

Die Lex Bonny wurde auf den 1. Januar 2008 durch das neue Bundesgesetz über Regionalpolitik ersetzt. Die Frage, auf welche Gebiete die Bundessteuererleichterungen künftig anwendbar sein sollen, war lange Zeit offen. Die Frage der anwendbaren Gebiete ist für den international tätigen Steuerberater von grossem Interesse, weil sich die Lex Bonny im Laufe der Jahre auch als Steuerplanungsinstrument etabliert hat.

PIERRE-OLIVIER  
GEHRIGER  
CAROLA MONSCH

## LEX BONNY ALS STEUERPLANUNGS- INSTRUMENT – QUO VADIS? Wichtigsten Trumpf ohne Not verspielt

### 1. EINLEITUNG

**1.1 Bonny-Beschluss.** Mit dem Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen [1] (sog. «Bonny-Beschluss» [2]) von 1979 konnte der Bund Projekte der privaten Wirtschaft zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlich bedrohten Regionen durch Finanzbeihilfen und damit verknüpfte Steuererleichterungen fördern.

Es sollte damit nach der weltweiten Rezession von 1975, die sich damals auch in der Schweiz insbesondere in der Uhrenindustrie ausgewirkt hatte, ein Förderungsinstrument für strukturschwache Regionen geschaffen werden. Insbesondere sollten der Industriesektor erweitert und einseitige regionale Wirtschaftsstrukturen, dies insbesondere in Regionen mit hohem Anteil an Textil-, Maschinen- oder Uhrenindustrie, abgebaut werden [3].

### 1.2 Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Lex Bonny)

**1.2.1 Allgemeine Voraussetzungen der Lex Bonny.** Mit dem Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete [4] (im folgenden Lex Bonny genannt) wurde 1996 sodann eine Nachfolgeregelung in Kraft gesetzt. Idee war es wiederum, auf Ebene der Direkten Bundessteuern Steuererleichterungen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete zu ermöglichen. Bei der Einführung der Lex Bonny ging es allerdings nicht mehr in erster Linie darum, Regionen als einseitige Wirtschaftsstrukturen zu erkennen und die Monostrukturen entsprechend abzubauen, sondern es wurden vielmehr sämtliche Regionen unter Beizug von verschiedenen Kriterien analysiert und mit Förderungsmitteln unterstützt [5].

Auf kantonalen Ebene bestimmt das *Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)* [6], dass die Kantone auf dem Gesetzgebungsweg für Gesellschaften, die neu gegründet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen können (StHG Art. 23 Abs. 3 StHG). Diese Regelung wurde in sämtliche kantonale Steuergesetze aufgenommen, wird jedoch in der Praxis zum Teil sehr unterschiedlich gehandhabt [7].

Das *Bundesgesetz über die Direkte Bundessteuer (DBG)* [8] sieht hingegen grundsätzlich keine Möglichkeit der Steuererleichterung für neu gegründete Unternehmen vor. Mittels der Lex Bonny wurde ein Gesetz geschaffen, das neben anderen Förderungsinstrumenten auch das Instrument der Steuererleichterung bietet: Gemäss Art. 1 der Lex Bonny konnte der Bund Vorhaben der privaten Wirtschaft zur Schaffung und Neuausrichtung von Arbeitsplätzen in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten durch Bürgschaften und Steuererleichterungen fördern. Zudem konnte er Finanzhilfen an Institutionen und Projekte ausrichten, welche das Unternehmerpotenzial sowie die Investitions- und Innovationstätigkeit in wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten überbetrieblich fördern (überbetriebliche Finanzhilfen). Die Förderungsinstrumente der Lex Bonny zielten dabei auf Neuausrichtungen und Neugründungen Schweizer Unternehmen sowie die Ansiedlung ausländischer Unternehmen ab [9].

Die Vorhaben sollten innovativ und wertschöpfungsintensiv sein und – wie bereits vorab erwähnt – neue Arbeitsplätze schaffen oder bestehende Arbeitsplätze an die sich ändernden Gegebenheiten anpassen, so dass diese langfristig erhalten



PIERRE-OLIVIER GEHRIGER,  
DR. OEC. HSG,  
DIPL. STEUEREXPERTE,  
BISHER PARTNER KPMG AG,  
AB 1.2.08 PARTNER  
PESTALOZZI LACHENAL  
PATRY, ZÜRICH



CAROLA MONSCH,  
LIC. IUR. CONSULTANT,  
INTERNATIONAL  
CORPORATE TAX,  
KPMG AG, ZÜRICH

bleiben konnten [10]. Begünstigte dieser Unterstützungshilfen waren dabei industrielle Unternehmen oder produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, wobei letztere nur bei überdurchschnittlich hohem Investitionsgrad, grosser Wertschöpfung und einem überregionalen Absatzmarkt in den Genuss solcher Leistungen kommen konnten [11].

**1.2.2 Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete.** Als wirtschaftliche Erneuerungsgebiete galten gemäss Art. 1 der Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete [12] jene Regionen, bei welchen ein besonderer Strukturanpassungsbedarf bestand. Kriterien für eine strukturschwache Region waren Mangel an Arbeitsplätzen, unterdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung, aber auch Indikatoren wie Bevölkerungsdichte, Einkommen und Arbeitslosigkeit [13]. Voraussetzung war dabei allerdings stets, dass die Disparitäten und negativen Entwicklungen der einzelnen Gebiete nicht aus eigener Kraft ausgeglichen werden konnten [14].

**1.2.3 Förderungsinstrumente im einzelnen.** Strukturschwache resp. wenig entwickelte und wirtschaftlich benachteiligte Gebiete durften den Unternehmen Förderungsinstrumente wie Bürgschaften für Investitionskredite, Zinskostenbeiträge für Bankkredite (nur bis 2001), vollständige oder teilweise Befreiung von der direkten Bundessteuer sowie überbetriebliche Finanzhilfen anbieten.

Die Steuererleichterungen durften gemäss Art. 6 Abs. 1 der Lex Bonny allerdings nur dann eingeräumt werden, wenn auch der Kanton, in dem das Vorhaben ausgeführt wurde, dem Unternehmen Steuererleichterungen gewährte. Zudem sollten die Steuererleichterungen des Bundes nach Art, Umfang und Dauer höchstens denjenigen, die der Kanton dem Unternehmen gewährte, entsprechen. Des weiteren konnte der Antrag nur vom jeweils betreffenden Kanton ausgehen

und wurde von diesem an das *Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)* weitergeleitet [15].

**1.2.4 Bisherige Gebietsperimeter der Lex Bonny.** Im Sinne einer Vorbemerkung sei hier nochmals festgehalten, dass für die Steuerberater die Lex Bonny auch den Charakter eines Steuerplanungsinstrumentes hat, weswegen die Frage der anwendbaren Gebiete für diese wichtig ist.

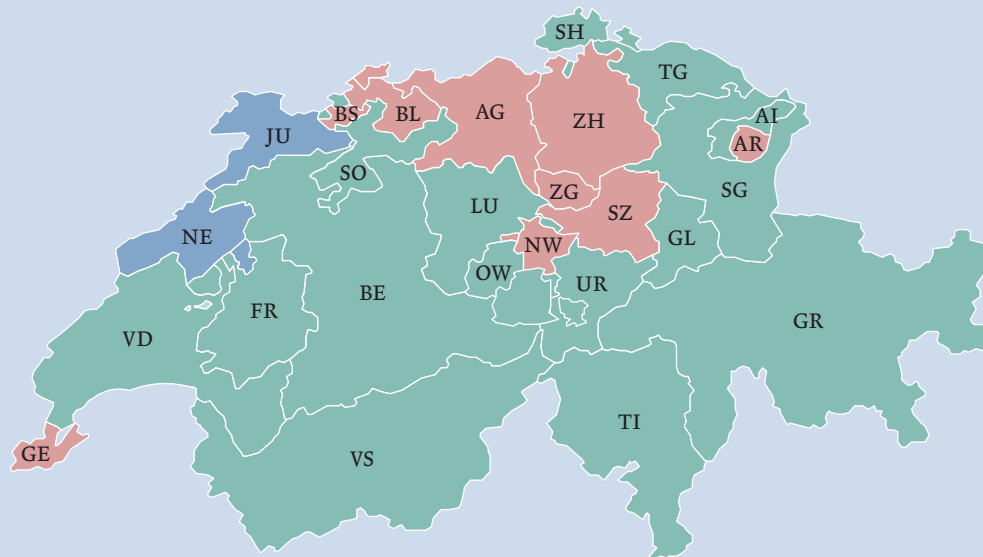
In der Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete [16] waren in Art. 1 jene Gebietsperimeter genannt, welche für die Steuererleichterung auf Bundesebene qualifizierten: Insgesamt 17 Kantone waren vollständig oder nur teilweise der Lex Bonny unterstellt: Bern, Luzern, Uri, Obwalden, Glarus, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura (*Abbildung 1*).

## 2. NACHFOLGEREGELUNG FÜR DIE LEX BONNY

**2.1 Parlament spricht sich für die Erhaltung der Idee Lex Bonny aus.** Ursprünglich war die Geltungsdauer der Lex Bonny auf lediglich 5 Jahre begrenzt. Das Parlament hat allerdings mit dem Bundesgesetz vom 23. März 2001 beschlossen, die Gültigkeit der Lex Bonny bis zum 30. Juni 2006 zu verlängern [17]. Mit Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 wurde sodann entschieden, die Geltungsdauer der Lex Bonny erneut zu verlängern, dies bis zum 31. Dezember 2008 [18].

Im Hinblick auf den zeitlichen Ablauf der Lex Bonny musste vorerst entschieden werden, ob und in welcher Form eine Weiterführung der Lex Bonny erfolgen sollte. Das Parlament hat mit der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes für Regionalpolitik – welches nunmehr die Lex Bonny bereits am 1. Januar 2008 abgelöst hat – am 6. Oktober 2006 entschieden, das Instrument der Steuererleichterung auf

Abbildung 1: DIE BISHERIGEN GELTUNGSBEREICHE FÜR DIE LEX BONNY



■ Ganzer Kanton ■ Einzelne Bezirke oder Gemeinden des Kantons ■ Keine Lex Bonny

Quelle: KPMG

Bundesebene für strukturschwache Gebiete weiterzuführen. Mit der Befürwortung einer solchen Förderungspolitik hat es im Prinzip einen sehr wichtigen Stein gesetzt. Offen blieben zu diesem Zeitpunkt die uns interessierende «Hauptfrage», nämlich, welche Gebiete in Zukunft noch als «strukturschwach» im Sinne der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete gelten sollten.

**2.2 Studie der Credit Suisse.** Das Seco liess sodann von der *Credit Suisse* eine Studie erstellen. Daraus sollte hervorgehen, inwieweit sich die Lex Bonny in der Vergangenheit bewährt hatte, also inwieweit dadurch tatsächlich neue Arbeitsplätze geschaffen und damit die betreffenden Gebiete wirtschaftlich aufgewertet werden konnten. In dieser Studie der Credit Suisse wurden bisherige Indikatoren untersucht und sogleich Verbesserungsvorschläge für eine künftige Beurteilung im Zusammenhang mit der Qualifikation solcher wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete präsentiert [19]. Faktoren wie Pro-Kopf-Einkommen sowie Wertschöpfung, effektive Steuerbelastung für natürliche und juristische Personen, verkehrstechnische Erreichbarkeit, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung, Einkommenssituation sowie Arbeitslosigkeit wurden herangezogen [20].

Aus der Studie resultierten drei Varianten für eine mögliche Neugestaltung der Gebietsperimeter: eine Minimalvariante, welche lediglich jene Gebiete vorsah, die einen Bevölkerungsanteil von 4,4% ausmachten. Damit wären lediglich 12% der Regionen erfasst. Die mittlere Variante umfasste Gebiete, deren Bevölkerungsanteil 7,9% ausmachten, womit 19% der Regionen qualifizieren würden, und die Maximalvariante, welche etwa der bisherigen Situation entsprach, würde sämtliche Gebiete erfassen, deren Bevölkerungsanteil 15,6% betrug. Danach würden 28% der Regionen in der Maximalvariante enthalten sein [21].

**2.3 Reaktionen im Vorfeld der Entscheidung des Bundesrates.** Diese Studie hat in einzelnen Kreisen hohe Wellen geschlagen. Kantone, welche bis anhin im Anwendungsbereich der Lex Bonny waren, Steuerberatungsfirmen, kantonale Wirtschaftsförderungen sowie einzelne Wirtschaftsverbände, wie beispielsweise die Schweizerisch-Amerikanische Handelskammer, sahen ein wichtiges Steuerplanungsinstrument in Frage gestellt und damit die Gefahr einer Standortverschlechterung.

Dennoch unterbreitete das Seco, basierend auf den Ergebnissen der Studie der Credit Suisse, dem Eidg. *Volkswirtschaftsdepartement (EVD)* den Vorschlag zur Reduktion der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete. Das EVD eröffnete sodann die Anhörung zum Verordnungsentwurf sowie zu den in Zukunft als wirtschaftliche Erneuerungsgebiete vorgesehenen Gebietsperimetern. Die Kantone konnten im Rahmen einer Vernehmlassung zwischen Juli bis September 2007 Stellung nehmen.

Die Reaktionen der Kantone fielen unterschiedlich aus, so z. B. wie folgt [22]:

→ Die Westschweizer Kantone schlugen vor, den bis anhin gültigen Perimeter beizubehalten, mit der Anpassung, dass der Genferseeraum von der begünstigten Region ausge-

schlossen würde. → Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen und Tessin forderten hingegen, stärker von diesen bis anhin geltenden Bestimmungen profitieren zu können. → Der Kanton Bern befürwortete die Maximalvariante der Credit Suisse, wäre jedoch auch mit der Beibehaltung der bis anhin geltenden Gebietsperimeter einverstanden gewesen. → Die Kantone Glarus, Graubünden, Thurgau und Uri akzeptierten die in der Vernehmlassung gegebene mittlere Variante. → Die bis anhin nicht von der Lex Bonny berücksichtigten Kantone Zürich, Aargau, Appenzell Innerrhoden, Basel Stadt, Genf, Nidwalden, Schwyz und Zug haben sich für eine restriktive Nutzung der Bestimmungen ausgesprochen.

Durch das Vernehmlassungsverfahren wurde deutlich, dass vor allem die finanzstarken Kantone, allen voran Zürich und Zug, welche bis anhin von der Lex Bonny keinen Gebrauch machen konnten, die Minimalvariante befürworteten. Danach sollten lediglich abgelegene Bergregionen vom Förderungsinstrument profitieren können. Sie kritisierten vor allem, dass die der Lex Bonny unterstehenden Kantone anderen Gegenden der Schweiz Firmen und damit Arbeitsplätze abspenstig machten [23]. Man sprach von einer «innerschweizerischen Verfälschung des Wettbewerbs». Zudem könne es nicht sein, dass Gebiete gefördert werden sollen, die von Zürich aus innert einer Stunde erreichbar seien, so Bruno Sauter vom kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit Zürich [24].

Am 5. November 2007 haben die Kantone Zürich, Zug, Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Nidwalden und Schwyz eine gemeinsame Medienkonferenz abgehalten und an der bestehenden Lex Bonny Kritik geübt [25]: Sie sahen eine Verwässerung der Grundsätze der Lex Bonny, denn die bisherige Praxis habe eine Wanderung von Unternehmen innerhalb der Schweiz zur Ausnützung der Steuererleichterung ermöglicht [26]. Zudem wollten sie die Lex Bonny im Zusammenhang mit der *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)* als ganz abgeschafft sehen und dadurch eine aus ihrer Sicht bestehende Doppelspurigkeit vermeiden [27].

Hingegen verurteilten jene Kantone, welche bis anhin teilweise oder gar vollständig von der Lex Bonny profitieren konnten, einen solchen Gebietskahlschlag und wollten an der bisherigen Aufteilung der Gebietsperimeter festhalten.

Auch einzelne kantonale Wirtschaftsförderungen haben sich vehement gegen eine Verkleinerung der Gebietsperimeter gewehrt und sich für eine Weiterführung der bisherigen Strategie eingesetzt: «Um im internationalen Standortwettbewerb mitzuhalten, sind wir auf die Steuererleichterungen angewiesen», so *Marcus Cajacob* von der Wirtschaftsförderung des Kantons Schaffhausen [28]. Dank solcher Zugeständnisse sei es dem Kanton Schaffhausen gelungen, seit 1999 rund 20 neue Produktionsbetriebe und Headquarters anzusiedeln.

Auch weitere kantonale Wirtschaftsförderungen sowie Beratungsfirmen sahen durch die Verkleinerung der Gebietsperimeter die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz geschwächt und befürworteten die Beibehaltung der bisherigen Förderungsstrategie oder wollten gar eine Erweiterung auf sämtliche Regionen der Schweiz [29]. So sah beispielsweise



Martin Naville, CEO der Schweizerisch-Amerikanischen Handelskammer, die Steuererleichterungen im internationalen Standortwettbewerb als überaus wichtiges Instrument [30].

**2.4 Entscheid des Bundesrates.** Der Bundesrat hat am 28. November 2007 entschieden und das Bundesgesetz über die neue Regionalpolitik und die dazugehörigen Verordnungen auf Anfang 2008 in Kraft gesetzt.

Die Voraussetzungen für die Gewährung der Steuererleichterungen des Bundes sind nach wie vor die gleichen. Steuererleichterungen können gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik [31] industriellen Unternehmen und produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben in den Anwendungsgebieten gewährt werden. Die Vorhaben müssen einen hohen Innovationsgrad, eine grosse Wertschöpfung sowie einen über die Grenze des Anwendungsgebietes reichenden Absatzmarkt nachweisen. Zudem müssen die Vorhaben eine besondere regionalwirtschaftliche Bedeutung aufweisen und ermöglichen, dass Arbeitsplätze geschaffen oder langfristig erhalten bleiben [32].

Gemäss Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik werden hingegen bei einer Verschiebung von Arbeitsplätzen von einem Kanton in einen anderen keine Steuererleichterungen gewährt [33].

Der Kreis der bis anhin geltenden Gebietsperimeter wurde deutlich enger gezogen:

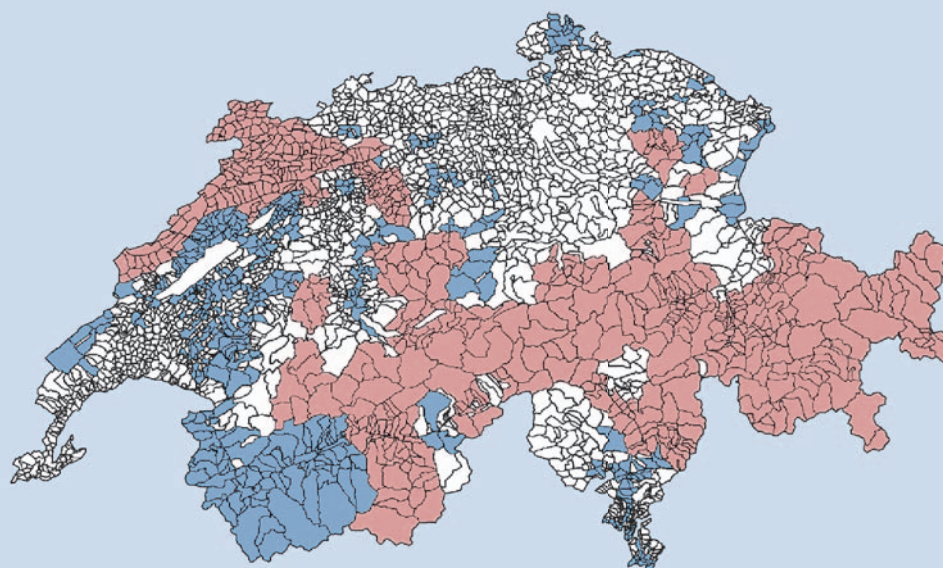
Neu sollen nur bestimmte Regionen der Kantone Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuchâtel, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Uri und Wallis zu den Lex-Bonny-Anwendungsgebiete

ten zählen. Die betreffenden Gebiete machen Regionen mit einem Bevölkerungsanteil von 10,1% aus. Einzig in den Kantonen Uri, Graubünden sowie Glarus wurden die Gebiete erweitert. Sechs Kantone (Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau und Waadt) fallen ganz heraus, lediglich der Kanton Jura bleibt zu 100% im Lex-Bonny-Gebietsperimeter drin (Abbildung 2).

Immerhin soll für die nächsten 3 Jahre noch eine Übergangslösung zum Zuge kommen. Gemäss Art. 13 Abs. 1 der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik können bis drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung auch in den Gebieten Steuererleichterungen bis zu 10 Jahre gewährt werden, die nach bisherigem Recht festgelegt waren. Es können in diesen Gebieten (Kanton Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau und Waadt) allerdings gemäss Abs. 3 lediglich 50% der maximal zulässigen Steuererleichterungen gewährt werden. Mit dieser Übergangslösung bis 2010 wird gemäss Bundesrätin Doris Leuthard den Bedenken der Lex-Bonny-Befürworter Rechnung getragen und ein «sanfter» Abschied von der bisherigen Lex-Bonny-Praxis ermöglicht [35].

Gemäss Bundesrätin Doris Leuthard soll bisher die Hilfe an Randgebiete gefruchtet haben, weshalb die Steuererleichterungen auch auf die 30 am wenigsten entwickelten Regionen beschränkt werden können [36]. Zudem relativierte sie vor den Medien die Bedeutung der Lex Bonny: 2006 seien lediglich 43 Gesuche bewilligt und dadurch 2346 Arbeitsplätze geschaffen worden, was weniger als 3% der 2006 insgesamt entstandenen Arbeitsstellen entspreche [37]. Grund

Abbildung 2: **DER NEUE GELTUNGSBEREICH FÜR DIE LEX BONNY**  
Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik



■ Anwendungsgebiete gemäss EVD-Verordnung vom 28. November 2007

■ Begünstigte Gebiete einer Übergangslösung bis Ende 2010 (mit maximalen Steuererleichterungen im Umfang von 50%)

Quelle: Seco [34]

für die Verkleinerung der Gebietsperimeter seien aber auch die Wettbewerbsverzerrungen, die es unter den verschiedenen Gebieten gegeben habe [38].

**2.5 Einige Reaktionen auf die Gebietsverkleinerung.** Im Folgenden sollen ohne Anspruch auf Vollständigkeit einige Reaktionen der betroffenen Kantone wiedergegeben werden:

*Denis Grisel*, Leiter der Wirtschaftsförderung des Kantons Bern, sieht den Kanton Bern insgesamt als Verlierer [39]. Auch *Lorenzo Zanetti* von der Wirtschaftsförderung Solothurn zeigt sich enttäuscht, Gemeinden mit Potenzial wurden nicht berücksichtigt [40].

Als Verlierer sehen sich aber auch andere Kantone. Im Kanton St. Gallen fallen nur noch Gemeinden im Toggenburg unter die Lex Bonny. Der St. Galler Volkswirtschaftsdirektor *Josef Keller* meint, dass man im Kanton St. Gallen in der Vergangenheit zwar nicht oft auf das Instrument der Lex Bonny zurückgegriffen habe, dass aber das Sarganserland keinesfalls aus der Förderung hätte entlassen werden dürfen [41].

Auch wurde die Studie der Credit Suisse in Frage gestellt. Die Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg erachtet diese als «unzuverlässig und mehr als fragwürdig» und sieht den Kanton Freiburg durch den Entscheid des Bundes als klar benachteiligt. Der Bund habe die statistischen Daten nicht berücksichtigt und sich einzig auf eine wenig transparente, wenig aussagekräftige und einseitige Studie der Credit Suisse gestützt. Dem Pro-Kopf-Einkommen werde beispielsweise kaum Bedeutung beigemessen [42].

Von der neuen Regelung ist auch das Unterwallis betroffen. *Jean-Michel Cina* von der Wirtschaftsförderung des Kantons Wallis ist bitter enttäuscht und erachtet den Ausschluss des Unterwallis aus dem Anwendungsgebiet der Lex Bonny als einen «Affront» [43] und argumentiert weiter: «Si on lui retire cet avantage concurrentiel, on lui coupe les jambes [44]!»

Auch im Kanton Tessin wurden «urbanere Gebiete» von der Lex Bonny ausgeschlossen. Dementsprechend wurde auch hier das Resultat als sehr unerfreulich erachtet: «Per il Ticino significa una perdita di competitività a livello di promozione economica», so *Arnoldo Coduri* von der Wirtschaftsförderung des Kantons Tessin [45].

Reaktionen kamen auch aus dem Kanton Schaffhausen: Im Gespräch mit Vertretern der Wirtschaftsförderung des Kantons Schaffhausen wurde deutlich, dass die Enttäuschung gross ist. Die «Schaffhauser Nachrichten» sprechen vom Verlust eines wichtigen Trumpfes [46].

Einer der Gewinnerkantone ist klar der Kanton Graubünden. Der Bündner Wirtschaftsdirektor *Eugen Arpagaus* zeigte sich über das Ergebnis höchst erfreut: Künftig soll der grösste Teil des Kantons von Steuererleichterungen profitieren können [47].

Zufrieden ist auch *Jacques Bloque* vom «service de l'économie» des Kantons Jura und spricht von der Wichtigkeit dieses Förderungsinstrumentes für den Kanton und zeigt sich über den Entscheid des Bundesrates erleichtert: «Le maintien du Jura dans la zone Bonny est un soulagement [48].»

Stark kritisiert wurde der Entscheid im Kanton Zürich, der sich ohnehin gegen die Lex Bonny aussprach [49]: *Bruno Sauter* vom Amt für Wirtschaft und Arbeit ist über die Wieder-

aufnahme des Begriffs «produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe» verärgert. Auf diese Umschreibung könne sich ja fast jede Firma berufen, dies sei keine seriöse Basis für eine staatliche Unterstützung [50].

### 3. WÜRDIGUNG DER GEBIETSVERKLEINERUNG

**3.1 Evaluation der Lex Bonny für die Periode von 1996 bis 2003 durch das Seco.** Gemäss einer vom Seco verfassten Evaluation wurden dank der Lex Bonny allein zwischen 1996 und 2003 in den 17 begünstigten Kantonen 297 Unternehmensprojekte unterstützt, die ein Investitionsvolumen von CHF 2,8 Mrd. aufweisen. Durch diese Projekte konnten rund 11 900 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden. Der Kanton Neuenburg hat gemäss Seco-Evaluation am häufigsten vom Beschluss Gebrauch gemacht: Aufgrund des Bonny-Beschlusses konnten 75 Projekte mit einem Investitionsvolumen von CHF 920 Mio. realisiert werden [51].

Gemäss diesem Evaluationsbericht des Seco sollen die Wirkungen der Steuererleichterungen schwierig zu analysieren sein: Die Auswirkungen für die begünstigten Kantone seien im allgemeinen positiv zu beurteilen, würden jedoch durch die Steuerausfälle der anderen Kantone relativiert [52]. In der Westschweiz, wo die Lex Bonny häufiger eingesetzt wurde, seien die Ansichten im Gegensatz zur Deutschschweiz mehrheitlich positiv. Der Bericht schlug vor, die Steuererleichterungen durch effiziente Instrumente zu ersetzen [53].

#### 3.2 Die Schweiz im Mittelfeld bei den Gewinnsteuern.

Nach einer im Jahre 2006 in 86 Ländern durchgeführten Studie ist die Schweiz bei den Gewinnsteuern nur Mittel-mass [54]. Acht der zwölf neuen EU-Mitgliedsländer sowie Irland, Island und einige andere europäische Staaten überholen die Schweiz im Gewinnsteuerstandortranking [55]. Allerdings sind in der Schweiz Ausnahmen von der Regelbesteuerung möglich, so z. B. durch Änderung der Bemessungsgrundlage (privilegiert besteuerte Gesellschaften, Prinzipalgesellschaft, Finance Branch usw.) sowie durch Steuererleichterungen bzw. Wirtschaftsförderungsmassnahmen. In der EU sind zwar Steuererleichterung nur im beschränkten Masse möglich (z. B. auf den kanarischen Inseln oder Madeira), jedoch sind in bestimmten Fällen Direktzahlungen möglich [56].

#### 3.3 Konsequenz für die Steuererleichterungen.

Wie oben erwähnt rangiert die Schweiz bei den Gewinnsteuern für ordentliche besteuerte Gesellschaften nur im Mittelfeld; ferner befinden sich die privilegiert besteuerten Gesellschaften auf dem «Radarschirm» der EU-Kommission. Dementsprechend haben die Steuererleichterungen unseres Erachtens im Rahmen der internationalen Steuerplanung an Bedeutung gewonnen, umso mehr als sie von der EU-Kommission nicht angegriffen wurden.

Die Steuerpraktiker wissen, dass im internationalen Kontext die Steuerbelastung für die Standortwahl fast immer ein sehr wichtiges Kriterium (wenn nicht sogar in Ausnahmefällen das einzige Kriterium!) darstellt. Für die meisten Multinationals sind die Steuern bereits zu Beginn einer Standort-

überprüfung ein «Knock-out-Kriterium»; ein attraktives Steuersystem allein reicht zwar nicht aus, um Unternehmen anzuziehen oder im Lande zu halten, aber wettbewerbsfähige

---

*«Die Steuerpraktiker wissen, dass im internationalen Kontext die Steuerbelastung für die Standortwahl fast immer ein sehr wichtiges Kriterium darstellt.»*

Steuersätze sind notwendig, um überhaupt als Standort in Frage zu kommen [57]. Die Multinationals sind stark dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt und müssen ihre Standortpolitik ständig überdenken, einschliesslich ihrer Aktivitäten in der Schweiz. Diese Entwicklung bietet der Schweiz die Chance, neue Unternehmen oder zusätzliche Geschäftsbereiche von bereits in der Schweiz tätigen Unternehmen anzuziehen. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr, Unternehmen oder einzelne Bereiche an andere Standorte zu verlieren [58]. Somit kann festgehalten werden, dass wettbewerbsfähige (d. h. möglichst tiefe) Steuersätze notwen-

dig sind, um überhaupt auf eine «Short List» von Multinationals bei der Standort-Evaluation zu kommen.

### 3.4 Lex Bonny als Steuerplanungsinstrument: Quo vadis?

Der internationale Steuerwettbewerb hat sich in den letzten Jahren verschärft. Die Stellung der Schweiz hat sich nach Ansicht der Autoren zwar nicht unbedingt verschlechtert, aber auch nicht wesentlich verbessert. Ausdruck dieser Verschärfung des Steuerwettbewerbs sind beispielsweise die starke Senkung der Gewinnsteuersätze in den letzten Jahren [59], die sehr kompetitiven Steuersätze in Osteuropa und natürlich die zunehmende Globalisierung, die die Bindungen an traditionelle Standorte wie die Schweiz gelockert hat und laufend weiter lockert. Aus dieser Perspektive ist es äusserst

---

*«Der internationale Steuerwettbewerb hat sich in den letzten Jahren verschärft.»*

bedauerlich, dass die Schweiz einen derart wichtigen Trumpf im internationalen Wettbewerb freiwillig aus der Hand gegeben bzw. praktisch wirkungslos gemacht hat. Nach An-



sicht der Autoren kommt die Reduktion der qualifizierenden Gebiete auf Randregionen mindestens im internationalen Kontext fast einer Aufgabe dieses Steuerplanungsinstrumentes gleich. Die internationalen Firmen lassen sich gerne in der Nähe von urbanen Zentren nieder, von wo ein inter-

*«So verständlich die Reduktion der Gebiete aus ordnungspolitischer Sicht mitten in einer Zeit konjunktureller Hochblüte erscheinen mag, so unverständlich ist dieser Schritt im gegenwärtigen internationalen Umfeld für den international tätigen Steuerpraktiker.»*

nationales Umfeld inkl. internationaler Schulen in etwa einer halben Stunde zu erreichen ist. Durch die Gebietsverkleinerung ist das bis auf wenige Ausnahmefälle (z. B. Delémont/JU ist etwa eine halbe Stunde von Basel entfernt) nicht mehr möglich.

So verständlich die Reduktion der Gebiete aus ordnungspolitischer Sicht mitten in einer Zeit konjunktureller Hochblüte erscheinen mag, so unverständlich ist dieser Schritt im gegenwärtigen internationalen Umfeld (Druck der EU auf Steuerprivilegien, jedoch kein Druck auf die Lex Bonny; Glo-

balisierung und zunehmende Bedeutung von Asien; Kostenbewusstsein der Multinationals; Konkurrenzstandorte wie Osteuropa oder Irland mit deutlich tieferen Kostenniveau u. a. m.) für den international tätigen Steuerpraktiker. Dies umso mehr, als dieser Trumpf ohne äussere Notwendigkeit [60] und vor allem ohne irgendeine Gegenleistung faktisch aus der Hand gegeben wurde.

Bleibt die Frage, wie sich diese Verkleinerung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete in Zukunft auf die Wirtschaft der Schweiz (insbesondere der betroffenen Gebiete) auswirken wird. Erste Veränderungen werden sich wohl nicht erst nach Ablauf der Übergangsfrist von 3 Jahren abzeichnen, sondern vielleicht schon vorher.

Weiteres Ungemach droht den Bundes-Steuererleichterungen gemäss Lex Bonny möglicherweise auch von einer anderen Seite, nämlich durch den NFA. Nachdem unter dem NFA der Ressourcenausgleich nicht auf den effektiven Steuerertrag der Kantone basiert, sondern auf einem möglichen Steuerpotential [61], könnten Kantone mit gewichtigen Lex-Bonny-Projekten wegen der damit verbundenen Steuerertragsfälle weniger Ressourcenausgleich erhalten [62].

Nach der Neubestimmung und Reduktion der künftigen Gebietsperimeter bleibt somit nur zu hoffen, dass sich dieser Kahlschlag nicht allzu negativ auf die Schweizer Wirtschaft auswirken wird und der Standort Schweiz trotz anderen Widrigkeiten wie dem «Steuerstreit» mit der EU, seine Attraktivität beibehalten kann. ■

**Anmerkungen:** 1) AS 1979 240. 2) Benannt nach dem damaligen Berner FDP Nationalrat und Direktor des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Jean-Pierre Bonny. 3) Vgl. dazu Schlussbericht des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) vom 8. November 2004; Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (nachfolgend «Schlussbericht Seco»), S. 22. 4) SR 951.93. 5) Schlussbericht Seco, S. 22. 6) SR 642.14. 7) Vgl. als Beispiel die zurückhaltende Praxis des Kantons Zürich in «Neue Zürcher Zeitung» vom 19.10.07. 8) SR 642.11. 9) Schlussbericht Seco, S. 28. 10) Vgl. Art. 3 Abs. 1 Lex Bonny. 11) Vgl. dazu Art. 3 Abs. 1 Lex Bonny sowie Art. 3 Abs. 2 der VO über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. 12) SR 951.931. 13) Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a.–c. der VO über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. 14) Vgl. dazu Studie der Credit Suisse vom 24. Mai 2007 «Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete» (nachfolgend «CS-Studie»), S. 6; zu lesen unter <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=13570>. 15) Vgl. Art. 7 der VO über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. 16) SR 951.931.1. 17) AS 2001 1911; BBl 2000 5653. 18) AS 2006 4301 4303; BBl 2006 231. 19) Vgl. dazu CS-Studie, S. 4 ff. 20) Vgl. dazu CS-Studie, S. 6. 21) Vgl. dazu CS-Studie, S. 14 ff. 22) Vgl. dazu Bericht der Seco über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens bei den Kantonen, 3. Oktober 2007 (nachfolgend «Seco-Bericht»), S. 2. 23) Neue Zürcher Zeitung vom 29.11.2007. 24) Vgl. Tages-Anzeiger vom 30.10.2007. 25) Vgl. Medienmitteilung der Volkswirtschaftsdirektionen der Kantone AG, BL, BS, NW, SZ, ZG, ZH vom 5.11.2007. 26) Basler Zeitung und Neue Zürcher Zeitung Online vom 5.11.2007. 27) Basler Zeitung

und Neue Zürcher Zeitung Online vom 5.11.2007. 28) Zitiert im Tages-Anzeiger vom 30.10.2007. 29) Vgl. Tages-Anzeiger vom 30.10.2007 sowie Seco-Bericht S. 4. 30) Vgl. Tages-Anzeiger vom 30.10.2007. 31) SR 901.0. 32) Vgl. Art. 4 der VO über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. 33) Vgl. Art. 6 der VO über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. 34) <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=de&msg-id=15966>. 35) Vgl. Tages-Anzeiger vom 29.11.2007 sowie Sarganserländer vom 29.11.2007. 36) Zürcher Oberländer vom 29.11.2007. 37) Neue Zürcher Zeitung vom 29.11.2007. 38) Walliser Bote vom 29.11.2007. 39) Solothurner Zeitung vom 29.11.2007. 40) Solothurner Zeitung vom 29.11.2007. 41) St. Galler Tagblatt vom 29.11.2007. 42) Vgl. Medienmitteilung der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Freiburg vom 29.11.2007. 43) Originalton: «C'est un affront», Überschrift in Le Nouveliste vom 29.11.2007. 44) Vgl. Le Nouveliste vom 29.11.2007. 45) Vgl. Giornale del Popolo vom 29.11.2007. 46) Schaffhauser Nachrichten vom 29.11.2007. 47) Sarganserländer vom 29.11.2007. 48) Le Quotidien Jurassien vom 29.11.2007. 49) Vgl. Medienmitteilung der Volkswirtschaftsdirektionen der Kantone AG, BL, BS, NW, SZ, ZG, ZH vom 5.11.2007. 50) Tages-Anzeiger vom 29.11.2007. 51) Evaluation des Seco betreffend Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss): Wichtigste Resultate, S. 1. 52) Allgemein fällt auf, dass die Auswirkungen der Lex Bonny vor allem im interkantonalen Steuerwettbewerb analysiert wurden, jedoch nicht im (unseres Erachtens viel wichtigeren) internationalen Wettbewerb. 53) Evaluation des Seco betref-

fend Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss): Wichtigste Resultate, S. 2. 54) Studie der KPMG «Corporate Income Tax Rate – A Trend Analysis», 2006. 55) Vgl. dazu Artikel in «Der Schweizer Treuhänder», 2006/12, «Gewinnsteuern – Schweiz belegt Mittelfeld im weltweiten Wettbewerb» von Pierre-Olivier Gehriger und Stefan Kuhn (nachfolgend Gehriger/Kuhn), S. 937 f.; sowie Artikel im ST 2007/9, «Steuerwettbewerb – Schweizer Steuersystem weiterhin kompetitiv» von Pierre-Olivier Gehriger und Johannes Rettig (nachfolgend Gehriger/Rettig), S. 676 ff. 56) Vgl. dazu Bericht im Tages-Anzeiger vom 8. November 2007: Direktzahlungen im Betrag von EUR 360 Mio. an das in Leipzig neu eröffnete BMW-Werk. Die Schweiz kennt nur in sehr beschränktem Masse Zahlungen an die Investoren; den Autoren ist ein Fall von Direktzahlungen von CHF 2,5 Mio. bekannt, was im schweizerischen Durchschnitt als sehr hoch bezeichnet werden muss. Allgemein kann gesagt werden, dass Direktzahlungen wirksamer sind als Steuererleichterungen. 57) Vgl. dazu Studie der Schweizerisch-Amerikanischen Handelskammer und der The Boston Consulting Group, Zürich, 2007, «Multinationale Gesellschaften in Bewegung: Wie die Schweiz im Standortwettbewerb gewinnen kann» (nachfolgend «Studie der AmCham/Boston Consulting»), S. 7 sowie S. 32. 58) Studie der AmCham/Boston Consulting, S. 7 ff. 59) Vgl. dazu Gehriger/Kuhn, S. 937 f.; Gehriger/Rettig, S. 676 ff. 60) Wenn dieser Trumpf nicht aus Gründen eines Druckes aus dem Ausland aus der Hand gegeben wurde, war es vielleicht aus Gründen des «interkantonalen Neides», d. h. des Druckes der Nicht-Lex-Bonny-Kantone? 61) Unter dem NFA sind alle Kantone mit einem Grundstock an finan-

ziellen Ressourcen ausgestattet. Damit soll die «Schere» zwischen armen und reichen Kantonen kleiner werden. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs bringt ein neues Instrument für den direkten Finanzausgleich: den sogenannten Ressourcenausgleich. Dieser ist das Herzstück des neu gestalteten Finanzausgleichs. Er nimmt die

finanzielle Leistungsfähigkeit eines Kantons als Ausgangspunkt. Der Ressourcenindex ist die Basis für den Ressourcenausgleich. Er ist das Mass für die mögliche Finanzstärke eines Kantons pro Einwohner. Der Ressourcenindex bildet das Ressourcenpotential eines Kantons pro Einwohner ab, im Verhältnis zum schweizerischen Mittel.

(Diese Anmerkung stützt sich auf die Ausführungen im Papier «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen – NFA», <http://www.nfa.ch/de/>). 62) Den Autoren ist ein konkreter Fall bekannt.

## RÉSUMÉ

# Lex Bonny – abandon d'un instrument de planification fiscale?

L'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement, mieux connu comme l'arrêté Bonny, a été abrogé par la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La question des régions bénéficiaires des allègements de l'impôt fédéral direct est restée longtemps en suspens et l'on a spéculé pendant de nombreux mois sur les variantes possibles. Le Conseil fédéral a pris sa décision le 28 novembre 2007 et défini le périmètre d'application de la loi. Ce point est de la plus haute importance pour les conseillers en fiscalité internationale car, au fil du temps, l'arrêté Bonny s'était imposé comme un instrument de planification fiscale.

### Réduction du périmètre d'application

Le 6 octobre 2006, en adoptant la loi fédérale sur la politique régionale – qui remplace l'arrêté Bonny depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 – le Parlement a décidé de reconduire au niveau fédéral les allègements fiscaux en faveur des régions structurellement défavorisées. La question principale pour nous autres experts fiscaux, à savoir quelles régions seront encore considérées comme des zones économiques en redéploiement, était alors restée ouverte.

Entretemps, le seco a confié au *Credit Suisse* le soin d'étudier les indicateurs utilisés jusque-là et de formuler des propositions pour améliorer le processus d'évaluation aboutissant à la qualification de «zone économique en redéploiement».

Dans certains milieux, cette étude a soulevé une véritable tempête. Des cantons bénéficiaires de l'arrêté Bonny, des entreprises de conseil fiscal, des offices

cantonaux de la promotion économique et certaines associations économiques comme la *Chambre de commerce américano-suisse*, craignaient une remise en cause de cet important instrument de planification fiscale, et par-là une détérioration des avantages de site.

Le seco s'est néanmoins basé sur les résultats de l'étude du *Credit Suisse* pour élaborer la proposition de réduction du périmètre des zones économiques en redéploiement qu'il a soumise au Département fédéral de l'économie (DFE).

Le Conseil fédéral a statué le 28 novembre 2007 et, la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale et ses ordonnances d'application ont pu ainsi entrer en vigueur début 2008.

Le périmètre des régions bénéficiaires a été considérablement redimensionné: désormais, seules quelques régions des cantons de Berne, de Glaris, des Grisons, de Lucerne, de Neuchâtel, de Soleure, de St-Gall, du Tessin, d'Uri et du Valais sont encore concernées. Ces régions représentent 10,1% de la population. Le champ d'application territorial a été élargi uniquement dans les cantons d'Uri, des Grisons et de Glaris, et six cantons (Appenzell Rhodes-Extérieures, Fribourg, Obwald, Schaffhouse, Thurgovie et Vaud) ont été entièrement exclus. Seul le canton du Jura reste intégralement dans le périmètre de la lex Bonny.

Néanmoins, une solution transitoire a été prévue pour les trois prochaines années. En effet, selon l'article 13 alinéa 1 de l'ordonnance concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale, des allègements fiscaux pourront encore être accordés dans les zones prévues par l'ancien droit pour une durée pouvant aller jusqu'à dix ans.

### Appréciation des changements

En ce qui concerne l'impôt sur le bénéfice des sociétés soumises à la taxation ordinaire, la Suisse se classe dans la moyenne. Pour ce qui est des sociétés bénéficiaires de privilèges fiscaux, elle se trouve dans la ligne de mire de l'UE. C'est pourquoi nous considérons que les allègements fiscaux ont gagné en importance dans le cadre de la planification fiscale internationale, ce d'autant que la Commission européenne ne les a jamais contestés. Les fiscalistes savent bien que, dans le contexte international, la charge fiscale est presque toujours un critère décisif lors du choix d'un site d'implantation. Ces dernières années, la concurrence fiscale s'est aussi accrue sur le plan international. Selon l'auteur, la position de la Suisse ne s'est pas forcément détériorée, mais elle ne s'est pas non plus sensiblement améliorée.

Dans cette optique, il est extrêmement regrettable que la Suisse se soit défaite d'un atout aussi important dans le jeu de la concurrence internationale et qu'elle l'ait ainsi rendu pratiquement inopérant. Si l'on peut concevoir que, du point de vue de la politique intérieure, il fallait réduire l'étendue des zones bénéficiaires en période de haute conjoncture, le fiscaliste international peine à comprendre la mesure dans le contexte international actuel (pressions américaines sur les privilèges fiscaux, mais pas sur l'arrêté Bonny; mondialisation et importance accrue de l'Asie; réduction des coûts des multinationales; concurrence de sites offrant des coûts nettement plus bas tels que l'Europe de l'Est ou l'Irlande, etc.). Et ce d'autant que cet atout a été joué sans pressions externes et surtout, sans aucune contre-prestation.

POG/CM/PB