



Interpellation von Philip C. Brunner

betreffend das Thema ob wir unter dem Druck der G7 und der OECD unser Steuersystem umbauen und die Unternehmenssteuern in Zug erhöhen müssen

(Vorlage Nr. 3261.1 - 16642)

Antwort des Regierungsrats
vom 2. November 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Philip C. Brunner hat am 8. Juni 2021 eine Interpellation eingereicht, in welcher er sich nach einer ersten Einschätzung des Regierungsrats zu einer neuen internationalen Mindeststeuer für globale Unternehmen erkundigt. Der Kantonsrat überwies diesen Vorstoss am 24. Juni 2021 an den Regierungsrat zur Beantwortung.

Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

- 1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass, sollte der Beschluss der bedeutendsten Industrienationen G7 in die Tat umgesetzt werden, der Kanton Zug gezwungen sein wird, sein System der Unternehmensbesteuerung erneut zu reformieren und die Unternehmenssteuern zu erhöhen?**

Unter der Federführung der OECD und der G20 wird aktuell die Einführung einer internationalen Mindestbesteuerung für grosse Unternehmen diskutiert. Die neue Mindestbesteuerung soll nach den bisher bekannten Plänen auf zwei Säulen basieren: Die erste Säule zielt darauf ab, dass sehr grosse global tätige Unternehmen künftig vermehrt dort besteuert werden sollen, wo sie ihren Umsatz erzielen, und weniger dort, wo sie physisch tätig sind und ihre Wertschöpfung generieren. Mit der zweiten Säule sollen global tätige Konzerne, die jährlich mehr als 750 Millionen Euro Umsatz erzielen, künftig mindestens 15 Prozent Gewinnsteuern bezahlen.

Die Säule 1 zielt nach den bisherigen Plänen ausschliesslich auf die etwa 100 grössten Unternehmen weltweit mit einem Umsatz von mindestens 20 Milliarden Euro ab. Von dieser Säule 1 dürfte somit aus Schweizer Sicht lediglich etwa eine Handvoll Schweizer Konzerne (Nestlé, Novartis, Roche und eventuell noch einzelne weitere) betroffen sein, darunter auch solche mit Niederlassungen bzw. Geschäftstätigkeiten im Kanton Zug. Hinzu kommen noch einige grosse ausländische Konzerne mit Gruppengesellschaften in der Schweiz bzw. im Kanton Zug.

Von der Säule 2 sind deutlich mehr Unternehmen betroffen, nach aktuellen Schätzungen etwa 250 Schweizer Konzerne sowie einige tausend ausländische Konzerne, die Gruppengesellschaften in der Schweiz unterhalten. Einige Dutzend der vorgenannten Schweizer Konzerne und einige Hundert der genannten ausländischen Konzerne dürften Gruppengesellschaften im Kanton Zug haben.

Der Umbau der internationalen Unternehmensbesteuerung wird in nahezu allen Staaten weltweit zu einer Anpassung der nationalen Steuergesetzgebungen führen. Bisher haben rund 140 Staaten ihre grundsätzliche Unterstützung für die neue internationale Mindestbesteuerung signalisiert.

Auch in der Schweiz wird eine erneute Anpassung der Gewinnbesteuerung notwendig sein, zuerst auf Bundesebene und anschliessend auch in den Kantonen. Dabei dürfte wie schon bei der 2020 in Kraft getretenen Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF) ein gemeinsames Inkrafttreten der angepassten Steuerregeln auf den Stufen Bund und Kantonen anzustreben sein.

Geht es nach der OECD und der G20, soll zumindest die erste Etappe der Reform, nämlich die Säule 2, auf internationaler Ebene bereits 2023 in Kraft treten. Die Umsetzung der Säule 1 dürfte etwas später folgen. Für die Schweiz mit ihrem eher zeitaufwändigen Gesetzgebungsprozess dürfte 2023 ein nur schwer zu erreichendes Ziel sein, vor allem wenn auch die Kantone ihre kantonalen Steuergesetzgebungen noch anpassen müssen. Realistischer dürfte wohl eine Anpassung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung auf 2024 sein. Die neuesten Signale auf internationaler Ebene deuten darauf hin, dass im 2023 in zentralen Punkten noch keine steuerlichen Nachteile in Kauf genommen werden müssen, wenn ein Staat seine Gesetzgebung nicht per 2023 angepasst hat. Ab 2024 wird international aber wohl mit spürbaren Nachteilen zu rechnen sein.

Wenn ein Staat – also z. B. die Schweiz – für die in seinem Gebiet ansässigen/tätigen Unternehmen keine ausreichende Mindestbesteuerung im eigenen nationalen Steuerrecht durchsetzt, so sind die anderen Staaten berechtigt, die von den Schweizer Gruppengesellschaften erzielten Gewinne indirekt im ausländischen Staat zu besteuern, namentlich indem auf den Gewinnen der ausländischen Gruppengesellschaften oder auf konzerninterne Zahlungen an Schweizer Gesellschaften zusätzliche Steuern (sogenannte «top up taxes») erhoben werden. Die Schweiz würde somit auf Steuersubstrat (Unternehmensgewinne) verzichten, welches dann einfach im Ausland besteuert würde. Hinzu käme, dass die Unternehmen aus einem nicht Mindeststeuer-konformen Staat Unwägbarkeiten und finanziellen Risiken im Ausland ausgesetzt wären, z. B. schwierigen Diskussionen mit ausländischen Steuerbehörden über die Angemessenheit ausländischer top up taxes.

Nach aktuellem Wissensstand geht der Regierungsrat davon aus, dass auch der Kanton Zug nicht darum herumkommen wird, sein Unternehmenssteuerrecht zumindest für einen Teil der Zuger Unternehmen anzupassen, voraussichtlich auf 2024. Viele wichtige Aspekte der neuen Mindestbesteuerung sind aber auf internationaler Ebene noch nicht hinreichend geklärt, sodass es schwierig ist, schon heute abzuschätzen, wie viele Zuger Unternehmen überhaupt betroffen sein werden, wie sich deren Steuerbelastungen verändern werden und welche steuerlichen Mehr- oder Mindererträge daraus allenfalls für den Kanton und die Gemeinden resultieren. Bei Säule 2 ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es nicht nur um einen neuen Mindeststeuersatz geht, sondern dass auch eine neue internationale Gewinn*bemessung* in Anlehnung an den internationalen Rechnungslegungsstandard IFRS eingeführt wird. Diese kann von der heutigen Gewinnbemessung basierend auf der Jahresrechnung nach Schweizer Obligationenrecht deutlich abweichen. Der neue internationale Mindeststeuersatz von 15 Prozent wird anschliessend auf dieser neuen internationalen Bemessungsgrundlage (dem sogenannten «GloBE-Gewinn») zu berechnen sein. Dabei wird jedoch die Gewinnbesteuerung sämtlicher Konzerngesellschaften in der Schweiz aggregiert in die Berechnung einzubeziehen sein, d. h. es zählt nicht nur die Gewinnbesteuerung im Kanton Zug, sondern auch jene in den anderen Kantonen. Wenn also beispielsweise ein international tätiger Konzern Niederlassungen in den Kantonen Zug, Zürich, Genf und Tessin unterhält, so ist für die Zuger Niederlassung nicht nur die Zuger Gewinnbesteuerung massgebend, sondern es ist die aggregierte Besteuerung sämtlicher Schweizer Gruppengesellschaften zu berechnen (sogenanntes «jurisdictional blending»). Damit könnte es sein, dass eine im Kanton Zug tätige Gesellschaft auch dann eine aggregierte Mindestbesteuerung von 15 Prozent erreicht, wenn der Kanton Zug (inklusive Bundessteuer) einen tieferen

Steuersatz als 15 Prozent kennt. Der rechnerische Einbezug der anderen Gruppengesellschaften in den Kantonen mit Steuerbelastungen über 15 Prozent würde somit die «zu tiefe» Besteuerung der Zuger Gesellschaft kompensieren. Umgekehrt kann es natürlich auch sein, dass eine Zuger Gesellschaft auch dann nicht OECD-konform wäre, wenn im Kanton Zug tatsächlich eine Mindeststeuer von 15 Prozent zur Anwendung käme, nämlich dann wenn der gleiche Konzern noch eine Niederlassung in einem anderen Kanton mit einer Gewinnsteuer von weniger als 15 Prozent unterhält.

Wie bereits erwähnt, sind die internationalen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in vielen wichtigen Aspekten noch zu wenig zuverlässig bekannt, um jetzt schon Richtungsentscheide für eine künftige Zuger Gewinnbesteuerung treffen zu können. Eine realistische Annahme könnte sein, dass sich für das Gros der rund 30 000 im Kanton Zug steuerpflichtigen Unternehmen (also insbesondere die KMU's) überhaupt nichts ändert, dass also deren Gewinnbesteuerung unverändert bleibt, und dass ausschliesslich die Gewinnbesteuerungsregeln für Zuger Unternehmen, die zu einer grossen internationalen Gruppe mit mindestens 750 Millionen Euro Umsatz gehören, angepasst werden.

Nach den Plänen der OECD sollen bis Ende 2021 weitere wichtige Details des internationalen Projekts geklärt werden. Der Bundesrat seinerseits hat angekündigt, im 1. Quartal 2022 die Eckwerte für eine Anpassung der Schweizer Steuergesetzgebung bekannt zu geben. Verschiedene Arbeitsgruppen des Bundes und der Kantone – und auch unter Einbezug der Wirtschaft – befassen sich schon seit geraumer Zeit intensiv mit den zahlreichen Herausforderungen und den verschiedenen Möglichkeiten bei einer Umsetzung der internationalen Regeln ins nationale Recht. Der Kanton Zug ist in diese Arbeiten eng eingebunden, namentlich mit dem Finanzdirektor als Mitglied des politischen Steuerorgans des Bundes und der Kantone. Die anschliessende Vernehmlassung im Frühling 2022 wird zeigen, welche Umsetzungsfragen sich dann in den Kantonen konkret stellen und welchen Freiraum die Kantone bei der Gestaltung ihres kantonalen Gewinnsteuerrechts im Lichte der internationalen und nationalen Regeln haben werden.

2. a) Ist es korrekt, dass mit Patentboxen für die unternehmensinterne Forschung (F&E), mit Steuererleichterungen für natürliche Personen und einer Reduktion der Umweltabgaben sowie Senkung der Lohnnebenkosten und weiteren Massnahmen erfolgreich Gegensteuer gegeben werden kann?

b) Könnte so das 15-Prozent-Ziel der mächtigsten Industriestaaten im Kanton Zug eingehalten werden?

Die bisher bekannten Verlautbarungen der OECD lassen vermuten, dass steuerliche Patentboxen für die Belange der internationalen Mindestbesteuerung nicht weiterhelfen. Mit Patentboxen werden die steuerbaren Unternehmensgewinne durch zusätzliche steuerliche Abzüge geschmälert, d. h. es resultiert ein tieferer steuerbarer Gewinn nach den Grundsätzen des Schweizerischen Steuerrechts. Für die internationale Mindestbesteuerung zählt jedoch nicht der schweizerische Gewinn, sondern die neue internationale GloBE-Bemessungsgrundlage (vgl. dazu die Antwort auf Frage 1). Die in der Schweiz tätigen Unternehmen müssten – ungeachtet von Patentboxen und ähnlichen steuerlichen Anreizen – trotzdem mindestens eine Gewinnbesteuerung von 15 Prozent auf dem GloBE-Gewinn erreichen.

Ganz generell und stark vereinfachend lässt sich daher festhalten: Nicht zielführend sind für die Schweiz steuerliche Massnahmen und Erleichterungen im Gesetz über die direkte Bundes-

steuer und in den kantonalen Steuergesetzen, die darauf ausgerichtet sind, den in der Schweiz bzw. im Kanton steuerbaren Gewinn zu reduzieren, weil für die internationale Mindestbesteuerung nicht der Gewinn nach Schweizer Steuerrecht massgeblich ist, sondern der nach internationalen Regeln ermittelte GloBE-Gewinn.

Es ist denkbar, dass die Schweiz – und mit ihr auch der Kanton Zug – mit der Umsetzung der internationalen Mindestbesteuerung einen wertvollen Trumpf im internationalen Standortwettbewerb teilweise einbüßen wird. Dabei wird es indessen sehr auf die konkrete Umsetzung der neuen internationalen Regeln in den ausländischen Staaten und der Schweiz ankommen. Die Schweiz wird aber auf jeden Fall gut beraten sein, ihre steuerlichen und nicht-steuerlichen Standortfaktoren zu überprüfen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen. Die in der Interpellationsfrage 2 angesprochenen Themenfelder (Steuererleichterungen für natürliche Personen, Umweltabgaben, Lohnnebenkosten) können sicher Ansatzpunkte sein, es kommen aber auch noch viele weitere Themen in Betracht. Eine Arbeitsgruppe des Bundes prüft verschiedene Themen, die primär in die Zuständigkeit des Bundes fallen oder bei denen eine schweizweite Koordination zweckmässig ist. Unabhängig davon wird jeder Kanton für sich selber auch nach Möglichkeiten suchen, die nationale und internationale Standortattraktivität des eigenen Kantons zu verteidigen und zu verbessern.

3. Welche Rahmenbedingungen sind auch über das revidierte Steuerrecht hinaus, sowohl für die in Zug ansässigen internationalen Konzerne, aber auch für alle einheimischen KMU zu schaffen, damit diese weiterhin am Wirtschaftsstandort Zug erfolgreich bleiben können?

Regelmässige Kontakte mit den im Kanton Zug tätigen Unternehmen zeigen, dass die Steuerbelastung nur ein Faktor von vielen – wenn auch ein wichtiger – ist, wenn es darum geht, einen vorteilhaften Unternehmensstandort zu suchen. Ebenso häufig genannt werden die Verfügbarkeit bestens qualifizierter, mehrsprachiger Arbeitskräfte, die politische, rechtliche und finanzielle Stabilität der Schweiz und des Kantons, der ungehinderte Zutritt zu den grossen ausländischen Märkten (u. a. Hub-Funktion und/oder Produktion für internationale Firmen aus der Schweiz), eine gute internationale Erschliessung des Flughafens Zürich mit vielen Direktflügen zu den wichtigsten Wirtschaftsstandorten der Welt, die Situation auf dem Markt für Geschäfts- und Privatimmobilien, das schulische Angebot, die Verkehrssituation, eine zugängliche und lösungsorientierte Verwaltung und vieles mehr.

Der Regierungsrat wird auch künftig grosse Anstrengungen unternehmen, um diese Standortfaktoren zu erhalten und stetig zu verbessern.

4. Wie beurteilt der Regierungsrat die bekannt gewordene offizielle Reaktion der Eidgenossenschaft bzw. des Bundesrates und wie wird dieser erneute Souveränitätsverlust eingeschätzt? Dies vor dem Hintergrund, dass die Schweiz wohl das einzige Land auf der Welt ist, wo das Volk sich selber seine eigenen Steuern beschliesst, in Einklang mit den direkt demokratischen Gepflogenheiten unseres Landes.

Der Regierungsrat bedauert die neuen internationalen Mindestbesteuerungspläne, da sie im Ergebnis zu einem Eingriff in die Souveränität der einzelnen Staaten führen und damit dem internationalen Steuerwettbewerb schaden. Er ist sich aber auch bewusst, dass sich das OECD-/G20-Projekt nicht wird aufhalten lassen, weil mächtige Staaten darin eine willkommene Gelegenheit sehen, ihre Steuereinnahmen zulasten der agileren und sparsameren Staaten zu erhöhen. Jetzt geht es darum, die unausweichlichen Regeln bestmöglich in nationales und kantonales Recht umzusetzen und die steuerlichen und nichtsteuerlichen Standortfaktoren des Kantons

in allen Themenbereichen weiter zu stärken. Auch der Bundesrat dürfte die Situation ähnlich einschätzen, was die verhaltene öffentliche Reaktion auf die internationalen Pläne erklärt. Für die Schweiz und damit auch für Zug ist es äusserst wichtig, dass sich die ansässigen, internationalen Firmen auf ein international akzeptiertes Steuersystem verlassen können. Die Gefahr bestünde ansonsten, dass diese Firmen mutmasslich der Machtpolitik der anderen Staaten ausgeliefert wären. Dies würde den Wirtschaftsstandort empfindlich schwächen. Insofern ist es wichtig, dass alle grossen Staaten den Vorschlag der OECD unterschreiben, insbesondere auch die USA.

Zug, 2. November 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser