



**Motion der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion
betreffend Verbesserung der Situation bei den Vermögenssteuern im Kanton Zug**
(Vorlage 3035.1 - 16197)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 17. November 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion betreffend Verbesserung der Situation bei den Vermögenssteuern im Kanton Zug (Vorlage 3035.1 - 16197). Der Kantonsrat hat die genannte Motion am 30. Januar 2020 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Ausgangslage	1
1.1.	Gesetzliche Regelung	1
1.2.	Begriff und Wesen der Vermögenssteuer	1
1.3.	Einordnung der Vermögenssteuer	2
1.4.	Vermögensbesteuerung in Europa und in der Schweiz	2
2.	Interpellation vom 22. Februar 2018	3
3.	Vor- und Nachteile der Vermögenssteuer	3
4.	Beurteilung der Motionsanliegen	4
5.	Antrag	5

1. Ausgangslage

1.1. Gesetzliche Regelung

Die Vermögenssteuer natürlicher Personen ist harmonisierungsrechtlich in Art. 13 f. des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) geregelt. Für die Kantone besteht nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a StHG ein harmonisierungsrechtlicher Zwang zur Vermögensbesteuerung. Der Bund hingegen hat keine Kompetenz zur Erhebung einer Vermögenssteuer (Reich, Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich - Basel - Genf 2020, S. 355).

1.2. Begriff und Wesen der Vermögenssteuer

Die Vermögenssteuer ist eine direkte Steuer. Steuerobjekt und Steuergut stimmen überein. Der Vermögenssteuer liegt ein Nettovermögensbegriff zugrunde. Gegenstand der Besteuerung bildet das gesamte Reinvermögen (Art. 13 Abs. 1 StHG), d. h. der Überschuss aller Aktiven über die Verbindlichkeiten einer natürlichen Person. Nach dem Nettoprinzip können von sämtlichen aktiven Vermögenswerten alle Schulden abgezogen werden. Der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen wird sodann durch Steuerfreibeträge und Tarifabstufungen Rechnung getragen. Es handelt sich demnach um eine Subjektsteuer (Reich, a.a.O., S. 355).

1.3. Einordnung der Vermögenssteuer

Früher war die Vermögenssteuer vielfach die Hauptsteuer und erschien durch den Schutz, den der Staat dem Vermögen zukommen liess, gerechtfertigt. Mehr und mehr trat sie indes hinter die Einkommenssteuer zurück. Es wurde ihr bloss noch ergänzende Funktion zugedacht, indem sie den Vermögensertrag neben der Einkommenssteuer zusätzlich belasten soll, weil dieser eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit indiziere als insbesondere das Arbeitseinkommen. Es wurde geltend gemacht, Vermögenserträge seien gesicherter als andere Einkünfte und liessen sich mühelos erzielen. Mit der Vermögensbesteuerung sei die Vermögenszu- und -abnahme aktenkundig und die Steuerbehörde könne zur Prüfung, ob das Einkommen vollständig deklariert wurde, einen weiteren Vergleich des Vermögensstands am Anfang und am Ende der Bemessungsperiode vornehmen, um so Steuerhinterziehungen vorzubeugen.

Heute findet die Vermögenssteuer ihre Rechtfertigung in der Vermögensbesitztheorie. Danach vermittelt das Vermögen eine besondere, nicht mit der Einkommenssteuer erfasste wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, weil es unabhängig vom daraus fliessenden Ertrag eine eigene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verkörpert. Es verhilft insbesondere zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit, Sicherheit, Kreditwürdigkeit und Genuss von Macht und Ansehen. Eine Steuerpflichtige bzw. ein Steuerpflichtiger, die bzw. der zwar über ein gleich hohes Einkommen verfügt wie eine andere Steuerpflichtige bzw. ein anderer Steuerpflichtiger, aber zusätzlich noch erhebliche Vermögenswerte ihr bzw. sein Eigen nennt, ist nach allgemeiner Auffassung wirtschaftlich leistungsfähiger als die bzw. der andere. Dies lässt sich im Ansatz schwerlich in Abrede stellen, selbst wenn man berücksichtigt, dass das Vermögen auf Konsumverzicht zurückzuführen ist und sich die Vermögenssteuer unbestreitbar investitionshemmend auswirkt.

In der Schweiz wird die Vermögenssteuer vor allem auf politischer Ebene auch mit der fehlenden Kapitalgewinnbesteuerung gerechtfertigt. Es wird argumentiert, besteuert würde gewissermassen ein Sollertrag des Vermögens, der die Nichtbesteuerung der Vermögensgewinne zumindest teilweise kompensiere (Reich, a.a.O., S. 355 ff.).

1.4. Vermögensbesteuerung in Europa und in der Schweiz

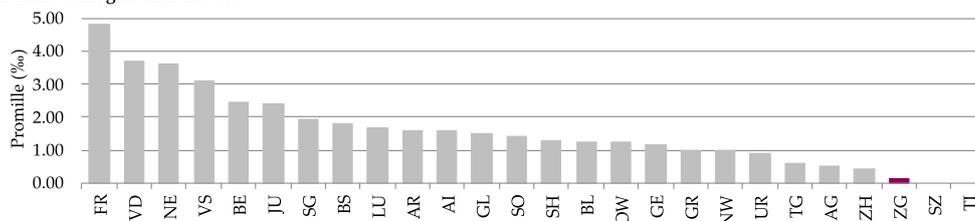
Die Mehrheit der EU-Staaten erhebt heute keine Vermögenssteuer auf dem Reinvermögen mehr, wie wir sie kennen. Im Jahr 2017 hatten nur noch vier OECD-Länder eine allgemeine Vermögenssteuer (1990 waren es noch 12). Die kleine Restgruppe umfasste neben der Schweiz noch Spanien, Frankreich und Norwegen, doch gemessen an den Vermögenssteuererträgen im Vergleich zur Wirtschaftsleistung war die Vermögenssteuer in der Schweiz etwa drei- bis zehnmal so bedeutend wie in den drei anderen Ländern. Seit 2018 erhebt auch Frankreich nur noch zu einem Teil (namentlich auf Grundeigentum) eine Vermögenssteuer. In den meisten Ländern wird aber eine Kapitalgewinnsteuer erhoben. Im Gegensatz zur Vermögenssteuer belastet die Kapitalgewinnsteuer den effektiven Mehrwert. Die Schweiz ist das einzige Land der OECD, das keine Steuer auf privaten Kapitalgewinnen eingeführt hat.

Die Vermögenssteuer wird in der Schweiz von den Kantonen erhoben. Gegenstand der Vermögenssteuer in den Kantonen bildet heute in der Regel das Gesamtvermögen der Steuerpflichtigen. Dieses umfasst alle vermögenswerten Sachen und Rechte, welche die Steuerpflichtigen als Eigentum oder zur Nutzniessung haben. Sie werden grundsätzlich zum Verkehrswert bemessen. Wie bereits vorstehend ausgeführt, ist die Bemessungsgrundlage für die Vermögenssteuer das Reinvermögen, d. h. das um die gesamten nachgewiesenen Schulden reduzierte Bruttovermögen der Steuerpflichtigen. Im Weiteren werden vom Reinvermögen auch Sozialabzüge gewährt, die von Kanton zu Kanton unterschiedlich sind. Gewisse Kantone sehen keine Sozialabzüge vor, besitzen aber ein variierendes steuerfreies Minimum.

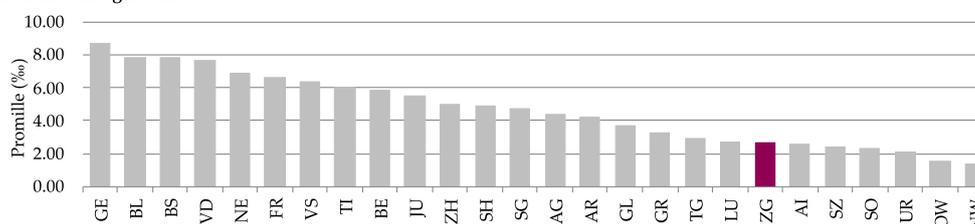
Die Vermögenssteuerbelastung im Kanton Zug ist im schweizweiten Vergleich relativ tief. Allerdings sind insbesondere bei sehr hohen Vermögen (> 10 Millionen Franken) andere Zentralschweizer Kantone attraktiver. Dies vor allem deshalb, weil die Sätze im Kanton Zug progressiv sind und die zu entrichtende Vermögenssteuerabgabe keine Obergrenze kennt.

Abbildung 1: Die Vermögenssteuern der Kantone in der Schweiz.

A: Reinvermögen CHF 250'000



B: Reinvermögen CHF 5'000'000



Die Vermögenssteuer der natürlichen Personen bildet zwar nicht die Haupteinnahmequelle der Kantone und Gemeinden, aber sie ist für diese wesentlich. Die Einnahmen aus den Kantonssteuern summierten sich im Kanton Zug im Jahr 2019 auf 832 Millionen Franken. Die Steuereinnahmen der natürlichen Personen summierten sich auf 535 Millionen Franken, davon stammten 75,4 Prozent aus Einkommens- und 25,6 Prozent aus den Vermögenssteuern.

2. Interpellation vom 22. Februar 2018

Bereits am 22. Februar 2018 hatten Beat Unternährer und Cornelia Stocker (beide FDP) dem Regierungsrat in einer Interpellation diverse Fragen unterbreitet (Vorlage Nr. 2842.1 - 15699). So wurde nach einer Obergrenze auf der Vermögenssteuer sowie nach einer Senkung der Vermögenssteuer gefragt. In seiner Interpellationsantwort wies der Regierungsrat unter anderem auf die zweite Teilrevision des Steuergesetzes per 2009 hin, mit welcher der Maximalsteuersatz bei der Vermögenssteuer gesenkt sowie die Steuerfreibeträge erhöht wurden. Abschliessend betonte der Regierungsrat, er sei sich bewusst, dass es Kantone gebe, deren Vermögenssteuer je nach persönlicher, familiärer und finanzieller Situation vorteilhafter sein könne als jene des Kantons Zug. Er sei aber überzeugt, dass für die Beurteilung der Wohn- und Standortattraktivität eines Kantons eine isolierte Betrachtung lediglich der Vermögenssteuer nicht zielführend sei. Die Attraktivität eines Kantons hänge vom Gesamtpaket aus finanziellen und nicht-finanziellen Faktoren ab. Die wesentlichen Faktoren seien nebst der vorteilhaften geografischen Lage die Kombination von Unternehmens-, Einkommens- und Vermögenssteuern. Daneben flössen auch die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, das Bildungssystem, die gut ausgebaute Infrastruktur und die intakte Umwelt mit hoher Lebensqualität in die Beurteilung ein.

3. Vor- und Nachteile der Vermögenssteuer

In der ökonomischen Literatur wird die Besteuerung von Vermögen kontrovers diskutiert. Es gibt eine Reihe von Beiträgen, die eine solche Steuer wegen ihrer negativen Anreize zur Kapitalakkumulation in einer Volkswirtschaft als kontraproduktiv beurteilen, aber auch Beiträge, die

einer solchen Steuer insbesondere gewünschte Verteilungswirkungen zuschreiben.¹ Zur Rechtfertigung der Vermögenssteuer werden vor allem drei Argumente ins Feld geführt:

- In der Kombination mit der Einkommensteuer sichert die Vermögenssteuer die Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) – denn zu dieser Leistungsfähigkeit gehört nicht nur das Einkommen, sondern auch das Vermögen. Vermögensbesitz verleiht als solcher eine von seinem Ertrag weitgehend unabhängige Versicherungsfunktion.
- Die Vermögenssteuer kann extreme Ungleichheiten eher dämpfen als die Einkommenssteuer, da die Vermögen typischerweise weit ungleicher verteilt sind als die Einkommen. Studien zeigen hier aber keinen klaren Einfluss der Vermögenssteuer auf die Ungleichheit.
- Die Vermögenssteuer hat eine gewisse Kontrollfunktion in Bezug auf die Einkommenssteuer durch den Vergleich der Vermögen, welche die oder der Pflichtige in den aufeinander folgenden Steuerperioden angibt (Vermögensentwicklung). Letztlich kann die Vermögenssteuer auch ein pragmatischer Ersatz für die administrativ eher komplizierte Kapitalgewinnsteuer sein.

Hingegen werden vor allem folgende Argumente als Nachteile erachtet:

- Vermögenssteuern bedeuten eine Doppelbelastung, da das Vermögen aus bereits versteuertem Einkommen geschaffen wurde und jedes Jahr erhoben wird.
- Die reine Vermögenssteuer kann als eine Substanzsteuer wirken, was einen Konflikt mit der Eigentumsgarantie bewirken kann. Die Vermögenssteuer belastet den Sollertrag. Liegt dieser unter dem tatsächlichen Ertrag, ist eine Überbesteuerung die Folge. Substanzsteuern wirken in wirtschaftlich schlechten Zeiten damit unter Umständen als krisenverschärfend, da sie nicht stark konjunkturreegibel schwanken.
- Die Vermögenssteuer ist im Vergleich zu anderen Steuern mit überproportional hohen Erhebungskosten verbunden. Die Bewertung von Vermögensgegenständen ist mit einem grossen Verwaltungsaufwand verbunden, mit entsprechenden Kostenfolgen.
- Beinahe 90 Prozent der Vermögenssteuer wird von 10 Prozent der Bevölkerung bezahlt. Die Vermögenssteuer dämpft damit die Ungleichheiten der Einkommenssteuer. Allerdings werden Sparende und Investierende durch die Vermögenssteuer benachteiligt.

4. Beurteilung der Motionsanliegen

Zwar präsentiert sich die finanzielle Lage des Kantons Zug derzeit sehr gut, was für eine Senkung der Vermögenssteuer sprechen könnte, um keine Steuern «auf Vorrat» zu erheben. Allerdings könnte eine Senkung der Vermögenssteuer mehr Steuersubstrat anziehen, was eine Kompensation der Mindereinnahmen infolge der Vermögenssteuersenkung oder gar Mehreinnahmen zur Folge haben könnte. Da der Kanton Zug auch ohne Senkung der Vermögenssteuer durchaus wettbewerbsfähig ist, drängt sich eine solche Senkung denn auch nicht auf. Diesbezüglich kann auch auf die Beantwortung der Vorlage Nr. 2842.1 - 15699 verwiesen werden.

Darüber hinaus muss davon ausgegangen werden, dass sich die Situation betreffend COVID-19 bis im Frühling 2021 nicht oder nicht bedeutend entspannen wird. Es ist entsprechend auch noch unbekannt, ob und allenfalls wieviel Geld der Kanton diesbezüglich sprechen wird, um die damit verbundenen Unwägbarkeiten aufzufangen.

Sodann stehen Veränderungen im internationalen Umfeld bzw. bei der OECD an: Die OECD plant eine grosse Steuerreform, welche auch die Schweiz betrifft. Multinationale Konzerne sol-

¹ Homburg, S. (2015), Allgemeine Steuerlehre, München: Vahlen.

len künftig nicht mehr nur dort Steuern zahlen müssen, wo ihre Firmensitze sind, sondern auch dort, wo sie ihre grossen Absatzmärkte haben. Mit anderen Worten soll die Konzernbesteuerung reformiert werden. Um dieser Steuerreform angemessen begegnen zu können, braucht der Kanton Zug einen gewissen Handlungsspielraum, welcher nicht mit einer Senkung der Vermögenssteuern vergeben werden soll.

Ferner sei auf Folgendes hingewiesen: Hohe Vermögen wachsen seit mehreren Jahrzehnten beträchtlich – wobei der private Kapitalgewinn in der Schweiz nicht besteuert wird. Wenn man die grossen Vermögen also mit einem – in Zug moderaten Steuersatz – belegt, greift man in der Regel nicht die Substanz an. Man reduziert lediglich die Wachstumsrate. Je grösser das Vermögen ist, umso eher trifft dies zu, weshalb weder eine Deckelung noch eine Erhöhung des Freibetrags anzustreben sind.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

- Die Motion der FDP-Fraktion und der SVP-Fraktion betreffend Verbesserung der Situation bei den Vermögenssteuern im Kanton Zug (Vorlage 3035.1 - 16197) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 17. November 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser