

Per eMail an: info.fd@zg.ch

Zug, 15. September 2024

Finanzdirektion des Kantons Zug
Regierungsrat Heinz Tännler
Baarerstrasse 53
Postfach
6300 Zug

Finanzpolitik: «Umsetzung der OECD-Mindeststeuer»; Gesetz über Standortentwicklung (GSE)

Sehr geehrter Herr Finanzdirektor, werter Heinz Tännler
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kanton Zug gehört sowohl national als auch international zu den attraktivsten Wirtschafts- und Wohnstandorten. Diese nationale Spitzenposition verdankt er unter anderem einer wirtschaftsfreundlichen Politik, die internationale Unternehmen anzieht und damit zu hohen Steuereinnahmen sowie zahlreichen Arbeits- und Ausbildungsplätzen führt. Mit der Einführung einer weltweiten Mindeststeuer von 15 Prozent für grosse internationale Unternehmen mit einem Umsatzvolumen von mindestens 750 Millionen Franken droht unser Kanton bereits ab diesem Jahr an Standortattraktivität einzubüssen.

Um die drohenden Standortnachteile zu kompensieren und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, sollen die durch die Mindeststeuer generierten Mehrerträge von netto rund 200 Millionen Franken pro Jahr vollumfänglich in gezielte Standortmassnahmen investiert werden. Dabei konzentriert sich der Kanton Zug auf folgende prioritäre Themenfelder:

Infrastruktur und innovative Projekte: In diesem Feld werden zukunftsorientierte Projekte wie die «Blockchain Zug Joint Research Initiative», die «ETH Learning Factory» in Zug sowie Vorhaben in den Bereichen Energieversorgung und -speicherung gefördert. Ziel ist es, die Lebensqualität, Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltige Entwicklung voranzutreiben.

Soziales: Hier sind Massnahmen vorgesehen, von denen die Bevölkerung, die Arbeitnehmenden sowie Wirtschaft und Gewerbe profitieren. Dazu zählen ein bedarfsgerechtes Kinderbetreuungsangebot, höhere Kantonsbeiträge an Privatschulen sowie Investitionen ins Wohnungswesen, um den Wohn- und Arbeitsraum attraktiv zu halten.

Als rechtliche Grundlage für die im Fokus stehenden Förderbeiträge an Unternehmen schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat ein neues «Gesetz über die Standort-

Entwicklung (GSE)» inklusive Vollziehungsverordnung vor. Darin werden die zur Verfügung stehenden Mittel, eine wirkungsorientierte Förderung von Nachhaltigkeitsbestrebungen, eine aufwand- und ertragsseitige Innovationsförderung, die Höchst- und Mindestfördergrenzen sowie das Verfahren geregelt. Das Ziel ist es, ein möglichst flexibles, effizientes und unbürokratisches Förderbeitragsystem aufzubauen, um die Bereiche Nachhaltigkeit und Innovation zu stärken.

Um den Unternehmen Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten, sollen in den Jahren 2026 bis 2028 für Förderbeiträge jährlich 150 Millionen Franken zur Verfügung stehen. Ab dem Jahr 2029 legt der Regierungsrat die maximal zur Verfügung stehende Summe im Rahmen des Budgets dem Kantonsrat zur Genehmigung vor. Insgesamt sollen die Massnahmen dazu beitragen, die Wettbewerbsposition des Kantons Zug als Wohn- und Wirtschaftsstandort trotz Einführung der Mindeststeuer zu sichern. Das Inkrafttreten des Gesetzes über Standortentwicklung (GSE) und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung ist per 1. Januar 2026 vorgesehen.

Ausgangslage für den Kanton Zug:

Die finanzielle Situation des Kantons Zug präsentiert sich aktuell äusserst erfreulich und auch für die kommenden Jahre ist gemäss der Finanzdirektion von einem signifikanten Überschuss in den ordentlichen Jahresrechnungen auszugehen. Zudem ist zu erwarten, dass der Kanton Zug ab 2026 mit zusätzlichen hohen Steuererträgen aus der neuen OECD-Mindeststeuer, von jährlich rund 200 Millionen Franken netto nach Abzug des darauf entfallenden Bundesanteils und den sich daraus ergebenden Mehrkosten aus dem nationalen Finanzausgleich (NFA) rechnen kann. Dieser grosse finanzielle Erfolg ist wesentlich auf die umsichtige wirtschaftsfreundliche bürgerliche Standortpolitik des Kantons in den vergangenen Jahrzehnten zurückzuführen. Sie hat dazu geführt, dass viele erfolgreiche, oft international ausgerichtete Unternehmen den Kanton Zug für wesentliche Geschäftsaktivitäten oder gar als ihren Hauptsitz ausgewählt haben. Daraus resultierten neben hohen direkten und indirekten Steuereinnahmen der Unternehmen selbst oft auch zahlreiche Arbeits- und Ausbildungsplätze, welche ihrerseits über die im Kanton wohnhaften Arbeitnehmenden zur guten finanziellen Situation des Kantons und der Gemeinden beigetragen haben und immer noch beitragen.

Umsetzung der neuen Mindeststeuer im Kanton Zug

Da die neue nationale Ergänzungssteuer ab 2024 direkt gestützt auf Bundesrecht in der ganzen Schweiz zu erheben ist, werden auch die im Kanton Zug ansässigen bzw. tätigen grossen internationalen Unternehmen eine Gewinnsteuer von mindestens 15 Prozent entrichten müssen.

Die übrigen KMU-Unternehmen – oft auch international tätige Unternehmen mit einem Umsatz unter 750 Millionen Euro, rein lokal oder national tätige Unternehmen – sind von der Mindeststeuer nicht betroffen. Diese entrichten wie bisher je nach Gemeinde eine Gewinnsteuer von rund 12 Prozent für Kantons-, Gemeinde und direkte

Bundessteuern. Das eidgenössische Stimmvolk hat diesem Vorgehen im Grundsatz zugestimmt.

Gemäss Schätzungen der Steuerverwaltung kann der Kanton Zug mit steuerlichen Brutto-Mehrerträgen in einer Bandbreite von etwa 200 bis 400 Millionen Franken rechnen. Die Netto-Mehrerträge (nach Abzug des Bundesanteils und der NFA-Mehrbelastung) belaufen sich offenbar auf etwa 150 bis 250 Millionen Franken. Im Kanton Zug dürften rund 400 Gesellschaften von der OECD-Mindeststeuer betroffen sein. Im Gegensatz zum Kanton Luzern, der seine Schätzungen kürzlich verzehnfacht halt, kann davon ausgegangen werden, dass die Zuger Zahlen realistischer sind.

Die Modelrechnung für den Kanton Zug Mio. Franken (Quelle Finanzdirektion)

Steuerliche Mehrerträge total (brutto)	300,0 Mio. Franken
- davon 25% an Bund	-75,0 dito
verbleibende 75% vor NFA	225,0 dito
abzgl. Mehrzahlungen an NFA (12,5% von brutto)	-37,5 dito
Netto Mehrertrag Kanton Zug	200,0 (gerundet) Mio. Fr.

Bei diesen Angaben handelt es sich allerdings um sehr grobe Schätzungen, die auf nur rudimentär verfügbaren Informationen basieren und sich je nach zusätzlichen Annahmen im Verlauf der Umsetzung der Mindestbesteuerung noch substantiell gegen oben oder unten verändern können. Die Unsicherheit besteht auch darin, ob und in welcher Weise die USA bei der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer überhaupt mitmachen oder ob sie wieder einmal einen Sonderzug mit einer eigenen, nicht OECD-kompatiblen Mindestbesteuerung fahren werden. Die politischen Verhältnisse dürften sich in den USA erst nach den Präsidentschaftswahlen im Herbst 2024 einigermaßen klären, mit Entscheidungen ist erst im ersten Halbjahr 2025 zu rechnen.

Falls die USA nicht mitziehen und für ihr Territorium eine eigene Regelung durchsetzen, dürften US-Konzerne in der Schweiz mutmasslich seltener und weniger Ergänzungssteuern zahlen, wobei die Einschätzungen der finanziellen Auswirkungen aus der Wirtschaft immer noch weit auseinander gehen.

Die vorstehend dargestellten Überlegungen beziehen sich auf die kurzfristigen Effekte der Einführung einer OECD-Mindeststeuer. Nicht berücksichtigt ist dabei, ob und in welchem Ausmass die OECD-Mindeststeuer dazu führt, dass Unternehmen abwandern oder weniger Gewinne im Kanton Zug versteuert werden, und ob sich im Kanton Zug die Zahl der Neuansiedlungen gar reduziert? Seriöse dynamische Schätzungen sind zum heutigen Zeitpunkt gar nicht möglich, zumal auch die Umsetzungspläne der Gesetzgebungsinstanzen in den anderen Staaten noch vielerorts offen sind.

Neue Mindeststeuer schmälert Zuger Standortattraktivität

Der Kanton Zug bietet bisher als Wirtschaftsstandort für Unternehmen ein sehr attraktives Gesamtpaket mit besten Rahmenbedingungen. Zug liegt seit Jahren an der Spitze bei der Schweizer Standorten. Auch wenn die Steuerbelastung somit nur ein

einzelner Standortfaktor unter vielen ist, so ist dennoch nicht zu übersehen, dass Zug als steuergünstiger Standort mit einem Gewinnsteuersatz von rund 12 Prozent und einer grossen Zahl von erfolgreichen internationalen Unternehmen von der neuen Mindeststeuer besonders stark von der Einführung der OECD-Mindeststeuer betroffen ist. Die Einführung dieser neuen zusätzlichen Mindeststeuer bedeutet – ohne griffige Kompensationsmassnahmen – einen Verlust an Standortattraktivität per se. Dies kann zum Erliegen des Zuzugs erfolgreicher neuer (innovativer) Unternehmen sowie zur Abwanderung hiesiger Unternehmen ins Ausland führen. Auch eine Verlangsamung oder ein schrittweiser Rückgang der Direktinvestitionen der Wirtschaft ist denkbar, mit potenziell negativen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Aktivität und das Beschäftigungsniveau im ganzen Kanton, insbesondere in den Zentren. Daher ist zwingend zu prüfen, ob und mit welchen Massnahmen dem Verlust an Standortattraktivität entgegengewirkt werden kann. Da der Bund im Kontext der Mindeststeuer keine oder zumindest keine zielführenden substanziellen Massnahmen zur Steigerung der Standortattraktivität für die ganze Schweiz vorsieht, liegt es am Kanton Zug selbst, wie an jedem anderen Kanton, vorausschauend aktiv zu werden. Dies entspricht dem föderalistischen Rollenverständnis, gemäss dem den Kantonen dank ihrer ausgeprägten wirtschaftspolitischen Autonomie eine zentrale Rolle mit eigenständigen Entscheiden zukommt.

Bereits anlässlich der 8. Teilrevision des Zuger Steuergesetzes führte der Kanton mit den Gemeinden bereits intensive Gespräche, ob und in welcher Weise diese an allfälligen Erträgen aus der Mindeststeuer beteiligt werden sollen, wenn sie sich dafür ihrerseits finanziell oder in anderer Weise an den hier zum Entscheid anstehenden Standortmassnahmen beteiligen. Es herrschte dazu offenbar Einigkeit, dass es angesichts der Kleinräumigkeit des Kantons Zug nicht sinnvoll und zielführend wäre, die Gemeinden an den Mehrerträgen zu beteiligen, nur damit sie anschliessend in fragmentierter und wohl auch wenig koordinierter Weise gemeindliche Standortmassnahmen vorsehen und mitfinanzieren müssten. Vielmehr wurde im Rahmen der 8. Teilrevision des Steuergesetzes ein finanzielles und staatspolitisches Gesamtpaket geschnürt, welches bereits mehrere inhaltlich eng verbundene Elemente enthält, darunter steuerliche Anpassungen, die zu Mindereinnahmen nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden führen. Eine Entlastung der Gemeinden von der Mitfinanzierung des nationalen Finanzausgleichs (NFA) war eine Forderung, die seit Einführung des NFA immer wieder als systemfremd bezeichnet wurde.

Im Sinn und Geist dieses finanziellen und politischen Gesamtpakets sind dementsprechend die netto rund 200 Millionen Franken zusätzlichen Steuererträge zur gezielten Verstärkung des gesamten Standorts Zug einzusetzen, wobei es um einmalige Investitionen und laufende Beiträge für drei als prioritär einzustufende Themenfelder geht:

- I. **Soziales**
- II. **Infrastruktur/innovative Projekte**
- III. **Förderbeiträge an Unternehmen**

Während die Massnahmen der Themenfelder I (Soziales) und II (Infrastruktur/ innovative Projekte) Gegenstand separater Gesetzesvorlagen bzw. separater Kantonsratsbeschlüsse sind, stehen im vorliegenden Gesetz über Standortentwicklung (GSE) und der dazugehörigen Vollziehungsverordnung (SEVO) Förderbeiträge an Unternehmen (Themenfeld III) für förderungswürdige Tätigkeiten und Investitionen in den Bereichen «Nachhaltigkeit» und «Innovation» im Zentrum.

Nationale und internationale Anforderungen an Förderinstrumente

Die Vorgaben an neue Förderinstrumente lassen sich u. a. im Regelwerk der OECD zur Mindeststeuer, im EU-Beihilferecht und im WTO-Recht finden, aber auch das Schweizer Verfassungsrecht ist zu beachten. Wir teilen die Auffassung des Regierungsrats, dass es zukünftig eine gewisse Offenheit und Flexibilität zur Berücksichtigung sich stetig ändernder internationaler Rahmenbedingungen brauchen wird und dass zukünftige Anpassungen schnell erfolgen müssen.

Verfassungskonformität

Verfassungsrechtlich ist jedenfalls immer zu klären, ob die neuen Förderinstrumente mit dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 der Bundesverfassung (BV, SR 101) in Übereinstimmung sind. In der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts zu Art. 27 BV wurden Fälle als Verstoss gegen die Wirtschaftsfreiheit qualifiziert, bei denen eine direkte Konkurrenz bestand und einer der Konkurrenten aufgrund eines Kriteriums offensichtlich bevorteilt wurde bzw. allenfalls ein Konkurrent gar gänzlich vom Wettbewerb ausgeschlossen wurde.

EU-Beihilferecht

Auch das Beihilferecht der EU enthält sehr engmaschige Regeln, welche Anforderungen staatliche Beiträge an Unternehmen erfüllen müssen, um nicht als schädliche staatliche Beihilfe qualifiziert zu werden. Die Schweiz ist zwar nicht direkt an die Vorgaben innerhalb der EU gebunden. Dennoch ist es empfehlenswert, sich am EU-Beihilferecht der EU-Kommission zu orientieren.

WTO-Recht und weiteres internationales Handelsrecht

In ähnlicher Weise wie das EU-Beihilferecht ist auch das internationale Handelsrecht der World Trade Organization (WTO) zu berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist dabei das Abkommen über Subventionen und Gegenmassnahmen (SCM).

Spätere periodische Nachjustierung der Mittel und der Verteilung

Mit Beschluss vom 7. Mai 2024 hat der Regierungsrat nun in grundsätzlicher Weise die Aufteilung der für Standortmassnahmen vorgesehenen Mittel auf die drei erwähnten Themenfelder festgelegt. Für das im vorliegenden Gesetz zu regelnde Themenfeld III, also die Förderbeiträge an die Unternehmen, steht für die dreijährige Anfangsphase von 2026 bis 2028 ein Betrag von jährlich 150 Millionen Franken zur Verfügung.

Ab etwa Ende 2026 wird aufgrund der im Frühling/Sommer erstmals eingereichten Zusatzsteuererklärungen einigermassen zuverlässig abschätzbar sein, mit welchen

jährlichen steuerlichen Mehrerträgen der Kanton Zug effektiv rechnen kann. Dies wird es erlauben, die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die Jahre nach der dreijährigen Initialphase 2026 bis 2028 zu überprüfen. Für die Initialphase werden Stand heute jährlich maximal 214 Millionen Franken für die drei Themenfelder zur Verfügung gestellt werden müssen, sofern keine Mehrerträge aus der Mindeststeuer resultieren. Ab dem Jahr 2029 beantragt der Regierungsrat die maximalen jährlichen Beiträge im Rahmen des Budgetprozesses (§ 2 Abs. 1 GSE). Mit diesem Vorgehen wird die parlamentarische Kontrolle über die Höhe der zur Verfügung gestellten Mittel ermöglicht. Der Kantonsrat berät und genehmigt dann das Budget. Er genehmigt später mit dem Geschäftsbericht ebenfalls die Berichterstattung über die Verwendung der Beiträge. Hierfür plant die Finanzdirektion eine eigene Kostenstelle einzurichten.

Die finanziellen Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen und die Auswirkungen auf den Kanton

Die Ausrichtung von Förderbeiträgen an Unternehmen führt, wie erwähnt für den Kanton in den Jahren 2026 bis 2028 zu einem jährlichen Aufwand von ca. 150 Millionen Franken. Der jährliche Aufwand ab dem Jahr 2029 lässt sich gemäss Angaben des Regierungsrates noch nicht zuverlässig abschätzen. Zudem stehen aktuell mangels von Erfahrungen mit vergleichbaren Tätigkeiten noch nicht fest, welchen personellen und finanziellen Aufwand diese Vollzugsaufgabe mit sich bringen wird. Schätzungen sind mit Vorsicht zu geniessen, liegen aber im tiefen einstelligen Millionenbereich.

Was sind die finanziellen Auswirkungen auf die Zuger Gemeinden?

Die Prüfung und die Ausrichtung von Förderbeiträgen gem. §§ 2 ff. GSE hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden. Anlässlich der 8. Teilrevision des Steuergesetzes hat der Kanton Zug mit den Gemeinden klar vereinbart, dass die Gemeinden nicht direkt an den Mehrerträgen aus der OECD-Mindeststeuer beteiligt werden sollen, um eine fragmentierte und unkoordinierte Finanzierung eigener Standortmassnahmen zu vermeiden. Stattdessen umfasst das beschlossene Gesamtpaket mehrere Vorteile für die Gemeinden, darunter eine grosszügige Entlastung von der Mitfinanzierung des nationalen Finanzausgleichs (NFA), wodurch die finanzielle Belastung der Gemeinden stark reduziert wird, in der Stadt Zug beispielsweise 20 Mio. Franken pro Jahr.

Haltung der SVP:

Die SVP teilt die Ansicht des Regierungsrates, dass ein aktives Handeln in diesen wichtigen steuerlichen Fragen dringend angesagt ist. Konnte sich der Kanton Zug über Jahrzehnte mit attraktiven steuerlichen Massnahmen und Schritten stets im kantonalen Ranking unter den besten einreihen ist die internationale Konkurrenz in den letzten Jahren stark gestiegen. Einerseits haben sich weit entfernte Finanzplätze (wie Dubai, Abu Dhabi, Katar, Singapur usw.) enorm weiterentwickelt, andererseits haben sich grosse europäische Nationen stark verschuldet (u.a. wegen Corona) und suchen «händeringend» nach neuen Einnahmen. Dies gilt nicht nur für EU-Staaten (darunter Deutschland, Frankreich, Italien), sondern auch für das Vereinigte Königreich UK. Auch viele andere europäischen Staaten in Ost und West konnten die rigiden

Kriterien des Maastricht-Vertrag von 1992 – sogenannte Konvergenzkriterien, bekannt auch als „Maastricht-Kriterien“, in den letzten paar Jahren kaum mehr einhalten. (Diese Kriterien besagen, dass das öffentliche Defizit darf nicht mehr als 3% des BIP betragen, die Schulden nicht mehr als 60% des BIP betragen dürfen und dass die Inflationsrates maximal 1,5% über jenen der drei preisstabilsten Mitgliedstaaten des Vorjahres liegen darf).

Es ist uns völlig klar, dass für die ersten Jahren gewisse Risiken bestehen, welchen mit einer gewissen Flexibilität zu begegnen ist. Es handelt sich aber insgesamt um einen ausbalancierten, fairen und soliden Vorschlag, der gute Chancen auf Erfolg hat und der unsere Unterstützung verdient.

Wir danken dem Regierungsrat aus diesem Grunde für die sorgfältige und rasche Ausarbeitung dieser komplexen Vorlage und stimmen der generellen Stossrichtung zu. Wir sind somit für Eintreten auf das Gesetz über Standortentwicklung (GSE). Allerdings behalten wir uns vor, in der vorberatenden ad hoc Kommission in der Detailberatung sinnvolle ergänzende Anträge zu stellen bzw. solche allenfalls zu unterstützen.

Zum Schluss danken wir dem Regierungsrat für die Möglichkeit an der Vernehmlassung dieser komplexen Vorlage teilzunehmen und verbleiben, sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren mit freundlichen Grüssen

Namens der SVP Kanton Zug

Philip C. Brunner
Fraktionspräsident, SVP
Kantonsrat, Zug

Thomas Werner
Kantonalpräsident, SVP
Kantonsrat, Unterägeri