



Eidg. Departement für Wirtschaft,
Bildung und Forschung WBF

Direktion für Standortförderung

Marianne.neuhaus@seco.admin.ch

Bern, 7. Juli 2015

Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf einer Totalrevision der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. Gerne nehmen wir dazu Stellung. Für die Detailfragen beachten Sie bitte die Angaben im Fragekatalog.

1. Allgemeine Würdigung des Entwurfs

Die SP Schweiz unterstützt grundsätzlich eine aktive Wirtschaftspolitik durch Bund und Kantone zum Zweck der Ansiedlung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Das Instrument der Steuererleichterung für Unternehmen kann dabei sinnvoll eingesetzt werden, wenn es nicht zu einem übertriebenen und schädlichen Steuerwettbewerb zwischen Standorten führt und es damit nicht zu einer Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen und Gewinnverlagerungen beiträgt. Vor diesem Hintergrund sind für eine grundsätzlich positive Würdigung der Totalrevision durch die SP die drei wichtigsten Stossrichtungen der Vorlage entscheidend:

- a) die Einführung einer betragsmässigen Obergrenze für die Steuererleichterungen, damit diese in einem vernünftigen Verhältnis zu den geplanten neu geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätzen stehen. Gleichzeitig soll damit

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

auch sichergestellt werden, dass künftig keine unerwünschten übermässigen Steuererleichterungen mehr gewährt werden können. Auch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat diese Vorkehrung in ihrem Jahresbericht 2014 ausdrücklich begrüsst;

- b) die Anpassung der Anwendungsgebiete unter Berücksichtigung der Raumordnungspolitik: Neu soll dem Grundsatz Rechnung getragen werden, dass die Steuererleichterungen nicht nur die Strukturschwäche der betreffenden Gebiete, sondern auch die Erfordernissen der Raumordnungspolitik berücksichtigen müssen. Die Steuererleichterungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) sollen damit zu einer nachhaltigen Raumentwicklung beitragen und mit anderen raumwirksamen Politiken des Bundes und der Kantone koordiniert werden;
- c) Transparenz geschaffen wird, indem der Bund künftig die gewährten Steuerrabatte Fall für Fall publizieren wird – inklusive des maximal möglichen Steuerbetrags (ex ante), der Zahl der zu schaffenden oder zu erhaltenden Arbeitsplätze und des Namens der berechtigten Firma. Weil der am Ende effektiv erlassene Steuerbetrag (ex post) nicht veröffentlicht wird, bleibt das Steuergeheimnis nach Artikel 110 DBG gewahrt. Vor allem diese neue Transparenz soll dazu beitragen, dass die Steuererleichterungen international akzeptabel bleiben, namentlich bei der OECD und der EU. Der Bundesrat hält dazu im erläuternden Bericht fest: „Briefwechsel wie auch Expertengespräche bestätigen, dass die EU die Legitimität der Steuererleichterungen als regionalpolitisch begründetes Beihilfeninstrument anerkennt und ihre Mitgliedstaaten dieses ebenfalls nutzen.“ Er betont aber: „Die EU-Kommission sieht in der bisherigen Abwesenheit einer betragsmässigen Obergrenze und in der stark beschränkten Transparenz (bislang erfasste und publizierte die Schweiz nur die effektiven, gesamtschweizerisch aggregierten Steuererleichterungen) wesentliche Unterschiede zum EU-Beihilfesystem.“ Mit der vorliegenden Reform kommt der Bundesrat nun dieser Kritik entgegen. Die SP begrüsst die geplante Transparenz und die Bemühung, die Schweizer Steuerpraxis in Einklang mit den massgeblichen internationalen Vorgaben zu bringen. Auch diese Neuerung wird von der EFK explizit unterstützt: Für die EFK bietet die anstehende Revision der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik Gelegenheit, das Prinzip der Transparenz festzuschreiben. Dazu die EFK: „Bereits 2010 empfahl die EFK Transparenz bei den Zahlen der DBSt-Erleichterungen. Die über eine Milliarde Franken Erleichterungen pro Jahr sind eine Subvention für die Wirtschaftsförderung und müssen in der Bundesrechnung transparent aufgeführt werden.“

Beizufügen bleibt allerdings, dass die SP es begrüßen würde, wenn zu den neu publizierten Angaben über die gewährten Steuererleichterungen auch die Anzahl der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze gehörte (im Entwurf ist unter Art 18 Buchstabe b Absatz 4 nur eine Angabe vorgesehen über „die Grössenordnung der Zahl der Arbeitsplätze, die durch die Steuererleichterung geschaffen oder neu ausgerichtet werden soll“). Die Angabe der real geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze wäre eine hilfreiche Zusatzinformation, um die Effektivität und Effizienz der gewährten Steuererleichterungen öffentlich überprüfbar zu machen.

Die SP verweist in diesem Zusammenhang auf die Feststellung des Bundesrats, dass die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik vom Forum über schädliche Steuerpraktiken der OECD (FHTP) zusammen mit den kantonalen Steuerstatus-Modellen derzeit noch auf ihre Schädlichkeit hin untersucht werden. Dazu hält der Bundesrat fest: „Anfang 2014 hat das FHTP beschlossen, die Steuererleichterungen in Analogie zu den Lizenzboxen zu behandeln und nur noch unter dem Blickwinkel der Privilegierung passiver Erträge aus mobilen Wirtschaftsgütern zu untersuchen. Der Abschluss der Prüfung bedingt eine vorgängige Einigung der OECD-Mitgliedstaaten bezüglich der Substanzanforderungen. Der Entscheid, welchen Anforderungen eine Privilegierung von Einkünften aus geistigem Eigentum innerhalb der Steuererleichterungen genügen muss, damit diese als unschädlich gelten kann, ist zurzeit noch ausstehend.“ Allfällige notwendige Anpassungen für die Schweiz sollen in die neue, noch zu erarbeitende Departementsverordnung (WBF-Anwendungsverordnung) einfließen können. Vor diesem Hintergrund ist eine grösstmögliche Transparenz angesagt, um künftige Konflikte mit internationalen Partnern zu verhindern.

Standortförderung und Zuwanderung

Der Bundesrat hat die Wirkungszusammenhänge zwischen den Standortförderungsmassnahmen des Bundes und der Zuwanderung analysiert. Er kommt dabei zum Schluss, dass die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik die Nettozuwanderung (inklusive Familiennachzug) nur in einem geringen Ausmass befördert haben (2,7% der Nettozuwanderung von 2008 bis 2011). Da diese Zuwanderung gemäss Förderperimeter vor allem in ländlichen, strukturschwachen Regionen stattgefunden habe, sei dadurch ein – positiver – lenkender Effekt auf die induzierte Zuwanderung, weg von den Ballungszentren, erzielt worden.

Der Thinktank Avenir Suisse hat dazu aber unlängst in einer Stellungnahme kritischere Töne angeschlagen: „Der Zuzug von mobilen Produktionsfaktoren und Wirtschaftsaktivitäten waren lange

wichtige Wachstumstreiber. Alleine zwischen 1990 und 2010 nahm die Bevölkerung der Schweiz um 1,5 Millionen Menschen zu. Seit der Jahrtausendwende stieg die Zahl der Erwerbstätigen zudem um mehr als 1 Prozent jährlich. Zwar war die Zahl der neu angesiedelten Firmen in den letzten Jahren rückläufig, aber insgesamt hat die Schweiz seit der Jahrtausendwende ein starkes Breitenwachstum erlebt, d.h. ein BIP-Wachstum, das mehr durch Zugang als durch Produktivitätswachstum gekennzeichnet war. Dies brachte nebst positiven wirtschaftlichen Effekten auch negative Begleiterscheinungen wie steigende Wohnkosten, Verkehrsgpässe, Landschaftsverschleiss oder Statussorgen des heimischen Mittelstands. In der Bevölkerung hat sich eine zunehmende Wachstumsskepsis breitgemacht, die in der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative im Februar 2014 kulminierte.“

Vor diesem Hintergrund formuliert der Thinktank den Grundsatz, dass Standortförderung nicht auf Breitenwachstum zielen dürfe: Zu lange sei das reine „Schaffen von Arbeitsplätzen“ im Fokus regionaler und nationaler Standortförderer gestanden. In der Schweiz, mit ihrer hohen Erwerbsquote und weitgehender Vollbeschäftigung, war dies ein Treiber der Zuwanderung. Das damit verbundene Breitenwachstum führte teilweise zu negativen Externalitäten (z.B. Infrastrukturkosten), die nicht hinreichend berücksichtigt wurden. Vor allem unterminiert es zusehends die politische Akzeptanz volkswirtschaftlich bedeutender Standortfaktoren wie der Personenfreizügigkeit mit der EU. Will man die Zuwanderung einschränken – wie es das erklärte Ziel des Bundesrats seit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative ist -, macht es deshalb wenig Sinn, gleichzeitig die Standortförderung anzuheizen.

Für die SP ergeben sich daraus folgende Forderungen: Zum einen ist auch bei der Standortförderung im Rahmen der Regionalpolitik die Beachtung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit zu betonen. Wichtig ist, dass der Grundsatz «Schweizer Lohn für Schweizer Arbeit» konsequent eingefordert und durchgesetzt wird. Ein entsprechender Passus ist in die Gesetzesvorlage einzubauen. Im Weiteren verweist die Analyse dieses Wirkungszusammenhangs darauf, dass mit der Ansiedlung neuer Arbeitsplätze auch Begleitmassnahmen geplant und umgesetzt werden müssen, die auf die negativen Nebeneffekte der Zuwanderung für die ansässige Bevölkerung reagieren. Die SP hat dazu eine Reihe von Vorstössen zur Verbesserung der Lebensqualität vorgelegt. Schliesslich folgt aus diesen Zusammenhängen auch, dass das Anwendungsgebiet für die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik nicht über die in der Vorlage vorgesehene Abdeckung von 10 Prozent der Bevölkerung hinausgehen sollte. Bereits unter Beibehaltung der heutigen 10-Prozent-Schwelle rechnet der Bundesrat mit einer leicht ansteigenden Anzahl an Projekten, die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik beantragen werden (siehe dazu auch Fragekatalog).

Umfassende Übersicht über Akteure und Instrumente zur Firmenansiedlung durch Steueranreize und Subventionen

Der Bundesrat hat die Kompatibilität der Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik mit dem Finanz- und Lastenausgleich (NFA) überprüft und kommt zum Schluss, dass NFA und NRP zwei komplementäre Handlungsfelder der regionalen Entwicklung bilden. Schliesslich habe sich die NRP zum Ziel gesetzt, die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen zu stärken und deren Wertschöpfung zu erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Abbau regionaler Disparitäten beizutragen. Das stimme mit der Zielsetzung des NFA überein, die kantonalen Unterschiede in der Versorgung mit öffentlichen Gütern und in der Steuerbelastung zu verringern. Wichtig in diesem Zusammenhang: Steuererleichterungen sind aus systemischer Sicht finanzausgleichsneutral. Das ist insbesondere bezüglich des Ressourcenausgleichs wichtig, da Steuererleichterungen des Bundes das Ressourcenpotential eines Kantons nicht verringern.

Allerdings fehlt aus Sicht der SP Schweiz eine übergreifende, umfassende Übersicht über Instrumente und Akteure der Standortförderung in der Schweiz. Wie ist das Verhältnis von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik mit der Standortförderung 2016-2019 abgestimmt? Wie sind die Bemühungen der Kantone mit ihren Standortmarketing-Organisationen, die etwa die Greater Zurich Area, die Greater Geneva Berne Area oder die Basel Area sowie die St.Gallen Bodensee Area vertreten, mit der nationalen Standortförderung koordiniert? Und schliesslich: Wie sind die Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik in Bezug auf die Unternehmenssteuerreform III zu bewerten? Gerade im Sinn der oben erwähnten Transparenz würde die SP einen entsprechenden Bericht des Bundesrats begrüßen.

Aufsicht über Einhaltung der Bedingungen auf kantonaler Ebene verbessern

Die Vorlage des Bundesrats sieht eine deutlich verbesserte Berichterstattung, Aktualisierung und Überprüfung der gewährten Steuererleichterungen vor (Art 5) sowie eine präzisere Aufsicht über die Einhaltung der Bedingungen und Auflagen auf kantonaler Ebene (Art 15). Der Bundesrat kommt damit einer Forderung der EFK in ihrem Jahresbericht 2014 entgegen. Die EFK hatte darin festgehalten, dass der Bund zwischen 2007 und 2011 im Rahmen der Steuererleichterungen auf Regionalebene auf 7,3 Milliarden Steuerfranken bei der direkten Bundessteuer verzichtet habe, um Arbeitsplätze zu erhalten oder neu zu schaffen. Der Bund verzichtete also in dieser Zeit auf mehr als 1 Milliarde pro Jahr, so die EFK. Er habe damit zur Schaffung oder Erhaltung von rund 10'768

Stellen beitragen können. Die mit Steuerrabatten bedachten Firmen erzielten in dieser Periode einen Gewinn von 102,4 Milliarden Franken.

Angesichts der Bedeutung dieser Zahlen ist die Forderung der EFK zu unterstützen, die Kontrollen auf kantonaler Ebene weiter zu verbessern. Die EFK hält dazu fest: „Die Forderung der EFK basiert auf der Prüfung der Daten, die für die Berechnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen verwendet werden. Jedes Jahr stellt die EFK bei den Datenlieferungen der Kantone an den Bund auf verschiedenen Stufen Fehler fest, die dann allerdings korrigiert werden. Eine Revision des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) ist wünschenswert, um die Aufsicht über die kantonalen Praktiken zu verstärken.“

Den Höchstbetrag für die Steuererleichterung des Bundes halbieren

Wie bereits weiter oben erwähnt, begrüsst die SP die Einführung einer betragsmässigen Obergrenze für die Steuererleichterungen des Bundes mit einem Höchstbetrag anstelle des heutigen Prozentsatzes. Der Bundesrat kommt damit nicht nur einem zentralen Vorbehalt und Einwand der EFK, sondern auch der EU-Kommission und der internationalen Gemeinschaft entgegen. In der Verordnung heisst es dazu allerdings unter Art 11 Absatz 4: Das WBF regelt die Ansätze und die Berechnung des Höchstbetrags für die Steuererleichterungen des Bundes. Es stellt dabei sicher, dass die Steuerersparnisse und die Arbeitsplätze, die geschaffen oder neu ausgerichtet werden sollen, in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Bei den Erläuterungen zu der Festlegung der Obergrenze gibt der Bundesrat allerdings in seinem erläuternden Bericht an, für die Bezifferung des durchschnittlichen ökonomischen Werts eines Arbeitsplatzes auf die Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz zurückzugreifen. Diese betrug im Jahr 2012 für einen „vollzeitäquivalenten Arbeitsplatz im Business Sektor“ 143'188 Fr. Wie der Bundesrat schreibt, würde eine Bundessteuererleichterung von 71'594 Fr. pro Arbeitsplatz eine hundert prozentige Entgeltung des ökonomischen Werts eines Arbeitsplatzes durch öffentliche Mittel von Bund und Kanton gewährleisten, da die Steuererleichterung des Bundes bezüglich der Höhe wie bisher „nicht weiter gehen kann als diejenige des Kantons“. Der Bundesrat schlägt dann aber einen Multiplikatoreffekt von zwei vor (da die Ansiedlung von Arbeitsplätzen die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in der Region begünstigt) und stellt so folgende Bandbreiten für die zukünftige Obergrenze des Bundes gemäss Art 11 Absatz 2 zur Diskussion: 71'594 bis 143'188 Franken pro neu zu schaffenden, bzw.

35'797 bis 71'594 Schweizer Franken pro zu erhaltenden Arbeitsplatz und Jahr.

Damit würden Bund und Kanton jeden neu zu schaffenden Arbeitsplatz mit dem doppelten Wert der Bruttowertschöpfung pro Arbeitsplatz in Jahr steuerlich subventionieren. Das scheint uns übertrieben. Der einfache Wert der Bruttowertschöpfung dürfte ausreichen, da die Steuerbelastung nur ein Faktor beim Standortentscheid ist, wie Standortförderer einhellig beteuern. Die vom Bundesrat im Rahmen der Vernehmlassung zur Diskussion gestellten Höchstbeträge sind deshalb zu halbieren (siehe dazu den Fragekatalog).

2. Detailbemerkungen zur Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Artikel 17: Revisionsstelle

Der neu eingeführt Artikel sieht vor, dass Unternehmen, die der Revisionspflicht nach Artikel 727 oder 727a des Obligationenrechts unterstehen, die Daten zur Entwicklung der Arbeitsplätze jährlich durch die Revisionsstelle bestätigen lassen und diese an die Kantone weiterleiten müssen.

Es ist nicht einzusehen, weshalb diese zentralen Informationen nicht auch direkt an den Bund weitergeleitet werden. Der Artikel ist entsprechend anzupassen.

Unternehmen, die der Revisionspflicht nach Artikel 727 oder 727a des Obligationenrechts unterstehen, müssen die Daten zur Entwicklung der Arbeitsplätze jährlich durch die Revisionsstelle bestätigen lassen und diese an die Kantone und *den Bund* weiterleiten.

Artikel 18: Information

In diesem Transparenzartikel, der die Veröffentlichung gewisser Daten zu neu erlassenen Verfügungen regelt, gehört zwingend auch die Publikation der tatsächlich geschaffenen oder erhaltenen Arbeitsplätze. Diese rechtfertigen schliesslich die Steuererleichterungen.

Das SECO veröffentlicht jährlich:

a. die aggregierten Daten der gesamtschweizerisch tatsächlich gewährten Steuererleichterungen;

b. je Vorhaben für das Steuererleichterungen gewährt werde:

1. Den Namen des Unternehmens,
2. den Durchführungsort,
3. die Grössenordnung des Höchstbetrags der Steuererleichterung,
4. die Grössenordnung der Zahl der Arbeitsplätze, die

dadurch geschaffen oder neu ausgerichtet werden sollen,
5. Die tatsächliche Entwicklung der Arbeitsplätze.

Artikel 19: Widerruf

Zu den Gründen, die das WBF zu einem Widerruf der gewährten Steuererleichterungen veranlassen können, gehört aus Sicht der SP auch die Verletzung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und damit in erster Linie der Einhaltung der orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen.

In Absatz 3 soll deshalb eine Littera d hinzugefügt werden mit dem Wortlaut:

Abs. 3. Das WBF widerruft zudem ganz oder teilweise seine Verfügung, wenn:
d. die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutzbestimmungen nicht eingehalten werden.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben
mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung