

## Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen

Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007

| Inhaltsverzeichnis                                                       | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------|-------|
| Zusammenfassung.....                                                     | 1     |
| 1. Bedeutung der Standortförderung und deren Instrumente .....           | 3     |
| 1.1. Ausgangslage.....                                                   | 3     |
| 1.2. Der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb .....                    | 4     |
| 1.3. Fazit .....                                                         | 6     |
| 2. Das Instrument der Steuererleichterungen .....                        | 7     |
| 2.1. Rechtliche Grundlage .....                                          | 7     |
| 2.2. Würdigung .....                                                     | 8     |
| 3. Wirkungen der Steuererleichterungen .....                             | 10    |
| 3.1. Quantitativer Einsatz in den letzten 10 Jahren .....                | 10    |
| 3.2. Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuererleichterungen .....     | 10    |
| 3.3. Arbeitsmarkteffekte von Unternehmen mit Steuererleichterungen ..... | 11    |
| 4. Einsatz des Instruments der Steuererleichterungen.....                | 13    |
| 4.1. Aktuelle Praxis.....                                                | 13    |
| 4.2. Künftiger Einsatz .....                                             | 14    |
| 4.3. Berichterstattung .....                                             | 15    |
| 5. Antrag .....                                                          | 15    |

### Zusammenfassung

*Der Standortwettbewerb hat sich in den letzten Jahren sowohl auf internationaler als auch interkantonaler Ebene deutlich verschärft. Im Zug der Globalisierung und des verstärkten Wettbewerbs unter Wirtschaftsstandorten nimmt auch die Konkurrenz zwischen Organisationen des Standortmarketings weltweit zu. Insbesondere Agenturen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten werben aggressiv und unter grossem Mitteleinsatz um Handelsbeziehungen und Auslandsinvestitionen. Aufgrund dieser Ausgangslage ist auch der Kanton St.Gallen zum Handeln aufgefordert, damit bestehende Unternehmen und Arbeitsplätze im Kanton erhalten bleiben und neue geschaffen werden.*

*Die Standortförderung kann mit verschiedenen Mitteln betrieben werden. Die Regierung hat im Jahr 2001 unter dem Titel «St.Gallen will es wissen» ein Wirtschaftsleitbild mit nachfolgender Standortoffensive verabschiedet. In der Erkenntnis, dass ein attraktiver Standort von zahlreichen Faktoren abhängt, verfolgt die Regierung bei der Standortförderung seit jeher einen integralen Ansatz. Diese ganzheitliche Betrachtung liegt auch dem vom Kantonsrat am 4. April 2006 verabschiedeten Standortförderungsgesetz zugrunde. Im Vergleich zu anderen Kantonen sind die Massnahmen des Kantons St.Gallen sehr zurückhaltend. Umso mehr stellen Steuererleichterungen in Fällen mit intensivem Wettbewerbsdruck ein wichtiges und unentbehrliches Instrument dar.*

*Der Bundesgesetzgeber hat in seinem Steuerharmonisierungsgesetz die Kantone ausdrücklich zu Steuererleichterungen für Unternehmen ermächtigt. Von dieser Möglichkeit macht der Kanton St.Gallen Gebrauch. Die Regierung des Kantons St.Gallen hat in den Jahren 1996-2005*

*mit insgesamt 124 Beschlüssen Unternehmen Steuererleichterungen gewährt. Dabei wurde dieses Mittel stets zurückhaltend und gezielt eingesetzt. Gemessen an den rund 20'000 Personenunternehmen und rund 17'000 Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die heute im Kanton St.Gallen existieren, profitieren lediglich rund 0,3 Prozent aller aktiven Unternehmen von Steuererleichterungen.*

*Die landläufige Vorstellung, Gesellschaften mit Steuererleichterungen bezahlten keine oder nur geringe Steuern, trifft nicht zu. Im Gegenteil: Ihre Steuerleistung ist überdurchschnittlich gross. Obwohl die juristischen Personen mit Steuererleichterungen nur 0,6 Prozent aller juristischen Personen ausmachen, betrug ihr Anteil an den gesamten Staatssteuereinnahmen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern in den Jahren 2003 bis 2005 durchschnittlich 5,5 Prozent. Auch die Arbeitsmarkteffekte von Unternehmen mit Steuererleichterungen können als bedeutend beurteilt werden. In den Jahren 2004 und 2005 haben Unternehmen mit Steuererleichterungen netto 1'096 neue Vollzeitarbeitsplätze (im Durchschnitt 548 je Jahr) geschaffen. Somit leisten Unternehmen mit Steuererleichterungen einen überproportionalen und auch zahlenmässig gewichtigen Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung.*

*Aus diesen Gründen darf festgehalten werden, dass Steuererleichterungen ein effizientes und effektives Instrument zur Standortförderung, zur Schaffung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen und auch – trotz Steuerermässigungen – zur Generierung von Steuereinnahmen darstellen. Mit diesem Instrument ist es gerade in den letzten Jahren gelungen, Unternehmen mit grosser Innovationskraft und hoher Wertschöpfung im Kanton zu domizilieren bzw. bei Umstrukturierungen bestehender Unternehmen wesentliche Unternehmensteile dem Kanton zu erhalten bzw. am bisherigen Standort auszubauen. Die Regierung ist deshalb gewillt, das erfolgreiche Instrument auch inskünftig im Standortwettbewerb einzusetzen. Sie nimmt in Aussicht, jeweils einmal je Amtsdauer im Amtsbericht der Regierung über die Bilanz und Wirkung gewährter Steuererleichterungen Bericht zu erstatten.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. September 2005 reichte Claudia Friedl-St.Gallen das Postulat 43.05.09 «Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen» ein. Die Postulantin verweist darauf, dass das Hauptziel der staatlichen Wirtschaftsförderung die Steigerung der Wirtschaftskraft des Kantons sei. Ein Instrument dieser Förderung seien die Steuererleichterungen für neu angesiedelte Unternehmen nach Art. 11 des Steuergesetzes. Die damit verbundenen Steuerausfälle seien für den Finanzhaushalt des Kantons nicht unbedeutend, dem Kantonsrat aber nicht bekannt. Es werde wohl eine positive Wirkung der gewährten Steuererleichterungen erwartet, Rechenschaft über Erfolg und Wirkung werde aber nicht abgelegt. Anhand einer Analyse sollte deshalb diese Thematik aufgearbeitet und von der Regierung bewertet werden. Dabei interessiere namentlich die Bilanz, d.h. welche Steuerausfälle welchen Mehreinnahmen gegenüberstünden. In diesem Zusammenhang bleibe zwar offen, ob sich die begünstigten Unternehmen auch ohne Steuererleichterungen im Kanton niedergelassen hätten. Der entsprechende Mitnahmeeffekt müsse indessen auch irgendwie beziffert werden können. Auch müsse in Rechnung gestellt werden, wie lange die entsprechenden Unternehmen dem Standort im Kanton treu blieben. Sodann interessiere, um welche Unternehmen es sich handle, die von Steuererleichterungen profitierten. In diesem Sinne sollte die Regierung beauftragt werden, über Bilanz und Wirkung der Steuererleichterungen während der Periode 1995 bis 2004 Bericht zu erstatten.

Die Regierung zeigte grundsätzlich Verständnis dafür, dass sich der Kantonsrat für den Einsatz des Instruments der Steuererleichterungen interessiert und eine Darstellung von entsprechender Bilanz und Wirkung verlangt. Allerdings sei in der Stossrichtung und der Akzentuierung der Berichterstattung die Gewichtung etwas anders zu setzen. Namentlich könnten im Zentrum der

Darstellung des Instruments der Steuererleichterungen nicht «Steuerausfälle» stehen. Bei der pflichtgemässen Anwendung dieses Instrumentes könnten nämlich solche gar nicht erst entstehen. Aufgezeigt werden könnten dagegen die gewährten Steuererleichterungen und die gleichwohl erbrachten Steuerleistungen, was ebenfalls Rückschlüsse zulasse. Dargestellt werden sollten weiter die Wirkungen gewährter Steuererleichterungen, insbesondere die Arbeitsmarkteffekte. Sodann könne das Instrument der Steuererleichterungen nicht für sich isoliert, sondern nur in einer Gesamtschau national und international verfügbarer Förderinstrumente dargestellt werden. Die Gesamtsicht sei notwendige Voraussetzung für die korrekte Beurteilung von Nutzen, Effektivität und ordnungspolitischer Einordnung des Instrumentes. Zutreffend sei, dass bei einer Aufarbeitung von Wirkung und Bilanz der Steuererleichterungen die Frage offen bleiben müsse, ob sich ein Unternehmen auch ohne Steuererleichterungen im Kanton niedergelassen und hier investiert hätte. Hieraus sei jedoch eine andere Schlussfolgerung zu ziehen, als sie von der Postulantin erwartet werde. Es sei nicht sachgemäss, diese Frage offen zu lassen und gleichwohl theoretische Mitnahmeeffekte ermitteln zu wollen. Solche Berechnungen wären ohne Aussagekraft bzw. würden falsche Schlussfolgerungen suggerieren. Auch könne es nicht angehen, die Unternehmen, denen Steuererleichterungen gewährt worden seien, namentlich zu nennen. Dem stehe grundsätzlich bereits das Steuergeheimnis entgegen. Hinzu komme, dass eine objektive Information in diesen Fällen nur möglich wäre, wenn auch betriebliche Umstände offen gelegt würden, was aus nahe liegenden Gründen höchst problematisch wäre. Allgemein sollte indessen dargestellt werden, in welcher Form über den Einsatz von Steuererleichterungen inskünftig Bericht erstattet werden könne.

Aus diesen Gründen beantragte die Regierung am 2. November 2005 die Gutheissung des Postulats mit folgendem geänderten Wortlaut:

«Die Regierung wird eingeladen, Bericht zu erstatten über die Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen für Unternehmen im Kanton St.Gallen während der letzten zehn Jahre. Insbesondere soll zum quantitativen Einsatz dieses Instrumentes im Kanton St.Gallen und zu dessen grundsätzlicher Bedeutung im Steuer- und Standortwettbewerb Stellung genommen werden. Zudem soll aufgezeigt werden, in welcher Form über den Einsatz von Steuererleichterungen zukünftig Bericht erstattet werden kann und wie der Einsatz dieser Wirtschaftsförderungsmassnahme in Zukunft geplant ist.»

Der Kantonsrat hiess das Postulat mit geändertem Wortlaut in der Novembersession 2005 gut. Mit vorliegendem Bericht kommen wir diesem Auftrag nach.

## **1. Bedeutung der Standortförderung und deren Instrumente**

### **1.1. Ausgangslage**

Regierung und Kantonsrat haben sich in den letzten Jahren mehrfach mit dem sich verschärfenden internationalen Standortwettbewerb und dessen Folgen für die Wirtschafts- und Standortpolitik des Kantons St.Gallen befasst. So verabschiedete die Regierung im Jahr 2001 unter dem Titel «St.Gallen will es wissen» ein Wirtschaftsleitbild mit nachfolgender Standortoffensive. Diese strategischen Dokumente befassten sich mit dem integralen Ansatz einer Standortförderung im weiteren Sinne, d.h. unter Berücksichtigung sämtlicher Standortfaktoren bzw. Politikfelder. Diesem Ansatz einer integralen Standortförderung blieben Regierung und Kantonsrat auch beim Erlass eines neuen Gesetzes über die Standortförderung (sGS 573.0) sowie eines darauf basierenden Mehrjahresprogrammes der Standortförderung für die Jahre 2007 bis 2010 (Kantonsratsbeschluss vom 29. November 2006; ABI 2006, 3384) treu. Die Regierung hat dem Kantonsrat in ihren entsprechenden Botschaften ihre Strategien, Ziele und Massnahmen in der kantonalen Standortförderung erläutert. Diese erfuhren im Kantonsrat eine ausgesprochen breite Zustimmung. Integrale Standortförderung bedeutet, dass sich die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes aus dem Zusammenspiel einer ganzen Reihe massgebender Faktoren ergibt. Stichworte sind namentlich das Bildungsangebot, das Potenzial des Arbeitsmarktes, die

Lebensqualität, die Verkehrserschliessung, die Problemlösungskapazität von Behörden und Verwaltung, das Mass an Rechtssicherheit sowie das Steuerklima. Den idealen Wirtschaftsstandort gibt es nicht, da für verschiedene unternehmerische Tätigkeiten auch unterschiedliche Standorte die entsprechend optimalsten Bedingungen bieten.

Im neuen Standortförderungsgesetz sind die Oberziele der kantonalen Standortförderung festgeschrieben. Es geht darum, die Leistungs- und die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu erhalten und zu stärken sowie die Wertschöpfung seiner Wirtschaft zu steigern. Konkret zielen Massnahmen ab auf:

- die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Kantons und seiner Regionen;
- die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen;
- die Erleichterung und Förderung von Kooperation und Innovation;
- die Ansiedlung neuer Unternehmen.

Im Zuge der Globalisierung und des verstärkten Wettbewerbs unter Wirtschaftsstandorten nimmt auch die Konkurrenz zwischen Organisationen des Standortmarketings weltweit zu. Allein in Europa ist die Zahl von Marketingorganisationen in den letzten sechs Jahren von 1'000 auf über 1'500 angestiegen. Insbesondere Agenturen aus den neuen EU-Mitgliedstaaten werben aggressiv und unter grossem Mitteleinsatz um Handelsbeziehungen und Auslandsinvestitionen. Der Kanton St.Gallen verfügt im Amt für Wirtschaft über eine Promotionsorganisation, welche den Wirtschafts-, Lebens- und Bildungsstandort Kanton St.Gallen in definierten Märkten professionell vermarktet. Bei dieser Vermarktung des «Produkts» Standort Kanton St.Gallen kommt der von der Regierung gewählte integrale Ansatz der Standortförderung zum Tragen. Da der Standortpromotion für ihre Marketinganstrengungen kein Instrumentarium im Sinne von Finanzhilfen (à fonds perdu Beiträgen) zur Verfügung steht, kommt den allgemeinen Rahmenbedingungen eine umso grössere Bedeutung zu. Dies gilt in gleicher Weise für jene Fälle, in denen bereits ansässige Unternehmen die kantonale Standortförderung um Unterstützung ersuchen. Die steuerlichen Rahmenbedingungen sind im Kontext des beschriebenen integralen Ansatzes von grosser Wichtigkeit. In einzelnen Fallkonstellationen sind sie gar der entscheidende Faktor, um im internationalen Standortwettbewerb erfolgreich zu sein und damit einen Beitrag zur Erreichung der im Standortförderungsgesetz postulierten und vorgängig erwähnten Ziele leisten zu können.

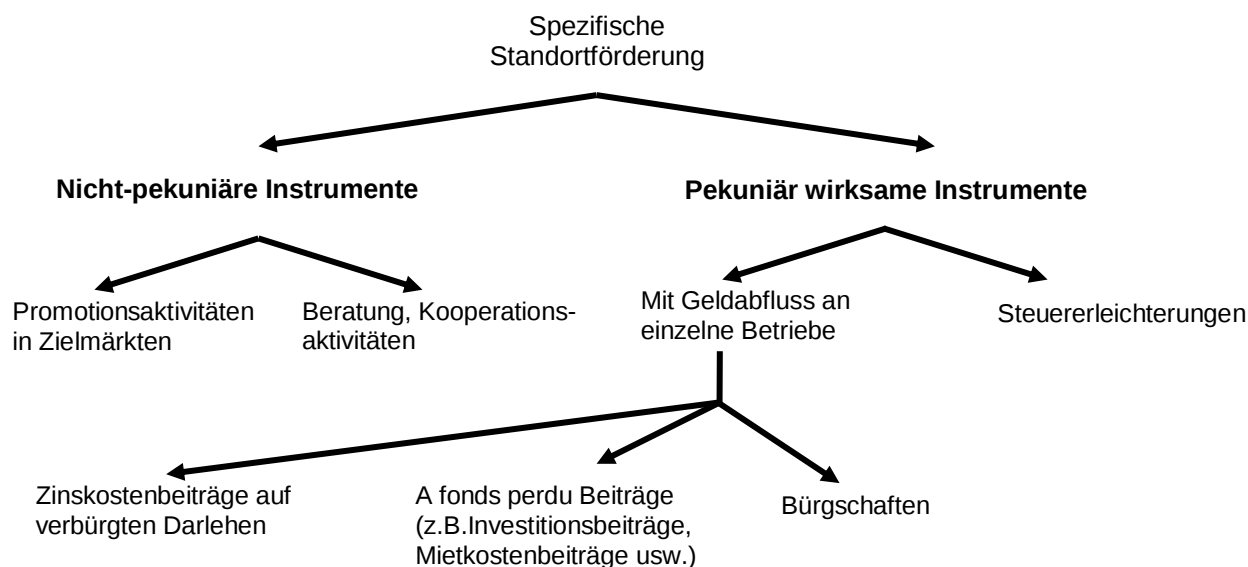
## **1.2. Der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb**

Längerfristig betrachtet bietet der Standort Kanton St.Gallen vor allem denjenigen Unternehmen gute Chancen, die ihre Geschäftstätigkeit wie folgt ausrichten:

- qualifizierte Dienstleistungen im Bereich Unternehmensberatung, Banken, Versicherungen;
- «Zulieferer» dieser wertschöpfungsstarken Dienstleistungsbranche;
- Produktion im Hightech-Bereich mit einem hohen Wertschöpfungsanteil im Bereich Engineering und/oder produktgekoppelte Dienstleistungen;
- internationaler Handel.

Für die vorstehend beschriebenen unternehmerischen Tätigkeiten bieten die Schweiz und damit auch der Kanton St.Gallen mit einem relativ liberalen Arbeitsrecht, Bildungs- und Forschungseinrichtungen von internationalem Ruf, der ausgezeichneten Verkehrsanbindung, mit im Vergleich zu anderen Schweizer Standorten moderaten Land- und Grundstückspreisen und einem im internationalen Kontext attraktiven Steuerklima gute Voraussetzungen.

Im Gesamtrahmen der integralen Standortförderung betreibt das Amt für Wirtschaft in fallweise enger Kooperation mit dem kantonalen Steueramt die spezifische Standortförderung. Die möglichen Instrumente der spezifischen Standortförderung können wie folgt kategorisiert werden:



Staatliche Unterstützung in Form von Finanzhilfen an einzelne Betriebe ist ordnungspolitisch umstritten, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Der Kanton St.Gallen verfügt aus diesem Grund auch mit dem neuen Standortförderungsgesetz nur über ein zurückhaltendes Instrumentarium. Insbesondere werden keine à fonds perdu Beiträge an einzelne private Unternehmen ausgerichtet. Bei den in Art. 11 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) vorgesehenen Steuererleichterungen handelt es sich um ein pekuniäres Standortförderungsinstrument, das nur eventuell, im «Erfolgsfall», für das Unternehmen wirksam wird.

In der Kommunikationsstrategie des Amtes für Wirtschaft stehen die pekuniären Instrumente weder gegenüber ansässigen Unternehmen noch gegenüber potenziellen ausländischen Investoren im Vordergrund. Vielmehr werden möglichst gezielt jene Unternehmen angesprochen, für die der Kanton St.Gallen aufgrund seiner positiven Standortfaktoren ein attraktives Umfeld bietet.

Der bereits erwähnte verstärkte Wettbewerb unter Wirtschaftsstandorten führt dazu, dass nicht nur potenzielle ausländische Investoren, sondern je länger je öfter auch ansässige Unternehmen vor Investitionsentscheiden verschiedene Standorte (d.h. unterschiedliche Länder, Kantone oder Gemeinden) einem so genannten «beauty contest» unterziehen. Dies bedeutet, dass viele oder mindestens mehrere Standorte evaluiert und die einzelnen Standortfaktoren in Bezug auf die Bedürfnisse des Unternehmens analysiert werden. Regelmässig beachtete Kriterien sind etwa:

- Verfügbarkeit von Bauland und/oder überbauten Immobilien;
- Nähe zu Universitäten und Fachhochschulen;
- Nähe zu Einrichtungen des Technologietransfers;
- Distanz zum nächstgelegenen internationalen Flughafen;
- Distanz zum nächstgelegenen regionalen Flughafen;
- Distanz zum nächsten Autobahnanschluss;
- Anbindung des Standortes an das System des öffentlichen Verkehrs;
- Rekrutierungspotenzial für qualifizierte Arbeitskräfte;
- Arbeitsrecht und Sozialversicherungssysteme;
- Clusterpotenziale bzw. das Vorhandensein von leistungsfähigen Zulieferbetrieben;
- Vorhandensein einer International School;
- Fragen rund um das Thema Einwanderung / Aufenthaltsbewilligungen;
- Erhältlichkeit von staatlichen à fonds perdu Beiträgen;
- Erhältlichkeit von staatlichen Beratungsdienstleistungen;
- Allgemeine steuerliche Rahmenbedingungen;
- Möglichkeit von «tax rulings» einschliesslich Steuererleichterungen.

Die vorstehende Aufzählung zeigt, dass sich im Geschäftsfeld der Standortförderung verschiedenste Faktoren zu einem harmonischen Puzzle zusammenfügen müssen, damit aus Sicht des Investors ein positives Bild des entsprechenden Wirtschaftsstandortes entsteht. In diesem Sinn betreibt die Regierung nicht – wie im Postulatstitel suggeriert – «Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen», sondern setzt Steuererleichterungen als eine von mehreren möglichen Massnahmen ein, um für ein ansässiges Unternehmen oder einen ausländischen Interessenten ein für den anstehenden Investitionsentscheid günstiges Klima zu schaffen und im Wettbewerb der Standorte bestehen zu können.

### 1.3. Fazit

In steuerlicher Hinsicht stehen mit Blick auf die Standortförderung nicht die Steuererleichterungen, sondern die allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen, die auch den angestammten Unternehmen zugute kommen, im Vordergrund. Diesbezüglich hat gerade der II. Nachtrag zum Steuergesetz, der seit 1. Januar 2007 angewendet wird, einige markante Verbesserungen gebracht. So wurden mit dem neuen Proportionalsteuertarif die überproportionale Belastung von renditestarken juristischen Personen eliminiert und zudem die Kapitalsteuerbelastung nochmals deutlich reduziert. Auch wurde für die Dividendenbesteuerung bei massgeblicher Beteiligung von mindestens 10 Prozent das so genannte Halbsatzverfahren eingeführt, das namentlich bei personenorientierten juristischen Personen die wirtschaftliche Doppelbelastung spürbar mindert.

Neue Unternehmen haben erfahrungsgemäss oftmals derart hohe Aufbaukosten, dass in den ersten Jahren keine Gewinne resultieren. Und allfällige Verluste können sie während sieben Jahren mit nachfolgenden Gewinnen verrechnen. Für Jungunternehmen stehen deshalb in vielen Fällen weniger Steuererleichterungen im Vordergrund, sondern attraktive Rahmenbedingungen, namentlich auch im Bereich unternehmensgerechter Lösungen bei der Ermittlung der Berechnungsgrundlagen und einer vertretbaren administrativen Belastung.

Die st.gallischen Steuerbehörden verfolgen eine sach- und unternehmensgerechte Abschreibungs- und Rückstellungspraxis. So nutzen gerade wachstumsorientierte und expandierende Unternehmen die gebotenen Abschreibungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit gerechtfertigter Rückstellungen im Rahmen der geltenden Praxis intensiv. Damit können Unternehmen das Wachstum besser aus eigener Kraft finanzieren. Dies vermindert wiederum die Abhängigkeit von externen Partnern und verbessert ebenfalls die unternehmerische Resistenz bei Schwankungen oder konjunkturellen Einbrüchen. Offen steht zudem die Möglichkeit allfälliger Überabschreibungen (Art. 42 Abs. 1 StV i.V.m. Art. 23 Abs. 4 StV), unter Berücksichtigung entsprechender Ausgleichszuschläge. Und schliesslich pflegt das Kantonale Steueramt eine ausgebaute Rulingpraxis, d.h. die Erteilung verbindlicher Auskünfte (Vorbescheide) aufgrund eines dargelegten Sachverhalts. Diese Praxis erhöht die Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen spürbar. All diese Elemente stellen nach allgemeiner Einschätzung positive steuerliche Standortfaktoren – namentlich auch im internationalen Kontext – dar.

In bestimmten Fällen vermögen diese Rahmenbedingungen indessen noch nicht zu genügen. Vielmehr kann die konkrete Wettbewerbssituation dazu führen, dass in einzelnen Fällen die Möglichkeit der Gewährung von Steuererleichterungen entscheidet, ob ein Standort sowohl im internationalen wie auch im interkantonalen Wettbewerb bestehen kann. Der Bundesgesetzgeber hat sowohl den internationalen Wettbewerbsdruck erkannt wie auch den interkantonalen Wettbewerb gewollt, wenn er den Kantonen in Art. 5 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14; abgekürzt StHG) ausdrücklich die Kompetenz zur Regelung der Gewährung von Steuererleichterungen in einem vorgegebenen sachlichen und zeitlichen Rahmen einräumt. In der Botschaft zum Standortförderungsgesetz vom 25. Oktober 2005 (ABI 2005, 2335 ff.) hat die Regierung aufgezeigt, in welchem Umfang ausgewählte andere Kantone einzelbetrieblich finanzielle Unterstützung gewähren. Die Palette reicht von Arbeitsplatzbeiträgen von Fr. 10'000 je Arbeits-

platz bis hin zu Investitionsbeiträgen von mehreren Millionen Franken (Graubünden). Für den Kanton St.Gallen mit seinen demgegenüber äusserst zurückhaltenden Massnahmen stellt die Möglichkeit der Gewährung von Steuererleichterungen nach Art. 11 StG vor allem in Fällen mit intensivem Wettbewerbsdruck ein wichtiges und unentbehrliches Instrument dar.

## **2. Das Instrument der Steuererleichterungen**

### **2.1. Rechtliche Grundlage**

Nach Art. 11 Abs. 1 StG kann die Regierung nach Anhören des Gemeinderates der Standortgemeinde Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und höchstens für die neun folgenden Jahre auf die anteiligen Einkommens- und Vermögenssteuern oder auf die Gewinn- und Kapitalsteuern Erleichterungen gewähren. Nach Art. 11 Abs. 2 StG kann eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit einer Neugründung gleichgestellt werden. Diese Regelung stimmt mit Art. 5 und 23 Abs. 3 StHG überein und ist damit bundesrechtlich abgesichert.

Als neu eröffnete Unternehmen werden sowohl die Neugründung und der Neueintritt von bestehenden Unternehmen in die Steuerpflicht des Kantons als auch die Eröffnung von Filialbetrieben von bestehenden Unternehmen verstanden. Auch die Sitzverlegung aus dem Ausland oder aus einem anderen Kanton kann eine Neueröffnung darstellen. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit, die Steuererleichterungen auch für bereits bestehende Unternehmen zulässt, bedingt eine eigentliche Umstrukturierung der Unternehmung, die eine tiefgreifende Änderung bedeutet und sich klar von einer ordentlichen Entwicklung abhebt, die zum natürlichen Veränderungsprozess einer jeden Unternehmung gehört. Die Absicht des Gesetzgebers war hier die Unterstützung bei der Bewältigung einer schwierigen Anpassungsphase mit der Hoffnung, dadurch den Fortbestand von Unternehmen und Arbeitsplätzen sichern zu können (vgl. GRETER in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, Art. 5 StHG N 6 f.). Auch eine betriebliche Erweiterung kann indessen, wenn sie bedeutsam ist, als eine wesentliche Änderung gelten.

Das Recht der direkten Bundessteuer kennt demgegenüber das Instrument der Steuererleichterungen allgemein nicht. Hingegen hat auch der Bund die Möglichkeit, bei der direkten Bundessteuer in bestimmten Fällen Steuererleichterungen zu gewähren. Diese Kompetenz ergibt sich aus dem Bundesgesetz (früher: Bundesbeschluss) zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995 (SR 951.93), welches mit dem Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 23. Juni 2006 (AS 2006 4301 ff.) letztmals bis 31. Dezember 2008 verlängert wurde. Spätestens auf diesen Zeitpunkt, möglicherweise aber schon ab 1. Januar 2008, soll das Bundesgesetz zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete durch das Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006 (BBl 2006 8417 ff.) abgelöst werden. Dieses Gesetz sieht in Art. 12 die Weiterführung des Instruments der Steuererleichterungen für die direkte Bundessteuer grundsätzlich in gleicher Weise wie im geltenden Recht vor. Die Gewährung von Steuererleichterungen des Bundes setzt voraus, dass der Kanton ebenfalls solche gewährt. Die kantonalen Steuererleichterungen bilden nach Art, Umfang und Dauer den Maximalrahmen der Erleichterungen des Bundes. Im Kanton St.Gallen ist die Möglichkeit der Gewährung von Steuererleichterungen auch für die direkte Bundessteuer derzeit auf folgende Gemeinden beschränkt (Art. 1 Bst. j der Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete vom 12. Juni 2002, SR 951.931.1): Balgach, Diepoldsau, Widnau, Oberriet, Rüthi, Sennwald, Sevelen, Wartau, Quarten, Sargans, Benken, Kaltbrunn, Schänis, Ebnet-Kappel, Brunnadern, Lichtensteig, Wattwil, Bütschwil, Kirchberg, Lütisburg, Jonschwil, Uzwil und Bronschhofen. Diese Liste wird voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2007 wieder überprüft.

## 2.2. Würdigung

Als pekuniär wirksames Instrument kennt der Kanton St.Gallen, wie in vorstehender Ziff. I ausgeführt, primär dasjenige der Steuererleichterungen. Regierung und Kantonsrat haben bei Erlass des Standortförderungsgesetzes bewusst auf die Möglichkeit, einzelnen Unternehmen à fonds perdu Beiträge auszurichten, abgesehen. Dieser Entscheid erscheint aus ordnungspolitischer Sicht wie auch mit Blick auf die Wirksamkeit der möglichen Fördermassnahmen als ausgewogen und sachgerecht. Dennoch ist festzustellen, dass europäische Konkurrenzstandorte – wie auch verschiedene Schweizer Kantone (z.B. BE, FR, GR, NE, SH) – in teilweise hohem Ausmass das Instrument von à fonds perdu Zahlungen (Subventionen) einsetzen. Steuererleichterungen sind somit im Gesamtzusammenhang der Wirtschafts- und Förderpolitik von Staaten und Standorten, die zueinander im Wettbewerb stehen, zu werten. Aus diesem Grunde soll nachfolgend eine kurze Würdigung der beiden Förderkonzepte (Subventionen bzw. Steuererleichterungen) vorgenommen werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Wirtschaftspolitik grundsätzlich die Ziele eines nachhaltigen Wachstums, der Schaffung zukunftsgerichteter Strukturen und attraktiver Rahmenbedingungen sowie einer möglichst ausgewogenen Finanzpolitik verfolgt.

Subventionen können entsprechend der politischen Absicht gezielt eingesetzt werden, entfalten direkte Wirkung und sind einfach kommunizier- und vermarktbar. Zur Erzielung der gewünschten Wirkung müssen sie im heutigen Standortwettbewerb indessen in einer beträchtlichen Höhe fliessen, was entsprechend hohe Kosten für das Gemeinwesen zur Folge hat. Die Finanzierung von Subventionen erfolgt üblicherweise aus dem ordentlichen Finanzhaushalt, was Mehrausgaben bedeutet. Sie bergen damit die Gefahr von Steuererhöhungen in sich, was eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für alle und damit kaum eine erwünschte Entwicklung bedeutet. Bei der Vergabe von Subventionen stellen sich sodann Vollzugsprobleme. Zudem sind mit ihnen administrative Belastungen sowie umfangreiche nachgelagerte Arbeiten (Dokumentation und Überwachung) verbunden.

Bei Subventionsinstrumenten zeigen sich selbst bei konsensfähigen Zielen in der Umsetzung oftmals Interpretationsunterschiede. So scheitert beispielsweise das hehre Ziel der «Innovationsförderung» meist schon am Versuch, «Innovation» verständlich und umsetzbar zu definieren. Sodann besteht die Gefahr, dass der Kreis der Begünstigten von Subventionen nach politischen Kriterien festgelegt wird. Damit ist deren konsequente Ausrichtung nach wirtschaftlichen und strukturellen Überlegungen zur Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen nicht in jedem Fall garantiert. Subventionen erlauben andererseits eine Schwerpunktsförderung, wobei jedoch die Marktmechanismen und die regulierenden Kräfte eines funktionierenden Marktes direkt tangiert werden. A fonds perdu Zahlungen sind deshalb ordnungspolitisch höchst problematisch. Zudem werden sie ohne Erfolgsgarantie eingesetzt.

Der Effekt von Steuererleichterungen hängt demgegenüber direkt vom Erfolg der Unternehmung ab, da die geschuldete Steuer um die gewährte Prozentermässigung reduziert wird. Steuererleichterungen greifen also nur, wenn steuerbare Gewinne erzielt werden. Je erfolgreicher eine Unternehmung ist, desto höher ist dementsprechend der tatsächliche Nutzen der Steuererleichterungen für die Investoren. Die positive Risikobereitschaft, namentlich für innovative und zukunftsgerichtete Investitionen, kann mit dem Instrument der Steuererleichterungen erfahrungsgemäss erhöht werden. Dies ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung, da es sich hierbei oftmals um Investitionen in neue Technologien handelt. Im positiven Falle erzielt der Staat bei einem Investment in Geschäftsbereiche mit höherem Risiko Einnahmen, welche ohne Steuererleichterungen mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht erzielt würden. Das Instrument der Steuererleichterungen unterstützt damit den Strukturwandel hin zu wertschöpfungsintensiven Industrien und Dienstleistungen. Wertschöpfungsschwache Unternehmen und/oder «Zuschussbetriebe» können von Steuererleichterungen naturgemäss nicht oder nur in sehr geringem Umfang profitieren.

Im negativen Fall (Unternehmung ist nicht erfolgreich) entstehen für den Staat durch Steuererleichterungen keine bzw. verhältnismässig kleine (Verwaltungs-)Kosten. Dies im Gegensatz zu Subventionen, welche direkte und irreversible Geldabflüsse an die Subventionsnehmer bedeuten. Steuererleichterungen sind nicht ausgabenwirksam und belasten die ansässigen Steuerzahler sowie das Ausgabenvolumen des Staates nicht. Die in diesem Zusammenhang immer wieder vorgebrachten «Kosten» von Steuererleichterungen durch den Verzicht des Staates auf rechnerische Steuereinnahmen halten bei genauerer Betrachtung nicht Stand. Zum einen wird mit Steuererleichterungen auf Steuern verzichtet, die ohne Steuererleichterungen mit grosser Wahrscheinlichkeit gar nicht anfallen würden, da die entsprechende Wertschöpfung nicht im Kanton erfolgen würde. Sodann erfolgt bei Unternehmen mit Steuererleichterungen, insbesondere bei Konzerngesellschaften, regelmässig eine Wertschöpfungsoptimierung, die ohne Steuererleichterungen kaum in gleichem Masse erfolgen würde. Zum anderen wird bei einer verantwortungsvollen Praxis der Gewährung von Steuererleichterungen angestrebt, dass Steuererleichterungen nur in dem Ausmass gewährt werden, wie sie zur erfolgreichen Realisierung eines Projekts oder einer Ansiedlung notwendig sind. So kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich das Gros der Steuererleichterungen im Kanton St.Gallen im Bereich von 50 bis 75 Prozent bewegen. Vollumfängliche Steuererleichterungen sind gesetzlich möglich, werden von der Regierung jedoch nur in Ausnahmefällen und nur aufgrund besonderer Umstände gewährt. Somit ist sichergestellt, dass der überwiegende Teil der Gesellschaften mit Steuererleichterungen Steuern gleichwohl bezahlt. Dass es sich hierbei, trotz gewährter Steuererleichterungen, um insgesamt bedeutende Summen handelt, wird in der nachfolgenden Ziff. 3 detailliert dargestellt. Der Kanton St.Gallen gehört mit dieser Praxis nicht zu den aggressiven, sondern nach allgemeiner Einschätzung zu den moderateren Kantonen im Steuer- und Standortwettbewerb. Einige Kantone kommunizieren die Möglichkeit von vollständigen Steuerbefreiungen für die Dauer von zehn Jahren offensiv, selbst für kleine Unternehmenseinheiten. Ob diese im Einzelfall tatsächlich so gewährt werden und, wenn ja, unter welchen Bedingungen und Auflagen, kann mangels entsprechender Daten von aussen nicht eruiert und beurteilt werden.

Steuererleichterungen können im Ergebnis verhältnismässig einfach eingesetzt werden. Über die Wirkung der Steuererleichterungen entscheidet der Erfolg der Unternehmung bzw. des Produkts und nicht eine staatliche Vollzugsbehörde. Steuererleichterungen sind insbesondere für wertschöpfungs- und renditestarke Unternehmen und Projekte attraktiv. Diese Unternehmen sind wiederum vielfach innovativ, oft auch international tätig und investieren konsequent in ihre Zukunft. Dies unterstützt direkt den notwendigen Strukturwandel. Unter der Prämisse des verschärften Standortwettbewerbs und der Tatsache, dass die Schaffung grundsätzlich konkurrenzfähiger Rahmenbedingungen für den nationalen und internationalen Standortwettbewerb nicht ausreichen, sind in bestimmten und klar abzugrenzenden Fällen auch pekuniär wirksame Instrumente notwendig. Als solches stehen die Steuererleichterungen zur Verfügung.

Grundsätzlich gilt die gleiche Beurteilung auch für das Instrument der Steuererleichterungen für die direkte Bundessteuer. Diese Wertung war wohl auch für den Bundesgesetzgeber wegleitend. So wird auf Bundesebene die Möglichkeit von Steuererleichterungen mit dem neuen Bundesgesetz über Regionalpolitik beibehalten, während die bisherigen zusätzlichen Förderinstrumente, Zinskostenbeiträge (schon per 30. Juni 2006 abgeschafft) und Bürgschaften, ab Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik aufgehoben werden. Diese Stossrichtung auf Bundesebene, nämlich Abkehr von Subventionsinstrumenten und Beibehaltung des Instruments der Steuererleichterungen, bestätigt grundsätzlich die Position des Kantons St.Gallen, wie sie namentlich auch dem Standortförderungsgesetz zugrunde liegt. Mit der Beibehaltung des Instruments der Steuererleichterungen auf Bundesebene befinden sich die Kantone bzw. Regionen, die von diesem Instrument profitieren können, weiterhin in einer besonders konkurrenzfähigen Wettbewerbssituation. In den vergangenen Jahren konnte dieses denn auch mehrfach und erfolgreich im Kanton St.Gallen eingesetzt werden. In verschiedenen bedeutenden Fällen war die Möglichkeit von Steuererleichterungen auch für die direkte Bundessteuer ausschlaggebend für den Entscheid zugunsten eines Standorts im Kanton St.Gallen.

### 3. Wirkungen der Steuererleichterungen

#### 3.1. Quantitativer Einsatz in den letzten 10 Jahren

In den letzten 10 Jahren wurde, als Folge des dargestellten verschärften Standortwettbewerbs, das Instrument der Steuererleichterungen im Sinne des Wirtschaftsleitbilds 2001 zunehmend offensiver eingesetzt. In Zahlen ausgeführt bedeutet dies Folgendes:

| Jahr         | Beschlüsse | Periode              | durchschnittliche Anzahl Beschlüsse |
|--------------|------------|----------------------|-------------------------------------|
| 1996         | 8          | 1996 bis 1999        | 7                                   |
| 1997         | 6          |                      |                                     |
| 1998         | 3          |                      |                                     |
| 1999         | 11         |                      |                                     |
| 2000         | 22         | 2000 bis 2002        | 16                                  |
| 2001         | 15         |                      |                                     |
| 2002         | 11         |                      |                                     |
| 2003         | 17         | 2003 bis 2005        | 16                                  |
| 2004         | 14         |                      |                                     |
| 2005         | 17         |                      |                                     |
| <b>Total</b> | <b>124</b> | <b>1996 bis 2005</b> | <b>12</b>                           |

Im Kanton St.Gallen sind also in den letzten 10 Jahren mit 124 Beschlüssen der Regierung Steuererleichterungen gewährt worden. Wurde das Instrument der Steuererleichterungen in der Periode 1996 bis 1999 noch relativ zurückhaltend eingesetzt, wurde von diesem aufgrund der veränderten wirtschaftlichen Entwicklung, namentlich der Internationalisierung bzw. der Globalisierung, des national und international stark zunehmenden Standortwettbewerbs, des Eintritts neuer konkurrenzfähiger Mitbewerber sowie der klaren Stossrichtung des Wirtschaftsleitbilds 2001 in der Periode 2000 bis 2005 vermehrt Gebrauch gemacht. Insgesamt kann aber festgehalten werden, dass Steuererleichterungen stets zurückhaltend und gezielt eingesetzt wurden.

Von den in 124 Beschlüssen gewährten Steuererleichterungen kamen Ende 2005 noch 109 zum Tragen. In 12 Fällen wurde in der Berichtsperiode das Unternehmen im Handelsregister gelöscht oder anderweitig still gelegt, und in zwei Fällen beginnen die gewährten Steuererleichterungen erst zu einem späteren Zeitpunkt zu laufen. In einem Fall liefen die Steuererleichterungen in der Berichtsperiode ab. Der spürbare Anstieg gewährter Steuererleichterungen in den letzten Jahren ändert im Übrigen nichts daran, dass solche nach wie vor nur in wenigen Einzelfällen eingeräumt werden. Gemessen an den rund 20'000 Personenunternehmen sowie rund 17'000 Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die heute im Kanton St.Gallen existieren, profitieren damit lediglich rund 0,3 Prozent aller aktiven Unternehmen von Steuererleichterungen. Gemessen ausschliesslich an den juristischen Personen beträgt die entsprechende Verhältniszahl rund 0,6 Prozent.

#### 3.2. Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuererleichterungen

Ein erster Gradmesser für die volkswirtschaftliche, namentlich aber auch finanzpolitische Bedeutung der Unternehmen mit Steuererleichterungen sowie für die Effektivität und Ausgewogenheit der Steuererleichterungsbeschlüsse sind die von den entsprechenden Unternehmen trotz der Steuererleichterungen entrichteten Steuern.

Per 31. Dezember des jeweiligen Jahres waren von den juristischen Personen mit Steuererleichterungen, nach Berücksichtigung der Steuererleichterungen, tatsächlich folgende Steuern geschuldet:

| <b>(in Mio. Franken)</b>            | <b>2003</b> | <b>2004</b>          | <b>2005</b>          |
|-------------------------------------|-------------|----------------------|----------------------|
| Gewinn- und Kapitalsteuern          | 13,6        | 17,4                 | 22,3                 |
| Anteil SG dBS                       | 3,5         | 4,1                  | 5,2                  |
| <b>Total Steuereinnahmen SG</b>     | <b>17,1</b> | <b>21,5</b>          | <b>27,5</b>          |
| <b>Steigerung gegenüber Vorjahr</b> |             | <b>+25,7 Prozent</b> | <b>+27,9 Prozent</b> |

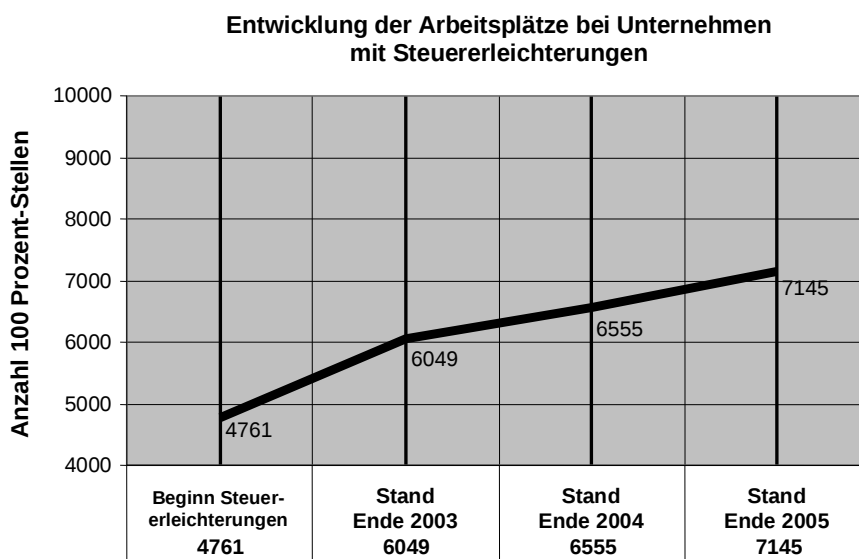
Gemessen an den gesamten Staatssteuereinnahmen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen haben damit die juristischen Personen mit Steuererleichterungen einen Anteil von 4,5 Prozent (2003), 5,9 Prozent (2004) und 6,2 Prozent (2005) oder im Durchschnitt dieser Jahre von 5,5 Prozent erbracht. In Anbetracht der geringen Zahl von juristischen Personen mit Steuererleichterungen (0,6 Prozent) ist diese Steuerleistung höchst bemerkenswert und bestätigt folgende Fakten und Erkenntnisse:

- Von Steuererleichterungen profitieren vor allem Unternehmen mit einer hohen Wertschöpfung und damit einer überdurchschnittlichen volkswirtschaftlichen Bedeutung.
- Konzerngesellschaften mit Steuererleichterungen optimieren zusätzlich ihre Wertschöpfung am st. gallischen Standort.
- Steuererleichterungen werden nur soweit notwendig und damit insgesamt zurückhaltend eingesetzt.
- Die landläufige Vorstellung, Gesellschaften mit Steuererleichterungen bezahlten keine oder nur geringe Steuern, trifft nicht zu.

In die Beurteilung der volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Bedeutung von Unternehmen anhand der von ihnen ausgelösten Steuerleistungen sind grundsätzlich auch die Steuerleistungen ihrer Mitarbeitenden einzubeziehen. Ein nicht unbedeutender Steuereffekt bei den Einkommenssteuereinnahmen der natürlichen Personen wird nämlich durch neu geschaffene bzw. gesicherte Arbeitsplätze, allenfalls auch in Kombination mit höheren Salären aufgrund qualitativ besserer Arbeitsplätze, generiert. Deshalb dürfen die Auswirkungen des Beschäftigungseffekts auf die Steuereinnahmen gerade bei Unternehmen mit Steuererleichterungen nicht ausser Acht gelassen werden. Wenn auch nicht angenommen werden kann, dass die Mitarbeitenden solcher Unternehmen über ihr Erwerbseinkommen nur wegen der gewährten Steuererleichterungen verfügen, zeigen deren Steuerleistungen gleichwohl einen weiteren wichtigen Aspekt der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Unternehmen. Aufgrund einer groben Schätzung, welche auf dem im Kanton St.Gallen erzielten Durchschnittssalär und auf dem gewogenen Mittel der Steuerfüsse basiert, darf davon ausgegangen werden, dass die 7'145 Mitarbeitenden der Unternehmen mit Steuererleichterungen im Jahre 2005 Einkommenssteuern auf ihren Erwerbseinkommen (Kanton, Gemeinde, Kirchgemeinde, ohne Bundessteuer) in der Grössenordnung von gut 50 Mio. Franken entrichtet haben. Zu diesem Betrag wären noch die Steuerleistungen jener Mitarbeitenden hinzu zu zählen, die in Zulieferbetrieben von Unternehmen mit Steuererleichterungen beschäftigt sind, die indessen weder erhoben noch annähernd geschätzt werden können.

### 3.3. Arbeitsmarkteffekte von Unternehmen mit Steuererleichterungen

Einen weiteren Gradmesser für die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen mit Steuererleichterungen bilden deren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Zu diesem Zwecke wurde bei allen aktiven Unternehmen mit Steuererleichterungen eine Umfrage über die Zahl der Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalenzstellen) bei Beginn der Steuererleichterungsperiode sowie per Ende 2003, 2004 und 2005 durchgeführt. Diese Umfrage zeigt folgendes Ergebnis:



Hieraus ergeben sich folgende Kernaussagen:

- Per Ende 2005 haben die Unternehmen mit Steuererleichterungen insgesamt 7'145 Vollzeitarbeitsplätze angeboten.
- Während der Dauer der Steuererleichterungen haben die entsprechenden Unternehmen – gemessen an der individuellen, jeweiligen Laufzeit – insgesamt netto 2'384 neue Vollzeitarbeitsplätze geschaffen und zudem die bestehenden 4'761 Arbeitsplätze gesichert.
- In den Jahren 2004 und 2005 haben Unternehmen mit Steuererleichterungen netto 1'096 neue Vollzeitarbeitsplätze (im Durchschnitt 548 je Jahr) geschaffen.

Neben den oben direkt ausgewiesenen Arbeitsplätzen von Unternehmen mit Steuererleichterungen wären noch die neugeschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze in Zulieferbetrieben zu zählen. Diese können indessen, wie bereits an anderer Stelle festgehalten, weder erhoben noch annähernd geschätzt werden.

Die Bedeutung dieser Zahlen zeigt sich vor allem im Vergleich mit der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in der Schweiz und im Kanton St.Gallen allgemein.

Beschäftigungsentwicklung Ende 2003 bis Ende 2005

|                                          | Beschäftigte<br>Ende 2003 | Beschäftigte<br>Ende 2005 | Veränderung    |
|------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------|
| Schweiz*                                 | 3'062'539                 | 3'055'557                 | -0,2 Prozent   |
| Kanton SG*                               | 187'195                   | 186'458                   | -0,4 Prozent   |
| Unternehmen mit<br>Steuererleichterungen | 6'049                     | 7'145                     | + 18,1 Prozent |

\*Quelle: Bundesamt für Statistik, Vierteljährliche Beschäftigungsstatistik BESTA

Somit kann festgehalten werden, dass die Unternehmen mit Steuererleichterungen einen höchst überproportionalen und auch zahlenmässig bedeutenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung leisten. Bemerkenswert ist, dass es sich bei diesen Zahlen um Nettozunahmen handelt und gleichzeitig eine grössere Zahl von Arbeitsplätzen gesichert werden konnte. So dann darf angenommen werden, dass eine Nettozunahme bei der Beschäftigung in der heutigen Zeit der ausgeprägten internationalen Arbeitsteilung und der globalen Standortkonkurrenz grösstenteils die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen bedeutet.

Die Analyse der Veränderung der Beschäftigtenzahlen bei den Unternehmen mit Steuererleichterungen in den Jahren 2004 und 2005 zeigt sodann interessante Erkenntnisse, die in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst sind. Erfasst wurden alle per 31. Dezember 2005 aktiven Unternehmen mit Steuererleichterungen.

Arbeitsplatzveränderungen 2004 und 2005 bei Unternehmen mit Steuererleichterungen

| <b>Zu-/Abnahme von Arbeitsplätzen</b> | <b>Entwicklungsbeschreibung</b> | <b>Anzahl Steuererleichterungen</b> |
|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| -n bis -51                            | starke bis sehr starke Abnahme  | 1                                   |
| -50 bis -11                           | deutliche Abnahme               | 2                                   |
| - 10 bis -1                           | leichte Abnahme                 | 16                                  |
| 0                                     | gleich bleibend                 | 18                                  |
| +1 bis +10                            | leichte Zunahme                 | 39                                  |
| +11 bis +50                           | deutliche Zunahme               | 28                                  |
| +51 bis +n                            | starke bis sehr starke Zunahme  | 5                                   |
|                                       |                                 | <b>109</b>                          |

Zur Erhöhung der Arbeitsplätze haben somit von den 109 Unternehmen mit Steuererleichterungen eine Mehrheit, nämlich 72 Unternehmen beigetragen. 33 Unternehmen verzeichnen eine deutliche bis starke Zunahme der Arbeitsplätze, während nur 3 Unternehmen in gleichem Mass Arbeitsplätze abgebaut haben. Positiv ist auch, dass mehr als doppelt so viele Unternehmen (39) eine leichte Zunahme der Arbeitsplätze realisieren konnten als Unternehmen (16) in gleichem Mass Arbeitsplätze abbauen mussten. Etwas enttäuschend ist auf den ersten Blick, dass bei 18 Unternehmen die Zahl der Arbeitsplätze in der fraglichen Zeit unverändert blieben. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es sich hierbei überwiegend (14 Unternehmen) um Neugründungen handelt. Diese Tatsache bestätigt den Eindruck, dass bei Neugründungen die Startphase nicht selten schwieriger und zeitraubender ist, als sie der Unternehmer selber einkalkuliert.

## 4. Einsatz des Instruments der Steuererleichterungen

### 4.1. Aktuelle Praxis

Das wirtschaftliche Interesse des Kantons (Massstab für die Gewährung von Steuererleichterungen nach Art. 11 StG) misst sich an der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Unternehmen. Kriterien für deren Wertung bilden erwartete Wertschöpfung, geplante Arbeitsplätze und Investitionen, Innovationsgehalt, Auswirkungen auf andere Betriebe (Dienstleistungen, Zulieferungen) und weitere volkswirtschaftliche Effekte regionaler und überregionaler Bedeutung. Sie werden in einem Gesamtbild beurteilt. Dazu wird in der Praxis auf Hilfskriterien abgestellt, die insgesamt zu einer sachgerechten Beurteilung führen sollen. Als solche werden namentlich angewendet:

Zur Unternehmung und deren Umfeld im Allgemeinen:

- Branche (einschliesslich Potenzialabschätzung);
- allfällige Einbettung in Konzern (nationaler oder internationaler Kontext);
- Chance zu überproportionalen Effekten (insbesondere bei internationaler Einbettung);
- «Leitbildkonformität»;
- Lage (strukturschwache Region, wirtschaftliches Erneuerungsgebiet gemäss Bundesrecht);
- Exportquote;
- Konkurrenzierung;
- vergleichbare Unternehmen mit Steuererleichterungen;
- Auswirkungen auf regionale und überregionale Wirtschaftsstruktur;
- Marketingeffekt für den Kanton.

Geplante Investitionen:

- Grösse der Investitionen;
- Zahl der geplanten neuen Arbeitsplätze bzw. der gesicherten Arbeitsplätze;
- Gewinnerwartungen;
- Verstärkung der Standortgebundenheit (Erhöhung der Exit-Kosten);
- Innovationsgrad.

Bei Zuzug eines neuen Unternehmens aus einem umliegenden Kanton bzw. aus der Wirtschaftsregion, zu welcher der Kanton St.Gallen gehört, wird die volkswirtschaftliche Wertung nach sachgerechten Kriterien, d.h. nicht isoliert aus rein st. gallischer Sicht vorgenommen. Dies bedeutet, dass Steuererleichterungen grundsätzlich nur gewährt werden, wenn sie auch bei einem Standortwechsel innerhalb des Kantons gewährt werden könnten, d.h. in der Regel bei Vorliegen einer wesentlichen Änderung. Damit wird einem volkswirtschaftlich unerwünschten «Shopping» ein Riegel geschoben bzw. auf eine Abwerbung im interkantonalen Verhältnis, welche insgesamt zu keinem volkswirtschaftlichen Gewinn führt, ausdrücklich verzichtet.

Bei Unternehmen, denen Steuererleichterungen aufgrund einer wesentlichen Änderung im Sinne von Art. 11 Abs. 2 StG eingeräumt werden, ist in Rechnung zu stellen, dass diese als bereits bestehende Unternehmen ihre betriebliche Tätigkeit, wenn auch in veränderter Weise, grundsätzlich weiterführen. Die Steuererleichterungen sind deshalb auf jenen Teil des Gewinns zu beschränken, welcher durch die wesentliche Änderung betroffen ist bzw. zusätzlich erzielt wird. Die Abgrenzung zwischen «bisherigen» und «neuen» Gewinnen wird je nach Einzelfall auf verschiedene Weise vorgenommen. Als Methoden kommen namentlich in Frage:

- Ausgliederung der neuen Tätigkeit in eine neue juristische Person;
- Führung einer Profitcenter- oder einer Sparten-Rechnung;
- Sockellösung.

In der Praxis hat sich die Sockellösung als tauglichste Methode erwiesen, um die Steuererleichterungen auf den Gewinnanteil zu beschränken, der auf die wesentliche Änderung zurückzuführen ist. Grundsätzlich ist dazu der zu erwartende nachhaltige Gewinnanteil ohne Einfluss der wesentlichen Änderung zu ermitteln. Es hat somit eine Gewinnpotenzialschätzung für die bestehende Unternehmung zu erfolgen. Dabei wird grundsätzlich vom bisher erzielten Gewinn ausgegangen, unter Berücksichtigung ausserordentlicher Faktoren.

Um der Gefahr eines allfälligen «Location-Hopping», des gezielten Wechsels des Unternehmensstandortes nach Ablauf der Steuererleichterungsperiode, entgegenzuwirken, sind Steuererleichterungsbeschlüsse gemäss ständiger Praxis der Regierung mit einer Wegzugs- bzw. Liquidationsklausel versehen. Diese sieht vor, dass eine Unternehmung, die ihre Aktivitäten im Kanton ganz oder teilweise stilllegt, in einen anderen Kanton oder ins Ausland verlegt, nachträglich für das laufende sowie die letzten drei Kalenderjahre vor Eintritt eines solchen Ereignisses die vollen Steuerleistungen zu erbringen hat, die Steuererleichterungen also nachträglich für diese Periode dahinfallen. Bei den 12 Unternehmen, die zwischen 1996 und 2005 im Handelsregister gelöscht bzw. stillgelegt wurden (vgl. Ziff. 3/1.), erfolgte in 10 Fällen die Geschäftsaufgabe mangels wirtschaftlichen Erfolgs; Steuerforderungen ergaben sich in diesen Fällen auch nachträglich keine. Lediglich in zwei Fällen erfolgte eine Sitzverlegung bzw. die Aufgabe einer erfolgreichen Tätigkeit im Kanton während der Steuererleichterungsphase, was zu entsprechenden Steuernachforderungen führte.

#### **4.2. Künftiger Einsatz**

Aufgrund der in diesem Bericht dargestellten Wirkungsanalyse darf festgehalten werden, dass Steuererleichterungen ein effizientes und effektives Instrument zur Standortförderung, zur Schaffung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen und auch – trotz Steuerermässigungen – zur Generierung von Steuereinnahmen darstellen. Mit diesem Instrument ist es gerade in den letzten Jahren gelungen, Unternehmen mit grosser Innovationskraft und hoher Wertschöpfung im

Kanton zu domizilieren bzw. bei Umstrukturierungen bestehender Unternehmen wesentliche Unternehmensteile dem Kanton zu erhalten bzw. am bisherigen Standort auszubauen. Ohne Steuererleichterungen wäre in den meisten Fällen die unternehmerische Entscheidung mit grosser Wahrscheinlichkeit anders ausgefallen, d.h. die Betriebe wären nicht im Kanton angesiedelt bzw. bestehende Betriebe wären nicht umstrukturiert und am bisherigen Standort weitergeführt worden. In diesem Sinne sind «Mitnahmeeffekte», namentlich in grösserem Umfang, nicht ersichtlich, auch wenn sie nicht vollständig ausgeschlossen werden können. Die Regierung ist deshalb gewillt, dieses Instrument auch inskünftig, wenn auch wie bis anhin gezielt und verantwortungsvoll, offensiv einzusetzen. Die Praxis der Regierung liegt damit vollumfänglich auf der Linie des Wirtschaftsleitbildes 2001.

Eine Fortführung und moderate Forcierung der aktuellen Praxis erscheint auch deshalb als angezeigt und sachgerecht, weil es sich bei Steuererleichterungen – anders als bei à fonds perdu Leistungen bzw. Subventionen – um ein ordnungspolitisch verantwortbares Instrument handelt, welches im immer intensiver geführten Standortwettbewerb das einzige konkurrenzfähige, pekuniär wirksame Instrument des Kantons im konkreten Einzelfall darstellt. Wenn der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb weiterhin erfolgreich bestehen will, muss er bereit sein, das Instrument der Steuererleichterungen auch künftig gezielt einzusetzen.

#### **4.3. Berichterstattung**

Bis anhin hatte die Regierung auf eine Berichterstattung über gewährte Steuererleichterungen, in gleicher Weise wie praktisch alle andern Kantone, verzichtet. Trotz der gebotenen Zurückhaltung, welche das Steuergeheimnis, aber auch die Vertraulichkeit solcher Entscheide nahe legen, anerkennt die Regierung ein gewisses Informationsbedürfnis des Kantonsrates und auch der Öffentlichkeit. Sie nimmt deshalb in Aussicht, einmal je Amtsdauer im Amtsbericht über die Bilanz und Wirkung gewährter Steuererleichterungen Bericht zu erstatten. Zum einen legt eine repräsentative und aussagekräftige Berichterstattung die Berücksichtigung einer mehrjährigen Zeitperiode nahe. Zum anderen bedingt sie entsprechende Erhebungen bei den betreffenden Unternehmen, die für beide Seiten einen administrativen Aufwand bedeuten. Die Berichterstattung soll, wie für diesen Bericht aufbereitet, namentlich die Entwicklung der Arbeitsplätze sowie die Steuerleistungen aufzeigen, welche die begünstigten Unternehmen trotz Steuererleichterungen erbringen.

#### **5. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung,  
Die Präsidentin:  
Karin Keller-Sutter

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer