

Einfache Anfrage Hartmann-Flawil vom 8. Januar 2016

Erste Entscheide im Ständerat zur Unternehmenssteuerreform III: Auswirkungen auf die Finanzen des Kantons St.Gallen sowie der Städte und Gemeinden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 8. Februar 2016

Peter Hartmann-Flawil wünscht in seiner Einfachen Anfrage vom 8. Januar 2016 Auskünfte über die finanziellen Auswirkungen der einzelnen bisher diskutierten Massnahmen der Unternehmenssteuerreform III (nachfolgend USR III) für den Kanton St.Gallen. Zudem möchte er wissen, welche Nettobelastung dem Kanton St.Gallen je nach Ausgestaltung der neuen kantonalen Gewinnsteuersätze sowie der Ausgleichsmassnahmen in Aussicht stehen und bei welchen Bereichen und in welchem Ausmass auch die Städte und Gemeinden von den Ertragsausfällen betroffen sind.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Gewinne von Holdinggesellschaften, Verwaltungsgesellschaften und gemischten Gesellschaften werden auf Stufe Kanton privilegiert besteuert. Diese sogenannten Statusgesellschaften müssen im Zuge der internationalen Bestrebungen und zur Erhaltung der schweizerischen Steuerordnung abgeschafft werden. Mit der USR III soll die Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz erhalten bleiben und der Abwanderung der Statusgesellschaften ins Ausland entgegengewirkt werden.

Der Bundesrat hat am 5. Juni 2015 die Botschaft zur USR III verabschiedet (BBI 2015, 5069). Sie umfasst neben steuerpolitischen auch finanzpolitische Massnahmen. Die allfällige Anpassung der kantonalen Gewinnsteuersätze ist nicht Teil der Reform, da dieser Entscheid über die Höhe des kantonalen Gewinnsteuersatzes in der alleinigen Kompetenz der Kantone liegt. Im Rahmen der Reform soll bei den kantonalen Steuern neu eine Patentbox eingeführt werden. Weiter sollen die Kantone die Möglichkeit haben, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen und gezielte Erleichterungen bei der Kapitalsteuer einzuführen. Zur Stärkung der Steuersystematik sollen weitere steuerliche Massnahmen ergriffen werden, wie eine einheitliche Regelung für die Aufdeckung stiller Reserven, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital und die Anpassung des Teilbesteuerungsverfahrens. Zudem sollen Ausgleichsmassnahmen an die Kantone ausgerichtet werden und der Finanzausgleich soll den neuen steuerpolitischen Rahmenbedingungen angepasst werden.

Der Ständerat behandelte als Erstrat die USR III in der Dezembersession 2015. Er wich in den folgenden Punkten von der Botschaft des Bundesrates ab: Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer soll zusätzlich erhöht werden. Die Finanzierung dieser Erhöhung soll durch die Beibehaltung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital erfolgen, die der Bundesrat abschaffen wollte. Der Abzug für Forschung und Entwicklung wurde auf höchstens 150 Prozent begrenzt. Dem Wunsch der Kantone, die kumulierende Wirkung von Abzügen für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, Patentbox und gegebenenfalls von der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf 80 Prozent des Gewinns zu begrenzen, folgte der Ständerat jedoch nicht. Zudem möchte der Ständerat das Teilbesteuerungsverfahren nicht ändern. Keine Mehrheit fand auch der Antrag, die von der Wirtschaft gewünschte zinsbereinigte Gewinnsteuer in die Vorlage aufzunehmen.

Die folgenden Ausführungen betreffen den Stand nach der Beratung im Ständerat. Auf Massnahmen der USR III, die nicht zur Einführung vorgesehen sind, wird nicht im Detail eingegangen.

Im Frühjahr 2016 wird sich der Nationalrat als Zweitrat mit der Vorlage befassen.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Massnahmen der USR III für den Kanton St.Gallen basieren auf groben Schätzungen und auf statischer Basis, ohne Einbezug der zukünftigen Entwicklung.

a) Gewinnsteuersenkungen

Der Verbleib der Statusgesellschaften in der Schweiz ist unter anderem von der allgemeinen Steuerbelastung abhängig. Diese wird durch den Gewinnsteuersatz der direkten Bundessteuer und denjenigen des jeweiligen Kantons bestimmt. Weil die Gewinnsteuerbelastung auf Bundesebene (8,5 Prozent des Reingewinns nach Steuern) unverändert bleibt, werden einige Kantone ihre ordentliche Gewinnsteuerbelastung reduzieren müssen, wenn sie für Statusgesellschaften weiterhin international kompetitiv bleiben und deren Abwanderung verhindern wollen. Laut Botschaft rechnet der Bundesrat damit, dass die Kantone die Gesamtsteuerbelastung deutlich senken werden, um international kompetitiv zu bleiben.

Der kantonale Steuersatz für die Ermittlung der einfachen Steuer beträgt im Kanton St.Gallen heute 3,75 Prozent. Dies ergibt einen tatsächlichen Gesamtsteuersatz einschliesslich direkte Bundessteuer von 17,40 Prozent. Wenn der Steuersatz auf 3 Prozent (entspricht einem tatsächlichen Gesamtsteuersatz einschliesslich direkte Bundessteuer von 15,65 Prozent) gekürzt wird, ergeben sich für Kanton und Gemeinden Mindereinnahmen von rund 64,5 Mio. Franken. Sollte der Steuersatz um ein weiteres Prozent auf insgesamt 2 Prozent (entspricht einem tatsächlichen Gesamtsteuersatz einschliesslich direkte Bundessteuer von 13,19 Prozent) gekürzt werden, ist mit Mindereinnahmen von rund 150 Mio. Franken zu rechnen.

b) Step-Up – Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven

Nach der Abschaffung des Steuerprivilegs werden die bisherigen Statusgesellschaften auf Stufe Kanton neu ordentlich besteuert. Beim Statuswechsel können die betroffenen Firmen die stillen Reserven aus der Zeit der privilegierten Besteuerung offenlegen. Diese stillen Reserven einschliesslich des selbst geschaffenen Mehrwerts werden im Fall ihrer Realisation innert der nächsten fünf Jahre privilegiert besteuert. Die Steuereinnahmen sollen in dieser Periode in etwa auf dem gleichen Niveau wie bisher bleiben.¹ Nach Ablauf der gesonderten Besteuerung ist davon auszugehen, dass ohne weiterführende Massnahmen, wie z.B. Gewinnsteuersenkungen, mobiles Steuersubstrat verloren geht.

c) Patentbox

Der Anteil des Erfolgs aus Patenten und vergleichbaren Rechten, der auf dem Forschungs- und Entwicklungsaufwand des steuerpflichtigen Unternehmens beruht, wird mit einer Ermässigung von höchstens 90 Prozent in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns einbezogen. Die Kantone können geringere Ermässigungen vorsehen. Durch die Einführung der Patentbox ist mit Mindereinnahmen zu rechnen. Die Höhe der Ausfälle kann jedoch nicht verlässlich beurteilt werden, da noch nicht klar ist, wie die Patentbox letztlich ausgestaltet wird. Damit eine einheitliche Anwendung der Patentbox in den Kantonen sichergestellt wird, kann der Bundesrat die Ausgestaltung der Patentbox mittels Verordnung regeln.² Diese Verordnung liegt zurzeit noch nicht vor.

¹ Nach Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (BBI 2015, 5165).

² Nach Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III (BBI 2015, 5187).

d) Mehrfachabzug für F&E-Aufwand (Inputförderung)

Bei einer Inputförderung kann eine erhöhte steuerliche Abzugsfähigkeit von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen (nachfolgend F&E-Aufwand) erfolgen. Als Input bezeichnet werden in diesem Zusammenhang Investitionen in Forschung und Entwicklung. Konkret können Firmen, die Ausgaben für Forschung und Entwicklung verbuchen, diesen Aufwand mit einem Zuschlag (Quote) in der Steuererklärung als Kosten anrechnen. Der Ständerat hat den Abzug für Forschung und Entwicklung auf höchstens 150 Prozent begrenzt. Es entstehen Steuerausfälle je nach Höhe der Inputförderung; bei einer maximalen Abzugsfähigkeit des F&E-Aufwands von 150 Prozent entsprechen die prognostizierten Steuerausfälle für die Kantone bei einer statischen Betrachtung etwa 670 Mio. Franken.³ Der Kanton St.Gallen ist mit rund 25,5 Mio. Franken betroffen.⁴

e) Zinsbereinigte Gewinnsteuer (NID)

Bei der klassischen Gewinnsteuer können Zinsen auf Fremdkapital als geschäftsmässig begründeter Aufwand von der gewinnsteuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Das Konzept der zinsbereinigten Gewinnsteuer ergänzt den Abzug der Finanzierungskosten auf Fremdkapital um einen kalkulatorischen Zinsabzug auf dem Eigenkapital zwecks Erreichung der Finanzierungsneutralität. Durch diesen Zinsabzug soll jedoch nur eine überdurchschnittliche Eigenfinanzierung begünstigt werden. Der Bund sowie der Ständerat sahen aufgrund von Widerständen der Kantone und der Finanzdirektorenkonferenz von der zinsbereinigten Gewinnsteuer ab. Es ist aber anzunehmen, dass die zinsbereinigte Gewinnsteuer im Rahmen der weiteren parlamentarischen Beratung als Alternative zur Abschaffung der Emissionsabgabe wieder eingebracht wird. Die zinsbereinigte Gewinnsteuer soll auf Bundesebene obligatorisch eingeführt werden. Den Kantonen steht es frei, die zinsbereinigte Gewinnsteuer einzuführen. Bei einer Einführung haben die Kantone jedoch keine Ausgestaltungsmöglichkeiten der Massnahme. Falls der Nationalrat die zinsbereinigte Gewinnsteuer trotzdem einführen sollte, ist mit hohen Mindereinnahmen zu rechnen. Die Massnahme weist starke Mitnahmeeffekte aus, da sie auch für Unternehmungen wirkt, die bisher ordentlich besteuert wurden.

f) Begrenzung der steuerlichen Entlastung

Die Kantone möchten die kumulierende Wirkung von F&E-Abzügen, Patentbox und gegebenenfalls für die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf 80 Prozent des Gewinns begrenzen. Aus diesem Grund soll eine Maximalentlastung gesetzlich geregelt werden. Der Ständerat hat sich gegen diese Massnahme ausgesprochen. Die finanziellen Einsparungen durch die Begrenzung können nicht geschätzt werden, weil einerseits noch nicht klar ist, ob die zinsbereinigte Gewinnsteuer überhaupt eingeführt wird und weil andererseits die Ausgestaltung der Patentbox und das Risiko der kumulierten Wirkung der Massnahmen noch unklar sind.

g) Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren

Das Teilbesteuerungsverfahren wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eingeführt und trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Der Bundesrat möchte im Zuge der USR III die Massnahme verschärfen, was bei den Kantonen zu Mehreinnahmen führen würde. Der Ständerat hat jedoch Anpassungen beim Teilbesteuerungsverfahren abgelehnt.

³ Nach Erläuterndem Bericht vom 19. September 2014 zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (USR III) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), S. 29.

⁴ Der Bund berechnete die potentiellen Steuerausfälle für die gesamte Schweiz. Es wird davon ausgegangen, dass der Kanton St.Gallen mit rund 3,8 Prozent betroffen ist. Dieser Hilfsfaktor entspricht dem Anteil des Kantons St.Gallen aufgrund der Verteilung des vertikalen Ausgleichs auf die Kantone (Botschaft vom 5. Juni 2015 zum Unternehmenssteuerreformgesetz III [BBI 2015, 5112]). Als Plausibilisierungswert dient das Verhältnis des Anteils der direkten Bundessteuern der juristischen Personen des Kantons St.Gallen zu den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuern der juristischen Personen. Dieser Wert entspricht ebenfalls 3,8 Prozent.

h) Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital

Mit der vorliegenden Reform war geplant, die Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital abzuschaffen. Profitieren würden zuziehende Gesellschaften mit grossem Kapital, aber auch bereits im Inland ansässige Unternehmen mit grossen Investitionsvorhaben. Sie trägt überdies zur Verbesserung der Finanzierungsneutralität bei, da die Eigenkapitalfinanzierung nicht mehr zusätzlich mit der Emissionsabgabe belastet ist. Der Ständerat hat sich gegen eine Abschaffung der Emissionsabgabe ausgesprochen. Dies hat für den Kanton St.Gallen keine steuerlichen Auswirkungen, da nur der Bund betroffen ist.

2. Nachfolgend werden die Massnahmen des Bundes zur Gegenfinanzierung und die Nettobelastung, die dem Kanton St.Gallen in Aussicht stehen, aufgezeigt.

a) Vertikale Ausgleichsmassnahmen

Die steuerpolitische Stossrichtung der USR III sieht vor, dass der Bund den Kantonen durch vertikale Ausgleichsmassnahmen finanzpolitischen Handlungsspielraum verschafft, damit diese in der Lage sind, die ordentliche Unternehmenssteuerbelastung zu senken. Da die mit der Senkung der Gewinnsteuerbelastung verbundenen Einnahmeausfälle von Kantonen und Gemeinden dauerhafter Natur sind, sollen die vertikalen Ausgleichsmassnahmen ebenfalls dauerhaft sein. Finanziert werden die vertikalen Ausgleichsmassnahmen durch eine Erhöhung des Kantonsanteils der direkten Bundessteuern von heute 17 Prozent auf 21,2 Prozent.⁵ Gemäss neusten Berechnungen betragen die vertikalen Einnahmen für den Kanton St.Gallen 35,1 Mio. Franken je Jahr.⁶ Die Summe der vertikalen Ausgleichsmassnahmen wird auf Basis des jeweiligen Finanzplans berechnet und der Betrag ändert sich jährlich.

b) Anpassung des Ressourcenausgleichs

Die Abschaffung der Statusgesellschaften und die Einführung von neuen Besteuerungsformen machen Anpassungen bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs notwendig. Dem Kanton St.Gallen fließen daraus mutmasslich jährlich rund 58,5 Mio. Franken mehr zu.⁷ Die Mehreinnahmen sind mittels einer statischen Simulation von aktuellen NFA-Zahlen⁸ ermittelt worden und werden jährlich unterschiedlich hoch ausfallen.

c) Zeitlicher Aspekt

Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen und die Anpassungen beim Ressourcenausgleich wirken sich in verschiedenen Jahren zeitlich gestaffelt aus. Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen werden frühestens ab dem Jahr 2019 ausgerichtet. Aufgrund der Ausgestaltung des NFA werden die Mehreinnahmen aus dem Ressourcenausgleich frühestens im Jahr 2023 zu einem Drittel, im Jahr 2024 zu zwei Drittel und erst ab dem Jahr 2025 voll wirksam.

d) Rahmenbedingungen für das weitere Vorgehen

Die Regierung ist jedoch überzeugt, dass die oben erwähnte Nettobetrachtung (Steuersenkungen abzüglich Ausgleichsmassnahmen) zu kurz greift. Vielmehr ist die USR III auch aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive zu betrachten.

Wie schon im Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025» postuliert, will sich der Kanton St.Gallen mittel- und langfristig als attraktiver Unternehmens-, Arbeits- und Wohnstandort positionieren. Dazu sind einerseits attraktive Rahmenbedingungen zu schaffen, die für die Unternehmen ein gutes Umfeld bieten (z.B. Investitionen in den Bildungs- und Innovationsstandort). Andererseits ist auch eine kompetitive Steuerpolitik von grosser Bedeutung. Die

⁵ Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Curia Vista – Zusammenfassung, 15.049 Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 14. Dezember 2015.

⁶ Nach Mitteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich, vom 14. Dezember 2015.

⁷ Nach Mitteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich, vom 14. Dezember 2015.

⁸ NFA = Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Wirkung der Investitionen in den Wirtschaftsstandort kann nicht sichergestellt werden, wenn der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich steuerlich nicht attraktiv ist. Beides bedingt sich gegenseitig.

Zudem ist zu beachten, dass nicht nur durch die Senkung der Steuersätze die Steuereinnahmen zurückgehen. Dies ist auch der Fall, wenn Unternehmen mangels attraktivem steuerlichen Umfeld ihre Tätigkeit verlagern. Selbst wenn dem Staatshauhalt (wie in den anderen Kantonen auch) bei der erwähnten Nettobetrachtung ein Mittelabfluss droht, ist deshalb die USR III als Chance zu nutzen und so umzusetzen, dass der Kanton im interkantonalen Vergleich steuerlich attraktiv bleibt und sich damit ein Mittelabfluss durch wegziehende oder nicht mehr zuziehende Unternehmen begrenzen lässt.

Ein weiterer Vorteil eines kompetitiven Steuersatzes ist, dass gerade in unserem wirtschaftlich breit diversifizierten Kanton nicht nur Unternehmen ausgewählter, sondern aller Branchen von der Reform profitieren können. Dies ist entscheidend, denn rund 85 Prozent aller Arbeitsplätze werden von KMU verschiedenster Branchen angeboten. Die Regierung hat sich zum Ziel gesetzt, das Verhältnis von Wohnen zu Arbeiten von 2 zu 1 auf 2 zu 1,2 zu erhöhen, wozu sie den Unternehmen ein Umfeld bieten möchte, in dem neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Um die bestehenden Arbeitsplätze erhalten und neue Arbeitsplätze schaffen zu können, sind die Unternehmen auf attraktive Rahmenbedingungen und ein gutes steuerliches Umfeld angewiesen. Deshalb wird sich der Kanton St.Gallen im interkantonalen und -nationalen Steuerwettbewerb zu behaupten haben. Dann besteht auch die berechtigte Hoffnung, dass die Unternehmen einen Teil ihrer Steuerersparnis wieder am bestehenden Standort im Kanton St.Gallen investieren. Dies ist zusammen mit den Massnahmen aus dem Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025» äusserst wichtig, um den Wissens-, Innovations- und Werkplatz nachhaltig zu stärken und Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen.

Die Regierung wird in der ersten Hälfte 2016 die Stossrichtung festlegen, wie die USR III im Kanton umgesetzt werden soll. Sie wird die Steuerstrategie nach den Bedürfnissen der Unternehmen und nach den finanziellen Möglichkeiten des Kantons und der Gemeinden ausrichten.

3. Von allfälligen Mindereinnahmen sind die Kantone, die Gemeinden und die Kirchen betroffen. Die Höhe der Mindereinnahmen hängt hauptsächlich vom Ausmass einer allfälligen Gewinnsteuersenkung ab. Die Grössenordnung der Ausfälle kann nicht beziffert werden, da noch nicht klar ist, welche Massnahmen definitiv eingeführt werden. Im Weiteren ist nicht abschätzbar, ob wegen der USR III Steuersubstratsverluste entstehen und wie hoch diese ausfallen.