



**Interpellation der SP-Fraktion
betreffend ohne Steuerpolitik kein "Wachstum mit Grenzen"
(Vorlage Nr. 2196.1 - 14190)**

Antwort des Regierungsrates
vom 19. März 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Fraktion hat am 16. November 2012 die oben genannte Interpellation eingereicht. Darin wird der Regierungsrat eingeladen, zu acht konkreten Fragen Stellung zu nehmen und in diesem Zusammenhang darzulegen, wie eine effektive «slow-and-sustainable-growth-Strategie» aussehen könnte, welche die Standort- und Steuerpolitik einschliesst.

1. Einleitende Bemerkungen zum Begriff des Wachstums und zur jüngeren Entwicklung im Kanton Zug

Wachstum kann man anhand verschiedener Parameter messen, welche aber volkswirtschaftlich einen inneren Zusammenhang haben. Spricht man von den Grenzen der Verfügbarkeit von Ressourcen (Land) und Infrastruktur (Wohnungen, öffentlicher Verkehr, Strassen, etc.), so ist das Wachstum neben der Bevölkerungszahl direkt an die Anzahl der Beschäftigten im Kanton gekoppelt.

Mit Bezug auf die Bevölkerung wuchs der Kanton Zug in den letzten Jahrzehnten stetig: Von 1991 bis 2011 um 34% (Jahresdurchschnitt 1,7%) bzw. von 2001 bis 2011 um 13,9% (Jahresdurchschnitt 1,4%). Diese Wachstumszahlen entsprechen der Zunahme der Bevölkerung in vergleichbaren Kantonen.

Das Wachstum im Bereich der Beschäftigten war ebenfalls kontinuierlich. Von 1991 bis 2011 wuchs die Zahl der Beschäftigten um 44,5% (Jahresdurchschnitt 2,2%) bzw. von 2001 bis 2011 um 25% (Jahresdurchschnitt 2,5%). Dies ist höher als in anderen vergleichbaren Kantonen. Den jährlich grössten Anteil an diesem Wachstum generieren die schon im Kanton Zug ansässigen Unternehmen. Der absolute Spitzenwert wurde zwischen 2005 und 2008 erreicht, als innerhalb von drei Jahren eine Zunahme von insgesamt 16% zu verzeichnen war (Quelle: Betriebszählung des Bundesamts für Statistik). Nicht zuletzt aufgrund dieses Anstiegs hat der Regierungsrat in seiner im Frühjahr 2010 veröffentlichten Strategie für den Zeitraum 2010 bis 2018 strategische Hauptziele formuliert. So soll u.a. eine ausgewogene Balance zwischen Wachstum und natürlichen Ressourcen gesucht werden. Gleichzeitig soll Zug als Unternehmensstandort wettbewerbsfähig bleiben, was vorteilhafte Standortfaktoren und somit auch eine weiterhin attraktive steuerliche Belastung bedingt. Aus der regierungsrätlichen Strategie 2010–2018 lässt sich folglich ableiten, dass ein massvolles Wachstum weiter möglich sein soll.

Ein weiterer Wachstumsindikator ist das Nettowachstum der im Handelsregister eingetragenen Unternehmen. Dort zeigt sich seit dem Rekordjahr 2007 eine deutliche Verlangsamung. Nach einem ersten leichten Rückgang im Jahr 2008 sanken die Zahlen in den folgenden Jahren spürbar: In den Jahren 2009–2011 war der Nettozuwachs nicht einmal mehr halb so gross und im Jahr 2012 hat sich der abnehmende Trend noch einmal verstärkt.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bestand total	17'943	18'564	19'456	20'276	21'097	22'007	23'225	24'316	25'664	27'308	28'591	29'134	29'641	30'126	30'312
Veränderung netto	714	621	892	820	821	910	1218	1091	1348	1644	1308	542	507	513	186

Dieser Trend ist nicht nur der Konjunktur und der Revision des schweizerischen Aktienrechts geschuldet, sondern auch der erstarkten Konkurrenz im In- und Ausland.

So musste bspw. der Kanton Zug allein im Herbst 2012 vier (Teil-) Verlagerungen von bisher hier ansässigen Firmen nach Holland zur Kenntnis nehmen, welche alle mit Massenentlassungen verbunden waren. Auch England ist bei Standortüberprüfungen internationaler Unternehmen in den letzten Monaten ein ernsthafter Konkurrent geworden.

Die Entwicklungen zeigen auf, dass wirtschaftliche Prosperität nicht einfach garantiert ist und sich das Blatt sehr schnell wenden kann. Auch die internationalen Steuerdiskussionen lassen Verunsicherung aufkeimen, denn internationale Standortentscheide basieren stark auf Verlässlichkeit und positiven Erwartungen an die Rahmenbedingungen.

Im erläuternden Text der Interpellation wird der Eindruck erweckt, dass in der Vergangenheit die Situation betreffend verfügbaren Ressourcen besser war. Wer nun die Zeit vor rund 30 Jahren als Massstab nimmt, muss auch akzeptieren, dass das Pro-Kopf-Einkommen damals nahezu halb so gross war. Der momentane Wohlstand ist ohne das vergangene Wachstum nicht zu haben.

2. Beantwortung der Fragen

1. *Bestehen konkrete Absichten für die Festsetzung von Steueruntergrenzen im Bereich der kantonalen Steuern? Wenn ja, in welchem Ausmass bei:*
 - a. *Unternehmensbesteuerung (juristische Personen)*
 - b. *Einkommens- und Vermögensbesteuerung (natürliche Personen).*

Weder der Regierungsrat noch der Finanzdirektor haben konkrete Absichten zur Festsetzung von Untergrenzen. Abgesehen davon würde ein solcher Entscheid auch nicht dem Regierungsrat als exekutiver Behörde, sondern vielmehr dem Kantonsrat als gesetzgebende Staatsgewalt und letztlich dem Zuger Stimmvolk als Souverän, zukommen.

Mediale Diskussionen über Steueruntergrenzen sind primär vor dem Hintergrund internationaler Entwicklungen zu sehen. Vorteilhafte schweizerische Steuersätze können für international tätige Unternehmen im Ausland insofern zu Schwierigkeiten führen, weil gewisse ausländische Aussensteuergesetzgebungen Zahlungen in andere Staaten nur noch unter erschwerten Bedingungen zum Abzug zulassen, wenn eine bestimmte Mindestbesteuerung in anderen Staaten (und hier konkret also in der Schweiz) unterschritten wird. Im Extremfall wird sogar ein Teil der in der Schweiz steuerbaren Einkünfte im Ausland ganz oder teilweise nochmals besteuert oder auf ein höheres ausländisches Steuerniveau hochgetrieben, dies unter Anrechnung der schweizerischen an die höhere ausländische Steuer. Allfällige Diskussionen über Steueruntergrenzen sind daher nicht primär aus Sicht des Steuerwettbewerbs bzw. einer Eingrenzung die-

ses Wettbewerbs zu sehen, sondern vielmehr im Hinblick auf eine ausreichende internationale Akzeptanz von schweizerischen Besteuerungsregeln und die damit verbundene Rechts- und Planungssicherheit für international tätige Unternehmen.

2. *Sind entsprechende Äusserungen des Zuger Finanzdirektors in Bezug auf die Unternehmenssteuern als Einsicht zu werten, wonach der Steuerwettbewerb Schaden anrichtet?*

Der Regierungsrat und der Finanzdirektor haben sich immer zu einem massvollen Steuerwettbewerb bekannt. An dieser Haltung hat sich nichts geändert. Sowohl der Regierungsrat wie auch der Finanzdirektor sind der Ansicht, dass ein gesunder Steuerwettbewerb der ganzen Schweiz dient und auch in Zukunft beibehalten werden soll.

Aus Zugerischer Sicht ist festzuhalten, dass der Regierungsrat mit seiner Finanz- und Steuerpolitik schon seit vielen Jahren drei Ziele gleichwertig im Auge behält und auf eine ausgewogene Balance hin arbeitet: Gutes staatliches Leistungsangebot, ausgeglichener Staatshaushalt und attraktive Steuerbelastung. Diese Politik der Ausgewogenheit hat sich sehr bewährt und soll auch weiterhin beibehalten werden.

3. *Welche weiteren Vorschläge bringt die Zuger Regierung bzw. der Vizepräsident der Finanzdirektorenkonferenz für das Steuerabkommen der Schweiz mit der EU ein (Stichwort: Wegfall der Steuerprivilegien für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften)?*

Der Kanton Zug war und ist im Zusammenhang mit dem seit 2007 laufenden EU-Steuerdialog in verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen vertreten. Unter anderem ist der Zuger Finanzdirektor Mitglied des Steuerungsausschusses, welcher im Auftrag des Bundesrates seit dem 1. Oktober 2012 denkbare Stossrichtungen für eine mögliche Unternehmenssteuerreform III unter den Hauptaspekten internationale Akzeptanz, steuerliche Wettbewerbsfähigkeit und fiskalische Ergiebigkeit prüfen und beurteilen soll. Entsprechende Erkenntnisse werden in den ordentlichen eidgenössischen Gesetzgebungsprozess einfließen, d.h. der Bundesrat wird zu gegebener Zeit eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung geben und später dem eidgenössischen Parlament eine Botschaft für eine Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und/oder des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) unterbreiten. Später wird es dann allenfalls Aufgabe des kantonalen Gesetzgebers sein, geänderte Vorschriften des StHG in die kantonalen Steuergesetzgebungen zu überführen.

Bereits im Zusammenhang mit der vierten Teilrevision des Zuger Steuergesetzes per 1. Januar 2012 hat der Regierungsrat erklärt, dass er ein zeitlich gestaffeltes, massvolles Absenken des Gewinnsteuersatzes für Unternehmen für sehr wichtig hält, um die Attraktivität des Standortes Zug langfristig zu sichern. Ein generell vorteilhafter Gewinnsteuersatz für alle Unternehmen würde es nötigenfalls auch erlauben, auf besondere Steuerregeln, wie sie heute bspw. für Domizil- oder gemischte Gesellschaften bestehen, zu verzichten. Aus finanzpolitischer Sicht ist aber festzustellen, dass eine Absenkung des Gewinnsteuersatzes auf ein international konkurrenzfähiges Niveau wohl nicht in allen Kantonen innert nützlicher Frist erfolgen könnte, selbst wenn dafür der politische Wille vorhanden wäre. Daher gilt es, zumindest für eine gewisse Übergangszeit nach zusätzlichen Lösungen zu suchen, welche im Lichte der internationalen Entwicklungen vertretbar erscheinen. Denkbar wäre etwa die Einführung von speziellen Besteuerungsregeln für Immaterialgüter- oder Finanzerträge, die mehrere EU-Staaten in unterschiedlichen Ausprägungen ebenfalls kennen. Ob solche Regeln auch langfristig Bestand haben werden, kann zum heutigen Zeitpunkt niemand zuverlässig beurteilen, weder positiv noch negativ. Daher erscheint es bei allen Abklärungen auf jeden Fall sinnvoll, sich eine grösstmög-

liche Flexibilität offen zu halten, um auf spätere Entwicklungen rasch und angemessen reagieren zu können. Letztlich dürfte es wohl auf einen Mix aus verschiedenen Massnahmen hinauslaufen.

4. *Wie verhält sich die Zuger Regierung zur kürzlichen Aussage von Bundesrat Johann Schneider-Ammann, wonach hierzulande steueroptimierende Rohstofffirmen, die in den Ländern, in denen sie operieren „nicht nachhaltig wirtschaften und soziale Standards verletzen“ ein „Reputationsrisiko“ darstellen würden?*

Die Aussage von Bundesrat Johann Schneider-Ammann betrifft den Bund und ist nicht auf einen bestimmten Rohstoffhandelsplatz innerhalb der Schweiz bezogen. Der Regierungsrat verweist an dieser Stelle auf die Beantwortung der Interpellation der Alternativen Grünen Fraktion betreffend Zuger Rohstoffmultis gegen Menschen- und Arbeitsrechte sowie Umweltschutz vom 9. Mai 2012, welche am 31. Mai 2012 im Kantonsrat mündlich erfolgte. Richtigerweise ist es deshalb die Bundesverwaltung, welche derzeit Art und Bedeutung der Rohstoffaktivitäten in unserem Land untersucht, dies auch im Zusammenhang mit Reputationsrisiken (dies unabhängig von der Nicht-Erheblicherklärung des Postulats von Nationalrätin Hildegard Fässler-Osterwalder betreffend Rolle der Schweiz als Sitzstaat von Rohstoff-Handelsfirmen).

5. *Wie schätzt der Regierungsrat in diesem Zusammenhang finanziell den Verlust von „Goodwill“ im Kanton Zug ein?*

Obwohl in der Rechnungslegung von Unternehmen der Goodwill kapitalisiert wird, lässt sich dieser für einen Wirtschaftsstandort nicht hochrechnen. Rohstoffe sind die Basis für jegliche wirtschaftliche Tätigkeit in der ganzen Welt. Dass mineralische Rohstoffe oft in Gebieten abgebaut werden, wo Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ungenügend beachtet werden, ist national und international eine bekannte Tatsache. Entsprechend hat sich der Regierungsrat in der Vergangenheit schon wiederholt anlässlich von Interpellationsbeantwortungen und anderswo zu diesem Thema geäußert. Aufgrund dieser globalen Dimension ist der Regierungsrat unverändert der Ansicht, dass die internationale Staatengemeinschaft, in welcher Zusammensetzung auch immer, die minimalen Standards fixieren und kontrollieren muss. Räumlich einseitige Einschränkungen lassen sich zu einfach umgehen oder bevorteilen gar die Konkurrenz, welche weniger streng formulierte Vorgaben einzuhalten hat. Erinnerung sei daran, dass alle Mobiltelefone seltene Erden enthalten, welche zu 80% aus China stammen.

Selbst wenn sich wie erwähnt die Reputation bzw. ein entsprechender Verlust von «Goodwill» rechnerisch nicht erfassen lässt, ist unverkennbar, dass Unternehmen welcher Branche auch immer, die international anerkannte Menschenrechts-, Arbeitsrechts- und Umweltschutzstandards nicht einhalten, auch für den Sitzort ein Reputationsrisiko darstellen können. Entsprechend hat der Regierungsrat in der erwähnten Interpellationsbeantwortung zum Ausdruck gebracht, dass er von allen Unternehmen die Einhaltung der entsprechenden Standards erwartet. Ebenso begrüsst der Regierungsrat, dass sich im Kanton Zug in der Rohstoffbranche die Branchenvereinigung «Zug Commodity Association» gebildet hat, welche sich auch für verstärkte Transparenz sowie international verbindliche Standards einsetzt.

6. *Wie beurteilt die Zuger Regierung den angekündigten Umzug von Coca-Cola Hellenic aus Griechenland nach Zug?*

Vorweg ist zu betonen, dass nie Vertreterinnen oder Vertreter des Kantons Zug aktiv auf dieses Unternehmen zugegangen sind. Laut Darstellung des Unternehmens in den Medien waren es

nicht zuletzt Probleme mit der Refinanzierung aufgrund eines schlechten Länderratings, die sie bewogen haben, ihre bisherigen Standorte, Strukturen und Abläufe einer Prüfung zu unterziehen. Allem voran wurde deshalb eine Kotierung an der Börse in London geplant und vollzogen. Der Unternehmensstandort wurde europaweit einer Evaluation unterworfen. Dass letztlich der Kanton Zug als Standort gewählt wurde, ist ein starkes Signal für seine generelle Wettbewerbsfähigkeit trotz harter Konkurrenz im Inland und im europäischen Ausland. Es gilt darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zug – sowohl international als auch national – nicht mehr der Standort mit der tiefsten Unternehmenssteuer ist und noch nie Steuererleichterungen für Unternehmen bewilligt hat, selbstverständlich auch nicht für Coca-Cola Hellenic.

Unabhängig davon gilt es anzumerken, dass die Situation in Griechenland für die Bewohnerinnen und Bewohner sehr schwierig und herausfordernd ist. Das war auch der Grund, weshalb nie eine Vertreterin oder ein Vertreter des Kantons Zug aktiv auf das Unternehmen zugegangen ist.

7. *Inwiefern ist der Regierung bekannt, dass französische Behörden ohne Erlaubnis auch im Kanton Zug nach Steuersündern suchen?*¹

Weder der Regierungsrat noch die Verwaltung haben Kenntnisse in diese Richtung. Entsprechende Medienberichte waren jeweils sehr vage gehalten und lassen sich nicht überprüfen.

8. *Ist die Zuger Regierung bereit, auf Grundlage der Legislaturziele des Regierungsrates eine spezifische, sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige „slow-growth“-Strategie zu erarbeiten?*

Der Regierungsrat beschloss bereits vor längerer Zeit in einem Strategiepapier, das Wachstum zu begrenzen und zur Unterstützung dieses Ziels den kantonalen Richtplan punktuell anpassen zu lassen. Im Wesentlichen sieht die Kantonsratsvorlage fünf Hauptmassnahmen vor.

Neue Zielwerte für die Bevölkerungsentwicklung

Die erste Massnahme betrifft den Zielwert für die Bevölkerungsentwicklung. Im aktuellen Richtplan ist diese Richtgrösse mit 127'000 für das Jahr 2020 festgesetzt. Der Wert wird nun nach unten korrigiert, und zwar auf 124'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Zugleich soll neu ein Zielwert für das Jahr 2030 festgesetzt werden, und zwar mit 135'000 Personen. Die Aufteilung der Zahlen auf die Gemeinden ist für diese verbindlich und für die nächste Ortsplanrevision relevant. Durch Verdichtung im heutigen Siedlungsgebiet sind höhere Bevölkerungszahlen jedoch denkbar. Was die Festsetzung von Arbeitsplatz-Richtwerten angeht, wird am bisherigen Verzicht festgehalten, weil die Entwicklung dieser Zahlen stark von externen, nicht steuerbaren Faktoren abhängig ist.

Begrenzung der Siedlungsfläche

Im bestehenden Siedlungsgebiet sind rund 16% der Flächen noch nicht überbaut. Angesichts dieser Reserven sieht der neue Richtplantext vor, dass die Gemeinden bei der nächsten Ortsplanrevision auf substanzielle Neueinzonungen verzichten. Arrondierungen der bestehenden Bauzonen sind in den Gebieten für Siedlungserweiterung in Ausnahmefällen möglich. Die vorgeschlagene Anpassung konzentriert das Wachstum der Siedlungen somit auf die heute rechtsgültigen Bauzonen. Mit dieser stark nach innen ausgelegten Siedlungspolitik schützt der

¹„Als Tourist nach Steuern fahnden“, SonntagsZeitung, 11.11.2012

Richtplan das Landschaftsbild und lässt nachfolgenden Generationen genügend Spielraum in der Gestaltung des Lebensraumes.

Bauliche Verdichtung nach innen

Um die Entwicklung nach innen zu fördern, bezeichnet der Richtplan neu Gebiete für Verdichtung. Das gibt den Gemeinden mehr Spielraum, verpflichtet sie aber auch sicherzustellen, dass die Gebiete für Verdichtung hohe qualitative Anforderungen erfüllen, und zwar in Bezug auf Städtebau, Erschliessung und Eingliederung in die Landschaft. Der Kanton ist von den Gemeinden in den Prozess stufengerecht einzubeziehen.

Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen

Es ist von öffentlichem Interesse, dass der Kanton Zug längerfristig eine ausgewogene Bevölkerungsstruktur aufweist (Alter, Zivilstand, Einkommen, Herkunft). Dazu wird im kantonalen Richtplan ein neues Kapitel eingefügt. Es fordert den Kanton und die Gemeinden auf, die Schaffung von Wohnraum zu tragbaren finanziellen Bedingungen zu fördern und zu unterstützen, wie es auch die bestehende Wohnraumförderung will.

Steuerpolitik

Spezielle Massnahmen in der Steuerpolitik erachtet der Regierungsrat für nicht notwendig. Mit der 4. Teilrevision des Steuergesetzes wurden die Steuern lediglich massvoll gesenkt. Von einer Ankurbelung des Steuerwettbewerbes und des Wachstums durch den Kanton Zug kann keine Rede sein.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass er neben dem strategischen Ziel eines geringeren Wachstums in seiner Strategie 2010–2018 auch das strategische Ziel der Erhaltung der Spitzenposition im Standortwettbewerb und der Weiterentwicklung der positiven Rahmenbedingungen formuliert hat. Dazu gehören attraktive Steuern, die nach wie vor im internationalen Standortwettbewerb konkurrenzfähig sind. Der Regierungsrat erachtet daher die Erarbeitung einer speziellen «slow-growth-Strategie» für nicht notwendig.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 19. März 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart