

Interpellation SP-GRÜ-Fraktion vom 7. Juni 2016

Unternehmenssteuerreform USR III: Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. September 2016

Die SP-GRÜ-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 7. Juni 2016 nach definitiven oder wenigstens annäherungsweise Zahlen zu Ertragsausfällen bzw. zu zusätzlichen Einnahmen nach der inzwischen durch die eidgenössischen Räte verabschiedeten Unternehmenssteuerreform III (USR III). In diesem Zusammenhang bittet sie die Regierung um Beantwortung diverser Fragen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die eidgenössischen Räte haben die USR III in der Schlussabstimmung vom 17. Juni 2016 verabschiedet. Die USR III strebt hauptsächlich drei Ziele an: die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz des schweizerischen Steuerregimes, die Gewährleistung einer weiterhin kompetitiven Unternehmenssteuerbelastung und die Sicherung der finanziellen Ergiebigkeit der Gewinnsteuer für Bund, Kantone und Gemeinden (vgl. Botschaft des Bundesrates, BBl 2015, 5071). Das erste Ziel soll durch die Abschaffung der mit den internationalen Standards nicht mehr vereinbaren Steuerregimes erreicht werden; es sind dies die Holding-, Verwaltungs- sowie gemischten Gesellschaften auf Stufe Kanton und die Praxis zur Prinzipalbesteuerung sowie zur Swiss Finance Branch auf Stufe Bund. Um der Abwanderung der tief besteuerten Unternehmen mit steuerlichem Sonderstatus zu begegnen, wird den Kantonen ein «Werkzeugkasten» mit verschiedenen Ersatzmassnahmen zur Verfügung gestellt. Bei dem Reformpaket stehen folgende Massnahmen im Vordergrund:

- Patentbox («Outputförderung» von Forschung und Entwicklung): Der Ertrag aus Patenten und vergleichbaren Rechten, der auf dem Forschungs- und Entwicklungsaufwand der steuerpflichtigen Person beruht, wird reduziert besteuert, indem er mit einer Ermässigung von maximal 90 Prozent in die Berechnung des steuerbaren Reingewinns einbezogen wird; die Kantone können geringere Ermässigungen vorsehen (Art. 24a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [SR 642.14; abgekürzt StHG]). Auch bei selbständiger Erwerbstätigkeit kann von der Patentbox Gebrauch gemacht werden (Art. 8a StHG).
- Erhöhte steuerliche Abzugsfähigkeit von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen («Inputförderung» von Forschung und Entwicklung): Ausgaben für Forschung und Entwicklung sind nicht mehr nur zu 100 Prozent anrechenbar, sondern können mit einem Zuschlag von maximal 50 Prozent gegenüber den effektiven Kosten in der Steuererklärung geltend gemacht werden (Art. 25a Abs. 1 StHG). Der erhöhte Abzug steht auch selbständig Erwerbenden zu (Art. 10a StHG).
- Zinsbereinigte Gewinnsteuer: Im Gegensatz zum geltenden Recht, wo nur Zinsen auf Fremdkapital als geschäftsmässig begründeter Aufwand von der Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind, wird bei der zinsbereinigten Gewinnsteuer der Abzug der Finanzierungskosten auf Fremdkapital um einen kalkulatorischen Zinsabzug auf dem Eigenkapital ergänzt, um damit Finanzierungsneutralität zu erreichen. Der zusätzliche Abzug ist aber nur auf dem überschüssigen Eigenkapital – dem sogenannten Sicherheitseigenkapital – möglich (Art. 25 Abs. 1 Bst. f StHG). Der kalkulatorische Zinssatz richtet sich nach der Rendite von zehnjährigen Bundesobligationen. Unter gewissen Voraussetzungen kann ein dem Drittvergleich entsprechender Zinssatz geltend gemacht werden.

- Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17,0 Prozent auf 21,2 Prozent: Da die obgenannten Ersatzmassnahmen nicht ausreichen dürften, um bestimmte mobile Tätigkeiten in der Schweiz zu halten und der Gewinnsteuersatz bei der direkten Bundessteuer überdies unverändert bleibt, wird der Anteil, den die Kantone für die Veranlagung und den Bezug der direkten Bundessteuer erhalten, erhöht (Art. 196 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [SR 642.11; abgekürzt DBG]). Dadurch soll das finanzielle Gleichgewicht zwischen Bund und Kantonen gewahrt und den Kantonen der notwendige Spielraum für allgemeine Gewinnsteuersenkungen verschafft werden.
- Zudem ist eine Anpassung des Finanzausgleichssystems des Bundes (NFA, Ressourcenausgleich) notwendig. Mit einer Abschaffung der Steuerstatus würden in- und ausländische Erträge mit dem vollen Gewicht in die Berechnung des Ressourcenpotentials eingehen. Ohne Anpassungsmassnahmen hätte dies massive Verwerfungen zur Folge (insbesondere ein deutlich höheres Ressourcenpotential der Kantone mit vielen Statusgesellschaften), ohne dass sich die Wirtschaftskraft der Kantone real wesentlich ändert. Mit der Schaffung neuer Gewichtungsfaktoren (Zeta-Faktoren) soll diesen veränderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden.

Einzelne Massnahmen sind obligatorisch, andere sind fakultativ. Zur Einführung einer Patentbox sind die Kantone verpflichtet. Freiwillig sind demgegenüber der erhöhte Abzug für Forschungs- und Entwicklungskosten und aufgrund der Tarifautonomie der Kantone natürlich auch allgemeine Gewinnsteuersenkungen. Gleiches gilt für die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer. Sollte aber ein Kanton von diesem Instrument Gebrauch machen, ist er im Gegenzug gehalten, Erträge aus massgeblichen Beteiligungen zu mindestens 60 Prozent in die Bemessungsgrundlage einzu beziehen (Art. 25 Abs. 1 Bst. f StHG). Für den Kanton St.Gallen hätte dies einen Systemwechsel zur Folge: Er nimmt in seinem Steuergesetz (sGS 811.1) die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Gesellschaft und Beteiligungsinhaber nicht durch eine Reduktion der Bemessungsgrundlage vor (Teileinkünfteverfahren), sondern Erträge aus Beteiligungen von mindestens 10 Prozent werden zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert (Halbsatzverfahren).¹ Das Halbsatzverfahren hat sich im Kanton St. Gallen bewährt und ist steuersystematisch eine sachgerechte Lösung. Bedeutsam ist sodann, dass das Total der steuerlichen Ermässigung aus zinsbereinigter Gewinnsteuer, Patentbox und Inputförderung begrenzt wird: Die gesamte Ermässigung aus diesen Massnahmen darf nicht mehr als 80 Prozent betragen (Art. 25b StHG).

Für die Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen sieht das Steuergesetz einen Steuersatz von 3,75 Prozent in Form einer einfachen Steuer zu 100 Prozent vor, wobei sich die tatsächliche Höhe der Belastung zunächst nach dem kantonalen Steuerfuss bestimmt. Dieser wird indessen zusätzlich erhöht um einen Zuschlag von 220 Prozent der einfachen Steuer, an dem die politischen Gemeinden mit einem Anteil von 130 Prozent partizipieren. Die Kirchgemeinden erhalten vom Zuschlag 22,5 Prozent. Diese werden dem katholischen und dem evangelischen Konfessionsteil nach dem Verhältnis der Konfessionszugehörigkeit der Wohnbevölkerung zugeschrieben. Der verbleibende Anteil am Zuschlag von 67,5 Prozent erhält der Kanton.

¹ Das Gesagte sei an einem Beispiel veranschaulicht: Ein Alleinaktionär bezieht aus der Gesellschaft einen Lohn von Fr. 200'000.-, zusätzlich erhält er von der Gesellschaft eine Dividende von Fr. 100'000.-. Beim Halbsatzverfahren wird die gesamte Dividende besteuert, jedoch nur zur Hälfte des auf das Gesamteinkommen (Fr. 300'000.-, ohne Berücksichtigung von Abzügen) anwendbaren Steuersatzes; beim Teileinkünfteverfahren mit einer Reduktion von 40 Prozent wird demgegenüber die Dividende nur zu 60 Prozent besteuert, d.h. das steuerbare Einkommen beträgt Fr. 260'000.- (ohne Berücksichtigung von Abzügen).

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nachfolgend werden die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Teilbereiche der USB III sowie die Massnahmen des Bundes zur Gegenfinanzierung aufgezeigt. Bei den Zahlen handelt es sich um Hochrechnungen auf Basis einer statischen Betrachtung. Mögliche dynamische Faktoren und Auswirkungen lassen sich im Zahlenwerk nicht abbilden.

Massnahmen	Statische finanzielle Auswirkungen auf Kanton, Gemeinden und Kirchen
Abschaffung kantonale Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften mit Regelung zur Aufdeckung stiller Reserven (Step-Up)	nach Ablauf der privilegierten Besteuerung abhängig von den gewählten Massnahmen ¹⁾
Einführung einer obligatorischen Patentbox	vorübergehend Mindereinnahmen, danach offen ²⁾
Einführung der Inputförderung (freiwillig für Kantone)	-25 Mio. Franken ³⁾
Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer (NID) auf überdurchschnittlichem Eigenkapital (freiwillig für Kantone)	-1,1 bis -11 Mio. Franken ⁴⁾
Bei Einführung des NID müssen Erträge aus massgeblichen Beteiligungen zu mind. 60 Prozent besteuert werden (Wechsel vom Halbsatzverfahren zum Teileinkünfteverfahren)	+5,8 Mio. Franken ⁵⁾
Entlastungsbegrenzung auf max. 80 Prozent	Mehreinnahmen ⁶⁾
Erhöhung Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 21,2 Prozent	+35 Mio. Franken ⁷⁾
Anpassung des Bundesfinanzausgleichs (NFA)	+58 Mio. Franken ⁸⁾

¹⁾ Nach der Abschaffung des Steuerprivilegs werden die bisherigen Statusgesellschaften neu ordentlich besteuert. Die stillen Reserven, die unter dem kantonalen Steuerregime entstanden sind, werden im Fall ihrer Realisation innert 5 Jahren nach dem Statuswechsel privilegiert besteuert. Die Steuereinnahmen sollen in dieser Periode in etwa auf gleichem Niveau wie bisher bleiben. Nach Ablauf der 5-jährigen Frist sind die finanziellen Auswirkungen abhängig von den gewählten Massnahmen.

²⁾ Mindereinnahmen entstehen aus den bisher ordentlich besteuerten Gewinnen, welche neu für die Patentbox qualifizieren. Demgegenüber bleibt die Belastung bei bisher privilegiert besteuerten Gewinnen in etwa gleich hoch, soweit diese in die Patentbox eingehen. Für die übrigen bisher privilegiert besteuerten Gewinne vermag die gesonderte Besteuerung der nach dem Wegfall der kantonalen Steuerstatus realisierten stillen Reserven den Anstieg der Belastung temporär zu dämpfen. Nach Auslaufen der fünfjährigen Übergangsregelung ist offen, ob insgesamt Mehr- oder Mindereinnahmen resultieren. Die Höhe der Mehr- oder Mindereinnahmen kann insbesondere deshalb 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, wird der Bundesrat die Ausgestaltung der Patentbox mittels Verordnung regeln (Art. 24a Abs. 4 StHG). Diese Verordnung liegt zurzeit noch nicht vor.

³⁾ Es entstehen Steuerausfälle je nach Höhe der Inputförderung. Bei einer maximalen Abzugsfähigkeit des Forschungs- und Entwicklungsaufwands von 150 Prozent entsprächen die prognostizierten Steuerausfälle gemäss Schätzung des Bundes für die Kantone bei einer statischen Betrachtung etwa 670 Mio. Franken. Der Bund berechnete die potentiellen Steuerausfälle für sämtliche Kantone. 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 [BBl 2015, 5112]). Die Berechnung beruht auf dem Verhältnis des Anteils der direkten Bundessteuer der juristischen Personen des Kantons St.Gallen zu den gesamten Einnahmen der direkten Bundessteuern der juristischen Personen. Der Kanton St.Gallen ist mit rund 25 Mio. Franken betroffen.

4) Gemäss Schätzungen des Bundes betragen die Mindereinnahmen für die Kantone und die Gemeinden 50 Mio. Franken (falls kein Kanton die Massnahme einführt) und 290 Mio. Franken (falls alle Kantone die Massnahme einführen). Die Berechnung beruht auf der Basis einer unterstellten Rendite für 10-jährige Bundesobligationen von 2,5 Prozent. Liegt die Rendite bei Einführung der Zinsbereinigung weiterhin unter 2,5 Prozent, fallen die Mindereinnahmen niedriger aus. Unter gewissen Voraussetzungen kann ein dem Drittvergleich entsprechender Zinssatz geltend gemacht werden. Für die Berechnung der Ausfälle für den Kanton St.Gallen wurde wiederum mit einem Hilfsfaktor von 3,8 Prozent gerechnet. Es ist davon auszugehen, dass bei einer dynamischen Betrachtungsweise viel höhere, nicht abschätzbare Ausfälle entstehen können.

5) Für die Berechnung werden die geschätzten Mehreinnahmen von rund 2,18 Mio. Franken (einfache Steuer) mit dem gewogenen Gesamtsteuerfuss der natürlichen Personen (für Kanton, Gemeinden und Kirchen des Kantons St.Gallen) von 267 Prozent multipliziert.

6) Es ist aus statischer Sicht mit einer Reduktion der Entlastung zu rechnen, wenn die Massnahme die Mindereinnahmen aus der Patentbox, der Inputförderung und der zinsbereinigten Gewinnsteuer reduziert. Es wird darum einnahmenseitig mit einem Plus gerechnet. Die dynamischen finanziellen Auswirkungen werden massgebend dadurch beeinflusst werden, inwieweit die betroffenen Unternehmen Wege finden, die Massnahme mittels geeigneter Steuerplanungsmassnahme, zu vermeiden.

7) Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17 Prozent auf 21,2 Prozent (vertikaler Ausgleich, gemäss jüngsten Berechnungen des Bundes: Mehreinnahmen für den Kanton St.Gallen von 35 Mio. Franken je Jahr ab 2019).

8) Die Abschaffung der Statusgesellschaften und die Einführung von neuen Besteuerungsformen machen Anpassungen bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs notwendig (Schaffung neuer Gewichtungsfaktoren). Dem Kanton St.Gallen fliessen daraus mutmasslich jährlich rund 58 Mio. Franken mehr zu (Mitteilung der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Sektion Finanzausgleich, vom 14. Dezember 2015). Aufgrund der Ausgestaltung des Bundesfinanzausgleichs werden die Mehreinnahmen aus dem Ressourcenausgleich frühestens im Jahr 2023 zu einem Drittel, im Jahr 2024 zu zwei Dritteln und erst ab dem Jahr 2025 voll wirksam.

2. Der kantonale Steuersatz für die Ermittlung der einfachen Steuer beträgt im Kanton St.Gallen heute 3,75 Prozent. Dies ergibt einen effektiven Gesamtsteuersatz einschliesslich direkte Bundessteuer von 17,40 Prozent. Unter Berücksichtigung des finanzpolitischen Handlungsspielraums von Kanton und Gemeinden sieht die Regierung Gewinnsteuersenkungen in zwei Schritten vor. Per 1. Januar 2019 soll der Gewinnsteuersatz sicher unter 15 Prozent liegen. In einem zweiten Schritt wird – abgestimmt auf die weiteren Effekte im Bereich des Finanzausgleichs – eine zusätzliche Senkung im Bereich der Gewinnsteuern in Aussicht genommen.

Sollten die Gewinnsteuern im Kanton St.Gallen in Zukunft nicht gesenkt werden, besteht trotzdem das Risiko von Mindereinnahmen, da Unternehmen in Kantone mit tieferen Gewinnsteuersätzen abwandern könnten. Für den Standort St.Gallen ist es darum zentral, weiterhin eine kompetitive Unternehmenssteuerbelastung zu haben.

3. Im Kanton St.Gallen profitieren von den total über 24'000 Unternehmen rund 1'000 Unternehmen von Steuerprivilegien. Dabei handelt es sich um rund 700 Holdinggesellschaften, 200 Domizilgesellschaften und 100 gemischte Gesellschaften. Diese Statusgesellschaften erzielen rund 40 Mio. Franken an Steuereinnahmen, was weniger als 10 Prozent der Steuereinnahmen aller Unternehmen entspricht. Die gesonderte Besteuerung der nach dem Wegfall der kantonalen Steuerstatus realisierten stillen Reserven vermag den Anstieg der Steuerbelastung der bisher privilegiert besteuerten Gewinne temporär zu dämpfen. Nach Auslaufen der fünfjährigen Übergangsregelung können in einer dynamischen Betrachtung Mindereinnahmen entstehen, da entweder Gewinnsteuersubstrat abwandern wird oder Gewinnsteuersenkungen erforderlich sein dürften, um das abwanderungsgefährdete Gewinnsteuersubstrat im Inland zu halten.
4. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie sich die Nettoertragsausfälle aufgrund von Gewinnsteuersenkungen auf Kanton, Städte und Gemeinden und die Landeskirchen verteilen.

In einem ersten Schritt soll der Gewinnsteuersatz per 1. Januar 2019 sicher unter 15 Prozent liegen. Mit der beschlossenen Erhöhung des Kantonsanteils der direkten Bundessteuer von heute 17 Prozent auf 21,2 Prozent werden dem Kanton St.Gallen ab Inkraftsetzung der USR III (voraussichtlich per 1. Januar 2019) zusätzliche Mittel in der Grössenordnung von jährlich 35 Mio. Franken zukommen. Bis zu diesem Betrag soll die USR III zu keinen Steuerausfällen für die Gemeinden und Kirchen führen, indem die kantonalen Zuschläge nach Steuergesetz zu Gunsten der Gemeinden und Kirchen unverändert belassen werden. Nur der Kantonsanteil am Zuschlag wird reduziert. Dies erfolgt bis zu einem effektiven Gesamtsteuersatz von 16,57 Prozent. Bei den weiteren Gewinnsteuersenkungen auf ein kompetitives Niveau (14,96 Prozent) handelt es sich um eine Gemeinschaftsaufgabe, welche von allen Staatsebenen gleichermassen finanziert werden soll (Werte gerundet auf Mio. Franken). Hierfür ist eine Reduktion des gesetzlichen Steuersatzes auf 3 Prozent einfache Steuer (derzeit 3,75 Prozent einfache Steuer) notwendig.

Effektiver Gesamtsteuersatz	TOTAL	Kanton	Gemeinden	Kirchen
16,57 %		35 Mio (vollständig durch vertikalen Ausgleich gedeckt).	0	0
14,96 %	98,2 Mio.	32,3 Mio.	26,3 Mio.	4,6 Mio.

In einem zweiten Schritt wird, abgestimmt auf die weiteren Effekte des Finanzausgleichs, eine zusätzliche Senkung im Bereich der Gewinnsteuern in Aussicht genommen.

5. Im Kanton St.Gallen gibt es über 24'000 Unternehmen. Basierend auf den definitiven Abrechnungen der Steuerperiode 2014 bezahlen rund 61 Prozent der Unternehmen zwischen 0 bis 1'000 Franken Steuern. Diese Erträge machen rund 1 Prozent aus den gesamten Einnahmen der Gewinn- und Kapitalsteuern des Kantons St.Gallen aus. 24 Prozent der Unternehmen bezahlen zwischen 1'000 bis 10'000 Franken und erzielen rund 5 Prozent der Einnahmen. 12 Prozent der Unternehmen bezahlen zwischen 10'000 bis 100'000 Franken und erzielen rund 23 Prozent der Einnahmen. 2 Prozent der Unternehmen steuern zwischen 100'000 bis 500'000 Franken. Dies ergibt Einnahmen im Umfang von rund 23 Prozent. Rund 1 Prozent der Unternehmen zahlen über 500'000 Franken und erzielen 48 Prozent der Einnahmen.