

# Mit Steuern steuern? Zur Steuerpolitik des Kantons Zug

Autor(en): **Orsouw, Michael van**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte  
= Société Suisse d'Histoire Economique et Sociale**

Band (Jahr): **12 (1994)**

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-871692>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Mit Steuern steuern?

### Zur Steuerpolitik des Kantons Zug

Zug, das kleine Städtchen am See, ist berühmt für seinen Zuger Kirsch, seinen Zuger Rötel, seinen Sonnenuntergang – und für seinen Reichtum.

Jährlich bei der Bekanntgabe der Erträge der Wehrsteuer pro Kopf schwingt Zug mit fast unanständig hohen Zahlen obenaus. Die für den Kanton Zug ausgewiesenen 72'984 Franken pro Kopf, Säuglinge, Greise etc. miteingerechnet, sind fast doppelt soviel wie der schweizerische Durchschnitt (siehe Grafik 1).<sup>1</sup>

War 1975 der Vorsprung Zugs gegenüber dem schweizerischen Mittel verhältnismässig moderat, so explodierte der zugerische Wert anfangs der 80er Jahre förmlich.

Nun könnte man eine durchaus interessante Abhandlung über die Wehrsteuer im allgemeinen und die Wehrsteuerstatistik im besonderen verfassen. Darin problematisiert werden müsste z. B. die Aussagekraft der Wehrsteuerstatistik. Auch der Name Wehrsteuer ist eine Geschichte für sich. Das soll hier nicht geschehen – nur soviel: Die Aussagekraft der jährlich erscheinenden Ranglisten ist sehr begrenzt, weil die Erträge von natürlichen und juristischen Personen und damit zwei verschiedene fiskalische Quellen addiert werden.<sup>2</sup>

Dennoch vermitteln diese Zahlen einen Eindruck vom Weg, den der Kanton Zug seit dem Ersten Weltkrieg eingeschlagen hat. Es ging hier – anders als sonst in der Steuerpolitik – nicht um die Ausweitung der Staatsfunktion mittels des Fiskus, nicht um die Machtsteigerung der öffentlichen Hand, nicht um die Festigung des Herrschaftsanspruches – im Gegenteil: Die Geschichte der Steuerpolitik des Kantons Zug ist die Geschichte einer bewussten Zurücknahme des modernen Steuer und Interventionsstaates, ein Vorgang, der die Region, wie noch zu zeigen ist, massgebend prägte.

Besonders interessant sind dabei zwei Aspekte, wenn man die Steuerpolitik auf die daraus resultierenden sozialen Konflikte fokussiert:

– Zum einen die Tatsache, dass die *Zurücknahme nur eine partielle* ist und dass der Abbau der Steuersätze mit einer Ausweitung des Steuersubstrats kombiniert werden

konnte: die Herabsetzung der Steuersätze führte nicht zu einer Verarmung des Kantons.

– Zum anderen *die sekundären Effekte der Steuerpolitik*.

Zum besseren Verständnis dieser beiden Aspekte ist eine kurze historische Rückblende sinnvoll.

Der Kanton Zug war ein stark industrialisierter Kanton, zuerst entlang der wasserkraftspendenden Lorze, dann auch in der Ebene Zug–Baar–Cham. Bestimmend bei der Industrialisierung, direkt oder indirekt via Finanzierung, waren ökonomische Exponenten aus dem Kanton Zürich.<sup>3</sup>

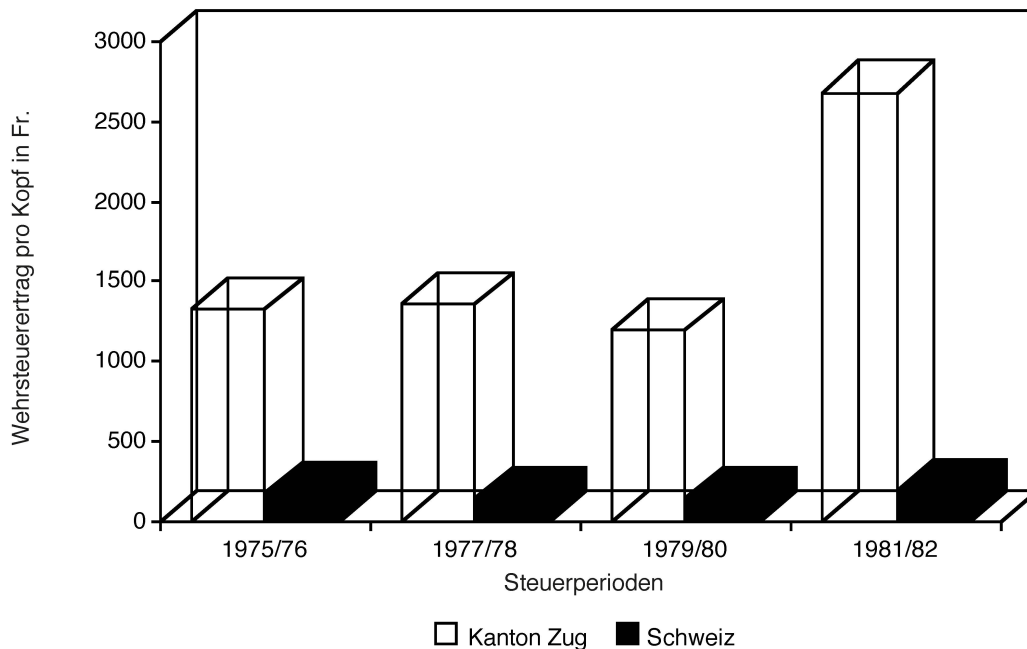
Diese Linie zu Zürich bleibt schliesslich in der dritten Gründerphase, wie ich sie nenne, erhalten. Diese Phase umfasst den Ausbau des spezialisierten Dienstleistungsplatzes mittels geschickter Anwendung der Steuerpolitik in den 60er Jahren. Die Grundlagen dafür wurden aber schon in den 20er Jahren gelegt. 1921 führte Zug als sechster Kanton das Holdingprivileg ein. Er imitierte damit die älteren Privilegien in Glarus und St. Gallen (1903 und 1904), welche wiederum amerikanischen Vorbildern nachempfunden waren.<sup>4</sup> Bei den damals vorhandenen hohen Steuertarifen war der Standort Zug allerdings nicht genügend konkurrenzfähig, und der Misserfolg der zugerischen Politik stellte sich unausweichlich ein. Ende 1927 wies der Kanton Zug gerade fünf Holdinggesellschaften auf.<sup>5</sup> Ein Zürcher Anwalt – damit wäre die Linie zu Zürich einmal mehr aufgezeigt – bestritt die Vernehmlassung zu einer weiterreichenden Begünstigung bestimmter juristischer Personen fast alleine.<sup>6</sup> Der Zürcher Rechtsvertreter begründete sein Engagement u. a. so: «Dass die Gesetzgebung des sozial entzweiten Kantons Zürich dieser Situation Rechnung trage, erscheint ausgeschlossen».<sup>7</sup>

Zur besseren Legitimation dieser einseitigen Privilegierung von Holding- und Domizilgesellschaften wurde auch ein Passus für die einheimische Industrie in das Gesetz betreffend die Sonderbesteuerung juristischer Personen aufgenommen.<sup>8</sup>

Die Sonderbehandlung dieser speziellen Gesellschaftsformen, festgemacht in den Steuergesetzrevisionen von 1921 und 1930, wurde erstaunlich wenig diskutiert. Ein öffentlicher Diskurs fand nicht statt. Als 1921 das Holdingprivileg im letzten Moment in eine umfassende Steuernovelle hineinrutschte, wurde in der Presse vor allem über die Viehbesteuerung geschrieben, das Holdingprivileg hingegen keines Wortes gewürdigt. Auch 1930 schliesslich hielten sich die Ratsdiskussionen sehr im Rahmen.<sup>9</sup>

Damit wird beim ersten Aspekt: der nur partiellen Steuermilde des zugerischen Steuervogtes. Holding- und Domizilgesellschaften bezahlen keine Gewinnsteuer, sondern nur eine (sehr bescheidene) Kapitalsteuer, die jedoch progressiv ausgestaltet ist.<sup>10</sup> Die gewählte Lösung schien auf diese Gesellschaften eine hohe Anziehungskraft auszuü-

Grafik 1: Wehrsteuerertrag pro Kopf Vergleich Zug–Schweiz, 1975–1981



Quelle: Wehrsteuerstatistiken 1975 ff., in: Statistik. Kantonssteuer und Eidgenössische Wehrsteuer. Juristische Personen, hg. v. der Steuerverwaltung des Kantons Zug; 17.–21. Periode; Zug 1976 ff.

ben. Dank des steigenden Steuervolumens konnten auch die Steueransätze für die natürlichen Personen gesenkt werden. Die schier nicht aufhaltbare *Steuersatzspirale nach unten* kommt in Gang.

Obwohl alle natürlichen Personen im Kanton Zug weniger Steuern bezahlen als anderswo, sind trotzdem auch hier Unterschiede zu erkennen. Überproportional günstig sind die Steuertarife bei Einkommen unter 50'000 Franken und über 200'000 Franken.<sup>11</sup> Politisch ist diese Kombination äusserst geschickt, schafft sie doch eine Solidarisierung entgegengesetzter Einkommenskategorien, welche unter keinen Umständen am Status quo etwas verändern möchten.

Der zweite Aspekt, den ich eingangs erwähnte, ist derjenige der sekundären Effekte einer einseitigen Privilegierung bestimmter juristischer Personen. Damit ist folgendes gemeint: Durch die in Gang gesetzte Konzentration von Reichtum profitiert nicht nur das primär betroffene Dienstleistungsgewerbe wie Rechtsanwälte, Treuhänder, Sekretärinnen und Steuerbeamte, sondern auch der Schreiner, die Coif-

feuse, der Bijoutier, der Landbesitzer und die Immobiliengesellschaft. Das Konsumniveau steigt mit der generellen Kaufkraft.

Es ist im nachhinein nicht ganz einfach, in diesem Punkt den Mythos von der Wirklichkeit zu trennen. Das hängt damit zusammen, dass in Zug konsequent die Version vertreten wird, dass alle vom zugerischen Steuerwunder profitiert hätten. Dies musste ich vor allem im Umgang mit mündlichen Quellen erfahren: Die Baumeister der zugerischen Steuerpolitik haben heute die Tendenz, ihr Tun in der Vergangenheit zu überhöhen und verklären puren Eigennutz mit ihrem immer schon ausgeprägten Interesse am Gemeinwohl.

Wenn man sich auf den Teil der Akten stützt, welche zugänglich sind, stösst man darauf, dass bereits 1924 diese sekundären Effekte erwähnt werden. Der genannte Zürcher Anwalt rühmt die Vorteile der Mitnahmeeffekte folgendermassen: «Was der Fremdenverkehr nur unter Investierung gewaltiger (heute zum grossen Teil verlorener oder entwerteter) Kapitalien möglich macht, wird hier durch ein paar einfache Sätze in der Steuergesetzgebung erreicht.»<sup>12</sup>

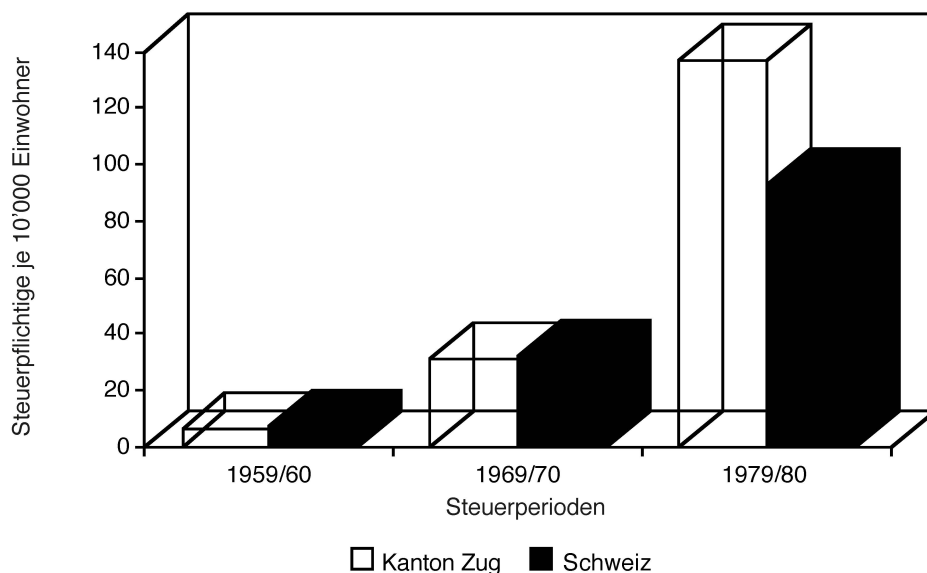
Es ist jedoch ungewiss, ob die sekundären Effekte als ein Argument unter vielen Erwähnung fanden oder ob man die Steuern tatsächlich zu diesem frühen Zeitpunkt als Möglichkeit sah, die regionale Entwicklung zu steuern – ob man, salopp gesagt, *mit Steuern steuern* wollte.

Ich sage deshalb «früher Zeitpunkt», weil die sekundären Effekte in den 20er Jahren noch gar nicht wirkten und weil die wissenschaftliche Verbindung von Steuerlehre und Raumplanung erst in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg fällt.

Dies trifft auch für den Zuger Boom zu. Erst Ende der 50er, anfangs der 60er Jahre setzt der *Zug nach Zug* ein. Diverse Firmen, vor allem aus den umliegenden Ländern, finden in diesen Wachstumsjahrzehnten den Weg nach Zug. In der Anfangsphase des Booms fällt vor allem der hohe Anteil der Domizilgesellschaften auf – anfangs der 60er Jahre werden diese besser als «Briefkastenfirmen» bekannten Gesellschaften dazu benützt, um mittels Gewinntransfers den ausländischen Fiskus leerlaufen zu lassen – aus schweizerischer Perspektive im übrigen völlig legal.<sup>13</sup>

Die wahre Innovation Zugs war aber nach der Erfindung der Zuger Kirschtorte die Erfindung einer weiteren Spezialität, diejenige der *Gemischten Gesellschaft*. Aus rein pragmatischen Überlegungen begann man ebenfalls anfangs der 60er Jahre in Zug, Gesellschaften mit hohem Auslandsumsatz eine privilegierte Stellung einzuräumen. Wer mehr als 80% im Ausland erwirtschaftet, muss nur 25% des Gewinns versteuern, der Inlandumsatz hingegen wird wie eine gewöhnliche Betriebsgesellschaft besteuert. Solche gewinnstarke Firmen mit hoher Auslandsorientierung fanden mehr und mehr

Grafik 2: Einkommensklasse über 100'000 Franken, Vergleich ZG–CH, 1959–1980)



Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Statistische Hefte zu den Steuerperioden 59/60, 69/70, 79/80, Bern 1961 ff.

nach Zug. Sony international kam nach Baar, Philipp Brothers, Metro und viele mehr zogen nach Zug – das weltbekannte Rohstoffhandelsunternehmen Marc Rich ist heute wohl der berühmteste Vertreter der Gemischten in Zug.

Durch das anwachsende Steuersubstrat seitens der juristischen Personen konnten nun – wie erwähnt – die Steuersätze für natürliche wie juristische Personen gesenkt werden (siehe Grafik 2).

Wenn wir den Anteil der Klasse der höchsten Einkommen im Kanton Zug mit dem entsprechenden Wert der Schweiz vergleichen, ist diese Entwicklung augenscheinlich. 1960 und 1970 ist der Anteil dieser Spitzenverdiener im Kanton Zug unterdurchschnittlich; 1980 schlägt der Kanton Zug das schweizerische Mittel ganz massiv: die Steuerspirale hat ihre Wirkung getan.

Die umfassenden Auswirkungen dieser Entwicklung wurden bis anhin nie im Detail untersucht. Immerhin lässt sich folgendes festhalten: Der Reichtum der öffentlichen Hand hat die Region Zug tiefgreifend verändert, politisch, ökonomisch, sozial, kulturell und nicht zuletzt mentalitätsmässig.

– *Politisch*: Erstaunlich lange war die Steuerpolitik jeglicher öffentlichen Auseinan-

dersetzung enthoben. Steuerpolitische Kontinuität war eine der bestgepflegten Maximen des öffentlichen Lebens. Dass die Stadt Zug für innerschweizerische Verhältnisse eine relativ starke Linke aufweist, hat einen direkten Zusammenhang mit der Steuer- und Wirtschaftspolitik: die permanente Kritik am Finanzplatz hat ihr Gehör und ein Stammwählerpotential verschafft.

– *Ökonomisch*: Neben der stark verankerten Industrie hat sich relativ spät ein Dienstleistungssektor etablieren können, der erst seit kurzem überdurchschnittlich ausgeprägt ist. Innerhalb des Dienstleistungssektors sind aber die Bereiche Grosshandel, Banken und Finanzdienstleistungen stark überdurchschnittlich gewachsen.

– *Kulturell*: Zug kann sich aufgrund seiner finanziellen Liquidität ein eigenständiges kulturelles Leben leisten. Man unterhält ein Theater, ein Kleintheater, Rockbühnen – und man hielt sich einen Stadtbeobachter, einen Literaten, der für ein Jahr nach Zug kam und dort auf Kosten der Stadt arbeitete.<sup>14</sup>

– *Sozial*: Die Reichtumsspirale hat Verdrängungsprozesse ausgelöst. Menschen mit tieferen Einkommen wurden tendenziell aus der Stadt Zug hinausgedrängt. Das Mietzinsniveau des Kantons Zug reicht an dasjenige der Stadt Zürichs heran.<sup>15</sup> Genaue Untersuchungen hierzu stehen noch aus: Interessant wäre es auch zu untersuchen, ob dem *innerkantonalen* Verdrängungsprozess ein *interkantonaler* Verdrängungsprozess gefolgt ist: der einfache Arbeiter der Landis & Gyr oder der Verzinkerei Zug wohnte früher im Arbeiterquartier neben der Fabrik, dann in den umliegenden Gemeinden wie Steinhausen oder Cham und heute vielleicht in Gisikon (Kanton Luzern), Goldau (Kanton Schwyz) oder Sins (Kanton Aargau).

– *Mentalität*: Dies ist wohl wissenschaftlich der heikelste Punkt, weil er schwierig zu bestimmen ist. War Zug bis 1960 politisch, ökonomisch und kulturell sehr stark von Zürich abhängig, ist Zug heute sehr viel eigenständiger. Zug hat sich quasi via Steuerpolitik vom als übermächtig empfundenen Zürich emanzipiert.

Und damit schliesst sich der Kreis: Hat sich also Zug, und damit komme ich auf den Titel zurück, mit Steuern in die Selbständigkeit und damit von Zürich weg gesteuert?

### *Anmerkungen*

- 1 Wert von 1992, in: Schweiz in Zahlen 1993. Der schweizerische Durchschnittswert beträgt 43'397 Fr.
- 2 Die Studie «Die Wirtschaftsentwicklung des Kantons Zug» des Forschungsinstituts für Wirtschafts- und Sozialpolitik (Zug 1987) belegte diese nur relative Aussagekraft eindrücklich, indem sie neben die Ergebnisse der Wehrsteuerstatistik die Werte des «persönlich verfügbaren

- Einkommens» stellte: Beim letzteren Wert rangiert der Kanton Zug aufgrund der überdurchschnittlich hohen Lebenshaltungskosten nur im schweizerischen Mittelfeld.
- 3 Jean-François Bergier spricht in seinem Aufsatz über die Zuger Wirtschaftsgeschichte («200 Jahre Zuger Wirtschaft», in: Zuger Neujahrsblatt 1992, S. 24 ff.) von der Lorze als dem «Rückgrat der ersten Zuger Industrielandschaft».
  - 4 Dazu mehr bei: Richard Oesch, Die Holdingbesteuerung in der Schweiz, Zürich 1976; Peter Stadler, Die Besteuerung der Basisgesellschaften in der Schweiz – unter besonderer Berücksichtigung der Domizil- und Hilfsgesellschaften, Diss. HSG, Winterthur 1970.
  - 5 Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1927.
  - 6 Briefwechsel sowie offizielle und inoffizielle Vernehmlassungsvorschläge sind im Staatsarchiv Zug vorhanden. Ausgewertet und interpretiert wurden sie in der Lizentiatsarbeit des Schreibenden («Ein paar einfache Sätze der Steuergesetzgebung» – Die Steuerpolitik des Kantons Zug von 1921 bis 1946 im Rahmen der wirtschaftshistorischen Entwicklung, unter besonderer Berücksichtigung des Holding- und Domizilprivileges, Hünenberg 1991).
  - 7 Staatsarchiv Zug, AA 161/48, Brief vom 14. 10. 1924 des Rechtsanwaltes Eugen Keller-Huguenin an den Zuger Regierungsrat Otto Henggeler.
  - 8 § 4 des Gesetzes betr. die Sonderbesteuerung juristischer Personen vom 15. Mai 1930; in Kraft per 15. Juli 1930.
  - 9 Das Abstimmungsergebnis vom 15. 5. 1930 im Kantonsrat ist mit 49 gegen 2 Stimmen so deutlich, dass die Redaktionskommission auf eine Textprüfung verzichtet.
  - 10 Andere Kantone wie etwa Freiburg haben eine degressive Tarifstruktur. Damit wollen sie vor allem für grosse Gesellschaften attraktiv sein – gemäss Stadler (wie Anm. 6), S. 74 f.
  - 11 Kantonale Einkommenssteuertarife im Vergleich mit den schweizerischen Durchschnittswerten.
  - 12 Staatsarchiv Zug, AA 161/48, Brief von Eugen Keller-Huguenin an Regierungsrat Otto Henggeler vom 14. 10. 1924.
  - 13 Zur Problematik der Domizilgesellschaft mehr in Stadler (wie Anm. 6).
  - 14 Der Souverän setzte allerdings der Institution im Frühling 1994 ein Ende. Die Emotionen vor (und nach) der Abstimmung gingen dermassen hoch, dass die amtierende Stadtbeobachterin aufgrund anhaltender Beschimpfungen die Stadt Zug fluchtartig verliess und der neu berufene Stadtbeobachter sein Amt gar nicht antrat.
  - 15 Forschungsinstitut für Wirtschafts- und Sozialpolitik (wie Anm. 4), S. 31 ff.