



Änderung des Steuergesetzes - sechstes Revisionspaket

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 6. März 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2904.2 - 15894 an der Sitzung vom 6. März 2019 beraten. Drei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten, darunter der Stawiko-Präsident. Aus diesem Grund hat Kantonsrat Beat Unternährer für dieses Geschäft den Stawiko-Vorsitz übernommen. Finanzdirektor Heinz Tännler vertrat die Haltung des Regierungsrats. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Fragen der Stawiko
3. Eintreten
4. Detailberatung
5. Anträge

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt eine Teilrevision des Steuergesetzes, die insbesondere als Folge des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)¹ notwendig ist. Zum STAF wird das Schweizer Stimmvolk am 19. Mai 2019 abstimmen. Die wichtigsten Elemente sind die Folgenden:

- die Aufhebung der besonderen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften;
- die Festsetzung eines neuen ordentlichen Gewinnsteuersatzes mit einer daraus resultierenden Gesamtsteuerbelastung für Bund, Kanton und Gemeinden von 12,03 Prozent;
- die Einführung einer Ermässigung für Patentboxerträge;
- die Einführung eines Überabzugs für Forschungs- und Entwicklungsaufwände;
- die Festsetzung einer Maximalentlastung für die verschiedenen steuerlichen Ermässigungen;
- der Umbau der Kapitalsteuer mit Ermässigungen für gewisse Kapitalpositionen.

Der Regierungsrat betont, dass es sich bei der Revision für den Kanton Zug um einen aufkommensneutralen Steuerumbau handelt. Die natürlichen Personen sind von dieser Revision nicht betroffen. Für die juristischen Personen soll das künftige Gewinnsteuerniveau rund 12 Prozent betragen. Dadurch bleibt der Kanton Zug – sowohl im nationalen als auch im internationalen Vergleich – ein unverändert attraktiver Standort für Unternehmen. Details dazu finden sich im umfang- und aufschlussreichen Bericht Nr. 2904.1 - 15893 des Regierungsrats.

¹ Mit dem STAF werden Steuerprivilegien für überwiegend international tätige Unternehmen abgeschafft. Künftig gelten für alle Unternehmen die gleichen Besteuerungsregeln. Damit die Schweiz weiterhin ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt, werden Investitionen in Forschung und Entwicklung künftig mit neuen steuerlichen Sonderregelungen gefördert. Die Kantone erhalten vom Bund zusätzliche Mittel aus der direkten Bundessteuer, um bei Bedarf ihre Gewinnsteuern zu senken. Sie setzen die Reform nach ihren Bedürfnissen autonom um und gelten den Gemeinden allfällige geringere Steuereinnahmen ab.

Mit dem STAF steigt der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent auf neu 21,2 Prozent. Dies hat für den Kanton Zug ab dem Jahr 2020 jährliche Mehreinnahmen von rund 52,5 Millionen Franken zur Folge. Der Regierungsrat macht auf Seite 26 seines Berichts darauf aufmerksam, dass die verschiedenen finanziellen Auswirkungen nur mit erheblicher Unschärfe und Unsicherheit zu ermitteln sind. Die in die Berechnung einzubeziehenden Parameter stehen teilweise in Wechselwirkung zueinander. Es gilt auch Annahmen darüber anzustellen, welche steuerpolitischen Massnahmen die anderen Kantone treffen, welche Veränderungen im steuerlichen Umfeld des Auslands anstehen und wie die national oder international ausgerichteten Unternehmen auf all diese Änderungen reagieren werden. Hinzu kommen teils erhebliche Übergangseffekte und zeitliche Verzögerungen. Die Auswirkungen auf den Nationalen Finanzausgleich (NFA) wirken sich systembedingt erst mit vier bis sechs Jahren Verzögerung vollständig aus. Die Abbildung 6 auf Seite 27 im Bericht des Regierungsrates zeigt mögliche Auswirkungen unter drei verschiedenen Szenarien, die die Steuerverwaltung aufgrund von Simulationen errechnet hat.

Die vorberatende Kommission hat einen gut strukturierten Bericht 2904.3 - 16015 verfasst. Sie nimmt zu den finanziellen Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden auf den Seiten 9 und 10 Stellung. Sie weist darauf hin, dass die NFA-Renditen für den Kanton auch nach Umsetzung aller STAF-Massnahmen im Zuger Steuergesetz durchwegs positiv bleiben. Das bedeutet, dass die Unternehmen auch weiterhin mindestens so viel Steuern zahlen, damit der Kanton daraus die auf sie entfallenden NFA-Kosten decken kann.

Die Antworten auf die Abklärungsaufträge der vorberatenden Kommission finden sich auf insgesamt elf Beilagen. Diese Informationen waren der Stawiko bei der Beratung dieses komplexen Geschäfts hilfreich. Die vorberatende Kommission ist mit 12 zu 1 Stimmen auf die Vorlage eingetreten und beantragt lediglich eine Änderung gegenüber dem Antrag des Regierungsrats, und zwar zu § 59a betreffend Patente bei juristischen Personen.

Die Stawiko folgt den Anträgen der vorberatenden Kommission und unterstützt damit grundsätzlich die Stossrichtung der Gesetzesrevision: Neben den zwingend umzusetzenden Änderungen sollen die gesetzgeberischen Freiräume für Unternehmen im Kanton Zug wirtschaftsfreundlich genutzt werden. Diese wirtschaftsfreundliche Umsetzung bewirkt unter Berücksichtigung aller Folgewirkungen des nationalen und innerkantonalen Finanzausgleichs, dass der Steuerumbau insgesamt aufkommensneutral erfolgen kann. Das bedeutet, dass über alles gesehen keine signifikanten finanziellen Einbussen für den Kanton und die Gemeinden zu erwarten sind.

2. Fragen der Stawiko

Zusätzlich zu den vorhandenen umfangreichen Informationen hat die Stawiko drei Fragen gestellt, die im Nachgang zur Sitzung von der Finanzdirektion wie folgt beantwortet worden sind:

2.1. Frage als Ergänzung zu Beilage 3 im Bericht des Regierungsrats: Wie hoch ist die effektive Steuerbelastung in anderen Staaten (z. B. USA, Irland, Niederlande usw.) im Vergleich zu den geplanten 12,03 Prozent im Kanton Zug?

Antwort der Finanzdirektion: Die effektiven Steuerbelastungen in anderen Staaten können den Abbildungen in der Beilage zu diesem Bericht entnommen werden (Quelle: KPMG Schweiz, Swiss Tax Report 2018). Für die USA sind dies rund 27 Prozent (bundesstaatsabhängig), für Irland 12,5 Prozent und für die Niederlande 25 Prozent.

- 2.2. Frage zu § 66 Abs. 1: Was hätte eine Erhöhung des Gewinnsteuersatzes von 3,5 auf 3,75 Prozent für Auswirkungen auf die effektive Steuerbelastung (in Prozenten und in Millionen Franken)?

Antwort der Finanzdirektion: Die finanziellen Auswirkungen einer Erhöhung des Gewinnsteuersatzes von 3,5 auf 3,75 Prozent wird ceteris paribus auf 14 Millionen Franken Mehreinnahmen geschätzt. In untenstehender Tabelle ist eine Übersicht der statischen Mehr- bzw. Mindereinnahmen je nach Höhe des Gewinnsteuersatzes ersichtlich:

Einfacher Gewinnsteuersatz (§ 66 StG)	Effektive Gewinnsteuer	Mehr- bzw. Mindereinnahmen Kanton in CHF
3,0 %	11,5 %	- 27 Mio.
3,5 %	12,1 %	0 (= Vorschlag RR)
3,75 %	12,4 %	+ 14 Mio.
3,9 %	12,5 %	+ 22 Mio.
4,3 %	13,0 %	+ 45 Mio.

- 2.3. Frage zu § 59a Abs. 1: Was wären die finanziellen Auswirkungen bei einer Reduktion der Ermässigung auf Patentboxen von 90 auf 80 Prozent in Millionen Franken?

Antwort der Finanzdirektion: Die finanziellen Auswirkungen einer Reduktion der Patentboxermässigungen von 90 auf 80 Prozent werden auf 2 Millionen Franken Mehreinnahmen geschätzt.

3. Eintreten

Die Stawiko ist nach kurzer Eintretensdebatte einstimmig, mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage eingetreten. Sie anerkennt, dass die vom Regierungsrat beantragten Anpassungen notwendig sind. Natürlich wurde die Frage gestellt, wieso nicht zuerst die Volksabstimmung zum STAF vom 19. Mai 2019 abgewartet werden kann. Wir wurden informiert, dass dann der Zeitplan gemäss Seite 45 des regierungsrätlichen Berichts nicht mehr eingehalten werden könnte, insbesondere die Referendumsfrist. Ein Inkrafttreten der Gesetzesänderungen per 1. Januar 2020 ist zwingend. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen der vorberatenden Kommission auf Seiten 3 unten und 4 oben in ihrem Bericht. In der Beilage 3 des Kommissionsberichts wird erläutert, welche Teile der vorliegenden Änderung des Steuergesetzes auch dann umgesetzt werden können, wenn das STAF an der Urne scheitern würde.

4. Detailberatung

Die Stawiko hat die Beratung gemäss der Systematik auf den Seiten 5 und 6 im Bericht der vorberatenden Kommission vorgenommen. Damit ist gewährleistet, in dieser komplexen Vorlage den Überblick nicht zu verlieren, denn die einzelnen Themenblöcke haben Auswirkungen auf verschiedene Paragraphen des Steuergesetzes.

➔ Die Stawiko empfiehlt dem Kantonsrat, die Beratung gemäss der Systematik auf den Seiten 5 und 6 im Bericht der vorberatenden Kommission vorzunehmen.

Die Stawiko folgt den Anträgen des Regierungsrats und bei § 59a denjenigen der vorberatenden Kommission. Nachfolgend sind nur diejenigen Paragraphen erwähnt, zu denen Anträge gestellt worden sind:

4.1. Aufhebung Steuerstatus und neuer einheitlicher Gewinnsteuersatz

Zu § 66 Abs. 1 wurde der Antrag gestellt, die Gewinnsteuer von Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen mit überwiegend kommerzieller Tätigkeit von 3,5 auf 3,75 Prozent zu erhöhen. Der Antrag wurde damit begründet, dass der Kanton Zug gemäss Beilage 3 des regierungsrätlichen Berichts nach Schaffhausen die tiefste effektive Steuerbelastung aufweisen wird. Eine tiefe Steuerbelastung hat auch ihre negativen Auswirkungen. Sie zieht mehr vermögende und einkommensstarke Personen an und führt somit zu steigenden Preisen, namentlich für Wohneigentum und Mieten. Dadurch besteht die Gefahr, dass sich im Kanton Zug lebende Personen mit tieferen Einkommen das Leben und Wohnen hier nicht mehr leisten können und wegziehen müssen. Es wurde argumentiert, dass auch mit der Anpassung auf 3,75 Prozent die Steuerbelastung lediglich 12,4 Prozent betragen würde. Damit wäre Zug im interkantonalen Vergleich immer noch bei den günstigsten Kantonen der Schweiz. Gemäss Antwort der Finanzdirektion auf die Frage unter Ziff. 2.2 könnte damit der Kanton Zug gegenüber dem Antrag des Regierungsrats Mehreinnahmen von rund 14 Millionen Franken pro Jahr generieren. Dieses Geld könnte dafür verwendet werden, die negativen Auswirkungen der tiefen Steuerbelastung etwas abzufedern.

Dem wurde entgegengehalten, dass es sich bei der gesamten Steuergesetzrevision um eine austarierte Gesamtlösung handelt, die wohl durchdacht ist. Es ist nicht zu empfehlen, ein einzelnes Element zu ändern, weil dadurch andere Elemente ebenfalls betroffen sein könnten. Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

4.2. Einführung einer kantonalen Patentbox:

Zu § 59 Abs. 1 wurde in der Stawiko der Antrag gestellt, die Ermässigung des steuerbaren Reingewinns von Patenten und vergleichbaren Rechten von 90 auf 80 Prozent zu reduzieren. Wie aus der Antwort der Finanzdirektion auf die Frage in Ziff. 2.3 hervorgeht, wären damit Mehreinnahmen des Kantons von rund 2 Millionen Franken verbunden.

Auch dieser Antrag wurde mit den negativen Auswirkungen einer tiefen Steuerbelastung begründet (siehe dazu Antrag zu § 66 Abs. 1).

Der Antrag wurde ebenfalls aus den dort erwähnten Gründen mit 4 Nein- zu 1 Ja-Stimme ohne Enthaltung abgelehnt.

Zu § 59a Abs. 3, 3a und 3b stellt die vorberatende Kommission Änderungsanträge. Es handelt sich dabei jedoch um Anträge des Regierungsrats, mit welchen technische Regelungen zum Eintritt in die und zum Austritt aus der Patentbox definiert werden. Damit wird erreicht, dass die finanziellen Auswirkungen rechnerisch und steuersystematisch besser abgebildet werden. Regierung und Kommission betonen, dass es dabei nicht um politische Weichenstellungen geht, sondern um sehr komplexe fachtechnische Detailfragen. Zum Beispiel wird praxisingerecht geregelt, was bei einem Kantonswechsel wie berücksichtigt werden muss. Im Weiteren wird sichergestellt, dass ein Unternehmen in Bezug auf Patente sowie Forschungs- und Entwicklungsaufwand keine Doppel-Entlastungen geltend machen kann.

Die Stawiko folgt mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung den Anträgen der vorberatenden Kommission.

Zusätzlich wurden wir auf Anfrage informiert, dass die Abrechnung einer Patentbox beim Wegzug eines Unternehmens ins Ausland klar geregelt ist und dass dazu keine weiterführenden Regelungen notwendig sind.

5. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht beantragt Ihnen die Stawiko Folgendes:

- 1) mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage Nr. 2904.2 - 15894 einzutreten und mit 4 Ja- zu 0 Nein-Stimmen bei 1 Enthaltung, ihr gemäss Antrag Nr. 2904.3 - 16015 der vorberatenden Kommission zuzustimmen;
- 2) mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, die erheblich erklärte Motion der FDP-Fraktion betreffend Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer – steuerliche Entlastung von Risikokapital – vom 23. April 2010 (Vorlage Nr. 1931.1 - 13402) als erledigt abzuschreiben;
- 3) mit 5 Ja- zu 0 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, die teilweise erheblich erklärte Motion der SVP-Fraktion betreffend Einführung der Lizenz-/Patentbox sowie einer Zinsbox im Kanton Zug vom 26. Februar 2013 (Vorlage Nr. 225.1 - 14261) als erledigt abzuschreiben.

Hünenberg See, 6. März 2019

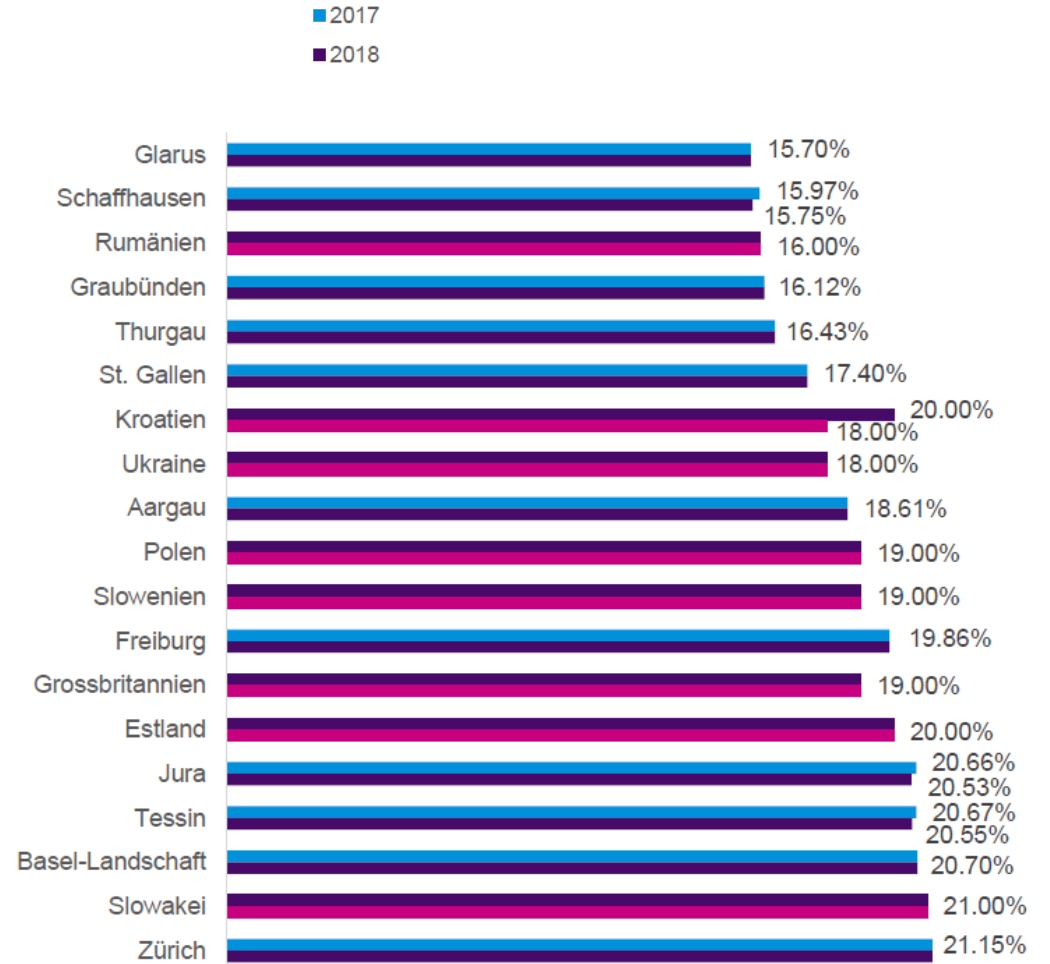
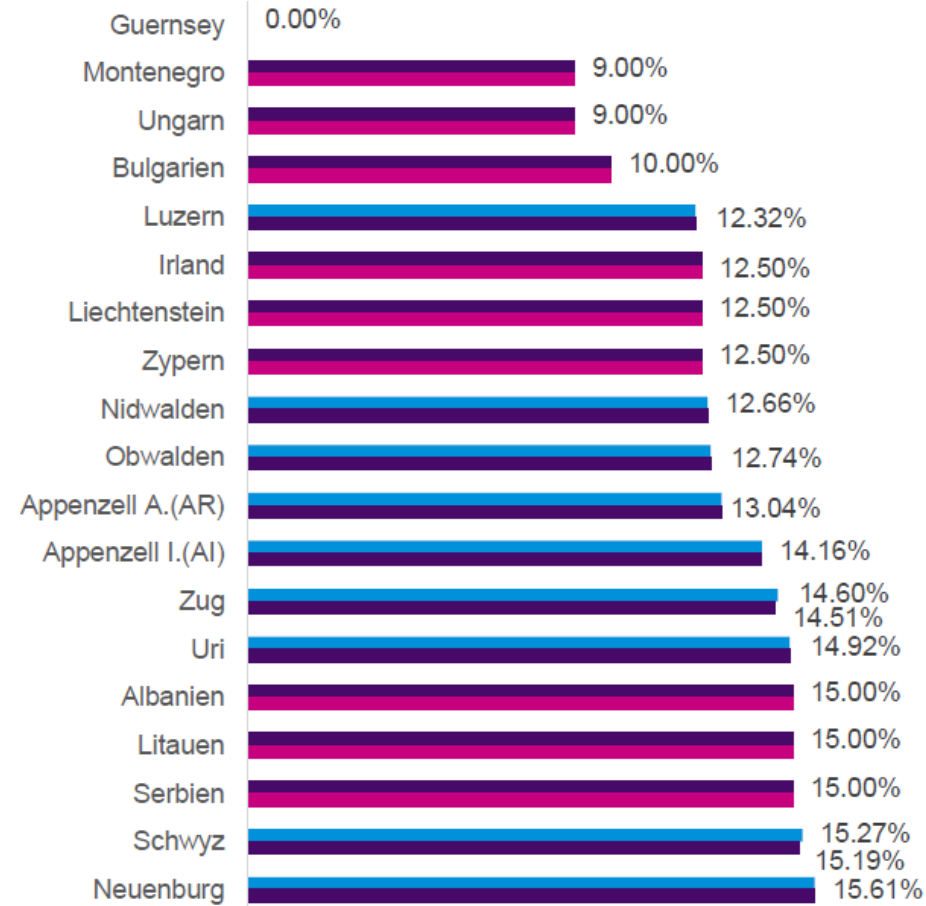
Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der stv. Präsident: Beat Unternährer

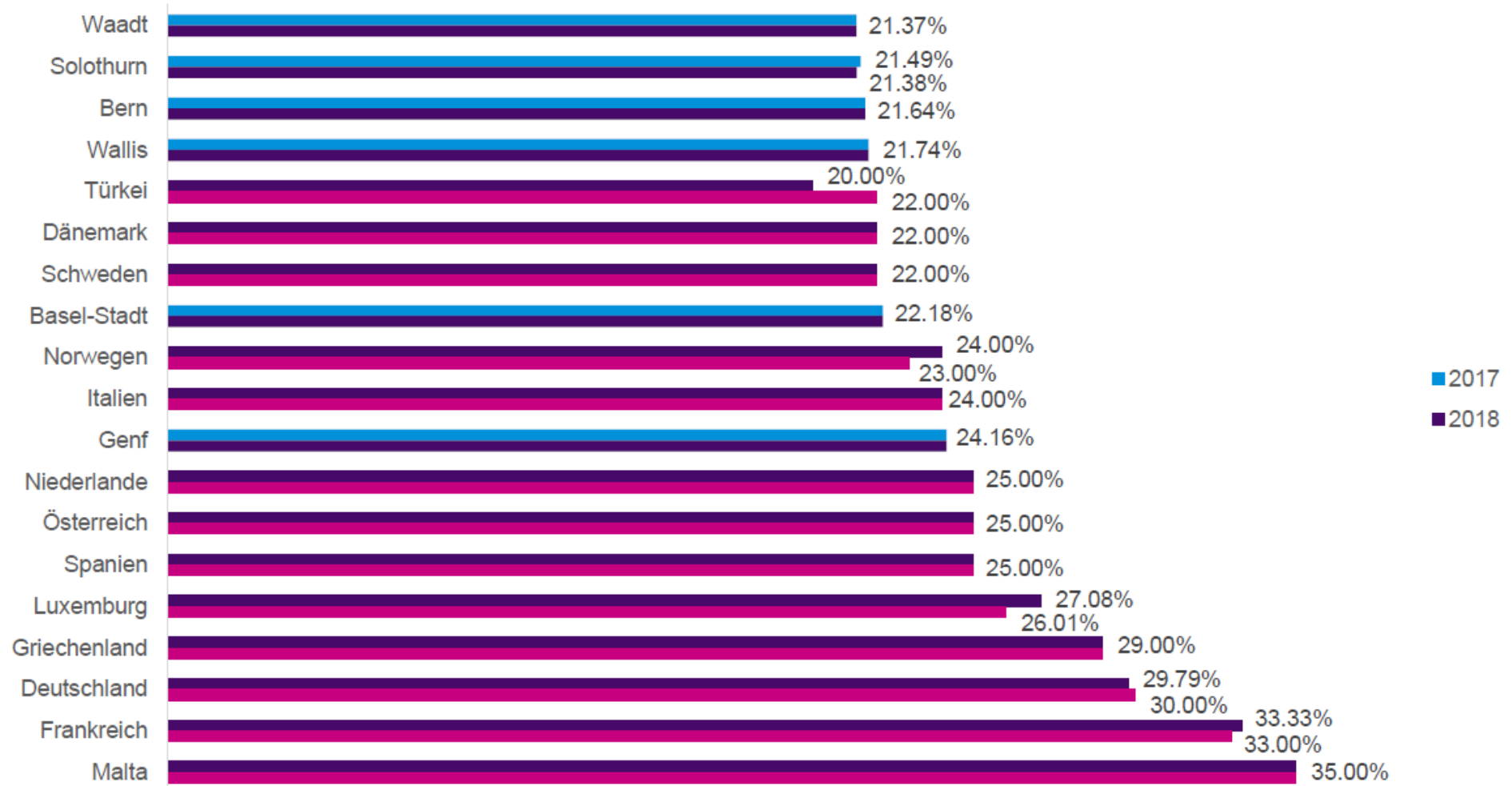
Beilage:

- Gewinnsteuersätze 2017 und 2018 in verschiedenen Kantonen und Ländern

2017 und 2018



2017 und 2018



Trend: 2007 und 2018

