



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bernerhof
3003 Bern

Zug, 12. April 2022 rv

Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (globale Mindestbesteuerung): Vernehmlassung des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 11. März 2022 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis am 20. April 2022 eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stellen zum vorgeschlagenen Bundesbeschluss folgende

Anträge:

1. Es sei zu prüfen, ob Art. 129a Abs. 1 BV in der Botschaft an die eidgenössischen Räte fokussierter und enger formuliert werden kann. Eventualiter sei der Hintergrund von Art. 129a Abs. 1 BV in den Materialien besser zu erläutern und die beabsichtigte Kompetenzverschiebung an den Bund gegenüber der heute geltenden Regelung einschränkender zu präzisieren.
2. Die Abs. 2 und 3 von Art. 129a BV seien für die Botschaft ebenfalls noch einmal zu prüfen und unter Berücksichtigung der Präzisierungen in Abs. 1 (als Folgeanpassungen gemäss Antrag 1) anzupassen.
3. Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer sowie die Verteilung der daraus resultierenden Einnahmen nach dem Verursacherprinzip seien auf Verfassungsstufe – beispielsweise in einem neuen Art. 129a Abs. 4 BV – ausdrücklich festzuschreiben.
4. Der Bund habe die Kantone bei der Evaluation von Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität, insbesondere mittels Abklärungen zur internationalen Akzeptanz, verstärkt zu unterstützen.
5. Maximal 25 Prozent der allfälligen steuerlichen Mehrerträge der Kantone seien zugunsten gesamtschweizerischer Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität zu verwenden.

6. Die übrigen Bestimmungen des Bundesbeschlusses seien im Grundsatz wie in der Vernehmlassungsvorlage beantragt umzusetzen. Dabei sei vor der Veröffentlichung der Botschaft an die eidgenössischen Räte und dann später bei der parlamentarischen Beratung des Bundesbeschlusses und beim Erlass der Übergangs-Verordnung durch den Bundesrat noch einmal zu prüfen, ob sich aufgrund von neuen Erkenntnissen zu den internationalen Rahmenbedingungen – namentlich im Kontext von aktualisierten OECD-Verlautbarungen und von neuen Entwicklungen im US-Steuerrecht – neuerliche Anpassungen aufdrängen.

Begründung:

Allgemeine Bemerkungen:

Der Kanton Zug unterstützt das gestaffelte Vorgehen des Bundes, das aus einer Verfassungsänderung und einer temporären Verordnung per 2024 und einer späteren, ordentlichen Gesetzgebung besteht. Es stellt sicher, dass die Schweiz rasch und zielgerichtet auf die grossen Herausforderungen der internationalen Entwicklungen im Steuerbereich namentlich im Kontext der Einführung einer internationalen Marktstaatenbesteuerung (Säule 1 des Projekts Base Erosion and Profit Shifting BEPS) und einer globalen Mindeststeuer für grosse Unternehmen (Säule 2) reagieren kann und die Schweiz nicht auf Steuersubstrat verzichtet, welches sonst einfach im Ausland besteuert würde.

Der Kanton Zug begrüsst und unterstützt zudem ausdrücklich, dass

- a. die Ergänzungssteuer von den Kantonen veranlagt und bezogen wird (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV),
- b. der Eidgenössischen Steuerverwaltung dabei eine Aufsichtsfunktion zukommen soll (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 5 BV), um eine noch stärkere Akzeptanz der Schweizerischen Ergänzungssteuer im internationalen Verhältnis sicherzustellen und damit die ESTV gegenüber ausländischen Steuerbehörden und Organisationen für Berichterstattungen und organisatorische Auskünfte (z. B. Peer Reviews) zur Verfügung stehen kann; die Aufsichtsfunktion muss sich dabei jedoch konsequenterweise auf jene Themen beschränken, die damit im direkten Zusammenhang stehen,
- c. die Einnahmen aus der neuen Ergänzungssteuer den Kantonen zustehen (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV),
- d. die Ergänzungssteuer bei jenen Geschäftseinheiten anteilig erhoben wird, welche zur Unterschreitung der Mindeststeuer beigetragen haben («Verursacherprinzip», Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i BV),
- e. zum heutigen Zeitpunkt keine Anpassungen am nationalen Finanzausgleich (NFA) vorgenommen werden sollen (Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV), da allfällige zusätzliche Steuereinnahmen auch ohne Anpassungen via Ressourcenausschöpfung in die NFA-Berechnung einfließen werden und Anpassungswünsche in welche Richtung auch immer sicher zu neuerlichen epischen Grundsatzdiskussionen über den NFA führen würden. Diese Diskussionen liessen sich nicht innert nützlicher Frist zufriedenstellend lösen und könnten damit die politische Mehrheitsfähigkeit der Vorlage als Ganzes – etwa in der Volks-

abstimmung – gefährden. Der nächste Wirksamkeitsbericht wird bei Bedarf Gelegenheit bieten, die Wirkung der neuen Steuerregeln auf den NFA vertieft und ohne den aktuellen übermässigen Zeitdruck zu prüfen.

Wir sprechen uns für das vorgeschlagene Inkrafttreten per 1. Januar 2024 aus (Ziff. II des Bundesbeschlusses). Eine vollständige oder teilweise rückwirkende Inkraftsetzung schon für das Jahr 2023 unterstützen wir nicht, weil damit viele Unternehmen vorzeitig steuerlich höher belastet würden und zudem die Planungs- und Rechtssicherheit für die Betroffenen unverhältnismässig beschränkt würde.

Zum Antrag 1:

Art. 129a Abs. 1 BV räumt dem Bund eine sehr weitreichende generelle Ermächtigung zur Einführung neuer Besteuerungsregeln für grosse Unternehmensgruppen ein. Der Bund wird damit auf Verfassungsstufe Besteuerungskompetenzen erhalten, die bisher zumindest teilweise den Kantonen vorbehalten waren. Zudem wird tief in die Tarifautonomie der Kantone eingegriffen, also in deren Recht, die Steuerbelastung für bei ihnen ansässige und/oder tätige Unternehmen im kantonalen Steuerrecht nach gesellschafts- und finanzpolitischen Überlegungen weitgehend selber festzulegen. Einer solchen verfassungsrechtlichen Kompetenzverschiebung würden die Kantone aus einer rein innenpolitischen föderalistischen Perspektive kaum zustimmen. Dass die Kantone die Stossrichtung des Bundesbeschlusses im Grundsatz dennoch mittragen, lässt sich nur mit den internationalen Entwicklungen erklären. Die unter das Projekt BEPS fallenden grossen Unternehmensgruppen werden auf jeden Fall eine Marktstaatensteuer (Säule 1) und eine globale Mindeststeuer (Säule 2) entrichten müssen; wenn nicht in der Schweiz, dann einfach im Ausland. Aus dieser Perspektive ist es verständlich, dass die Schweiz gut beraten ist, das ihr zustehende Steuersubstrat nach Möglichkeit selber zu besteuern und es nicht einfach dem Ausland zu überlassen. Zudem müssten die in der Schweiz ansässigen und/oder tätigen grossen Unternehmen im Ausland oft mit noch höheren Besteuerungen und anderen Nachteilen rechnen, wenn die Schweiz nicht selber in ihrem nationalen Steuerrecht die Besteuerung in einer den internationalen Vorgaben/Erwartungen entsprechenden Weise sicherstellt.

Die Umsetzung nach den internationalen Vorgaben/Erwartungen stellt die Schweiz mit ihrem föderalistischen Staatsaufbau und dezentralen Steuerwesen vor grosse Herausforderungen, gerade auch angesichts des enormen Zeitdrucks. Viele der internationalen Regeln sind noch nicht in allen Details klar, bei der Säule 1 fehlen sogar noch fundamentale Grundsatzentscheide und wichtige Weichenstellungen. Dennoch muss der Bund mit dem vorliegenden Bundesbeschluss sicherstellen, dass er zusammen mit den Kantonen (und Gemeinden) innert kürzester Zeit in der Lage ist, die internationalen Standards zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund verstehen wir den Ansatz des Bundesrats, dass die Verfassungsänderung für die Übergangsverordnung und später den ordentlichen Gesetzgebungsprozess einen grossen Spielraum schaffen soll, um rasch auf die sich stetig verändernden internationalen Rahmenbedingungen reagieren zu können. Gerade bei der Säule 1 wird es nach heutigem Erkenntnisstand realistischweise wohl eher auf eine Steuer hinauslaufen, die möglichst zentral für die ganze

Schweiz veranlagt und bezogen werden muss. Dennoch bleibt aus föderalistischer Sicht ein generelles Unbehagen, dass ein derart grosszügig definierter Spielraum zugunsten des Bundes in der Zukunft nicht nur genutzt werden könnte, um dringend notwendige und innenpolitisch breit mehrheitsfähige Anpassungen zur «Abwehr» ausländischer Übergriffe auf Schweizer Steuersubstrat und international tätige Unternehmen vorzunehmen, sondern dass gestützt auf die sehr breit formulierte Verfassungsbestimmung auch aus ganz anderen Gründen eine Verschiebung von Besteuerungskompetenzen der Kantone an den Bund denkbar ist. Der Charakter des Bundesbeschlusses als «Abwehr-Erlass» gegen (indirekten) ausländischen Druck auf den Wirtschafts- und Steuerstandort Schweiz kommt in Art. 129a Abs. 1 BV nicht angemessen zum Ausdruck.

Der Kanton Zug beantragt daher, zu prüfen, ob Art. 129a Abs. 1 BV in der Botschaft an die eidgenössischen Räte fokussierter und enger formuliert werden kann. Falls dies im Verfassungstext selber nicht möglich bzw. angezeigt ist, so müsste zumindest in der Botschaft als Teil der Gesetzesmaterialien besser erläutert werden, dass die Kompetenzverschiebung an den Bund im Sinne der vorangehenden Erläuterungen sehr restriktiv und nicht als Freipass für künftige sachfremde Eingriffe des Bundesgesetzgebers in die heutigen Kantonskompetenzen bei der Besteuerung der (grossen) Unternehmen zu verstehen ist. Allfällige Verschiebungen gegenüber der heutigen Ordnung sollen nur zulässig sein, soweit sie zur Wahrung der Interessen der Schweiz und der hier tätigen und ansässigen Unternehmen notwendig sind und soweit keine adäquate Umsetzung in der bewährten föderalistischen Weise möglich ist.

Zum Antrag 2:

Die Abs. 2 und 3 von Art. 129a BV stehen in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit Abs. 1. Es stellen sich daher ähnliche Fragen, wie sie in Antrag 1 erläutert sind. Auch die Abs. 2 und 3 räumen dem Bundesrat für die Übergangs-Verordnung und dann später dem Bundesgesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsprozess einen grossen Spielraum ein, was einerseits verständlich ist, andererseits aber aus föderalistischer Sicht auch Bedenken weckt, dass dieser Spielraum zu extensiv oder auch für sachfremde Ideen genutzt werden könnte, die nichts oder nur vordergründig mit internationalen Entwicklungen zu tun haben. Soweit in Abs. 1 im Sinne des Antrags 1 noch Änderungen vorgenommen werden, dürfte dies auch zu entsprechenden Folgeanpassungen in den Abs. 2 und 3 führen.

Zum Antrag 3:

Die Ertragskompetenz der Kantone an der neuen Ergänzungssteuer (bisher vorgesehen in den Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 6 BV) sowie die Verteilung der daraus resultierenden Einnahmen nach dem Verursacherprinzip (bisher vorgesehen in den Übergangsbestimmungen in Art. 197 Ziff. 14 Abs. 2 Bst. i BV) seien direkt auf Verfassungsstufe selber – beispielsweise in einem neuen Art. 129a Abs. 4 BV – ausdrücklich festzuschreiben. Nur so ist sichergestellt, dass diese beiden zentralen Grundsätze auch nach der Anwendung der Übergangsregeln gelten und der Bundesgesetzgeber sich im späteren ordentlichen Gesetzgebungs-

verfahren nicht ohne Änderung der BV mit entsprechendem Verfassungsreferendum inklusive Ständemehr darüber hinwegsetzen kann.

Zum Antrag 4:

Der Kanton Zug wird dem Bund bis spätestens am 31. Mai 2022 die als prüfenswert qualifizierten Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität melden. Beim bisherigen Prozess zur Evaluation dieser Massnahmen haben wir festgestellt, dass die Kantone auf die Unterstützung des Bundes angewiesen sind, insbesondere wenn es um Abklärungen zur internationalen Akzeptanz geht. Der Bund soll den Kantonen einen Katalog mit international akzeptierten Massnahmen zur Verfügung stellen und die Kantone bei weiteren Abklärungen unterstützen.

Zum Antrag 5:

Damit der Wirtschaftsstandort Schweiz auch zukünftig im weltweiten Vergleich einen Spitzenplatz einnehmen kann, sollten auch Massnahmen zur Förderung der Standortattraktivität der Schweiz als Ganzes umgesetzt werden (z. B. in den Bereichen Innovation, Bildung, Demografie). Hierzu seien maximal 25 Prozent der allfälligen steuerlichen Mehrerträge der Kantone vorzusehen, wobei der Kantonsanteil keinesfalls unter 75 Prozent der Mehreinnahmen der Zusatzsteuer sinken dürfen. Nur damit haben die Kantone auch weiterhin einen Anreiz zum Erhalt ihrer eigenen Wettbewerbsfähigkeit auch für grosse internationale Unternehmensgruppen.

Zum Antrag 6:

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass viele der in Art. 197 Ziff. 14 BV genannten Übergangsbestimmungen einen sehr fachspezifischen, steuertechnischen Inhalt haben, der für nicht täglich mit der Steuermaterie befasste Personen sehr anspruchsvoll und realistischerweise auch nicht in allen Punkten wirklich im Detail verständlich ist. Er verzichtet hier in dieser Kantonsstellungnahme darauf, einzelne technische Punkte aufzugreifen, weil er weiss, dass sich mehrere fachlich bestens qualifizierte Arbeitsgruppen unter Einbezug der Wirtschaft und der Steuerberatung schon seit Monaten mit der anspruchsvollen Materie befassen und deren Arbeiten auch in den kommenden Wochen noch weitergeführt werden. Wir erwarten von allen Arbeitsgruppen, dass sie ihre fachtechnischen Erkenntnisse auch weiterhin laufend einbringen, damit den neuesten Entwicklungen im internationalen Steuerrecht bis zum Abschluss der Beratungen des Bundesbeschlusses in den eidgenössischen Räten und später beim Erlass der Übergangs-Verordnung durch den Bundesrat im Interesse des Wirtschaftsstandorts Schweiz und der hier ansässigen bzw. tätigen grossen Unternehmen laufend Rechnung getragen werden kann.

Die ausserordentliche fachtechnische Komplexität der neuen steuerlichen Bestimmungen lässt es zudem als angezeigt erscheinen, für die Botschaft noch einmal zu prüfen, ob einige der bisher in den Übergangsregelungen auf Verfassungsstufe vorgesehenen Bestimmungen nicht in einen nachgelagerten Erlass verschoben werden könnten. Die für den Juni 2023 geplante

Volksabstimmung wird auf jeden Fall eine grosse kommunikative Herausforderung werden. Ein schlankerer Übergangartikel würde vom Stimmvolk möglicherweise besser verstanden und mitgetragen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Zug, 12. April 2022

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Martin Pfister
Landammann

sign.

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an (E-Mail):

- vernehmlassungen@estv.admin.ch (als PDF- und Word-Datei)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (Geschäftskontrolle; info.staatskanzlei@zg.ch)
- Finanzdirektion (info.fd@zg.ch)
- Kantonale Steuerverwaltung (info.stv@zg.ch)