

Interpellation SP-Fraktion vom 15. Februar 2011

Zukunft der Steuerprivilegien für Spezialgesellschaften

Schriftliche Antwort der Regierung vom 5. April 2011

In ihrer Interpellation vom 15. Februar 2011 geht die SP-Fraktion davon aus, dass unter dem Druck der EU die kantonalen Steuerregimes für Verwaltungsgesellschaften und Holdings aufgegeben werden müssen. Die schweizerische Dumpingstrategie in diesem Bereich werde damit fallen. Stattdessen brächten die Wirtschaftsverbände Modelle ins Spiel, welche die Unternehmensbesteuerung massiv reduzieren würden. Beispielsweise fordere die Economiesuisse, dass der Gesamtsteuersatz (Bund und Kantone) für alle Unternehmen auf 12 bis 13 Prozent sinken soll. Die Interpellantin geht davon aus, dass dies Ertragsausfälle von mehreren Milliarden zur Folge hätte. Weiter befürchtet die Interpellantin erhebliche finanzpolitische Konsequenzen, wenn sich die Unternehmen aus der Finanzierung der Standortfaktoren wie Bildung, Infrastruktur, Gesundheitsversorgung und Verkehrserschliessung verabschieden würden. Sodann stellt die Interpellantin fest, dass die geforderten Steuersenkungen für Unternehmen auch Auswirkungen auf die Berechnung der Leistungen aus der NFA hätten. Der Kanton St.Gallen könnte wohl nur noch mit weit geringeren Zahlungen als heute rechnen.

Die Interpellantin stellt in diesem Zusammenhang 5 konkrete Fragen, die von der Regierung wie folgt beantwortet werden:

1. Das schweizerische Steuerrecht kennt seit vielen Jahren auf kantonaler Ebene besondere Steuerstatü für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften. Mit dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) und namentlich mit dessen Anpassung über das Bundesgesetz über die Reform der Unternehmensbesteuerung vom 10. Oktober 1997 (Unternehmenssteuerreform I) wurden die entsprechenden Besteuerungsregeln gesamtschweizerisch vereinheitlicht. Diese dienen vorab der Standortattraktivität des schweizerischen Wirtschaftsstandorts.

a) Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften

Als Holdinggesellschaften gelten Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht, deren Beteiligungen oder Erträge daraus längerfristig mindestens zwei Drittel der gesamten Aktiven oder Erträge ausmachen und die ausserdem in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben (Art. 28 Abs. 2 StHG, Art. 92 des Steuergesetzes, sGS 811.1; abgekürzt StG). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist keine Gewinnsteuer, sondern ausschliesslich eine ermässigte Kapitalsteuer von 0,01 Promille einfache Steuer (Art. 99 Abs. 1 Bst. a StG) geschuldet.

Als gemischte Gesellschaften gelten Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben. Diese Gesellschaften schulden die ordentliche Steuer nur auf den in der Schweiz erzielten Einkünften sowie auf den Auslandseinkünften nach Massgabe des Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz (Art. 28 Abs. 4 StHG). Das st.gallische Recht geht dabei davon aus, dass in Fällen von weit überwiegenden Auslandsgeschäften aus unilateraler Sicht eine ausländische Betriebsstätte gegeben ist (Art. 73 Abs. 1 zweiter Satz StG), die Gesellschaft im Übrigen aber ordentlich besteuert wird. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn mindestens 80 Prozent des Umsatzes aus dem Ausland stammen und gleichzeitig

der eigene oder durch Dritte erbrachte Beitrag zur Leistungserstellung mindestens 80 Prozent im Ausland erbracht wird. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, wird einseitig eine Steuerauscheidung vorgenommen, wobei auf dem Auslandsertrag der schweizerische Vorausanteil besteuert wird (Art. 35 der Steuerverordnung, sGS 811.11; abgekürzt StV).

Als Domizilgesellschaften gelten Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen, welche in der Schweiz lediglich eine Verwaltungs-, aber keine Geschäftstätigkeit ausüben (Art. 93 Abs. 1 StG). Was bei Holdinggesellschaften als Nebenzweck zulässig ist, bildet bei Domizilgesellschaften den Hauptzweck. Hinzu kommt die Möglichkeit der Ausübung einer ausländischen Geschäftstätigkeit. Solche Gesellschaften werden für Einkünfte aus der Schweiz ordentlich besteuert, für die übrigen Einkünfte aus dem Ausland nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz, was letztlich in vielen Fällen einem Gewinnsteuerverzicht gleichkommt. Zusätzlich ist eine reduzierte Kapitalsteuer geschuldet (Art. 28 Abs. 3 StHG; Art. 93 in Verbindung mit Art. 99 Abs. 1 Bst. a StG).

b) Stand der Diskussion um die Aufhebung der Steuerprivilegien

Am 10. Dezember 2008 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), eine Vernehmlassungsvorlage für eine weitere Reform der Unternehmensbesteuerung (Unternehmenssteuerreform III) auszuarbeiten. Zum einen sollten die in der Schweiz tätigen Firmen von unnötigen Steuerlasten befreit und zum anderen die Position der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb gestärkt werden. Der Bundesrat schlug vor, dass mit dieser Reform auch Anpassungen bei den kantonalen Holding- und Verwaltungsgesellschaften vorgenommen werden sollten, um den Steuerstandort Schweiz und die internationale Anerkennung zu stärken. Konkret sollte mit gezielten Massnahmen sichergestellt werden, dass in- und ausländische Erträge bei allen speziellen kantonalen Gesellschaften steuerlich gleichbehandelt werden (vgl. Medienmitteilung des EFD vom 10. Dezember 2008).

Diese Anpassungen sind vor dem Hintergrund der Steuerkontroverse mit der EU zu verstehen. Die EU betrachtet die speziellen kantonalen Steuerstati als Verletzung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Diesen Vorwurf hat der Bundesrat jedoch stets kategorisch bestritten.

In der Folge führten die Schweiz und die EU einen Dialog über die schweizerische Ordnung der Unternehmensbesteuerung. Im Rahmen dieses Dialogs stellte die Schweiz der EU im Herbst 2009 verschiedene Anpassungen bei den besonderen kantonalen Steuerstati in Aussicht. Dieses Vorgehen der Schweiz war aber mit der Erwartung verbunden, dass die EU sich im Gegenzug für eine Beilegung der Kontroverse einsetzt. Die entsprechende Zusicherung erfolgte zwar von Seiten der EU-Kommission. Der Kompromiss wurde jedoch in der Folge von mehreren EU-Mitgliedstaaten blockiert, was ein Weiterverfolgen dieses Lösungsansatzes verunmöglichte.

Im Sommer 2010 stellte die EU-Kommission eine förmliche Anfrage betreffend Übernahme des Code of Conduct (Verhaltenskodex) durch die Schweiz. Dieser Verhaltenskodex bezweckt die Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs innerhalb der EU und beinhaltet eine politische Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Steuerwettbewerb ausschliesslich über die Steuersätze zu führen und «schädliche Massnahmen» zu beseitigen. Die entsprechenden Kriterien des Kodex sind indessen unklar und interpretationsbedürftig, und deren Tragweite wäre bei einer Anwendung auf die Schweiz ungewiss. Dementsprechend willigte der Bundesrat im August 2010 lediglich in Sondierungsgespräche über die Modalitäten eines allfälligen neuen Dialogs ein.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) beschloss an ihrer Plenarversammlung vom 28. Januar 2011, sich einem neuen Dialog mit der EU-Kommission nicht zu verschliessen, sofern verschiedene Voraussetzungen eingehalten würden. Ausgangspunkt eines neuen Dialogs müsse der heute geltende Status quo sein. Nachdem eine Einigung aufgrund des Vorschlags vom Herbst 2009 infolge einer EU-seitigen Blockierung durch gewisse Mitgliedstaaten nicht zustande gekommen sei, könne die entsprechende Offerte keine Grundlage mehr für einen neuen Dialog darstellen. Was diesen betreffe, so könne dieser nur über vorausbestimmte einzelne Gesprächsgegenstände geführt werden. Namentlich könne der Verhaltenskodex an sich oder dessen integrale Übernahme durch die Schweiz sowie eine Harmonisierung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung mit jener der EU und ihrer Mitgliedstaaten nicht Gegenstand eines neuen Dialogs bilden. Während der Dauer eines neuen Dialogs müssten die bestehenden bilateralen Verpflichtungen von den EU-Mitgliedstaaten eingehalten werden, und es dürften keine diskriminierenden Massnahmen gegen die Schweiz ergriffen werden. Eine allfällige Einigung zwischen der Schweiz und der EU müsse sodann die Ächtung bestehender und das Verbot zukünftiger diskriminierender einzelstaatlicher Massnahmen von EU-Mitgliedstaaten gegen die Schweiz umfassen. Schliesslich müsse ein neuer Dialog Souveränität und Gleichberechtigung der Gesprächspartner wahren. Dazu gehöre namentlich die Berücksichtigung der demokratischen und föderalistischen Meinungsbildungsprozesse in der Schweiz (vgl. Medienmitteilung der FDK vom 28. Januar 2011).

Der Bundesrat prüft derzeit, ob und unter welchen Bedingungen die Schweiz auf einen neuen Dialog eintreten will.

c) Beurteilung der Regierung

Die Regierung teilt die Position der FDK, sich einem neuen Dialog mit der EU nicht zu verschliessen. Bei einer Verweigerungshaltung müsste wohl ernsthaft mit Retorsionsmassnahmen seitens der EU oder einzelner Mitgliedstaaten gerechnet werden. Gerade die international ausgerichtete schweizerische Wirtschaft ist aber auf Rechtsicherheit und Rechtsbeständigkeit hinsichtlich internationaler Vereinbarungen angewiesen. Diese Rechtsgüter dürfen nicht gefährdet werden. Dialogbereitschaft entspricht auch der bestehenden konstruktiven Beziehung zwischen der Schweiz und der EU.

Dass die besonderen kantonalen Steuerstati erneut im Fokus des Dialogs stehen werden, ist unschwer abzusehen, erachtet doch die EU gerade die unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Erträge als eine Form des schädlichen Steuerwettbewerbs. Zu welchen Ergebnissen der neue Dialog in dieser Hinsicht führen wird, ist heute indessen noch völlig offen, zumal die Modalitäten für einen neuen Dialog mit der EU-Kommission noch nicht abgesprochen sind.

2. Die Regierung ist mit dem Vorsteher des Finanzdepartementes im Vorstand des FDK vertreten und hat dort die Möglichkeit, die Interessen des Kantons St.Gallen einzubringen. Die FDK hat mit der an der Plenarversammlung vom 28. Januar 2011 abgesprochenen Position sodann klar signalisiert, dass Fragen der Unternehmensbesteuerung für die Steuerhoheit der Kantone grundlegend sind. Sie hat deshalb auch gefordert, dass die Kantone vom Bund aktiv, regelmässig und systematisch zu konsultieren und in die Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen einzubeziehen sind, so dass die Kantone von ihren verfassungsmässigen Mitwirkungsrechten tatsächlich Gebrauch machen können. Die st.gallische Regierung teilt auch in dieser Hinsicht die Position der FDK vollumfänglich.

Die Regierung nimmt jeweils Kenntnis von steuerlichen Forderungen von Interessenvertretern und somit auch von Wirtschaftsverbänden. Die Regierung ist aber nicht eingebunden in laufende Diskussionen mit Letzteren. Vielmehr ist die Regierung frei in der Festlegung ihrer Steuerstrategie im Rahmen der Steuerhoheit des Kantons.

3. Die schweizerische Ordnung der Unternehmensbesteuerung muss, wie sie auch angepasst werden soll, für Unternehmen, namentlich auch mit internationaler Ausrichtung, attraktiv bleiben. Der Verlust eines attraktiven Unternehmungssteuerrechts müsste in grossem Stil sowohl Arbeitsplätze als auch Steuereinnahmen aufs Spiel setzen. Die bestehenden besonderen Steuerstati haben zur Ansiedlung vieler Unternehmen in der Schweiz und damit zur Schaffung unzähliger Arbeitsplätze und zur Generierung erheblicher Steuereinnahmen sowohl bei den Kantonen als auch beim Bund ganz wesentlich beigetragen. Eine ersatzlose Abschaffung der bestehenden besonderen Steuerstati kann dementsprechend wohl nicht in Frage kommen. In diesem Zusammenhang ist denn auch von verschiedenen Seiten das Modell einer generell tieferen Steuerbelastung für Unternehmen ins Spiel gebracht worden. Bei entsprechend tiefer Steuerbelastung könnte der schweizerische Standort auch für mobile Unternehmen mit Aktivitäten im Ausland, die heute von einem besonderen Steuerstatus profitieren, selbst bei ordentlicher Besteuerung attraktiv bleiben. Eine solche Ordnung würde aus EU-Sicht das Problem der Ungleichbehandlung in- und ausländischer Erträge wohl beseitigen.

Den Weg einer allgemeinen Reduktion des Steuersatzes für die Gewinnsteuer haben einzelne Kantone faktisch bereits beschritten (so z.B. Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Luzern). Auch der Kanton Neuenburg zeigt ihn in einer Vorlage, über die am 26. Juni 2011 abgestimmt werden soll, im Ergebnis als Lösung auf. So soll die Gewinnsteuer für juristische Personen in jährlichen Schritten bis 2016 halbiert werden.

Die Abschaffung der speziellen Steuerstati würde allerdings auch alle andern Kantone, welche derzeit höhere Belastungen kennen, zwingen, ihre Belastung für Gewinne juristischer Personen deutlich zu senken. Andernfalls müssten sie mit einem Weggang von Gesellschaften, die bisher von einem besonderen Steuerstatus profitieren, in andere Kantone oder in das Ausland rechnen. Die grossen Wirtschaftskantone, bei denen dem Steuerertrag von juristischen Personen an den gesamten Steuereinnahmen eine gewichtige Bedeutung zukommt, haben allerdings bis anhin eine allgemeine Senkung der Gewinnsteuersätze zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz abgelehnt, weil sie diese nicht verkraften könnten; dementsprechend haben sie sich für eine Modifikation des besonderen Steuerstati zum Abbau der Ungleichbehandlung der Besteuerung von in- und ausländischen Erträgen eingesetzt. In diesem Sinn hat sich namentlich auch der Regierungsrat des Kantons Zürich in seiner Antwort vom 16. Februar 2011 auf eine dringliche Anfrage im Kantonsrat geäussert, vgl.

http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaefte_Details.aspx?ID=814af0d8-d8a8-4584-bc9c-fc84e56b0d1a.

Eine allgemeine gesamtschweizerische Senkung des Belastungsniveaus für juristische Personen auf eine Höhe, welche die Abschaffung der speziellen Steuerstati ermöglichen würde, ohne eine Abwanderung der entsprechenden Unternehmen befürchten zu müssen, erscheint deshalb kaum als taugliches Lösungsmodell. In diesem Zusammenhang ist sodann auch zu berücksichtigen, dass damit das Belastungsniveau zwischen Unternehmen in Form einer Kapitalgesellschaft und Personenunternehmen noch mehr auseinander driften würden.

Im Kanton St.Gallen wurde die Steuerbelastung von juristischen Personen in den zurückliegenden Jahren wiederholt gesenkt. So wurde mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (nGS 41-85) der frühere Zweistufentarif mit einem gespaltenen Steuersatz durch einen Proportionaltarif (einfache Steuer 4,5 Prozent) auf 1. Januar 2007 ersetzt. Auf 1. Januar 2009 wurde der Proportionaltarif sodann mit dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (nGS 43-159) auf eine einfache Steuer von 3.75 Prozent gesenkt. Gleichzeitig wurde auch die Belastung des Kapitals reduziert. Diese Verbesserungen spiegeln sich auch in den Steuereinnahmen aus den Gewinn- und Kapitalsteuern wieder. Beim Kanton wirkte sich allerdings zusätzlich noch die Erhöhung des Gemeindeanteils an den Erträgen der juristischen Personen aus, welche mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz auf 1. Januar 2007 von 80 Steuerprozenten auf 100 Steuerprocente und mit dem VI. Nachtrag zum Steuergesetz

vom 28. Juli 2009 (nGS 44-119) auf 1. Januar 2010 auf 130 Steuerprozent erhöht wurde. Dem entsprechend haben sich die Steuereinnahmen von juristischen Personen wie folgt entwickelt.

Steuererträge Juristische Personen	2006	2007	2008	2009	2010
in Mio. Franken					
Gewinn-/Kapitalsteuern Total Kanton und Gemeinden	399,5	411,6	367,1	324,6	305,5
Anteil Gemeinden	99,4	124,2	117,8	107,5	134,7
Anteil Kanton	300,1	287,4	249,3	217,1	170,8
Anteil am Steuerertrag Kanton	19,13 Prozent	18,06 Prozent	16,48 Prozent	16,20 Prozent	13,66 Prozent
Steuererträge Kanton Total	1'569,0	1'591,4	1'512,3	1'340,2	1'250,8

Die derzeitige Belastung für juristische Personen beträgt, nach Abzug der Steuern, im Kanton 11,81 Prozent.

Eine erneute deutliche Senkung der Belastung für juristische Personen wäre damit in jedem Fall mit erneuten, erheblichen Steuerausfällen verbunden. So würde beispielsweise eine Halbierung der Steuerbelastung, mit welcher der Kanton St.Gallen nur leicht unter der Belastung läge, welche der Kanton Appenzell Ausserrhoden schon heute kennt (6 Prozent), nach Massgabe des Aufgaben und Finanzplans 2012-2014 folgende Ausfälle bedeuten:

Steuererträge Juristische Personen	2012	2013	2014
in Mio. Franken			
Gewinn-/Kapitalsteuern Total Kanton und Gemeinden	421,1	463,0	508,9
<i>Ausfälle Kanton und Gemeinden (50 Prozent-Reduktion)</i>	<i>210,6</i>	<i>231,5</i>	<i>254,5</i>
Anteil Gemeinden	187,4	206,0	226,4
<i>Ausfälle Gemeinde (50 Prozent-Reduktion)</i>	<i>93,7</i>	<i>103,0</i>	<i>113,2</i>
Anteil Kanton	233,7	257,0	282,5
<i>Ausfälle Kanton (50 Prozent-Reduktion)</i>	<i>116,9</i>	<i>128,5</i>	<i>141,3</i>

Unklar ist letztlich, was eine Abschaffung der speziellen Steuerstati im Kanton St.Gallen zu Folge hätte. Einerseits müsste mit Mindererträgen aufgrund von Abwanderungen der entsprechenden Unternehmen gerechnet werden, andererseits könnten aber auch Mehreinnahmen von solchen im Kanton verbleibenden Unternehmen wegen des erhöhten Steuerniveaus generiert werden.

- Derzeit ist nicht abschätzbar, welche Auswirkungen eine Abschaffung der speziellen kantonalen Steuerstati und eine einhergehende Reduktion der Steuerbelastung für alle juristischen Personen auf den Ressourcenausgleich zu Gunsten des Kantons St.Gallen hätte. Diese wären vielmehr aufgrund der neuen Rahmenbedingungen zu ermitteln. Sie wären indessen gerade mit Blick auf die damit verbundenen Mindereinnahmen für die Geberkantone wohl erheblich. Allenfalls müssten die Rahmenbedingungen den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

5. Angesichts der Tatsache, dass die Regierung anfangs Januar 2011 ein Sparpaket beschlossen und aufgrund des strukturellen Defizits auf weitere Steuerentlastungen vorerst verzichtet hat, erscheint eine weitere Reduktion der Gewinnsteuern bei den juristischen Personen im Kanton St.Gallen derzeit nicht als realistisch. Was die künftige Ausgestaltung der schweizerischen Unternehmenssteuerordnung betrifft, so sind, wie von der FDK gefordert, vorerst die verschiedenen Modelle zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmensbesteuerung auf Bundesebene, unter Einbezug der Kantone, zu prüfen, insbesondere auch mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen auf die einzelnen Kantone, die sehr unterschiedliche Strukturen aufweisen. Auch sind Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung allfälliger Steuerausfälle aufzuzeigen. Erst wenn die Ergebnisse dieser Arbeiten vorliegen, kann die Regierung, unter Berücksichtigung ihres Handlungsspielraums, ihre Strategie festlegen.