

Anhang zur Rechnung 2012 (Vorabveröffentlichung vom 22. Januar 2013)

Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen betreffend die Jahre 2006 bis 2011

Bericht der Regierung vom 22. Januar 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb	3
1.1 Internationaler Standortwettbewerb	3
1.2 Interkantonaler Standortwettbewerb	5
1.3 Vergleich kantonaler Steuerbelastungen der umliegenden Kantone	6
1.4 Fazit	7
2 Instrumente der Wirtschaftsförderung	7
2.1 Finanzhilfe	7
2.1.1 Rechtliche Grundlagen	8
2.1.2 Anwendung und Umsetzung im Kanton St.Gallen	8
2.2 Steuererleichterungen	9
2.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Kantonsebene	9
2.2.2 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene	9
2.3 Aufwandbesteuerung	13
2.3.1 Grundlagen der Aufwandbesteuerung	13
2.3.2 Volksabstimmung über die Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton St.Gallen	13
2.4 Würdigung	14
3 Verfahren und Abwicklung eines Steuererleichterungsgesuch	14
3.1 Kriterien für die Gewährung einer Steuererleichterung im Kanton St.Gallen	14
3.1.1 Abgrenzung zur kantonalen Standortförderung	14
3.1.2 Grundlagen	15
3.2 Ablauf eines Steuererleichterungsgesuches	16
3.3 Reporting und Controlling	17
3.4 Würdigung	17
4 Wirkungen der Steuererleichterungen	18
4.1 Quantitativer Einsatz von Steuererleichterungen 2006 bis 2011	18
4.2 Wesentliche Änderung mit Sockelbesteuerung	18

4.3	Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuererleichterungen	19
4.4	Steuereinnahmen von allen Unternehmen im Kanton St.Gallen	20
4.5	Total juristische Personen im Kanton St.Gallen	20
4.6	Total juristische Personen im Kanton St.Gallen mit Steuererleichterungen	21
4.7	Vergleich der Steuereinnahmen mit und ohne Steuererleichterungen	22
4.8	Prozentuale Verteilung der Steuereinnahmen von allen Unternehmen	23
4.9	Arbeitsmarkteffekte und Investitionen von Unternehmen mit Steuererleichterungen	24
4.10	Fazit	25

Zusammenfassung

Die vorliegende Analyse ist der Anschlussbericht zum Postulatsbericht 40.07.01 "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", worin die Regierung erstmals und grundlegend die Wirtschaftsförderungsmöglichkeiten allgemein erläuterte und die im Kanton St.Gallen zulässigen Wirtschaftsförderungsmöglichkeiten darstellte.

Die Aussagen des Postulatsberichts aus dem Jahr 2007 haben nach wie vor ihre Gültigkeit. Der neue Bericht "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen betreffend die Jahre 2006 bis 2011" nimmt die Aussagen aus dem früheren Bericht nochmals auf und appliziert diese in geeigneter Form unter Berücksichtigung der Veränderung beim Standortwettbewerb, der gesetzlichen Anpassung und damit verbunden auch der Anwendung im Kanton St.Gallen.

Der Standortwettbewerb verschärfte sich in den letzten Jahren sowohl auf internationaler als auch interkantonaler Ebene nochmals deutlich. Die Folgen der Finanzkrise im Jahr 2007 sowie die Bankenkrise im 2008 und 2009 bis hin zur aktuellen Schuldenkrise im Jahr 2011 liessen die Realwirtschaft nicht unberührt. Ein massiver Spardruck und die Notwendigkeit von Strukturreformen zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeit waren die Folge. Die verstärkte Flucht in den Schweizer Franken und die damit verbundene Aufwertung bedrohen die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportindustrie.

Der Kanton St.Gallen hat auf den erhöhten Steuerwettbewerb reagiert und eine klare Steuerstrategie formuliert. Danach soll die kantonale Gewinnsteuerbelastung für die juristischen Personen maximal 10 Prozent betragen. Trotz diverser Steuersenkungen in der Berichtsperiode wurde das Ziel verfehlt. Zudem haben die meisten Kantone in der Schweiz ebenfalls mit Steuersenkungen auf den Wettbewerb reagiert, weshalb sich im gesamtschweizerischen Vergleich der Kanton St.Gallen unverändert im breiten Mittelfeld positioniert. Im Vergleich mit den direkten Nachbarkantonen hat der Kanton St.Gallen sogar an Attraktivität verloren.

Die Steuererleichterungen sind ein wirksames, wenn nicht das wirksamste Instrument der Wirtschaftsförderung im Kanton St.Gallen umso mehr als das Standortförderungsgesetz einzelbetriebliche, finanzielle Unterstützung als mögliche Förderungsmassnahme ausschliesst. Solche à fonds perdu Beiträge (Subventionen) sind ordnungspolitisch höchst fraglich und bieten keine Erfolgsgarantie. Der Effekt der Steuererleichterungen hängt demgegenüber direkt vom Erfolg der Unternehmung ab und greift nur, wenn steuerbare Gewinne erzielt werden.

Die Besteuerung nach dem Aufwand (sog. Pauschalbesteuerung) von natürlichen Personen wurde anlässlich der Volksabstimmung vom 27. November 2011 aufgrund der Annahme des Gegenvorschlages zur Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionä-

rinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» beibehalten. Bei diesem gesetzlich geregelten Steuersachverhalt handelt es sich nicht um Steuererleichterungen. Das Steuergesetz regelt nur die Steuererleichterungen für Unternehmen, welche der Gewinn- und Kapitalsteuer (juristische Personen) oder der Einkommens- und Vermögenssteuern (Einzelfirma und Personengesellschaften) unterstehen.

In den Jahren 2006 bis 2011 wurden im Kanton St.Gallen 86 Unternehmen Steuererleichterungen gewährt. Insgesamt profitierten 148 Unternehmen von Steuererleichterungen (Stand: Ende 2011). Dies sind lediglich rund 0,7 Prozent aller aktiven Unternehmen.

Die landläufige Vorstellung, Gesellschaften mit Steuererleichterungen bezahlten keine oder nur geringe Steuern, trifft nicht zu. Im Gegenteil: Die Steuereinnahmen der Unternehmen mit Steuererleichterungen liegen mit einem durchschnittlichen Steuerbetrag von CHF 260'000 Kantons- und Gemeindesteuern in den obersten 2 Prozent der durchschnittlichen Steuereinnahmen aller im Kanton St.Gallen steuerpflichtigen juristischen Personen.

Die Arbeitsmarkteffekte von Unternehmen mit Steuererleichterungen sind bedeutend. In den Jahren 2006 bis 2010 haben Unternehmen mit Steuererleichterungen netto rund 2'300 neue Vollzeit-arbeitsplätze, bei einer Zunahme der Beschäftigten im Kanton St.Gallen von insgesamt rund 8'600 Personen, geschaffen. Der Anteil an Beschäftigten der Unternehmen mit Steuererleichterungen beträgt gut 7,5 Prozent aller Beschäftigten im Kanton St.Gallen. Letztlich sind die durchschnittlichen, jährlich wiederkehrenden Investitionen im Betrag von über CHF 450 Mio. aller Unternehmen mit Steuererleichterungen für die Volkswirtschaft des Kantons St.Gallen von beträchtlichem Nutzen.

Insgesamt bestätigen die Feststellungen der zweiten Berichtsperiode die Feststellungen im Postulatsbericht aus dem Jahr 2007, wonach Steuererleichterungen ein wirksames und effektives Instrument zur Förderung der Standortattraktivität darstellen. Mit Steuererleichterungen werden wertschöpfungsstarke und innovative Unternehmen motiviert, sich im Kanton St.Gallen niederzulassen oder hier domiziliert zu bleiben, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen sowie bedeutende Investitionen zu tätigen.

1 Der Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb

1.1 Internationaler Standortwettbewerb

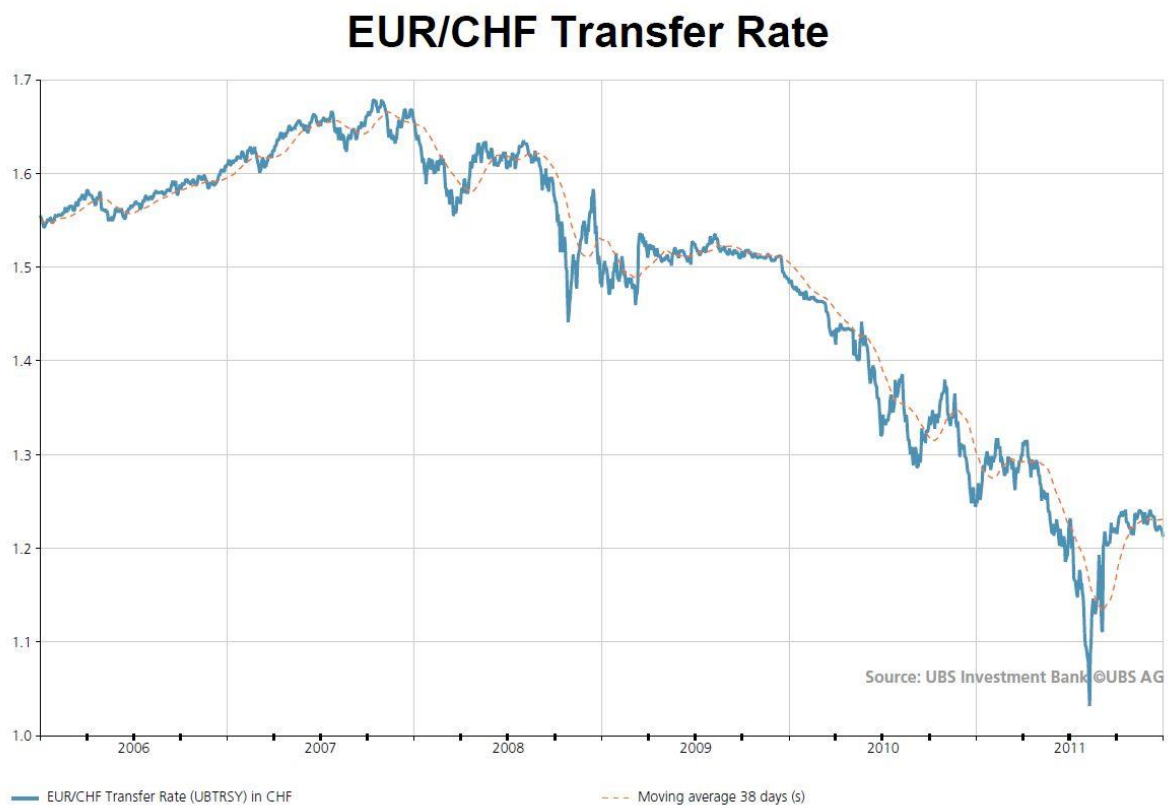
Seit der Finanzkrise im Jahr 2007 über die Bankenkrise von 2008 und 2009 bis hin zur Schuldenkrise im Jahr 2011 nahm die Schuldenlast vieler Industriestaaten derart zu, dass ihre langfristige Finanzierbarkeit in Frage gestellt wird und selbst das Vertrauen in Staatsanleihen als sichere Anlagen tief erschüttert wurde. Die Folgen für die Realwirtschaft sind markant spürbar. Ein massiver Spardruck und die Notwendigkeit von Strukturreformen zur Wiedergewinnung von Wettbewerbsfähigkeiten waren die Folge. Die Schweiz mit ihrer offenen Volkswirtschaft und ihrem bedeutenden Finanzplatz bleibt von diesen Entwicklungen nicht verschont. Die verstärkte Flucht in den Schweizer Franken und die damit verbundene Aufwertung bedroht die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportindustrie und der politische Druck auf die Schweiz mit ihrer noch gesunden Finanzlage steigt, Anpassungen im Finanz- und Steuerbereich anzupacken.¹

¹ Vgl. Bericht über internationale Finanz- und Steuerfragen 2012, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bern 2012, Vorwort der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes, S. 5.

Im internationalen Kontext verschärfte sich in der Folge der Standortwettbewerb nochmals markant. Die Gewährung von Steuererleichterungen sowie die spezifische Standortförderung mittels Subventionen bei Neuansiedlungen sind im internationalen Bereich probate und anerkannte Werkzeuge für den Standortwettbewerb.

Die Aufwertung des Schweizer Frankens löste einen grossen Druck auf die exportorientierten Schweizer Unternehmen aus. Der Kanton St.Gallen ist mit seiner Grenznähe zum europäischen Raum direkt betroffen. Zahlreiche Unternehmen im Kanton St.Gallen, insbesondere wertschöpfungsstarke Unternehmen im Rheintal, exportieren einen Grossteil ihrer Produkte in den EU-Raum und sind mit grösseren Gewinneinbrüchen konfrontiert.

Erst die Intervention der Schweizerischen Nationalbank (SNB) vom September 2011, eine Wechselkurs-Untergrenze von CHF 1.20 je EUR mit allen Mitteln zu verteidigen, stoppte die Talfahrt des EUR/CHF Wechselkurs (vgl. dazu Grafik UBS AG):



Der starke Schweizer Franken ist aber nicht nur auf der Ertragsseite bei den exportorientierten Unternehmen ein starker Wettbewerbsnachteil, sondern auch die Aufwandseite (Kosten) wird indirekt belastet. Das bereits hohe Lohnniveau in der Schweiz führt mit dem starken Schweizer Franken im internationalen Vergleich nochmals zu einer höheren Belastung. Diese Entwicklung veranlasst immer mehr Unternehmen, ihre Strukturen hinsichtlich Möglichkeiten einer Produktionsverlagerung ins Ausland zu überprüfen. Mit einer Verlagerung von Teilen der Produktion ins Ausland liessen sich gleich beide Probleme (Währung und Kosten) reduzieren.

1.2 Interkantonaler Standortwettbewerb

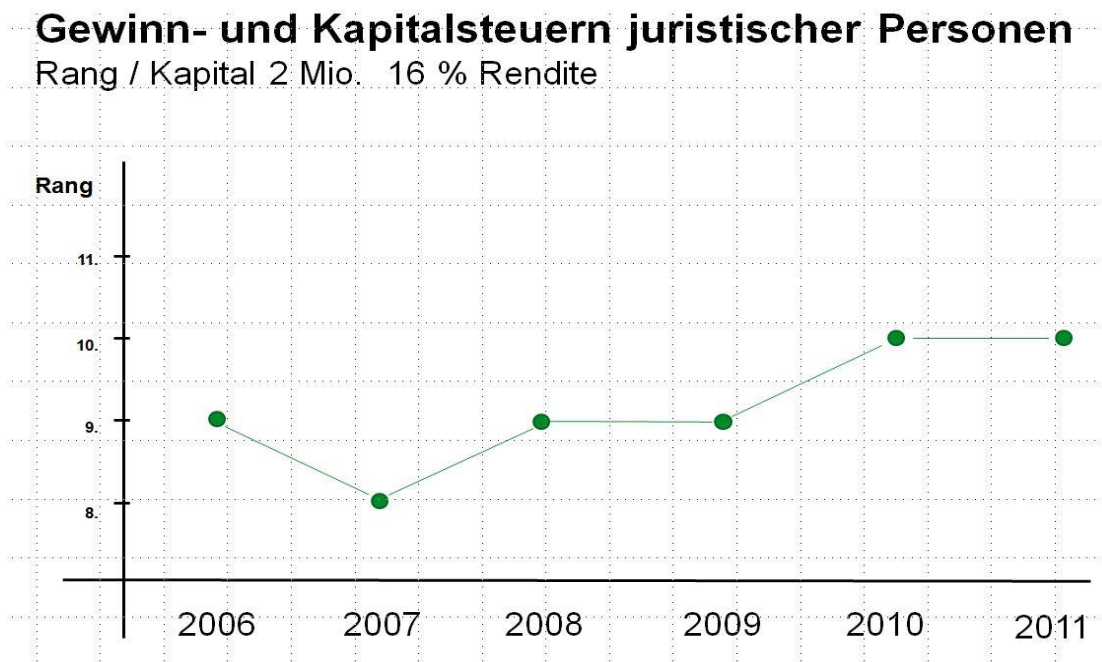
Die Regierung des Kantons St.Gallen formulierte aufgrund des erhöhten Wettbewerbsdrucks im Jahr 2008 die Steuerstrategie für die Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen neu. Diese Strategie strebt eine Gewinnsteuerbelastung von maximal 10 Prozent an.²

Sie wurde mit folgenden Steuerreduktionsmassnahmen angepeilt:

- Senkung des Gewinnsteuersatzes ab 1. Januar 2007 auf lineare 4.5 Prozent
- Senkung des Staatssteuerfusses im Jahr 2008 von 115 Prozent auf 105 Prozent
- Senkung des Gewinnsteuersatzes ab 1. Januar 2009 von 4.5 Prozent auf 3.75 Prozent
- Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer ab 1. Januar 2009
- Senkung des Staatssteuerfusses im Jahr 2009 von 105 Prozent auf 95 Prozent

Aktuell liegt die Gesamtsteuerbelastung bei den juristischen Personen bei rund 12,2 Prozent (3,75 Prozent Steuersatz x [105 Prozent Steuerfuss + 220 Prozent Zuschlag]) und damit weit entfernt von den anvisierten 10 Prozent Gesamtsteuerbelastung. Um das Ziel zu erreichen, müsste (beim geltenden Steuerfuss) der Steuersatz auf 3 Prozent gesenkt werden.³

Da die meisten Kantone in der Schweiz ebenfalls auf den erhöhten Wettbewerbsdruck mit neuen Steuersenkungen reagierten, hat sich der Kanton St.Gallen bei der ordentlichen Unternehmenssteuerbelastung zwar verbessert, im interkantonalen Steuerbelastungsranking hingegen in der Kantonsrangliste sogar leicht verschlechtert (von Rang 9 im Jahr 2006 auf Rang 10 im Jahr 2011). Im Bereich der juristischen Personen liegt der Kanton St.Gallen damit bei einem Vergleich der statutarischen Sätze im vorderen Mittelfeld:⁴



² Vgl. Steuermonitoring 2011 Kanton St.Gallen, IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Seite 4.

³ Vgl. Antrag der Regierung vom 3. April 2012 zur Motion SP-Fraktion vom 29. November 2011 "Anpassung im Steuergesetz notwendig - Unternehmenssteuern" (42.11.36).

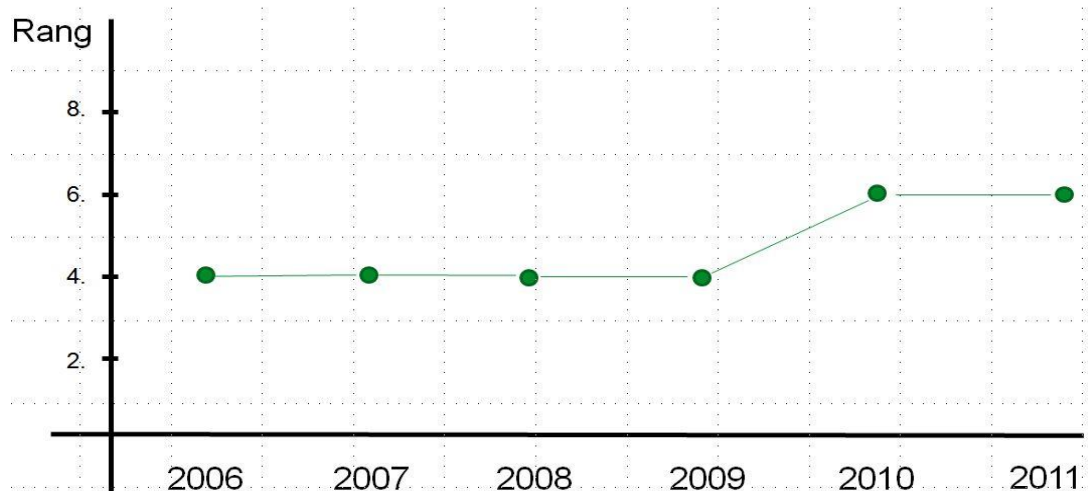
⁴ Erhebung des kantonalen Steueramtes St.Gallen sowie Steuermonitoring 2012 Kanton St.Gallen, IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Seite 35.

1.3 Vergleich kantonaler Steuerbelastungen der umliegenden Kantone

Die nachfolgende Darstellung zeigt einen Vergleich der Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung mit den 7 Nachbarkantonen Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, Glarus, Graubünden, Schwyz und Zürich. Die Steuerbelastung der juristischen Personen wird dabei im Vergleich zum Kantonshauptort berechnet. Nicht alle Nachbarkantone verfügen über einen proportionalen Steuersatz bei juristischen Personen.⁵

Gewinn- und Kapitalsteuern juristischer Personen

Rang Nachbarkantone (8) / Kapital 2 Mio. 16 % Rendite



Trotz der Steuersenkungsmassnahmen verschlechterte sich der Kanton St.Gallen im Vergleich zu seinen direkten Nachbarkantonen im Ranking und lag dabei im Jahr 2011 nur noch vor den Kantonen Graubünden und Zürich. Insbesondere der Kanton Appenzell-Ausserrhoden liegt mit einer Gesamtsteuerbelastung (Bund, Kanton und Gemeinden) vor Steuern per 2011 bei 13.04 Prozent. Im Kanton St.Gallen liegt die Gesamtsteuerbelastung bei 16,88 Prozent (Steuerperiode 2011), was insgesamt eine rund 25 Prozent höhere steuerliche Belastung ausmacht.

Selbstverständlich spielen bei unternehmerischen Standortentscheiden auch Standortfaktoren wie verfügbare Immobilien, überbauungsbereite Landflächen, Preisniveau, gute Erreichbarkeit, Flughafennähe, Verfügbarkeit von Arbeitskräften, Lohnkosten, Innovationsumfeld, Forschung, staatliche Finanzhilfen sowie Rechtssicherheit eine wichtige Rolle, doch sind sich diese Faktoren in der Ostschweiz sehr ähnlich. Dadurch wird für die von allen kantonalen Wirtschaftsförderungsorganisationen gesuchten und stark umworbenen innovativen und wertschöpfungsstarken Unternehmen der Faktor Steuerbelastung zu einem immer dominanteren Element in der Standortevaluation.

⁵ Erhebung des kantonalen Steueramtes St.Gallen sowie Steuermonitoring 2012 Kanton St.Gallen, IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Seite 35.

1.4 Fazit

Trotz einer klar definierten Steuerstrategie und den eingeleiteten Steuerreduktionsmassnahmen in der Berichtsperiode 2006 bis 2011 konnte der Kanton St.Gallen bei den juristischen Personen keine wesentliche Verbesserung im interkantonalen Steuerranking erreichen. Immerhin trat wegen der diversen Entlastungen keine Verschlechterung im Steuerranking ein. Insgesamt konnte die Gesamtsteuerbelastung für juristische Personen aber reduziert und zumindest eine Platzierung im vorderen Mittelfeld gehalten werden. Im direkten Vergleich mit den Nachbarkantonen verlor der Kanton St.Gallen jedoch an Attraktivität.

2 Instrumente der Wirtschaftsförderung

Der internationale und der interkantonale Wettbewerb haben an ihrer Kraft nichts verloren. In wirtschaftlich schlechteren Zeiten, in welchen bei den Staaten und Kantonen vermehrt Haushaltsdefizite entstehen, werden neue Steuereinnahmen gesucht. Durch die Neuansiedlung von internationalen Unternehmungen sollen neue Steuereinnahmen entstehen. Die Steuererleichterung als Investition bei der Standortfrage eines Unternehmens ist dabei im internationalen Kontext eine wesentliche Wettbewerbsfrage. In der Praxis werden gerade von internationalen Unternehmungen die Steuervorteile als der wesentliche Punkt bei der Standortfrage definiert. Mittlerweile sind einzelne Staaten und Kantone sogar bereit, eine Ansiedlung mit zusätzlichen einmaligen Zahlungen zu unterstützen. Diese sogenannten Subventionen oder *à fonds perdu* Beiträge sind ebenfalls Instrumente der Wirtschaftsförderung. Im nachfolgenden Abschnitt werden diese Instrumente der Wirtschaftsförderung dargestellt.

2.1 Finanzhilfe

Als pekuniär wirksames Instrument kennt der Kanton St.Gallen primär dasjenige der Steuererleichterung. 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 Förderungsmassnahmen als ausgewogen und sachgerecht. Dennoch ist festzustellen, dass europäische und asiatische Konkurrenzstandorte – wie auch verschiedene Schweizer Kantone (z.B. BE, FR, GR, NE, SH, TI) – 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.⁶

Verschiedene andere Kantone können Investitionen und Ansiedlungen im Einzelfall mit bis zu CHF 500'000 *à fonds perdu* unterstützen. So beschloss beispielsweise der Schaffhauser Kantonsrat im November 2009 einen Kredit von CHF 20 Mio. für 10 Jahre für einzelbetriebliche Förderungen von maximal CHF 500'000 bei Ansiedlungen und Investitionen.⁷ Ordnungspolitisch sind solche *à fonds perdu* Zahlungen jedoch höchst problematisch.

Auf der anderen Seite können hingegen Subventionen gezielt eingesetzt werden. Sie entfalten direkte Wirkung und sind einfach kommunizier- und vermarktbar. Subventionen erlauben eine Schwerpunktsförderung, wobei jedoch Marktmechanismen und die regulierenden Kräfte eines funktionierenden Marktes direkt tangiert werden. Eine Erfolgsgarantie ist allerdings nicht gewährleistet. Zur Erzielung der gewünschten Wirkung müssen Subventionen indessen in einer beträcht-

⁶ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 8.

⁷ "Bericht und Antrag der Regierung des Kantons Schaffhausen an der Kantonsrat betreffend Änderung des Wirtschaftsförderungsgesetzes" vom 26. Mai 2009, Seite 2.

lichen Höhe fliessen, was entsprechend hohe Kosten für das Gemeinwesen zur Folge hat. Die Finanzierung der Subventionen erfolgt üblicherweise aus dem ordentlichen Finanzhaushalt, was Mehrausgaben bedeutet. Dies birgt die Gefahr von allgemeinen Steuererhöhungen, was zur Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für alle führt und damit kaum eine gewünschte Entwicklung bedeutet.⁸

2.1.1 Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage für Standortförderungen findet sich im Standortförderungsgesetz vom 30. Mai 2006 (sGS 573.0). Es stützt sich auf Art. 19 der Kantonsverfassung (sGS 111.1). Der Zweck des Standortförderungsgesetzes ist, die Leistungs- und die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons zu erhalten und gleichzeitig zu stärken sowie die Wertschöpfung seiner Wirtschaft zu steigern. Der Kanton arbeitet dabei eng zusammen mit den Gemeinden, dem Bund sowie anderen Kantonen, insbesondere aber auch mit grenzüberschreitenden Organisationen, regionalen Entwicklungsträgern, Institutionen der Forschung, Bürgschaftsinstitutionen, Verbänden von Sozialpartnern und weiteren öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Institutionen und Organisationen. Nach Art. 7 Abs. 2 des Standortförderungsgesetzes kann der Kanton auch Finanzhilfen erbringen für die langfristige Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen durch Zusicherung der Übernahme von Verlusten aus Zusatzbürgschaften anerkannter Bürgschaftsinstitute (Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft "OBTG").

2.1.2 Anwendung und Umsetzung im Kanton St.Gallen

Der Kanton St.Gallen beschränkt sich bei einzelbetrieblichen Massnahmen zur Hauptsache auf die bekannten steuerlichen Massnahmen, primär die Steuererleichterungen. Einzelbetriebliche Zuschüsse, Darlehen oder Beteiligungen am Gesellschaftskapital sind ausgeschlossen. Der Kanton St.Gallen leistet damit keine einzelbetrieblichen Förderungsbeiträge zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen oder Beiträge zum verbilligten Erwerb von Grundstücken zur Nutzung als Produktionsstätten.

Das Standortförderungsgesetz ermöglicht folgende Finanzhilfen, die durch die Standortförderung im Amt für Wirtschaft bedient und verwaltet werden:

- Im Anschluss an vollausgeschöpfte Bürgschaftsmöglichkeiten bei der OB TG St.Gallen als für die Ostschweiz zuständige Bürgschaftsorganisation (max. CHF 500'000) kann der Kanton die Übernahme eines Verlustes auf einer Zusatzbürgschaft der OB TG von max. CHF 100'000 zusichern. Kreditgebendes Institut ist bei Bürgschaften eine Bank.
- Seit 1. Januar 2011 können infolge Gesetzesänderungen keine Zinskostenbeiträge mehr gewährt werden. Solche wurden ohnehin seit dem Jahr 2004 nicht mehr gewährt. Vor 2004 konnten Zinskostenbeiträge (Hälfte der Zinskosten für längstens 5 Jahre) für Kredite gewährt werden, welche durch eine OB TG-Bürgschaft gesichert waren.

Zurzeit bestehen nur gerade für zwei kreditnehmende Firmen Verpflichtungen für Zusatzbürgschaften. Bei beiden ist die ursprünglich maximale Grösse von je CHF 100'000 durch mehrfache Amortisationen schon deutlich verringert. Beide Fälle wurden im Wirtschaftskrisenjahr 2009 bewilligt.

⁸ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 8.

2.2 Steuererleichterungen

2.2.1 Rechtliche Grundlagen auf Kantonsebene

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Steuererleichterungen auf kantonaler Ebene sind unverändert geblieben. Somit steht das Instrument der Steuererleichterungen auf kantonaler Ebene weiterhin in allen Gemeinden des Kantons St.Gallen zur Verfügung.

Nach Art. 11 Abs. 1 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) kann die Regierung nach Anhören des Gemeinderates der Standortgemeinde des 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 Vermögenssteuer 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 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) überein und ist damit bundesrechtlich abgesichert.⁹

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.¹⁰

2.2.2 Rechtliche Grundlagen auf Bundesebene

2.2.2.a Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006

Das Bundesgesetz über die Regionalpolitik (SR 901.0; abgekürzt BNRP) soll die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen stärken und deren Wertschöpfung erhöhen und so zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den Regionen, zur Erhaltung einer dezentralen Besiedlung und zum Ausbau regionaler Disparitäten beitragen (Art. 1 BNRP).

Dieses neue Bundesgesetz löst den Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, den Bundesbeschluss vom 21. März 1997 über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum ab und ersetzt oder ergänzt das Bundesgesetz vom 21. März 1997 über die Investitionshilfe für Berggebiete und das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten. Die Gewährung von Steuererleichterung kennt der Bund folglich seit Jahrzehnten und setzt dieses gezielt für die Förderung von strukturschwachen Regionen ein.

Auf Bundesebene haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen dahingehend geändert, dass ab 1. Januar 2008 die Gebiete, in welchen Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer möglich sind, erheblich eingeschränkt wurden. Entsprechend hat die Verordnung über die

⁹ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 7.

¹⁰ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 7.

Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022) per 1. Januar 2008 die Verordnung vom 10. Juni 1996 über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete abgelöst. Deren Art. 6 hält nun beispielsweise explizit fest, dass bei einer Verschiebung von Arbeitsplätzen von einem Kanton in einen anderen keine Steuererleichterungen gewährt werden.

Die Abgrenzung der Anwendungsgebiete spielt bei der Umsetzung der Steuererleichterungen eine zentrale Rolle, da sich der Perimeter auf die Zahl der Anträge auswirkt. Gemessen an der Bevölkerungsabdeckung ergeben die Anwendungsgebiete der EU und der Schweiz ähnliche Werte. Die gegenwärtig geltenden Fördergebiete beschränken sich grösstenteils auf ländliche Gebiete und Berggebiete, die für die Ansiedlung von Unternehmensprojekten im Sinn von Art. 12 BNRP insgesamt eher wenig geeignet sind. Im Rahmen der Evaluation der Neuen Regionalpolitik soll deshalb in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen die Zweckmässigkeit des bestehenden Perimeters neu überprüft werden.¹¹

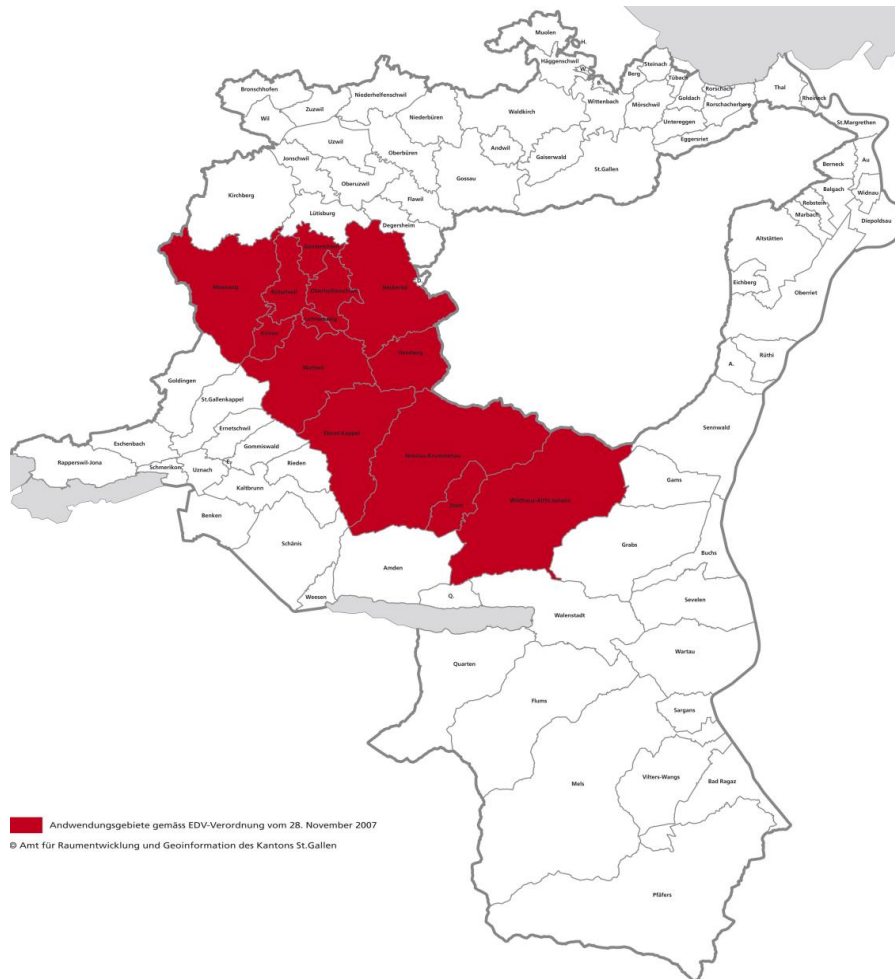
Die öffentliche Wahrnehmung des Lebens- und Wirtschaftsraums in der Schweiz beginnt sich erst langsam von einer ländlich-bäuerlich geprägten Perspektive zu lösen – trotz anhaltender und raumgreifender Urbanisierungsprozesse. Der globale Standortwettbewerb, der vor allem eine Städtekonkurrenz ist, stellt die Schweiz und insbesondere deren Räume ausserhalb der Metropolitenregionen vor Herausforderungen. Welche Verschiebungen im Rahmen einer von Globalisierungsprozessen geprägten neuen Zentralität für den schweizerischen aussermetropolitanen Raum zu erwarten sind und welche Prozesse beeinflusst werden können, muss intensiv erforscht und diskutiert werden. Der Alpenraum im dichten Nebeneinander von ländlichen und städtischen sowie zentralen und peripheren Regionen stellt ein gutes Versuchsfeld dafür dar. Wachsende sozioökonomische Disparitäten, die Aufrechterhaltung der Besiedlung in bestimmten Räumen und eine geschickte Bewältigung des Strukturwandels verschiedener Branchen sind spezifische Herausforderungen auf der Suche nach geeigneten Optionen einer langfristigen Entwicklung hin zu stabilen Regionalwirtschaften.¹²

Im Rahmen des BNRP, insbesondere durch eine Abgrenzung der Anwendungsgebiete sollen die regionalen Disparitäten abgebaut und damit auch die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Regionen gestärkt werden. Ferner soll mit diesem Vorgehen die Sogwirkung der urbanen Zentren ausgeglichen oder teilweise verhindert werden.

¹¹ Die Volkswirtschaft; Das Magazin für die Wirtschaftspolitik 7/8-2012, Seite 50.

¹² DISS. ETH Nr. 19222; Dynamik sozioökonomischer Zentrum-Umland-Beziehungen im schweizerischen Alpenraum, Christian Martin Schmid 2010, Zusammenfassung Seite iii.

Ab 1. Januar 2008 präsentiert sich die neue, geographische Lage für Steuererleichterungen auf Bundesebene des Kantons St.Gallen wie folgt:



Gemäss der Verordnung über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen sind ab 1. Januar 2008 nur noch in folgenden Gemeinden des Kantons St.Gallen Steuererleichterungen auf der direkten Bundessteuer möglich:

Alt St. Johann, Brunnadern, Bütschwil, Ebnat-Kappel, Ganterschwil, Hemberg, Krinau, Lichtensteig, Mogelsberg, Mosnang, Nesslau-Krummenau, Oberhelfenschwil, St. Peterzell, Stein, Wattwil, Wildhaus.

Zwischen 2008 und 2010 profitierten die im Kanton St.Gallen nicht mehr begünstigten Gebiete von einer Übergangslösung. In diesen Übergangsjahren konnten in den vorgenannten Gebieten Steuererleichterungen auf der Bundesebene noch im Umfang von maximal 50 Prozent für längstens 10 Jahre gewährt werden. Somit laufen die Steuererleichterungen auf Bundesebene in den Gemeinden Bronschhofen, Uzwil, Jonschwil, Kirchberg, Lütisburg, Kaltbrunn, Benken, Schänis, Quarten, Sargans, Wartau, Sevelen, Sennwald, Rüthi, Oberriet, Diepoldsau, Balgach und Widnau spätestens per Ende 2020 definitiv aus.

2.2.2.b Anwendungsrichtlinien auf Bundesebene 2008

Einhergehend mit den rechtlichen Anpassungen auf Bundesebene wurden im Juni 2008 auch die neuen "Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik" publiziert. Diese Ergänzungen zur Vollzugsordnung

sollten der missbräuchlichen Interpretation des neuen Bundesgesetzes durch die Kantone vorbeugen und eine einheitliche Anwendung sicherstellen.

Nach Art. 12 BNRP sind die Begünstigten von Steuererleichterungen insbesondere industrielle Unternehmen und produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe, sofern deren Vorhaben die regionalwirtschaftlichen Anforderungen des Gesetzes erfüllt und der Kanton die Nachzahlung von missbräuchlich beanspruchten Steuererleichterungen verlangt. Die drei wesentlichen Kriterien für die regionalwirtschaftliche Bedeutung sind:¹³

- Anzahl geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze:
Die Anzahl geschaffener und erhaltener Arbeitsplätze im Anwendungsgebiet ist ein wesentlicher Faktor. Hier werden die Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten gemessen. Bei einer festgelegten Untergrenze von 20 Arbeitsplätzen kann die Steuererleichterung bis zu maximal 50 Prozent betragen. Ausnahmen sind möglich, wenn ein Vorhaben von besonderer regionalwirtschaftlicher Bedeutung ist. Im Laufe der Zeit hat sich eine Annäherungsregel herauskristallisiert: Rund hundert Arbeitsstellen sowie die daraus folgenden Investitionen und lokalen Auswirkungen können eine 100 prozentige Steuerbefreiung zur Folge haben.
- Ausmass der geplanten Investitionen:
Das Ausmass der geplanten Investitionen ist von entscheidender Bedeutung. Dieses wird gemäss dem Kriterium "realisierte Investitionen pro Arbeitsplatz" im Verhältnis zu den geschätzten Steuereinsparungen beurteilt. Als Investitionen gelten dabei Sachanlagen, die nach den Rechnungslegungsstandards IFRS¹⁴ und Swiss GAAP FER¹⁵, namentlich FER 18 oder IAS 16 aktiviert werden können. Immaterielle Werte gemäss FER 10 oder IAS 38 werden ebenfalls dazugerechnet.
- Zusammenarbeit mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen:
In dieser Hinsicht lassen sich zum Beispiel Forschungsverträge mit den Schweizer Hochschulen oder die Beteiligung an regionalen Finanzierungsfonds, die der Unterstützung von Projekten im Bereich der Entwicklung und der angewandten Forschung dienen, anführen.

Neben diesen drei messbaren Kriterien sind aber auch der hohe Innovationsgrad, die grosse Wertschöpfung sowie ein über die Grenzen des Anwendungsgebietes reichender Absatzmarkt als zusätzliche Kriterien für die Gewährung von Steuererleichterungen auf Bundesebene wichtig.¹⁶

2.2.2.c Anwendungsrichtlinien auf Bundesebene 2012

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, welche für die Umsetzung und das Controlling für das BNRP zuständig ist, hat im Juni 2012 die Anwendungsrichtlinien überarbeitet und im Wesentlichen werden die Auflagen und das Controlling wie folgt verschärft:

- Der Begriff der wesentlichen Änderung wird genau definiert sowie der Beginn und die Dauer der Steuererleichterungen werden detaillierter erläutert.

¹³ Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik, Stand Juni 2008, Seite 4ff.

¹⁴ International Financial Reporting Standards (IFRS) und International Accounting Standards (IAS), internationale Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen.

¹⁵ Fachempfehlungen zur Rechnungslegung (FER) sind Schweizer Standards für die Rechnungslegung in Unternehmen und werden auch als Swiss GAAP FER bezeichnet.

¹⁶ Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik, Stand Juni 2008, Seite 4.

- Die Schaffung von Arbeitsplätzen wird ebenfalls neu definiert. Die Gesuche werden nur gutgeheissen, wenn mindestens 20 neue Arbeitsstellen geschaffen werden. Grundsätzlich betragen die Steuererleichterungen nur maximal 50 Prozent, wobei Ausnahmen möglich sind, wenn ein Vorhaben von besonderer regionalwirtschaftlicher Bedeutung ist. Die Höhe der Steuererleichterungen in diesen Fällen wird aber nicht mehr in den neuen Anwendungsrichtlinien definiert.
- Beim Reporting und Controlling werden die Unternehmen und der Kanton jährlich verpflichtet, ein unterzeichnetes Jahresreporting einzureichen. Das vordefinierte Formular beinhaltet vor allem die Meldung der Veränderung der Arbeitsplätze im Verhältnis der Arbeitsplätze zu Beginn der Steuererleichterungen, aber auch in Bezug auf Vollzeitäquivalente sowie eine Berichterstattung über die Höhe des steuerbaren Reingewinns.

Bei Nicht-Einhalten der Konditionen werden die Steuererleichterungen grundsätzlich widerrufen.

2.3 Aufwandbesteuerung

2.3.1 Grundlagen der Aufwandbesteuerung

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand handelt es sich um eine besondere Art der Einkommens- und Vermögensbesteuerung von natürlichen Personen. Die Steuern werden dabei nicht auf Basis des tatsächlichen Einkommens und Vermögens besteuert, sondern nach dem Lebensaufwand der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen berechnet.¹⁷

Die Besteuerung nach dem Aufwand gibt es in einigen Kantonen schon sehr lange. So kennt der Kanton Waadt diese Besteuerungsart seit dem Jahr 1862. Am 14. Dezember 1990 erliess die Bundesversammlung das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) und das StHG. Das Recht, nach dem Aufwand besteuert zu werden, haben nur natürliche Personen, die erstmals oder nach wenigstens 10jähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben. Während den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern die Besteuerung nach dem Aufwand nach dem Zuzug aus dem Ausland lediglich bis Ende des laufenden Steuerjahrs zusteht, können Personen, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, auch in den folgenden Jahren nach ihrem Aufwand besteuert werden. Ende des Jahres 2010 unterlagen im Kanton St.Gallen 87 Ausländerinnen bzw. Ausländer der Besteuerung nach dem Aufwand. Die entsprechenden Steuereinnahmen beliefen sich dabei auf insgesamt CHF 7 Mio.¹⁸

2.3.2 Volksabstimmung über die Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton St.Gallen

Mit dem Abstimmungsentscheid vom 27. November 2011 im Kanton St.Gallen wurde der Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative als VIII. Nachtrag zum Steuergesetz (nGS 47-24) von der Wählerschaft angenommen. Gemäss Art. 27 Abs. 2 entspricht der massgebliche Aufwand wenigstens dem siebenfachen Betrag des Mietzinses oder des Eigenmietwerts beziehungsweise dem dreifachen Betrag des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung, wenigstens jedoch CHF 600'000. Nach Abs. 3 beträgt die Steuer auf dem Vermögen wenigstens das dem nach Abs. 2 berechneten zwanzigfachen Aufwand, d.h. mindestens CHF 12 Mio. Vermögen.¹⁶

Durch den VIII. Nachtrag zum Steuergesetz wurde der zu zahlende Steuerbetrag einer nach dem Aufwand besteuerten alleinstehenden Person in der Stadt St.Gallen auf CHF 170'000 bzw. – mit

¹⁷ Die Volkswirtschaft; Das Magazin für die Wirtschaftspolitik 10-2011, Seite 60.

¹⁸ Abstimmungsunterlage; Die Volksabstimmung vom 27. November 2011 über die Abschaffung der Pauschalsteuer, Seite 9ff.

Kirchensteuer – auf mindestens CHF 188'000 erhöht (Stand 2011). Für die konkrete Berechnung ist der Steuerfuss der jeweiligen Wohnsitzgemeinde massgebend. Hinzu kommt im Weiteren die direkte Bundessteuer von CHF 66'000. Damit verdoppeln sich die Steuereinnahmen bei den aufwandbesteuerten Personen mit dieser Steuergesetzesänderung.

Bei diesem gesetzlich eng umfassten Steuersachverhalt handelt es sich jedoch nicht um Steuererleichterungen, sondern vielmehr um eine ordentliche Besteuerung für einen sehr stark begrenzten und gesetzlich definierten Personenkreis.

2.4 Würdigung

Der Kanton St.Gallen kennt als einzig wirksames Instrument zur Wirtschaftsförderung dasjenige der Steuererleichterungen. Die Gewährung von Steuererleichterungen wird im Kanton St.Gallen gezielt und traditionell sehr zurückhaltend eingesetzt. Das kantonale Standortförderungsgesetz schliesst bewusst die Möglichkeit aus, einzelnen Unternehmen à fonds perdu Beiträge (Subventionen) auszurichten. Aus ordnungspolitischer Sicht ist dies sinnvoll, dennoch ergibt sich für den Kanton St.Gallen gegenüber anderen Kantonen ein Nachteil.

Auch auf Bundesebene sind Steuererleichterungen ein Mittel zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen. Durch die Anwendungsrichtlinien werden die Vorgaben klar definiert und kommen nur in festgelegten Regionen, d.h. im Kanton St.Gallen nur in bestimmten Gemeinden im Toggenburg, zum Tragen.

Bei der Aufwandbesteuerung handelt es sich nicht um eine Steuererleichterung. Diese nach den Bundes- und den kantonalen Steuergesetzen ordentliche Besteuerungsart ist nur für einen stark begrenzten und gesetzlich vordefinierten Personenkreis vorgesehen.

3 Verfahren und Abwicklung eines Steuererleichterungsgesuch

3.1 Kriterien für die Gewährung einer Steuererleichterung im Kanton St.Gallen

3.1.1 Abgrenzung zur kantonalen Standortförderung

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit verfügt mit der Hauptabteilung Standortförderung über eine Fachstelle, welche für die Standortpromotion und die Standortentwicklung zuständig ist. Der Leiter Standortmarketing im Kantonalen Steueramt bildet das Bindeglied zum Volkswirtschaftsdepartement und ist in dieser Aufgabe für sämtliche Steuerfragen, insbesondere auch für die Steuererleichterungsfragen in enger Zusammenarbeit mit dem Amtsleiter zuständig. Aufgrund der Komplexität der Steuerthematik bei Neuansiedlungen, insbesondere aber auch bei den wesentlichen Änderungen der wirtschaftlichen Tätigkeit der Unternehmen, wird der Steuerbereich konsequent durch das Kantonale Steueramt wahrgenommen. Im Weiteren ist ein Austausch von steuerrelevanten Daten zwischen dem Finanzdepartement und dem Volkswirtschaftsdepartement aus Datenschutzgründen nicht zulässig, was zu einer klar getrennten Aufgabenteilung zwingt.

3.1.2 Grundlagen

Die Kriterien für die Gewährung von Steuererleichterungen basieren auf der gesetzlichen Grundlage (siehe Abschnitt 2.2.1 Rechtliche Grundlagen), auf langjährigen Erfahrungszahlen sowie auf den Anwendungsrichtlinien auf Bundesebene (vgl. dazu Abschnitt 2.2.2.2. Anwendungsrichtlinien auf Bundesebene 2008).

Die wesentlichen Kriterien für die Gewährung von Steuererleichterungen sind:

- Anzahl geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze:
Bei der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen wurde vom Gesetzgeber bewusst auf eine Untergrenze verzichtet, wobei das wirtschaftliche Interesse des Kantons St.Gallen im Gesetzestext explizit erwähnt wird. Bei der Umsetzung der Kriterien wird diesbezüglich in der Praxis analog zum Bund eine Mindestzahl von 20 neuen Arbeitsplätzen während den ersten fünf Jahren der Steuererleichterung angesetzt. Dabei handelt es sich aber nicht um eine fixe Grenze.
- Ausmass der geplanten Investitionen:
Bei den Investitionen liegt vor allem der Erwerb oder der Bau einer Produktionsstätte im Interesse des Kantons St.Gallen. Damit bindet sich das Unternehmen stärker an den Standort St.Gallen und durch einen möglichen Neu- oder Umbau kann zusätzlich das lokale Gewerbe profitieren.
- Konkurrenzierung bestehender Unternehmungen:
Steuererleichterungen dürfen Wettbewerbsverzerrungen nicht begünstigen. Wenn beispielsweise eine Ärztegemeinschaft als juristische Person Steuererleichterungen beantragt, werden diese aufgrund der Konkurrenzsituation grundsätzlich nicht gewährt.
- Einreichung Business Plan:
Das Unternehmen reicht zum jeweiligen Steuererleichterungsantrag immer einen Businessplan ein, welcher über die Entwicklung der Umsätze, der Gewinne und der geplanten Investitionen Auskunft gibt. Im Business Plan muss das Unternehmen auch immer die Frage der Konkurrenz im Kanton St.Gallen beantworten sowie über die geplante Anzahl geschaffener und erhaltener Arbeitsplätze informieren.

Weitere Kriterien im Sinn von Softfaktoren für die Gewährung von Steuererleichterungen sind:

- Zusammenarbeit mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen:
In dieser Hinsicht lassen sich zum Beispiel Forschungsverträge mit den Schweizer Hochschulen oder die Beteiligung an regionalen Finanzierungsfonds, die der Unterstützung von Projekten im Bereich der Entwicklung und der angewandten Forschung dienen, anführen.
- Hoher Innovationsgrad mit grosser Wertschöpfung:
Unter Innovation wird eine technologische Produkte- oder Produktionsverbesserung sowie eine betriebswirtschaftliche Prozessverbesserung verstanden. Die Innovation muss von einer blossen Optimierung eines Produktes oder Prozesses unterschieden werden. Die Wertschöpfung beschreibt die aus dem Produktionsprozess hervorgehende Wertsteigerung der Güter.
- Interkantonaler und internationaler Absatzmarkt:
Der Absatzmarkt für die erstellten Produkte oder Dienstleistungen soll nicht nur auf den Kanton St.Gallen begrenzt sein.

Die Kriterien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Kanton St.Gallen sind gesetzlich nicht definiert. Bei einem Steuererleichterungsantrag werden diese Kriterien aber durch verschiedene Instanzen geprüft und plausibilisiert.

Bei einem Zuzug eines 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. In der Praxis hat sich für diese Fälle die Sockellösung¹⁹ als tauglichste Methode erwiesen, um die Steuererleichterungen auf den Gewinnanteil zu beschränken, der auf die wesentliche Änderung zurückzuführen ist.²⁰

Ferner werden die bei einem interkantonalen Standortwechsel nur für die neuen (netto) Arbeitsplätze effektiv Steuererleichterungen gewährt. Die blosser Verschiebung von Arbeitsplätzen wird bei der Beurteilung nicht berücksichtigt. Diese Einschränkung wird sowohl bei einem Steuererleichterungsgesuch auf Bundesebene als auch auf kantonaler Ebene entsprechend angewendet.

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, ganz oder teilweise 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. In der Berichtsperiode 2006 bis 2011 fielen bei vier Unternehmen wegen einer Fusion die Steuererleichterungen während der Laufzeit weg und insgesamt drei Unternehmen wurden wegen mangelnder Geschäftstätigkeit liquidiert. Bei zwei Unternehmen wurden die Steuererleichterungen nachträglich wegen der Nichtrealisierung der Projekte gestrichen. Wegzüge in andere Kantone oder gar ins Ausland wurden während dieser Berichtsperiode nicht verzeichnet.²¹

3.2 Ablauf eines Steuererleichterungsgesuches

Der standardisierte Ablauf zur Prüfung und Abwicklung eines Steuererleichterungsgesuches präsentiert sich wie folgt:

- Vorprüfung:
Der Steuererleichterungsantrag wird entweder direkt oder über die Standortförderung an den Leiter Standortmarketing beim Kantonalen Steueramt eingereicht. Nach Konsultation der Steuerakten sowie einer möglichen Besprechung mit dem zuständigen Steuerkommissär werden in einem ersten Vorgespräch mit der Amtsleitung des Kantonalen Steueramtes die Kriterien sowie das weitere Vorgehen besprochen.
- Erster Kontakt:
Danach wird eine erste Besprechung mit den Verantwortlichen des Unternehmens vereinbart, welche wenn immer möglich bei Unternehmen stattfindet, damit gleichzeitig auch ein eigener Eindruck vor Ort über das Unternehmen gemacht werden kann. Je nach Wichtigkeit des Unternehmens wird das Gespräch durch den Leiter Standortmarketing direkt oder in Begleitung mit dem Amtsleiter geführt. Die erwähnten Kriterien werden mit dem Unternehmen besprochen und ein Business Plan, wenn nicht bereits vorhanden, einverlangt.

¹⁹Vgl. dazu Ziff. 4.2 dieses Berichtes, Seite 18.

²⁰ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 14.

²¹ "Bilanz und Wirkung der Wirtschaftsförderung durch Steuererleichterungen", Bericht der Regierung vom 27. Februar 2007, Seite 14.

- Antrag des Kantonalen Steueramtes:
Kann sich das Unternehmen für eine Steuererleichterungen qualifizieren, wird der Fall dem Vorsteher des Finanzdepartementes mit einem entsprechenden Antrag des Kantonalen Steueramtes vorgestellt. Der Vorsteher des Finanzdepartementes prüft den Antrag und bewilligt den Vorentscheid.
- Informelles Bestätigungsschreiben:
Anschliessend wird das Unternehmen mit einem informellen Bestätigungsschreiben der Amtsleitung des Kantonalen Steueramtes (unter Vorbehalt der Bewilligung durch das Amt für Wirtschaft und Arbeit, der entsprechenden Sitzgemeinde sowie des Gesamtregierungsrats) informiert.
- Vernehmlassung:
Der Leiter des Standortmarketings verfasst anschliessend die Vernehmlassungen für die Sitzgemeinde sowie für das Amt für Wirtschaft und Arbeit.
- Regierungsbeschluss:
Nach Erhalt der positiven Antworten aus den Vernehmlassungen wird der Regierungsbeschluss vorbereitet und an das Generalsekretariat des Finanzdepartements zur weiteren Verarbeitung zugestellt.

3.3 Reporting und Controlling

Nach Gewährung der Steuererleichterung durch die Regierung werden die Akten durch den Leiter des Standortmarketings abgeschlossen und eine Kopie des Regierungsbeschlusses wird an den zuständigen Steuerkommissär, respektive die Hauptabteilung Juristische Personen überreicht. Der Steuerkommissär überprüft bei der jährlichen Einreichung der Steuererklärung mit Geschäftsabschluss neben dem ordentlichen Veranlagungsverfahren auch immer die Umsetzung sowie die Auflagen aus dem Regierungsbeschluss über die Steuererleichterungen. Damit wird sichergestellt, dass die Regierungsbeschlüsse jährlich kontrolliert werden.

Als integrierender Bestandteil zum Regierungsbeschluss werden den Unternehmen mit Steuererleichterungen standardisierte Bedingungen und Auflagen gemacht. Unter anderem wird der steuerlich massgebliche Reingewinn nach einer interkantonalen und internationalen Steuerauscheidung sowie nach Abzug eines bestehenden Nettobeteiligungsertrags berechnet. Zudem müssen die handelsrechtlich notwendigen Abschreibungen und Rückstellung weiterhin getätigt werden. Zum Schluss entfallen die Steuererleichterungen, für das laufende Geschäftsjahr und die letzten drei Geschäftsjahre, falls das Unternehmen während der Dauer der Steuererleichterungen ganz oder teilweise liquidiert, bzw. ganz oder teilweise stillgelegt, ganz oder teilweise ins Ausland oder in einen anderen Kanton verlegt wird. In diesen Fällen werden die bisher nicht erhobenen Steuern samt Zinsen nachbezogen.

3.4 Würdigung

Das Verfahren und die Abwicklung eines Steuererleichterungsgesuchs lehnen sich an die Anwendungsrichtlinien auf Bundesebene an, basieren aber auch auf einer langjährigen Erfahrung im kantonalen Anwendungsbereich. Der Prozess wird ständig überprüft und wenn nötig angepasst. Die Entscheide sind nicht willkürlich, sondern werden durch diverse Instanzen geprüft, bewilligt und plausibilisiert. Die Einhaltung der Auflagen aus den Regierungsratsbeschlüssen wird durch die zuständigen Steuerkommissäre im jährlichen Veranlagungsverfahren geprüft und kontrolliert. Das Qualitätsmanagement steht dabei auf allen Stufen und Instanzen im Vordergrund.

4 Wirkungen der Steuererleichterungen

4.1 Quantitativer Einsatz von Steuererleichterungen 2006 bis 2011

Jahr	Anzahl Fälle	Periode	Durchschnittliche Anzahl Fälle
2006	13		
2007	17		
2008	19	2006 – 2008	16
2009	9		
2010	11	2009 – 2010	10
2011	17		
Total	86	2006 – 2011	14

In den Jahren 2006 bis und mit 2011 gewährte die Regierung insgesamt 86 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen Steuererleichterungen. Verglichen mit der durchschnittlichen Anzahl von 12 abgeschlossenen Fällen der Jahre 1996 bis 2005 bzw. der Jahre 2000 bis 2002 und der Jahre 2003 bis 2005 mit je 16 abgeschlossenen Fällen blieb die Anzahl der gewährten Steuererleichterungsfälle in den Jahren 2006 bis 2011 mit durchschnittlich 14 Fällen in etwa gleich.

Die Regierung setzte damit das Wirtschaftsförderungsinstrument der Steuererleichterungen zurückhaltend ein. Dass das Instrument der Steuererleichterungen trotz noch intensiver gewordenem Steuerwettbewerb nicht weit häufiger angewendet werden musste, ist nicht zuletzt den die Gewinnsteuer senkenden Massnahmen (Gewinnsteuersatz- und Staatssteuerfuss senkung) in den Jahren 2007, 2008 und 2009 zu verdanken.

In der Berichtsperiode 2006 bis 2011 wurden den 86 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen – in Abhängigkeit der volkswirtschaftlichen Bedeutung für den Kanton St.Gallen – folgende prozentuale Steuererleichterungen gewährt:

- in 25 Fällen Steuererleichterungen im Umfang von 50 Prozent
- in 38 Fällen Steuererleichterungen zwischen 50 Prozent und 75 Prozent
- in 23 Fällen Steuererleichterungen von über 75 Prozent

Bei einer wesentlichen Änderung eines bestehenden Unternehmens gemäss Art. 11 Abs. 2 StG ist der Umfang der prozentual gewährten Steuererleichterungen ohne Berücksichtigung des ordentlich steuerbaren Gewinnsockels nicht repräsentativ.

4.2 Wesentliche Änderung mit Sockelbesteuerung

Bei der Gewährung von Steuererleichterungen gestützt auf Art. 11 Abs. 2 StG werden die bis anhin erzielten Gewinne von Steuererleichterungen ausgeschlossen. Dies bedeutet, dass ein Unternehmen nur für jenen Gewinnanteil Steuererleichterungen erhalten kann, welcher aus der wesentlichen Änderung hervorgeht. Der "ursprüngliche" Gewinnanteil, sogenannter Gewinnsockel, bleibt der ordentlichen Gewinnbesteuerung vorbehalten. Die Regierung hat während der Jahre 2006 bis 2011 in Anwendungsfällen von Art. 11 Abs. 2 StG ordentlich zu versteuernde Gewinnsockel von CHF 200'000 bis zu CHF 60 Mio. gewährt. Konkret heisst dies, dass ein Unternehmen erst von Steuererleichterungen profitieren kann, wenn es diesen ordentlich zu versteuernden Gewinnsockel erreicht bzw. überschritten hat.

Beispiel:

Der Firma XY wurde eine Steuererleichterung in der Höhe von 50 Prozent mit einem Gewinnsockel von CHF 500'000 gewährt. Auf Bundesebene besteht keine Steuererleichterung. Die Berechnung der Steuererleichterung präsentiert sich wie folgt (ohne Berücksichtigung der Kapitalsteuer):

	Ohne Steuererleichterung			Mit Steuererleichterung		
Der steuerbare Jahresgewinn nach Steuern per 31.12.2011	CHF	1'000'000	Bund	CHF	1'000'000	Bund
	CHF	1'000'000	Kanton	CHF	500'000	Kanton Sockel
				CHF	250'000	50 Prozent Reduktion
				CHF	750'000	Kanton effektiv
Gewinnsteuer Bund	CHF	85'000		CHF	85'000	
Gewinnsteuer Kanton	CHF	118'125		CHF	88'594	
Total	CHF	203'125		CHF	173'594	

Von den 86 Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen mit Steuererleichterungen wurden in der Berichtsperiode 43 Fälle gestützt auf Art. 11 Abs. 1 StG für eine Neugründung bzw. Neuansiedlung sowie 43 Fälle gestützt auf Art. 11 Abs. 2 StG für eine wesentliche Änderung eines bestehenden Unternehmens im Kanton St.Gallen gewährt. Damit kann festgehalten werden, dass im Vergleich zur Vorperiode in den Jahren 2006 bis 2011 Steuererleichterungen etwas häufiger für eine wesentliche Änderung eines bestehenden Unternehmens gewährt wurden.

In der Berichtsperiode sind von den 86 abgeschlossenen Steuererleichterungsfällen 9 Fälle nicht zum Tragen gekommen, weil das Projekt in sieben Fällen noch nicht, überhaupt nicht bzw. zumindest nicht im Kanton St.Gallen realisiert wurde. In zwei Fällen sind die Gesellschaften bereits nach kurzer Zeit in Konkurs gefallen, weshalb die Entscheide widerrufen werden mussten.

4.3 Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuererleichterungen

Per 31. Dezember des jeweiligen Jahres wurden von den Unternehmungen mit Steuererleichterungen, nach Berücksichtigung der Steuererleichterungen, tatsächlich folgende Steuern bezahlt:

(in Mio. CHF)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gewinn- und Kapitalsteuern	25.86	36.75	36.86	32.61	34.20	38.59
dBSt Anteil SG	0.84	2.20	1.37	5.90	7.01	6.84
Total Steuereinnahmen SG	26.70	38.95	38.23	38.51	41.21	45.43
Veränderung gegenüber Vorjahr in Mio. CHF		+12.25	-0.72	+0.28	+2.70	+4.22
Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent		+45.88	-1.85	+0.73	+7.01	+10.24

Die Steuereinnahmen sind direkt durch die in der Berichtsperiode erfolgten Steuerreduktionsmassnahmen (vgl. Abschnitt 1.2.) sowie durch die im Jahr 2008 erfolgte Neuregelung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (Reduktion des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 30 Prozent auf 17 Prozent gemäss Art. 196 DBG), beeinflusst. Die negative Entwicklung der Steuereinnahmen ab 2008 lässt sich aber nicht nur durch die erwähnten Steuerreduktionsmassnahmen begründen, sondern ist auch ein Spiegelbild der seit 2007 weltweit bestehenden Finanzkrise, welche sich in eine Bankenkrise und Wirtschaftskrise mit heute noch anhaltenden Wirkungen entwickelt hat. Diese beiden unterschiedlichen Einflussfaktoren haben auf die Ergebnisse der untersuchten Periode einen massgeblichen Einfluss. Eine Gewichtung je Einflussfaktor ist jedoch nicht möglich.

4.4 Steuereinnahmen von allen Unternehmen im Kanton St.Gallen

Per 31. Dezember des jeweiligen Jahres zeigen die Steuereinnahmen aller juristischen Personen im Kanton St.Gallen für Bund, Kanton und Gemeinden folgendes Bild:

(in Mio. CHF)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Steuereinnahmen SG (inkl. dBSt-Anteil)	481.03	476.95	437.79	392.92	378.69	359.95
Veränderung gegenüber Vorjahr bei Unternehmen ohne Steuererleichterungen		-4.08 -0.85%	-39.16 -08.21%	-44.87 -10.25%	-14.23 -3.62%	-18.74 -4.95%
Veränderung gegenüber Vorjahr bei Unternehmen mit Steuererleichterungen		+12.25 +45.88%	-0.72 -1.85%	+0.28 +0.73%	+2.70 +7.01%	+4.22 +10.24%

Sinngemäß gelten die vorher erwähnten Einflussfaktoren sowohl für juristischen Personen mit und ohne Steuererleichterungen. Augenscheinlich unterliegen aber Unternehmen mit Steuererleichterungen bei der prozentualen und effektiven Veränderung der Steuereinnahmen einer positiveren und wesentlich besseren Entwicklung als die Gesamtzahl aller Unternehmen im Kanton St.Gallen. Im Jahr 2007 lagen die Steuereinnahmen bei Gesellschaften mit Steuererleichterungen im Verhältnis gar um über 45 Prozent höher. Die Gründe finden wir vornehmlich darin, dass hauptsächlich sehr innovativen Unternehmungen mit hohen Investitionen Steuererleichterungen gewährt werden. Diese Unternehmen werden dadurch zu wertschöpfungsstarken und wachstumsorientierten Unternehmen und weisen vielfach im Vergleich eine höhere Exportquote auf. Im Weiteren weisen die begünstigten Gesellschaften eine höhere Wettbewerbsfähigkeit auf, was sich direkt auf die Steuereinnahmen auswirkt. Die Steuereinnahmen bei Unternehmen mit Steuererleichterungen sind nur gerade im Jahr 2008 leicht rückläufig, derweil das Total der juristischen Personen in den Jahren 2006 bis 2011 eine negative Entwicklung aufweist.

4.5 Total juristische Personen im Kanton St.Gallen

Per 31. Dezember des jeweiligen Jahres ist die Anzahl sämtlicher steuerpflichtiger juristischer Personen im Kanton St.Gallen wie folgt:

Anzahl steuerpflichtige juristische Personen im Kanton St.Gallen:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl steuerpflichtige juristische Personen (jeweils per 31.12.)	17'322	17'937	18'984	19'893	20'545	21'202
Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent		+3.55	+5.84	+4.79	+3.28	+3.20

Die Anzahl juristischer Personen im Kanton St.Gallen stieg seit 2006 innert 6 Jahren um 3'880 bzw. 22.40 Prozent auf 21'202 juristische Personen an.

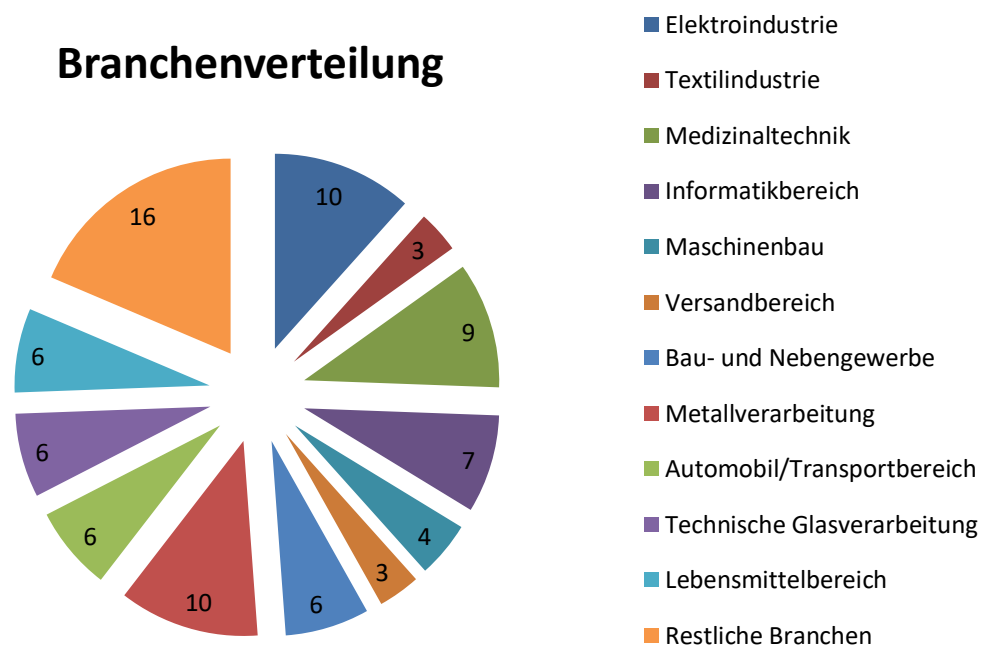
4.6 Total juristische Personen im Kanton St.Gallen mit Steuererleichterungen

Per 31. Dezember des jeweiligen Jahres profitiert die folgende Anzahl an Unternehmungen von gewährten Steuererleichterungen:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anzahl	118	128	140	142	142	148
davon mit Bund	24	27	32	30	35	32
Prozentualer Anteil	0.68	0.71	0.74	0.71	0.69	0.70

Im Kanton St.Gallen profitiert nicht einmal ein Prozent der Unternehmen von Steuererleichterungen. Von den Gesellschaften, die auf der kantonalen Ebene von Steuererleichterungen profitieren, ist die Anzahl im Vergleich zur Gesamtsumme aller steuerpflichtigen juristischen Personen, nach einem zwischenzeitlichen Anstieg im Jahr 2008 auf 0.74 Prozent, sogar wieder leicht rückläufig. Die Anzahl der Unternehmen mit Steuererleichterungen konnte folglich trotz Anstieg der Gesamtzahl der juristischen Personen prozentual auf einem adäquaten, tiefen Niveau gehalten werden.

Die Branchenverteilung der Unternehmen mit Steuererleichterungen in der Berichtsperiode kann rudimentär wie folgt zugeteilt werden:



Die Steuererleichterungen sind auf alle Branchen verteilt. Sie widerspiegeln einen Querschnitt über alle im Kanton St.Gallen vorkommenden Branchen, insbesondere handelt es sich dabei um industrielle Unternehmen und produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe. Die Bandbreite geht von der Elektroindustrie über den die Textilindustrie, die Medizinaltechnik, der technischen Glasverarbeitung, dem Bau- und Nebengewerbe, bis hin zum Maschinenbau, der Metallverarbeitung, aber auch im Informatikbereich, im Versandbereich, im Automobil und Transportbereich so weiteren Branchen wurden Steuererleichterungen gewährt. Grundsätzlich verteilen sich die Steuerer-

leichterungen über alle Branchen im sekundären Wirtschaftssektor. Reine Dienstleistungsbetriebe sind wenig vertreten.

4.7 Vergleich der Steuereinnahmen mit und ohne Steuererleichterungen

Abschliessend werden die Steuereinnahmen von Unternehmen mit Steuererleichterungen dem Total aller Steuereinnahmen bei den juristischen Personen gegenübergestellt. Gemessen an den gesamten Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen des Kantons St.Gallen (inkl. Bund) aus den Gewinn- und Kapitalsteuern haben die Unternehmen mit Steuererleichterungen folgenden prozentualen Anteil an den Steuereinnahmen erbracht:

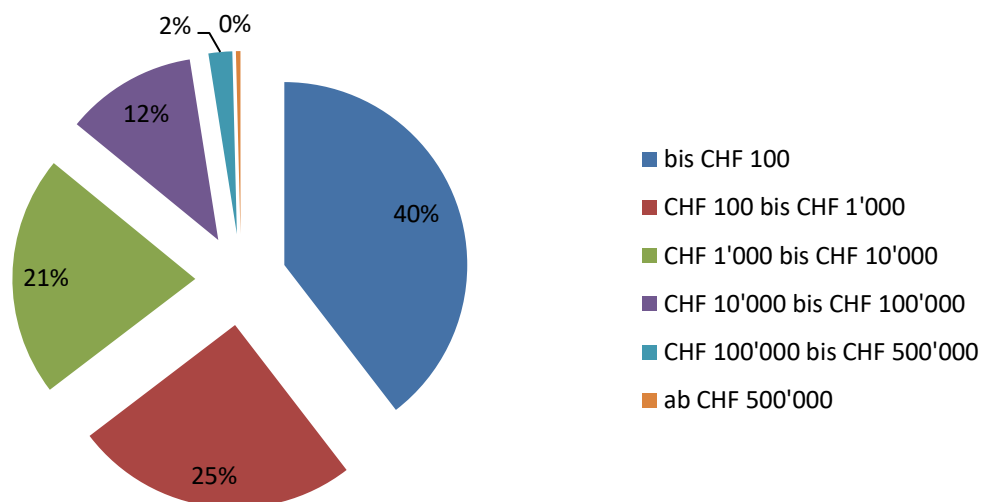
(in Mio. CHF)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total Steuereinnahmen SG (inkl. dBSt Anteil) der juristischen Personen	481.03	476.95	437.79	392.92	378.69	359.95
Total Steuereinnahmen SG (inkl. dBSt Anteil) der Unternehmen mit Steuererleichterungen	26.70	38.95	38.23	38.51	41.21	45.43
Steuerertragsanteil in Prozent	5.55	8.17	8.73	9.80	10.88	12.62

Die Unternehmen im Kanton St.Gallen mit Steuererleichterungen, welche gemessen an der Gesamtzahl aller juristischen Personen im Kanton durchschnittlich rund 0.7 Prozent über die Jahre 2006 bis 2011 ausmachen, erbringen überdurchschnittlich hohe Gesamtsteuereinnahmen an Gewinn- und Kapitalsteuern. Zum Beispiel beträgt der Steuerertragsanteil der steuererleichterten Unternehmen im 2011 insgesamt 12.62 Prozent von den Steuereinnahmen aller juristischen Personen. Konkret betragen die Steuereinnahmen für die Kantons- und Gemeindesteuern inkl. Bund im 2011 bei 148 steuererleichterten Unternehmen CHF 307'000 im Durchschnitt.

4.8 Prozentuale Verteilung der Steuereinnahmen von allen Unternehmen

Die nachfolgende Statistik zeigt die Verteilung der Steuereinnahmen 2011 (Kantons- und Gemeindeanteil, inkl. Kirchensteuer, ohne Bund) über alle im Kanton St.Gallen steuerpflichtigen juristischen Personen:

Gewinn- und Kapitalsteuern 2011



Bei 40 Prozent der steuerpflichtigen juristischen Personen liegen die Steuereinnahmen durchschnittlich unter CHF 100. Wegen der Geringfügigkeit und aus verwaltungsökonomischer Sicht werden Steuereinnahmen unter CHF 50 bei juristischen Personen gar nicht erhoben. Dies hat zur Folge, dass statistisch gesehen bei rund 40 Prozent der Unternehmen praktisch keine Steuern erhoben werden. Bei 25 Prozent der juristischen Personen sind die Steuereinnahmen im Bereich von CHF 100 bis CHF 1000. Dies entspricht 0.8 Prozent der Steuereinnahmen, respektive rund CHF 3.1 Mio. Bei weiteren 21 Prozent der juristischen Personen werden Steuereinnahmen zwischen CHF 1'000 bis CHF 10'000 generiert. Dies sind 5.5 Prozent der Steuereinnahmen oder rund CHF 18.6 Mio. Diese drei Kategorien und damit rund 86 Prozent der juristischen Personen ergeben knapp 6.4 Prozent der totalen Steuereinnahmen. Dies entsprechen Steuereinnahmen für den Kanton von rund CHF 21.7 Mio.

Bei rund 12 Prozent der juristischen Personen werden 23.6 Prozent Steuereinnahmen erhoben, was rund CHF 79.8 Mio. entspricht. Bei 2 Prozent der juristischen Personen werden total 27.5 Prozent Steuereinnahmen generiert, was rund CHF 93 Mio. ergibt. Mit nur 0.4 Prozent der juristischen Personen nimmt der Kanton über 42.5 Prozent der Steuereinnahmen ein, was fast CHF 143.8 Mio. entspricht. Zusammengefasst bezahlen rund 14 Prozent der juristischen Personen über 93.6 Prozent der gesamten Steuereinnahmen für juristische Personen im Kanton St.Gallen, was Einnahmen von CHF 316.6 Mio. entsprechen.

Werden nun die durchschnittlichen, reinen Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen 2011 bei den 148 steuererleichterten Unternehmen von rund CHF 260'000 mit dem Total der Gewinn- und Kapitalsteuereinnahmen 2011 verglichen, kann festgestellt werden, dass sich die Einnahmen in den obersten 2 Prozent befinden. Die Unternehmen mit Steuererleichterungen leisten folglich entgegen der landläufigen Vorstellung, einen substanziellen Beitrag am gesamten Steueraufkommen der steuerpflichtigen juristischen Personen im Kanton St.Gallen.

4.9 Arbeitsmarkteffekte und Investitionen von Unternehmen mit Steuererleichterungen

Einen weiteren Gradmesser für die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unternehmen mit Steuererleichterungen bilden deren Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Zu diesem Zweck wurde bei allen aktiven Unternehmen mit Steuererleichterungen eine Umfrage über die Zahl der Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalenzstellen) bei Beginn der Steuererleichterungsperiode sowie per Ende 2007, 2008, 2009 und 2010 durchgeführt. Diese Erhebung kann nur alle vier Jahre bei den Unternehmen mit Steuererleichterungen vorgenommen werden und zeigt folgendes Bild:

Anzahl Arbeitsplätze im Kanton St.Gallen:

(Vollzeitäquivalente)	2006	2007	2008	2009	2010
Alle Beschäftigte im Kanton	196'400	203'400	203'800	200'400	205'000
Unternehmen mit Steuererleichterungen (gemäss Angaben der Unternehmen)	13'126	14'283	15'475	14'864	15'430
Prozentualer Anteil	6.68	7.02	7.59	7.42	7.53

Die Unternehmen mit Steuererleichterungen haben seit 2006 bis ins Jahr 2010 rund 2'300 zusätzliche Arbeitsplätze (Vollzeitäquivalente) im Kanton St.Gallen geschaffen. Die Beschäftigten im Kanton St.Gallen haben insgesamt um 8'600 Personen zugenommen. Da lediglich 0,7 Prozent der juristischen Personen im Kanton von Steuererleichterungen profitieren, kann festgehalten werden, dass Unternehmen mit Steuererleichterungen mit einem Anteil von gut 7,5 Prozent aller Beschäftigten eine grosse Bedeutung für den Kanton St.Gallen hinsichtlich Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze haben.

Investitionen der Unternehmen mit Steuererleichterungen (gemäss Angaben der Unternehmen):

(in Mio. CHF)	2006	2007	2008	2009	2010
Total Investitionen	390.4	373.4	639.9	507.5	444.7
Anzahl Unternehmen	118	128	140	142	142
Durchschnittliche Investitionssumme pro Unternehmen	3.31	2.92	4.57	3.57	3.13

Bei einem jährlichen Durchschnitt von 134 Unternehmen, die von Steuererleichterungen profitieren, sind deren durchschnittliche, jährlich wiederkehrende Investitionen im Betrag von über CHF 3.5 Mio. beträchtlich und dienen zusätzlich der Volkswirtschaft des Kantons St.Gallen. Zudem besteht der Effekt, je mehr ein Unternehmen an einem Standort investiert, desto verbundener und gebundener wird dieses und das Risiko eines Wegzugs in einen anderen Kanton oder ins Ausland nimmt ab.

4.10 Fazit

Vergleicht man die Zahlen der ersten Wirkungsanalyse für die Jahre 2003 bis und mit 2005 mit den Zahlen dieser Analyse für die Jahre 2006 bis und mit 2011, können zusammengefasst folgende Feststellungen gemacht werden:

- Steuererleichterungen werden zielorientiert und insgesamt zurückhaltend eingesetzt.
- Nur wenige Unternehmen, die auf kantonaler Ebene von Steuererleichterungen profitieren, erhalten auch Steuererleichterungen auf Bundesebene: drei von vier Unternehmen mit Steuererleichterungen bezahlen die direkte Bundessteuer ordentlich. Der Kanton St.Gallen erhält damit den vollen Anteil aus der direkten Bundessteuer (seit 2008 beträgt der Anteil aus der direkten Bundessteuer 17 Prozent gemäss Art. 196 DBG, früher 30 Prozent).
- Die landläufige Vorstellung, Gesellschaften mit Steuererleichterungen bezahlen keine oder nur geringe Steuern, trifft nicht zu. Zudem stellen Unternehmen mit Steuererleichterungen eine im Gesamtverhältnis bedeutende Anzahl Arbeitsplätze zur Verfügung und tätigen namhafte Investitionen.
- Steuererleichterungen sind nicht ausgabenwirksam und belasten die ansässigen Steuerzahler sowie das Ausgabenvolumen des Staates nicht. Entpuppt sich ein Projekt, für welches Steuererleichterungen gewährt wurde, als Misserfolg, haben der Staat bzw. die Steuerzahler keinen Schaden bzw. keinen Ausfall, da das Nichterzielen eines Gewinns auch keinen Steuerertrag bedeutet. Subventionen dagegen wären definitiv verloren.
- Von Steuererleichterungen profitieren vor allem Unternehmen mit einer hohen Innovationskraft bei gleichzeitig starker Wertschöpfung und damit einer überdurchschnittlichen volkswirtschaftlichen Bedeutung. Dass es sich bei Unternehmen mit Steuererleichterungen hauptsächlich um wertschöpfungsstarke Unternehmungen mit hoher Exportquote und grosser Wettbewerbsfähigkeit handelt, belegen insbesondere die Steuereinnahmen. Diese haben in der Berichtsperiode im Vergleich zum Total der Steuereinnahmen aller juristischen Personen sowohl prozentual als auch effektiv besser abgeschlossen.
- Konzerngesellschaften mit Steuererleichterungen optimieren zusätzlich ihre Wertschöpfung am Standort, an dem Steuererleichterungen gewährt werden.
- Hohe Standortattraktivität kann zu steigenden Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen führen, verglichen mit einem Steuersystem, welches keine standortorientierte Steuerpolitik betreibt. Die Fiskaleinnahmen steigen gesamthaft dann, wenn durch die Steuererleichterungen die Unternehmen und Haushalte zuziehen oder verbleiben, welche ohne diese besonderen Besteuerungsformen nicht zuziehen würden bzw. weggezogen wären und die dadurch generierten steuerlichen Mehreinnahmen höher sind als die Mindereinnahmen, welche durch Mitnahmeeffekte anderer Unternehmen und Haushalte entstehen. Mitnahmeeffekte sind dann zu verzeichnen, wenn Unternehmen in den Genuss von Steuererleichterungen kommen, aber auch ohne die standortfördernden Instrumente zugezogen bzw. im Inland verblieben wären.²²
- Eine Standortattraktivität kann wissensbasierte Spillover-Effekte²³ begünstigen und zu neuen Innovationen führen. Das Know-How insbesondere von Wissenschaftlern, For-

²² Morger Mario, Steuerpolitik und Mobilität, Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Standortentscheidungen der Unternehmen vom 8. Juni 2012, S. 5ff.

²³ Spillover-Effekte = Ausstrahlungseffekte, d.h. Entscheidungen, welche über den eigentlichen Zielbereich hinaus Auswirkungen haben (Wirtschaftslexikon24.net).

schern und Ingenieuren kann Industrie- und Forschungsbereichen zu neuen Innovationschüben verhelfen; das Wissen von ausländischen Arbeitskräften kann auf die inländische Arbeits- und Wissenschaftskollegen übergehen. Der Zugewinn von Know-How wird durch den Wissensaustausch innerhalb internationaler Teams eher begünstigt als innerhalb rein nationaler Teams. Diese Effekte sind insbesondere auch für Universitäten und Fachhochschulen ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Zukunft und dienen zur Sicherung wissenschaftlicher Grundlagenforschungen auch dem Kanton St.Gallen als Standortvorteil.²⁴

Zusammenfassend kann auch in dieser zweiten Analyse des Förderinstruments der Steuererleichterungen festgehalten werden, dass Steuererleichterungen ein wirksames und effektives Instrument zur Förderung der Standortattraktivität darstellen. Mit Steuererleichterungen werden wertschöpfungsstarke und innovative Unternehmen motiviert, sich im Kanton St.Gallen niederzulassen oder hier domiziliert zu bleiben, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen sowie bedeutende Investitionen zu tätigen.

Dank der zurückhaltenden Praxis der Regierung bei der Gewährung von Steuererleichterungen ist davon auszugehen, dass sich ein Unternehmen ohne Steuererleichterungen nicht im Kanton St.Gallen niedergelassen hätte bzw. ein bestehendes Unternehmen sich nicht für einen bedeutenden Ausbau bzw. eine wesentliche Änderung im Kanton St.Gallen entschieden hätte.

²⁴ Morger Mario, Steuerpolitik und Mobilität, Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Standortentscheidungen der Unternehmen vom 8. Juni 2012, S. 5.