränkenden Grundverständnis trägt Art. 129a Abs. 3 E-BV mit der Formulierung «soweit es mit den internationalen Entwicklungen vereinbar ist» aus Sicht des SVV nicht Rechnung. Wir regen deshalb eine Präzisierung des Wortlautes mit einer entsprechenden Kompetenz-Einengung an. Ebenso sollte die Möglichkeit der Abweichung von zentralen Grundsätzen der Finanzordnung wie Art. 128 Abs. 1 BV (vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. b E-BV) und Art. 128 Abs. 4 BV (vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. c E-BV) auf das Nötigste eingeschränkt werden.

3 Kritikpunkte bezüglich der Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 14 E-BV

3.1 Begrifflichkeiten klären

Die diversen vom Bundesrat basierend auf dem EU-Richtlinienentwurf verwendeten Übersetzungen der englischen OECD Begrifflichkeiten (wie z.B. «Geschäftseinheit», «Steuergebiet», «Massgebende Steuern» und dgl.) sollten spätestens im Rahmen der Botschaft näher umschrieben werden. Diese Ausdrücke sind dem schweizerischen Steuerrecht bisher fremd. Es erscheint daher wichtig, dass diese Ausdrücke so definiert werden, dass sie mit dem schweizerischen Rechtsverständnis und der schweizerischen Steuergesetzgebung harmonieren.

3.2 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 1 E-BV

Aus Sicht des SVV sollte besser zum Ausdruck gebracht werden, dass die Übergangsbestimmungen die Grundlage zur Umsetzung bestimmter internationaler Standards bilden. Zumindest in der Botschaft sollte deshalb klärend festgehalten werden, dass diese Normen der Einhaltung internationaler Standards dienen. In

der aktuellen Formulierung kommt dies zu wenig klar zum Ausdruck. Eine extensive Auslegung bzw. ein «Swiss Finish» können mit dem aktuellen Wording nicht ausgeschlossen werden.

3.3 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 E-BV - Konkretisierungsgrad reduzieren

Die in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 BV vorgenommene, explizite Auflistung einiger Grundsätze, welche in den internationalen Modellregelungen der OECD figurieren, erscheint auf Stufe Bundesverfassung wenig zielführend. Auf eine unvollständige und starre Zusammenfassung von aktuell noch in Diskussion stehenden internationalen Besteuerungsregeln sollte verzichtet werden. Dadurch erhält man mehr Flexibilität, auf Entwicklungen reagieren zu können und bei der Ausgestaltung der Regeln einen vernünftigen Pragmatismus walten zu lassen. In diesem Sinne schlagen wir generell eine Kürzung der Übergangsbestimmung vor.

3.4 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. a E-BV

Verschiedene Ausnahmeregelungen sollten im Einklang mit den OECD-Überlegungen auf Verordnungsstufe bzw. auf Stufe der nachfolgenden gesetzlichen Bestimmungen eingeführt werden. Dies beinhaltet insbesondere Klarstellungen bezüglich der Qualifikation als grosse Unternehmensgruppe sowie Ausnahmen für multinationale Unternehmensgruppen in initialer Phase der internationalen Expansion (vgl. Art. 9.3 der OECD Modellregelungen). Der SVV regt in diesem Zusammenhang an, sofern sich diese Ansicht international durchsetzt, eine sogenannte de-minimis Regel in Einklang mit Art. 5.5 der OECD Modellregelungen auf Verordnungsstufe aufzunehmen, um schweizerische Unternehmensgruppen mit einem Umsatz von mehr als EUR 750 Mio. und minimaler ausländischer Tätigkeit (bspw. nationale Versicherungsunternehmen, welche untergeordnet im Fürstentum Liechtenstein tätig sind) vom Anwendungsbereich der Besteuerung grosser Unternehmensgruppen auszuschliessen. Der Erläuternde Bericht blendet ausserdem das Thema ausgenommene Geschäftseinheiten («Excluded Entities») derzeit fast komplett aus, was unseres Erachtens in der Botschaft auszuführen ist.

3.5 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. c E-BV

Das Thema «Massgebende Steuern» erscheint unvollständig bzw. stark verkürzt abgehandelt worden zu sein. Und mit «Erfolgsrechnung» ist vermutlich die Erfolgsrechnung nach einem internationalen Standard gemeint. Zumindest in der Botschaft sollte klar zum Ausdruck kommen, inwieweit unter «Massgebende Steuern» auch latente Steuern gemäss internationalem Standard sowie weitere Steuern erfasst werden.

3.6 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. i E-BV

Aus Sicht des SVV ist lit. i in der vorgeschlagenen Form zu streichen, da diese Regelung für Unternehmensgruppen, welche in allen Kantonen steuerpflichtig sind, zu inakzeptablen administrativen Zusatzaufwendungen führen würde. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unseren Kommentar zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV und regen stattdessen an, dass der Bundesrat die sachgerechte, interkantonale Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in Zusammenarbeit mit den Kantonen festlegt.

Für die Verteilung der Ergänzungssteuer kann der zuständige Kanton (vgl. unseren Kommentar zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 E-BV) in erster Linie an den GloBE Information Return und in zweiter Linie an die bestehende Methodik der interkantonalen Steuerauscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer anknüpfen. Im noch festzulegenden Verfahren ist sicherzustellen, dass der administrative Zusatzaufwand für betroffene Unternehmen möglichst niedrig ausfällt. Denn der administrative Aufwand für Prüfung, Verbuchung und Bezahlung der Vielzahl an generierten Steuerveranlagungen und Rechnungen ist bereits im heutigen System für schweizweit tätige Unternehmen ausserordentlich hoch. Eine aufgrund der Ergänzungssteuer drohende Verdoppelung derartiger Steuerdokumente gilt es unbedingt zu vermeiden. Ansonsten werden schweizweit tätige Unternehmen gleich dreifach gestraft: nebst 1) höheren Steuerbelastungen aufgrund der Minimalsteuer und 2) dem Zusatzaufwand für die Erstellung des GloBE Information Returns droht 3) ein enormer Zusatzaufwand einzig und allein für die «Feinverteilung» der Zusatzerträge unter den Kantonen (zumal die Höhe der fälligen Ergänzungssteuer ja bereits aufgrund des GloBE Information Returns in absoluter Höhe feststeht).

3.7 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. j E-BV

Neben der Grundlage für die Anwendung der Income Inclusion Rule (IIR) enthält lit. j die Grundlage für die Durchsetzung der Undertaxed Payments Rule (UTPR). Aufgrund der laufenden internationalen Diskussionen ist noch unklar, ob die Einführung einer UTPR im schweizerischen Landesrecht eine Voraussetzung darstellt, damit die hiesigen Umsetzungsbestimmungen international akzeptiert werden. Ein Vorseilen der Schweiz mit einer nationalen Umsetzung der UTPR könnte sich negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz auswirken. Über die Einführung einer UTPR sollte deshalb erst auf Verordnungsstufe entschieden werden.

Die Unterscheidung in «primär» und «sekundär» erscheint klarstellungsbedürftig. Dies mit Blick auf die Anwendung der IIR beziehungsweise der UTPR auf Gesellschaften, die in mehreren Kantonen steuerpflichtig sind. Die Ergänzungssteuer sollte stets nur im Sitzkanton der obersten inländischen Geschäftseinheit erhoben werden.

3.8 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. k E-BV

Der SVV unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Bei der Veranlagung der Ergänzungssteuer muss jedoch auf etablierten Verfahren aufgebaut werden. In verfahrenstechnischer Hinsicht muss die zukünftige Verfassungsbestimmung so ausgestaltet sein, dass die Ergänzungssteuer für eine Unternehmensgruppe als Bundessteuer mittels «One-Stop-Shop» abgewickelt werden kann. Die Ergänzungssteuer ist nach dem System der gemischten Veranlagung vom zuständigen Kanton zu erheben unter Mitwirkung der steuerpflichtigen Gesellschaft. Die Verteilung des Ergänzungssteuerbetrags auf begünstigte Gemeinwesen erfolgt sodann durch die Verwaltung auf Basis der zugrundeliegenden Faktoren (u.a. interkantonale Ausscheidung für die Erhebung der ordentlichen Gewinnsteuer, GloBE Information Return). Aus Sicht des SVV dürfen den interkantonal tätigen Versicherungsunternehmen keine weiteren subjektiven Steuerpflichten in Bezug auf die Ergänzungssteuer entstehen.

Der SVV steht für einen Austausch mit den Steuerverwaltungen von Bund und Kantonen gerne zur Verfügung, um aus Sicht der Assekuranz zukunftsfähige Lösungen zu erörtern.

3.9 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 lit. I E-BV

Die Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (sprich eine nationale Ergänzungssteuer) gilt gemäss Abschnitt 4.2.2. b der GloBE Modellregelungen nicht als Covered Tax. Es sollte jedoch hinterfragt werden, ob dies gleich zu bedeuten hat, dass Ergänzungssteuern generell bei den Gewinnsteuern von Bund und Kantonen nicht als Aufwand geltend gemacht werden können. Schliesslich umfasst die Ergänzungssteuer gemäss Erläuterungsbericht dreierlei: die Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax (schweizerische Ergänzungssteuer), die IIR und die UTPR. Die geforderte generelle Nichtabzugsfähigkeit der Ergänzungssteuer erscheint uns insofern nicht schlüssig. Dies könnte betroffenen Unternehmen insbesondere in den Jahren zum Nachteil gereichen, in welchen Nachbelastungen aufgrund von GloBE entstehen und die statutarischen schweizerischen Steuern höher liegen als die von GloBE geforderten 15% ETR. Die Unternehmen müssten diesfalls die höhere schweizerische Steuer begleichen und könnten dabei die GloBE Nachbelastung nicht einmal geltend machen.

3.10 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 3 lit. a E-BV

Der Begriff «besondere Unternehmensverhältnisse» ist unklar und sollte in der Botschaft des Bundesrates definiert werden.

3.11 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 E-BV

Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 BV soll es dem Bundesrat ermöglichen, auf neue internationale Entwicklungen im Zusammenhang mit dem OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft zugunsten der schweizerischen Gesamtwirtschaft zeitgerecht zu reagieren, um Abweichungen vom derzeitigen Stand der Diskussion in der schweizerischen Umsetzung mitzubedenken. Der SVV unterstützt diese Möglichkeit dem Grunde nach. Nach unserem Dafürhalten ist Art. 197 Ziff. 14 Abs. 4 BV in seiner derzeitigen Form jedoch zu eng formuliert und erlaubt es dem Bundesrat nicht, mit der notwendigen Flexibilität auch auf Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Projekt ausserhalb der OECD, d.h. insb. in den USA, zu reagieren. Die vorgesehene Kompetenzdelegation an das EFD lehnen wir aufgrund von Überlegungen zu Governance und Normenhierarchie explizit ab, ist doch die ESTV als zuständige Aufsichtsbehörde gleichzeitig Teil des EFD. Insofern schlagen wir folgenden, abgeänderten Wortlaut vor:

«Sofern es für die Umsetzung der internationalen Modellregelungen zur Mindestbesteuerung oder und zur Wahrung der Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft als erforderlich erachtet notwendig ist, kann der Bundesrat von den Grundsätzen nach Absatz 2 abweichen. Die Ergänzungssteuer soll nur Anwendung finden, sofern deren Nichtanwendung zu einer Besteuerung im Ausland führt. Er kann Modellregelungen und zugehörige Regelwerke für anwendbar erklären. Er kann diese Kompetenzen auf das Eidgenössische Finanzdepartement übertragen.»

Abweichungen sind auf das zwingend erforderliche Mass zu beschränken und sollen nur zur Wahrung der fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz möglich sein. Die (aktuell zu weit definierte) Abweichungskompetenz des Bundesrates ist analog der Bestimmung in Art. 129a Abs. 3 entsprechend einzugrenzen.

3.12 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 E-BV

Der SVV unterstützt die Veranlagung der Ergänzungssteuer durch die Kantone. Gleichzeitig ist eine schweizweit einheitliche und abgestimmte Umsetzung wichtig, welche die betroffenen Unternehmen nicht mit unzumutbaren, administrativen Zusatzaufwendungen belastet. SVV Mitgliedunternehmen sind oftmals bereits heute in allen Schweizer Kantonen steuerpflichtig. Dies führt zu einer Vielzahl an Steuerrechnungen und Veranlagungen, welche allesamt von den Steuerabteilungen geprüft und von den Finanzabteilungen verarbeitet und bezahlt werden müssen. Es gilt nun zu vermeiden, dass dieser überaus kostspielige und aufwendige Prozess in Zukunft multipliziert wird. Die Umsetzung muss deshalb insbesondere für interkantonal tätige Unternehmen wie Versicherungen möglichst einfach bleiben und darf keine zusätzlichen administrativen Hürden beinhalten. Deshalb plädiert der SVV für eine pragmatische Umsetzung und die Einführung eines Leadkantons («One-Stop-Shop»), der für Veranlagung und Inkasso der Ergänzungssteuer einer Unternehmensgruppe federführend ist. Der Sitzkanton der UPE erscheint aus Sicht des SVV für die Rolle des Leadkantons prädestiniert. Wir schlagen deshalb folgenden abgeänderten Wortlaut vor:

«Die Ergänzungssteuer wird ~~von den~~ von dem für die Unternehmensgruppe zuständigen Kanton~~en~~ unter Aufsicht der Eidgenössischen Steuerverwaltung veranlagt und bezogen. Der Bundesrat regelt die örtliche Zuständigkeit.»

3.13 Zu Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 E-BV

Der SVV regt hier folgende Ergänzung an, um bezüglich Verteilung der zusätzlichen Einnahmen eine flexible und praktikable Lösung zu ermöglichen (vgl. unsere obigen Bemerkungen zu lit. i und k):

«Die Einnahmen aus der Ergänzungssteuer stehen den Kantonen zu und werden im Rahmen des Finanz- und Lastenausgleichs als zusätzliche Gewinnsteuereinnahmen berücksichtigt. Der Bundesrat legt die sachgerechte, interkantonale Verteilung der Einnahmen aus der Ergänzungssteuer in Zusammenarbeit mit den Kantonen fest.»

Nach Auffassung des SVV ist bei der Verteilung der anfallenden Ergänzungssteuer die verfahrensmässige Funktion des Leadkantons angemessen zu berücksichtigen.

4 Fehlende Befristung der Übergangsregelung

Die Übergangsbestimmung Art. 197 Ziff. 14 E-BV ist zeitlich nicht befristet. Im Interesse einer speditiven Überführung der Übergangsverordnung in ein formelles Gesetz sollte die Übergangsregelung zeitlich nicht unbeschränkt fort dauern dürfen. Eine Beschränkung der Übergangsverordnung auf z.B. zehn Jahre oder zumindest eine Thematisierung der fehlenden Befristung in der Botschaft erscheint aus SVV Sicht angebracht.

5 Zeitpunkt der Umsetzung

Wir möchten darauf hinweisen, dass der Zeitpunkt der Einführung über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen in Abstimmung mit dem Ausland bzw. der OECD und unter Berücksichtigung der Interessen der Schweiz geschehen muss. Insofern kann eine Abweichung vom jetzigen Zeitplan u.U. geboten sein.

6 Schlussbemerkung

Der SVV hofft, dass die geforderten Anpassungen Eingang in die Botschaft finden und dieser Bundesbeschluss zeitnah umgesetzt werden kann. Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen im Rahmen der weiteren Arbeiten. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Sandra Kurmann

Leiterin Ressort Rahmenbedingungen



Andreas Parison

Fachverantwortlicher Steuern