



Interpellation der SVP-Fraktion betreffend die mögliche Einführung einer neuen «Ergänzungssteuer» und der daraus resultierenden zukünftigen Mittelverwendung von Kanton und Gemeinden im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 3450.1 - 17016)

Antwort des Regierungsrats
vom 4. Oktober 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 26. Juni 2022 mittels Interpellation sechs Fragen zur Einführung einer neuen Ergänzungssteuer eingereicht. Die Überweisung an den Regierungsrat zur Beantwortung erfolgte am 25. August 2022.

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

1. Wie viele Unternehmen wären im Kanton Zug konkret von der neuen Steuer betroffen?

Bei der neuen Steuer handelt es sich nicht nur um eine Steuerart, sondern um deren drei:

1. Die *nationale* Ergänzungssteuer (Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax, QDMTT) fällt an, damit die Schweizer Gesellschaften in der Schweiz insgesamt auf das international erwartete Mindeststeuerniveau von 15 Prozent kommen.
2. Die *internationale* Ergänzungssteuer (Income Inclusion Rule, IIR) stellt sicher, dass die ausländischen Konzerngesellschaften einer Schweizer Obergesellschaft auf mindestens 15 Prozent Steuerbelastung kommen, soweit die ausländischen Staaten dies ihrerseits nicht schon mit einer eigenen nationalen Ergänzungssteuer sicherstellen.
3. Die Undertaxed Payments Rule (UTPR) kommt als Auffangtatbestand zur Anwendung, wenn weder die Ziffer 1 noch 2 greifen und gewisse Zahlungen von Schweizer Gesellschaften an solche in ausländische Niedrigsteuerstaaten erfolgen.

Für jede dieser drei Steuerarten kommen gesonderte Berechnungsmechanismen zur Anwendung, was es sehr schwierig macht, die Zahl der betroffenen Gesellschaften abschätzen zu können.

Gesamtschweizerisch dürften gemäss Botschaft des Bundesrats vom 23. Juni 2022 rund 200 schweizerische Konzerne (also Konzerne, deren oberste Gruppengesellschaft in der Schweiz domiziliert ist, sogenannte Outbound-Strukturen) und etwa 2000 ausländische Konzerne mit Gesellschaften in der Schweiz (sogenannte Inbound-Strukturen) von der Säule 2 betroffen sein.

Im Kanton Zug dürften nach ersten Schätzungen der Steuerverwaltung rund 400 Gesellschaften von der Mindeststeuer gemäss Säule 2 des OECD-BEPS-Projekts betroffen sein und damit eine nationale oder internationale Ergänzungssteuer entrichten müssen.

Es ist aus verschiedenen Gründen ausserordentlich schwierig, den Kreis der betroffenen Gesellschaften zuverlässig abschätzen zu können. Betroffen sind grundsätzlich alle Gesellschaften, die zu einem Konzern gehören, der einen weltweiten Umsatz von mindestens 750

Millionen Euro generiert. Für die einzelnen Staaten und erst recht die einzelnen Kantone ist es aber sehr schwer abschätzbar, welche Gesellschaften überhaupt zu einem (bestimmten) Konzern gehören, welche weiteren in- und ausländischen Konzerngesellschaften in diesen Verbund einzubeziehen sind und welchen Umsatz alle Gruppengesellschaften kumuliert auf der ganzen Welt erzielen.

Als Beispiel für die *nationale* Ergänzungssteuer: Auch wenn die Zuger Steuerverwaltung Kenntnis hat von einer Gesellschaft, die (mutmasslich) zum Konzern XY gehört, so hat sie keine Kenntnis, welche weiteren Konzerngesellschaften sich allenfalls in anderen Kantonen – geschweige denn anderen Staaten – befinden und wie deren Umsatzzahlen sind. Hinzu kommt, dass eine nationale Ergänzungssteuer in der Schweiz letztlich nur geschuldet ist, wenn die Gesamtsteuerbelastung sämtlicher Schweizer Gruppengesellschaften nicht mindestens 15 Prozent des nach GloBE ermittelten Gewinns beträgt. Die Zuger Steuerverwaltung hat aber gar keine Kenntnis, welche weiteren Gruppengesellschaften sich überhaupt in anderen Kantonen befinden, wie deren Umsätze sind, welche Gewinne diese erzielen/ausweisen und wie deren Steuerbelastung in den anderen Kantonen ist, sodass eine Gesamtsteuerbelastung für die Schweiz errechnet werden könnte (sogenanntes «jurisdictional blending»). Weiter erschwerend kommt hinzu, dass die Gewinnermittlung nach GloBE nicht identisch ist mit der Gewinnermittlung nach dem schweizerischen Obligationenrecht. Die bei der Zuger Steuerverwaltung (und auch allen anderen Schweizer Steuerbehörden) eingereichten Steuererklärungen basieren jedoch auf den obligationenrechtlichen Gewinnen.

Vor den beschriebenen Herausforderungen stehen sämtliche Steuerverwaltungen in der Schweiz. Es gibt kein gesamtschweizerisches Steuerregister, in welchem sämtliche Gesellschaften in allen Kantonen mit ihrer Konzernzugehörigkeit und allen für die Säule 2 relevanten Finanzkennzahlen (vor allem Umsatz, Gewinn, Steuerbelastung) verzeichnet sind. Auch die Eidgenössische Steuerverwaltung verfügt über kein solches Register. Eine der wichtigsten Fragen im Hinblick auf die nationale Einführung und den Vollzug der Ergänzungssteuer ab 2024 wird jene nach einem neuen gesamtschweizerischen Steuerregister sein.

Für die *internationale* Ergänzungssteuer (IIR) wird es zudem darauf ankommen, ob die anderen Staaten ihrerseits eine (neue) nationale Ergänzungssteuer einführen werden, womit eine internationale Ergänzungssteuer in der Schweiz entfällt. Nur wenn die Steuerbelastung im Ausland pro Land unter 15 Prozent des GloBE-Gewinns ausfällt, kann die Schweiz eine internationale Ergänzungssteuer für jene ausländischen Konzerngesellschaften erheben. Die Schweizer Steuerbehörden haben bis anhin nur rudimentär Kenntnis, ob sich im Ausland überhaupt Gruppengesellschaften befinden. Informationen zu deren Gewinnen und Steuerzahlungen sind kaum je vorhanden, da sie auf die bisherigen schweizerischen Gewinnsteuerveranlagungen der Schweizer Gesellschaften nur ausnahmsweise überhaupt einen Einfluss haben.

2. Wie verteilen sich diese Unternehmen auf die einzelnen Zuger Gemeinden?

Nach ersten Schätzungen der Steuerverwaltung verteilen sich die insgesamt rund 400 betroffenen Zuger Gesellschaften wie folgt auf die einzelnen Gemeinden:

- Zug: 200 (darunter ca. 40 sehr gewinnstarke Gesellschaften)
- Baar: 100 (darunter ca. 15 sehr gewinnstarke Gesellschaften)
- Cham: 30 (darunter einzelne sehr gewinnstarke Gesellschaften)
- Steinhausen: 30 (darunter einzelne sehr gewinnstarke Gesellschaften)
- Risch: 15 (darunter einzelne sehr gewinnstarke Gesellschaften)

- Die restlichen rund 25 betroffenen Gesellschaften verteilen sich auf die weiteren Zuger Gemeinden, wobei darunter – nach gesamtkantonalen Massstäben – keine oder höchstens vereinzelte sehr gewinnstarke Gesellschaften sein dürften.

3. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Höhe die dem Kanton Zug möglicherweise zufallenden Steuergelder (Anteil 75 Prozent) für die nächsten Jahre (2024 bis 2030) ein?

Schätzungen zu allfälligen Mehrerträgen sind ausserordentlich schwierig. Wie bereits in der Antwort auf die Frage 1 beschrieben, ist es nur schon sehr schwierig, überhaupt die ungefähre Zahl der betroffenen Gesellschaften zu ermitteln. Sodann fehlen zahlreiche für eine solide Schätzung unverzichtbare Finanzkennzahlen und weitere Informationen entweder gänzlich (zum Beispiel Differenzen zwischen GloBE-Bemessungsgrundlage und Gewinnermittlung nach schweizerischem Obligationenrecht) oder im Gesamtkontext (zum Beispiel Informationen über Gesellschaften in anderen Kantonen).

Die ausserordentliche hohe Unsicherheit zeigt sich denn auch in der Botschaft des Bundesrats vom 23. Juni 2022 bezüglich gesamtschweizerischer Schätzungen (Ziffer 6 der Botschaft). Der Bund rechnet aus der *nationalen* Ergänzungssteuer mit Mehrerträgen von jährlich rund 1 bis 2,5 Milliarden Franken. Eine bemerkenswerte Bandbreite! Für die *internationale* Ergänzungssteuer nennt der Bund nicht einmal mehr eine Schätzung, was er damit begründet, dass es darauf ankommen werde, ob die anderen Staaten ihrerseits eine nationale Ergänzungssteuer einführen werden, womit eine internationale Ergänzungssteuer in der Schweiz (IIR) entfalle. In der Vernehmlassung vom 11. März 2022 hatte der Bund noch eine – noch bemerkenswertere – Bandbreite von 0 Franken bis 3 Milliarden Franken skizziert. Und auch bei der dritten Ergänzungssteuerart, der UTPR (vgl. dazu Antwort auf Frage 1), nennt die Botschaft keine Schätzungen, sondern hält dazu fest: «Die potenziellen Einnahmen aus der UTPR können nicht quantifiziert werden; sie dürften aber gegen Null tendieren. Dennoch ist es möglich, dass sich in Einzelfällen erhebliche Einnahmen aus der IIR und/oder der UTPR ergeben.»

Gemäss ersten Schätzungen der Steuerverwaltung kann der Kanton Zug nach aktuellem Wissensstand mit steuerlichen Netto-Mehrerträgen in einer Bandbreite von etwa 125 bis 250 Millionen Franken (netto nach Abzug des Bundesanteils und der NFA-Mehrbelastung) rechnen.

in Mio. CHF	unterer Wert	oberer Wert
Steuerliche Mehrerträge total	200	400
davon 25 Prozent an Bund	-50	-100
verbleibende 75 Prozent vor NFA	150	300
abzüglich NFA-Mehrzahlungen	-25	-50
Netto-Mehrertrag Kanton inkl. Gemeinden	125	250

Dabei handelt es sich aber wie erwähnt 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 vorgenannten Schätzungen der kantonalen Steuerverwaltung decken sich recht gut mit einer im Sommer 2022 veröffentlichten Studie der «BSS Volkswirtschaftliche Beratung AG», welche im Auftrag der SP Schweiz versucht hat, die Mehrerträge für die ganze Schweiz und deren Anteil bzw. Herkunft aus den einzelnen Kantonen zu ermitteln. Gemäss dieser auch in den Medien wiederholt thematisierten BSS-Studie ist gesamtschweizerisch mit Mehrerträgen von rund

1,6 Milliarden Franken zu rechnen. Davon werden die von der neuen Mindeststeuer betroffenen Zuger Gesellschaften jährlich rund 322,7 Millionen Franken brutto beitragen. Diese externe Schätzung liegt also ziemlich in der Mitte der von der Steuerverwaltung intern ermittelten Bandbreite von 200 bis 400 Millionen Franken vor Abzug des Anteils für den Bund und die NFA-Mehrbelastung gemäss vorstehender Tabelle.

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, weniger Gewinne im Kanton Zug versteuert werden und ob sich im Kanton Zug die Zahl der Neuansiedlungen reduziert. Solche dynamischen Effekte können zumindest mittelfristig gewichtige Wirkung haben, so dass sich die oben geschätzten Mehrerträge möglicherweise reduzieren.

4. Ist der Regierungsrat bereit die Gemeinden in die kommenden Prozesse einzubinden und sie finanziell «angemessen zu berücksichtigen» wie dies der Bund dafür angedacht hat?

Ja. Die Gemeinden sind in die Erarbeitung der notwendigen Massnahmen integriert. Entsprechende Gemeindevertretungen sind in die jeweiligen Teilprojektgruppen eingebunden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ausarbeitung von zulässigen Standortmassnahmen äusserst anspruchsvoll ist. Die mit der Umsetzung der OECD-Mindeststeuer im Kanton Zug befassten Teilprojektgruppen treffen Abklärungen und tauschen sich intensiv mit Bund, anderen Kantonen, den Gemeinden sowie der Wirtschaft aus. Evaluiert werden beispielsweise Massnahmen in den Bereichen Förderung von Forschung und Entwicklung (F&E), Förderung von Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Rohstoffabbaus, Erhöhung des Fachkräftepotenzials, Förderung der internationalen Schulen und Unterstützung von Kindertagesstätten oder allenfalls auch im Bereich des preisgünstigen Wohnungsbaus. Dadurch können auch diejenigen Gemeinden von den kantonalen Mehreinnahmen profitieren, welche von der OECD-Mindeststeuer nicht oder nur marginal betroffen sind.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es sinnvoll, die Zuständigkeit für die Standortförderung vollumfänglich auf Stufe Kanton zu belassen und diese Aufgabe nicht an die Gemeinden zu delegieren. Infolgedessen sollen auch die ausschliesslich für die Finanzierung der Standortmassnahmen einzusetzenden Zusatzsteuern vollumfänglich dem Kanton zufließen. Würden die Zusatzsteuern stattdessen den Gemeinden zustehen, wären diese sehr ungleich davon betroffen. Dies deshalb, weil die meisten der von der Zusatzsteuer betroffenen Unternehmen (weltweiter Umsatz von mindestens 750 Millionen Euro) ihren Sitz in der Stadt Zug oder in Baar haben. Diese ohnehin bereits finanziell gut dastehenden Gemeinden würden damit zusätzlich profitieren, während die Berggemeinden grösstenteils leer ausgehen würden.

Die Gemeindepräsidien und die Finanzchefinnen und Finanzchefs aller Einwohnergemeinden haben dieser Lösung zugestimmt.

5. Wenn ja, ist er bereit den systemwidrigen Anteil der Gemeinden am NFA, den die Gemeinden seit Jahren mittragen müssen zu kippen und neu zu regeln? Wie hoch waren diese NFA-Anteile in den einzelnen Gemeinden in den letzten 5 Jahren (2017-2021)?

Einleitend ist festzuhalten, dass der Regierungsrat die Beiträge der Einwohnergemeinden an den NFA nicht für systemwidrig hält, zumal dem NFA-Anteil der Gemeinden eine

Normpauschale im gemeindlichen Schulbereich gegenübersteht, die der Kanton den Gemeinden bezahlt.

Seit dem 1. Januar 2008 beteiligen sich Einwohnergemeinden an den Beiträgen des Kantons an den Nationalen Finanzausgleich (NFA). Der Beitrag beläuft sich auf 6 Prozent des Kantonssteuerertrags der Gemeinde, mit einer Obergrenze von 40 Prozent des jährlichen Kantonsbeitrags an den Ressourcenausgleich gemäss Bundesgesetzgebung. Die Gemeindebeiträge sind von rund 30,9 Millionen Franken im Jahr 2008 auf rund 47,3 Millionen Franken im Jahr 2022 angestiegen. Die von den Einwohnergemeinden zu leistenden Beiträge an den NFA der Jahre 2017–2022 stellen sich tabellarisch wie folgt dar:

Gemeinde	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Zug	19'672'234	19'818'671	18'011'924	16'574'714	16'412'705	16'058'319
Oberägeri	2'335'683	2'530'646	2'172'222	2'010'779	1'648'632	1'503'253
Unterägeri	1'383'959	1'406'415	1'373'621	1'285'875	1'296'051	1'213'515
Menzingen	456'997	467'554	451'359	428'952	426'172	369'260
Baar	8'947'619	10'090'170	9'887'328	8'099'335	7'567'380	6'566'752
Cham	3'638'251	3'482'846	3'399'040	3'031'376	2'838'088	2'864'117
Hünenberg	2'065'943	2'117'644	1'960'513	1'902'777	1'982'931	1'899'047
Steinhausen	3'620'362	3'187'210	2'753'888	2'468'805	2'656'541	2'187'087
Risch	2'814'459	3'142'332	2'601'842	2'463'536	2'537'054	2'274'914
Walchwil	1'923'190	1'719'602	1'256'877	1'218'902	1'512'425	1'602'667
Neuheim	369'527	367'384	377'814	341'930	322'940	259'360
Total	47'255'224	48'330'474	44'246'428	39'826'981	39'200'919	36'798'291

Sämtliche NFA-Beiträge der Einwohnergemeinden (bis ins Jahr 2008) sind online¹ abrufbar.

Die NFA-Beteiligung der Gemeinden ist seit Jahren immer wieder Traktandum auf der politischen Agenda. Zu einer Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.2) ist es bis heute gleichwohl nicht gekommen.

Die sehr gute finanzielle Lage des Kantons, das diesbezügliche wiederholte Anliegen der Gemeinden sowie Rückmeldungen aus der Vernehmlassung im Rahmen der Änderung des Steuergesetzes (achtes Revisionspaket) haben den Regierungsrat dazu bewogen, das Finanzierungsmodell der Zuger Zahlungen an den NFA zu überdenken. Infolgedessen sollen der Kantonsratsbeschluss per Ende 2023 aufgehoben und die Gemeinden per 2024 aus der NFA-Mitfinanzierung entlassen werden. Damit trägt der Kanton die NFA-Zahlungen des Kantons Zug künftig alleine (vgl. auch Bericht und Antrag zur Änderung des Steuergesetzes – achtes Revisionspaket).

6. Welche weiteren Mittel könnten den Gemeinden für ihre kommunalen Aufgaben zufließen und welche konkreten Aufgaben könnten dies sein?

Im Rahmen der Änderung des Steuergesetzes (achtes Revisionspaket) ist ein finanziell verkräftbares und ausgewogenes Gesamtpaket geschnürt worden, welches allen steuerzahlenden Zugerinnen und Zugern zugutekommt und insbesondere auch den in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen Rechnung trägt.

¹ <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/finanzausgleich/innerkantonaler-finanzausgleich-zfa/beitrag-der-zuger-gemeinden-an-den-nationalen-finanzausgleich-nfa#:~:text=Die%20Zuger%20Gemeinden%20leisten%20einen,ihrer%20Kantonssteuerertrages%20des%20vorletzten%20Jahres>

Um die negativen finanziellen Auswirkungen der Steuergesetzrevision für die Einwohnergemeinden abzufedern, werden diese aus der Mitfinanzierung der Zuger Zahlungen an den NFA entlassen (vgl. vorstehend Antwort auf Frage 5). Weiter ist vorgesehen, dass der Kanton für die Jahre 2024–2027 überdies jenen Gemeinden, deren steuerliche Mindereinnahmen aus der achten Teilrevision höher sind als deren wegfallende NFA-Mitfinanzierung, zur Abfederung der finanziellen Auswirkungen einen befristeten Solidaritätsbeitrag von jährlich insgesamt 11,14 Millionen Franken leistet (vgl. hierzu Bericht und Antrag zur Änderung des Steuergesetzes – achttes Revisionspaket). Im Sinne eines finanziellen Gesamtpakets sollen dafür die auf den Kanton Zug entfallenden Mehreinnahmen aus der künftigen OECD-Mindeststeuer ausschliesslich dem Kanton zufallen.

Es handelt sich bei der Kombination von Finanz- und Fiskalthemen, die für die Zuger Einwohnergemeinden einen hohen Stellenwert haben, um einen historischen Schulterchluss zwischen Kanton und den Einwohnergemeinden, insbesondere in Bezug auf Finanzflüsse. Bei dieser Ausgangslage sind keine weiteren kantonalen Mittel für die Einwohnergemeinden zur Aufgabenerfüllung vorgesehen.

7. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 4. Oktober 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser