



# **Prüfung der Bundesteuer- erleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete («Bonny-Beschluss») Staatssekretariat für Wirtschaft**

Februar 2012

*Übersetzung des französischen Originalberichts*

## **Impressum**

<b>Bestelladresse</b>	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
<b>Adresse de commande</b>	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
<b>Indirizzo di ordinazione</b>	<a href="http://www.efk.admin.ch/">http://www.efk.admin.ch/</a>
<b>Order address</b>	
<b>Bestellnummer</b>	1.11406.704.00246.62
<b>Numéro de commande</b>	
<b>Numero di ordinazione</b>	
<b>Order number</b>	
<b>Zusätzliche Informationen</b>	Fachbereich 1, Finanzaufsicht und -revision
<b>Complément d'informations</b>	E-Mail: gregoire.demaurex@efk.admin.ch
<b>Informazioni complementari</b>	Tel. +41 31 323 10 88
<b>Additional information</b>	
<b>Originaltext</b>	Französisch
<b>Texte original</b>	Français
<b>Testo originale</b>	Francese
<b>Original text</b>	French
<b>Zusammenfassung</b>	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
<b>Résumé</b>	Français (« L'essentiel en bref »)
<b>Riassunto</b>	Italiano (« L'essenziale in breve »)
<b>Summary</b>	English (« Key facts »)
<b>Abdruck</b>	Gestattet (mit Quellenvermerk)
<b>Reproduction</b>	Autorisée (merci de mentionner la source)
<b>Riproduzione</b>	Autorizzata (indicare la fonte)
<b>Reproduction</b>	Authorised (please mention the source)

## Abkürzungen

BWE	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197)
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
DBSt	Direkte Bundessteuer
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0)
KFK	Kantonale Finanzkontrolle
NFA	Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NRP	Neue Regionalpolitik
PND	Produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe
RPG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)
VSRP	Verordnung vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022)
VWE	Verordnung vom 10. Juni 1996 über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (AS 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305)
WEG	Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>DAS WESENTLICHE IN KÜRZE</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>AUFTRAG UND PRÜFUNGS DURCHFÜHRUNG</b>	<b>21</b>
2.1	Auftrag	21
2.2	Rechtsgrundlagen	22
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	24
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	24
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle	25
<b>3</b>	<b>FOLLOW-UP DER VORSCHLÄGE DER EIDGENÖSSISCHEN FINANZKONTROLLE</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>UMSETZUNG DER GESETZGEBUNG ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE</b>	<b>27</b>
4.1	Steuerkomponente für Dienstleistungsbetriebe ausschlaggebend	27
4.2	Anwendung des alten Rechts auf die produktionsnahen Dienstleistungsbetriebe	28
4.3	Einteilung der Dienstleistungsbetriebe nach ihrer regionalwirtschaftlichen Verankerung	30
<b>5</b>	<b>INHALT DER ENTSCHEIDE ÜBER BUNDESSTEUERERLEICHTRUNGEN</b>	<b>33</b>
5.1	Erhebliche inhaltliche Unterschiede der Erleichterungsentscheide	33
5.2	Kantonale Definitionen der Auflagen für eine Bundessteuererleichterung	35
5.3	Grauzonen bei der Ausführung der Erleichterungsentscheide	37
<b>6</b>	<b>BEMERKUNGEN ZUR EINHALTUNG DER ENTSCHEIDE DES EIDGENÖSSISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENTS UND DEM EINFLUSS AUF DIE REGIONALWIRTSCHAFT</b>	<b>39</b>
6.1	Unterschiedliche Reaktionen auf ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen	39
6.2	Einhaltung der zu überprüfenden Auflagen für eine «hors-sol»-Gesellschaft	39
6.3	Dienstleistungsbetriebe schaffen auf dem lokalen Arbeitsmarkt nur wenige Arbeitsplätze	40
6.4	Investitionen betreffen vor allem Büroausbauten	40
6.5	Kantonale Abweichungen bei der Zusammenarbeit mit Hochschulen und lokaler Wirtschaft	41
<b>7</b>	<b>AUFSICHT DER BUNDESSTEUERERLEICHTRUNGEN</b>	<b>41</b>
7.1	Allgemeiner Rahmen der Aufsicht fehlt	41
7.2	Ungenaue Delegation der Aufsichtsaufgaben	42
7.3	Kantone können das Reporting der Betriebe nur beschränkt kontrollieren	42
7.4	Bessere Nutzung der Steuerdaten der Angestellten von Dienstleistungsbetrieben	43
7.5	Ausserordentliche Ablehnung der Verlängerung einer Steuererleichterung nach fünf Jahren	44
7.6	Schwierige Umsetzung der Nachzahlungsklausel	45
7.7	Fehlende Bestätigung der Einhaltung der Auflagen nach Ablauf der Steuererleichterung	45
7.8	Unterschiede zwischen den kantonalen Aufsichtsdispositiven	46
<b>8</b>	<b>LEHREN AUS DEN VOR 2008 GEWÄHRTEN BUNDESSTEUERERLEICHTRUNGEN</b>	<b>46</b>
8.1	Mehrere Bonny-Gesellschaften kosten mehr, als sie den Kantonen einbringen	47
8.2	Evaluation der direkten und indirekten Auswirkungen scheint sinnvoll	48
<b>9</b>	<b>SCHLUSSBESPRECHUNG</b>	<b>48</b>
<b>Anhang:</b> Analyse der kantonalen Steuereinnahmen und Auswirkungen auf den kantonalen NFA-Beitrag in Bezug auf die geprüften Firmen		

## 1 DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Nach den 2010 beim Vergleich der Daten des Finanzausgleichs (NFA) mit denjenigen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) festgestellten Unstimmigkeiten beim Umfang der Steuererleichterungen bei der direkten Bundessteuer (DBSt) lancierte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2010 eine Prüfung in diesem Bereich. Die EFK untersuchte die Aufsicht durch das SECO und stellte fest, dass die DBSt-Erleichterungen die dem Parlament gemeldeten Finanzvolumen weit übertrafen. Sie kamen hauptsächlich produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben (PNDB) zugute und konzentrierten sich auf einzelne Kantone (Waadt und Neuenburg mit 22 resp. 23 % der Anzahl Erleichterungen und 48 resp. 14 % der Gesamtbasis der Gewinne vor Erleichterungen 2008<sup>1</sup>). Die Prüfung deckte erhebliche Mängel bei der Aufsicht auf, namentlich bei der Koordination zwischen Eidgenössischer Steuerverwaltung (ESTV) und SECO sowie der unklaren Definition der Laufzeit der Steuererleichterung (zehn Kalender- oder Geschäftsjahre?).

2011 setzte die EFK die Analyse fort und untersuchte eine Stichprobe von 32 Gesellschaften (26 PNDB und sechs Produktionsbetriebe) mit einer DBSt-Erleichterung nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 (nachfolgend BWE<sup>2</sup>) und der Verordnung vom 10. Juni 1996 (nachfolgend VWE<sup>3</sup>) zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete. Die Stichprobe wurde anhand der von der EFK ermittelten Risiken (PNDB, besonderer Steuerstatus, Höhe des DBSt-pflichtigen Gewinns vor der Erleichterung, massiver Anstieg der Erleichterungsentscheide 2007<sup>4</sup>) in den vier Kantonen mit den meisten Steuererleichterungen im Rahmen des Bonny-Beschlusses Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt bestimmt. Die EFK prüfte bei den 32 Stichproben-Dossiers, ob die Entscheide des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD) den Kriterien der geltenden Gesetzgebung entsprachen und ob die Betriebe die Auflagen der EVD-Entscheide erfüllten. Die EFK erhielt von den Firmen die genauen Daten über die Arbeitsplätze und Investitionen sowie über die Zusammenarbeit mit den Hochschulen und der regionalen Wirtschaft. Mithilfe dieser Angaben konnten die Reporting-Informationen des SECO erstmals mit den tatsächlichen Zahlen geschaffener Arbeitsplätze und getätigter Investitionen verglichen werden.

In sechs Dossiers (alle von PNDB) stellte die EFK fest, dass die EVD-Entscheide die expliziten Kriterien der Gesetzgebung über wirtschaftliche Erneuerungsgebiete (WEG) – insbesondere in Bezug auf die regionalwirtschaftliche Bedeutung und die Zusammenarbeit mit den Hochschulen nach dem per 1. Februar 2005 eingeführten Artikel 4a VWE – nicht vollständig übernahmen. Diese Feststellung dürfte zu einer diesbezüglichen Präzisierung künftiger EVD-Entscheide führen. Die Entscheide dürften in Zukunft auch die fiskalischen Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Auflagen oder nur zum Teil erfüllten Zielen klarer regeln.

---

<sup>1</sup> Im Jahre 2007 machten die Kantone Waadt und Neuenburg 20 resp. 27 % der Anzahl Erleichterungen und 73 resp. 14 % der Gesamtbasis der Gewinne vor Erleichterungen aus.

<sup>2</sup> AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>3</sup> AS 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>4</sup> Letztes Jahr des BWE vor Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Regionalpolitik per 1. Januar 2008 (SR 901.0, Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik).

Die EFK hat bei den überprüften Dossiers zwei Einzelfälle von Nichteinhaltung des vor 2005 gefällten EVD-Entscheids festgestellt, und ein weiterer Fall ergab sich aus den Gesprächen mit den kantonalen Verantwortlichen. Die Prüfung macht deutlich, dass eine genauere Definition der Begriffe «geschaffene Arbeitsplätze» oder «Investitionen» erforderlich ist. Einige grenzüberschreitende Gesellschaften rechnen auch Stellen von nicht in der Schweiz steuerpflichtigen Angestellten mit ein. Der Anteil von Anstellungen in der Region ist allgemein gering (rund 20 %). Der Grossteil der geschaffenen Arbeitsplätze wird mit aus dem Ausland transferiertem Personal besetzt. Die Investitionen beziehen sich aufgrund der Dienstleistungstätigkeiten vor allem auf den Auf- oder Ausbau von Büros. Der Bericht enthält konkrete Beispiele, um das Verständnis der Kriterien für DBSt-Erleichterungen zu erleichtern, wobei aber die Anonymität der betroffenen Firmen gewahrt wird.

Die Laufzeit der Steuererleichterungen beträgt in der Regel fünf Jahre. Sie kann für weitere fünf Jahre verlängert werden. Nach fünf Jahren sollten die Firmen gewisse Arbeitsplatz- und Investitionsziele erreicht haben. Sie melden dem Kanton die Zahlen, die sie dann an das SECO weiterleitet. Die EFK hat Differenzen bei der Bestimmung dieser Fünfjahresetappe festgestellt, die in einigen Kantonen nicht von Kalender-, sondern von Geschäftsjahren ausgehen. Die Unterscheidung kann sich auf die Beurteilung auswirken, ob die Ziele als erreicht gelten. Weiter spielt auch die Frage eine Rolle, wann und auf welchen Grundlagen die Kontrolle der Zielerreichung vorgenommen wird, bei der die Kantone unterschiedlich vorgehen. Zum Teil findet diese Kontrolle ein paar Monate vor Ablauf der Laufzeit statt und basiert auf geschätzten Zahlen. In anderen Fällen werden die definitiven Zahlen abgewartet, was dazu führen könnte, dass die Steuererleichterung über die ersten fünf Jahre hinaus verlängert wird, obschon die Auflagen nicht eingehalten wurden.

Das Aufsichtsdispositiv, das auf Vertrauen gegenüber den Betrieben und den Kantonen beruht, ist unvollständig und ineffizient. Die Aufgaben wurden informell den kantonalen Stellen übertragen, die für die Standortförderung zuständig sind. Diese sehen sich als Partner und Berater der Firmen mit Steuererleichterungen oft mit Interessenskonflikten konfrontiert, oder sie erhalten von der Steuerverwaltung die nötigen Informationen nicht. Im Kanton Schaffhausen hat die Wirtschaftsförderung seit 2004 zur Bezifferung der Steuererträge, die Gesellschaften mit Steuererleichterungen und deren Angestellte generieren, Zugriff auf aggregierte Steuerdaten des Kantons.

Daraus ergeben sich zwei Massnahmen, um die Kontrolle der tatsächlich geschaffenen Arbeitsplätze in der Region sicherzustellen:

- Das SECO sollte ein neues, detailliertes Reportingformular zu den Arbeitsplätzen erstellen und den Kantonen rasch zustellen.
- Wegen des fehlenden Datenaustauschs zwischen Fiskus und Wirtschaftsförderung auf kantonaler Ebene sollten sich die Kantone verpflichten, die Steuerpflicht der Angestellten zu überprüfen.

Die DBSt-Erleichterungen für die Unternehmen können zu zusätzlichen Steuererträgen in Bezug auf die Steuerpflicht des Personals und die Steuern für ihre nicht steuerbefreite Tätigkeiten, aber auch zu einer Erhöhung des Kantonsbeitrags an die anderen Kantone im Rahmen des NFA führen. Nur die Firmen betrachtend, die DBSt-Erleichterungen erhalten (ohne übrige allenfalls im Kanton

angesiedelte Gesellschaften des Konzerns ohne Erleichterung), stellt die EFK bei zehn Gesellschaften fest, dass der Anstieg des NFA-Beitrags über dem zusätzlichen Steuerertrag liegt und in drei Fällen (einer im Kanton Freiburg, einer im Kanton Waadt, einer im Kanton Neuenburg) zehn Millionen Franken pro Jahr übersteigt. Dieser Nebeneffekt würde vermieden, wenn die Steuererleichterung auf Kantons- und Bundesebene nicht 100 Prozent betragen würde. Der NFA-Aspekt sollte bei der Gewährung der Steuererleichterungen stärker berücksichtigt werden. Der Kanton Schaffhausen weist als einziger der vier geprüften Kantone eine positive Nettobilanz bei den betreffenden Gesellschaften auf, seine Praxis bezüglich der Erleichterungssätze stellt sich als vorbildlich heraus.

Andere indirekte Komponenten der Steuererleichterung, wie die Wirkung auf den Wohnungs- oder Stellenmarkt, auf die regionalen Infrastrukturen oder die Auswirkungen auf die in der Standortregion der PNDB ansässigen Firmen (insbesondere Spin-off- oder Aufrechterhaltungseffekte) hat die EFK nicht geprüft. Das SECO wird sie im Rahmen der geplanten Evaluation der Neuen Regionalpolitik (NRP) 2013 untersuchen. Diese Evaluation sollte nach Ansicht der EFK unbedingt auch die Unternehmen mit Steuererleichterungen nach altem Recht (BWE) einschliessen.

Die zuständigen Stellen des Kantons Waadt haben eine Stellungnahme an das SECO übermittelt. Sie haben die von der EFK als negativ beurteilte Bilanz der Steuererleichterungen gewisser Gesellschaften für ihr kantonales Budget in Frage gestellt und insbesondere auf die Massnahmen verwiesen, die der Kanton zur Korrektur dieser Effekte bei der grössten diesbezüglichen Gesellschaft vorgenommen habe. In Bezug auf die NFA-Wirkung macht der Kanton eine zu starke Gewichtung entsprechender Firmen in der EFK-Stichprobe und einen «methodischen Bias» der EFK geltend, da die NFA nach dem Bonny-Beschluss in Kraft (2008) getreten sei.

Der künftig vom Anwendungsbereich der DBSt-Erleichterung ausgeschlossene Kanton Freiburg möchte die NFA-Wirkung der Kandidaten für eine kantonale Steuererleichterung abschätzen können. Das Finanz- und das Wirtschaftsamt des Kantons Neuenburg weisen auf den informellen Charakter der Delegation der Aufsichtsaufgaben an die Kantone und das Fehlen einer koordinierten Kontrolle zwischen den kantonalen Steuer- und Wirtschaftsstellen bezüglich der von den Unternehmen gelieferten Daten hin.

Der Kanton Schaffhausen präzisiert einzelne Elemente, die bei gewissen Erleichterungsentscheiden vorhanden, von der EFK aber nicht berücksichtigt worden seien, wie namentlich die Erneuerungsklausel und die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Standorts. Ausserdem führt der Kanton verschiedene Punkte auf, welche die regionalwirtschaftliche Verankerung der geprüften Gesellschaften belegen sollen.

Das SECO hat von den Feststellungen und Empfehlungen der EFK Kenntnis genommen. Es stellt die Fokussierung der EFK-Stichprobe auf die PNDB in Frage, die nicht die Mehrheit der Steuererleichterungsfälle bilden würden. Es erachtet das Kriterium der Steuerverankerung der Arbeitsplätze hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen als nicht relevant. Am 21. November 2011 hat das SECO jedoch den Begriff «Arbeitsplatz» zuhanden der Kantone präzisiert. Betreffend die zwei von

der EFK ermittelten Fälle von Nichtübereinstimmung mit den EVD-Entscheidungen ist das SECO der Ansicht, es handle es sich um alte Fälle, und die Praxis sei inzwischen geändert worden.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat an ihrer ordentlichen Sitzung vom 28./29. November 2011 von diesem Dossier Kenntnis genommen.

Die EFK hat den einzelnen Stellungnahmen und zusätzlichen Informationen des SECO und der zuständigen Stellen der vier Kantone Rechnung getragen. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass das SECO ein Aufsichts- und Controllingkonzept erstellt hat, das am 21. Dezember 2011 vom EVD-Vorsteher genehmigt wurde. Eine Revision der Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik des SECO ist im ersten Halbjahr 2012 geplant. Bezüglich der Erleichterungen nach altem Recht hat das SECO in seinem Konzept die Grundbegriffe im Rahmen des Erneuerungsverfahrens nach fünf Jahren präzisiert. Auf Anregung des SECO und gestützt auf die von der EFK erhobenen Daten hat die ESTV Beschwerde gegen die DBSt-Veranlagung eines PNDB durch einen kantonalen Fiskus wegen Nichteinhaltung des EVD-Entscheids eingereicht. Für die gleiche Gesellschaft hat das SECO eine Bestätigung des Kantons bezüglich der Zielerreichung nach fünf Jahren verlangt, ansonsten die DBSt-Erleichterung nicht für weitere fünf Jahre verlängert werde.

Im Übrigen erachtet die EFK die Berücksichtigung der NFA-Wirkungen in Bezug auf vor ihrem Inkrafttreten 2008 getroffene DBSt-Erleichterungsentscheide als methodisch korrekt, da die NFA-Regelungen seit 2003 explizit auf die Gewinne vor der DBSt-Erleichterung Bezug nahmen. Die sukzessiven Interventionen der EFK konnten die Mängel des Systems insbesondere bezüglich PNDB mit 100-prozentiger Erleichterung, problematische Gesellschaften und Best Practices aufzeigen und Überlegungen über die Verwendung dieses regionalpolitischen Instruments und seine Wirkung anstossen.

Die EFK beabsichtigt 2014-2015 ein Follow-up der Massnahmen des SECO und der betroffenen Kantone vorzunehmen, da die Erleichterungsentscheide nach altem Recht bis 2017 oder in den Kantonen mit Nachzahlungsklausel gar darüber hinaus gelten.



## L'ESSENTIEL EN BREF

Suite à des incohérences dans l'estimation des allègements d'impôt fédéral direct (IFD), identifiées en 2010 en comparant les données de la péréquation financière fédérale (RPT) avec celles du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a entamé un examen de ce domaine en 2010. Portant sur la surveillance exercée par le SECO, ce contrôle a révélé que l'ampleur des allègements dépassait largement les montants communiqués au Parlement et qu'ils se concentraient sur des entreprises de services proches de la production (ESPP) et certains cantons (Vaud et Neuchâtel avec 22 % et 23 % du nombre d'allègements et respectivement 48 % et 14% de l'assiette totale des bénéficiaires avant allègements d'IFD en 2008)<sup>5</sup>. Cet examen a révélé d'importantes lacunes en matière de surveillance, en particulier l'absence de coordination entre l'Administration fédérale des contributions (AFC) et le SECO et une définition équivoque de la durée de l'allègement (dix années civiles ou exercices commerciaux ?).

Poursuivant son analyse en 2011, le CDF a retenu un échantillon de 32 sociétés (26 ESPP et six entreprises de production) au bénéfice d'allègements d'IFD selon la loi fédérale du 6 octobre 1995 (LZER<sup>6</sup>) et l'ordonnance du 10 juin 1996 en faveur des zones économiques en redéploiement (OZER<sup>7</sup>). L'échantillon a été choisi en fonction des risques identifiés par le CDF (ESPP, statut fiscal particulier, importance du montant de bénéfice soumis à IFD avant allègement, augmentation massive des décisions d'allègements en 2007<sup>8</sup>) et dans les quatre cantons ayant octroyé le plus grand nombre d'allègements sous la LZER, soit Fribourg, Neuchâtel, Schaffhouse et Vaud. Pour ces 32 dossiers, le CDF a vérifié, d'une part la conformité des décisions du Département fédéral de l'économie (DFE) au dispositif légal et, d'autre part, le respect par les sociétés des conditions contenues dans ces décisions. Le CDF a obtenu des sociétés les données détaillées sur les emplois, les investissements, ainsi que des informations sur la collaboration avec les hautes écoles et l'économie locale. Cette récolte de données a permis pour la première fois de confronter les données du reporting officiel avec les chiffres effectifs en matière d'emploi et d'investissements.

Dans six dossiers (concernant tous des ESPP), le CDF a constaté que les décisions du DFE ne reprenaient pas intégralement les conditions explicitement prévues dans la législation sur les zones économiques en redéploiement, en particulier l'impact sur l'économie régionale et la collaboration avec les hautes écoles selon l'article 4a OZER introduit au 1<sup>er</sup> février 2005 (RO 2004 5113). Ce constat devrait conduire à une plus grande précision dans les futures décisions. Les conséquences fiscales d'un non-respect des exigences, ou d'une atteinte partielle des objectifs, devraient également être réglées de manière plus réaliste dans les décisions d'allègements.

---

<sup>5</sup> En 2007, les cantons de Vaud et Neuchâtel représentaient 20 % et 27 % du nombre d'allègements et respectivement 73% et 14% de l'assiette totale des bénéficiaires avant allègements d'IFD.

<sup>6</sup> RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>7</sup> RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>8</sup> Dernière année de la LZER avant l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0 Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale LPR).

Dans son échantillon, le CDF a relevé deux cas isolés de non-respect des décisions prises avant 2005 par le DFE. Un autre cas ressort des entretiens avec les responsables cantonaux. L'examen des dossiers a montré l'importance de définir plus clairement les notions d'« emploi créé » ou d'« investissement ». Certaines sociétés à caractère transnational intègrent en effet dans leur effectif des employés non soumis à un assujettissement fiscal en Suisse. D'une manière générale, le CDF constate la faible proportion d'engagés locaux (env. 20 %), la plupart des emplois créés étant occupés par des personnes transférées de l'étranger. En raison du caractère de services des activités, les investissements résident surtout dans la construction ou l'aménagement de bureau. Le présent rapport donne des exemples concrets pour faciliter la compréhension des critères d'allègements d'IFD en veillant que les sociétés concernées ne puissent être identifiées.

Les décisions d'allègement portent généralement sur cinq ans et peuvent être renouvelées pour une seconde période de cinq ans. A l'échéance des cinq premières années, les sociétés devraient avoir atteint certains objectifs en matière d'emplois et d'investissements. Elles renseignent les autorités cantonales sur les chiffres effectifs, chiffres qui sont ensuite relayés au SECO. Le CDF a constaté des divergences dans la manière de déterminer cette première échéance de cinq ans, certains retenant les années civiles, d'autres les exercices commerciaux. L'interprétation retenue peut influencer la décision sur l'atteinte des objectifs. La question se pose également de savoir quand ce contrôle de l'atteinte des objectifs doit être effectué, et sur quelles bases. Les pratiques cantonales diffèrent dans ce domaine. Pour certaines sociétés, le contrôle a lieu plusieurs mois avant la fin de l'échéance sur la base de chiffres estimés. Pour d'autres sociétés, les chiffres définitifs sont attendus, ce qui pourrait conduire à prolonger leur allègement au-delà de la période initiale de cinq ans bien que les conditions ne soient pas respectées.

Reposant sur un principe de confiance à l'endroit des sociétés et des cantons d'implantation concernés, le dispositif de surveillance est incomplet et inefficace. Les tâches ont été déléguées informellement aux services cantonaux en charge de l'implantation de nouvelles entreprises. Véritables partenaires et conseils des sociétés au bénéfice d'allègements, ceux-ci sont souvent confrontés à des conflits d'intérêts ou ne reçoivent pas les informations nécessaires de leur propre administration fiscale. La promotion économique schaffhouseoise dispose cependant depuis 2004 d'un accès aux données fiscales agrégées de son canton pour chiffrer les volumes des recettes fiscales générées par les sociétés au bénéfice d'allègements et par leurs employés.

Compte tenu du secret fiscal qui leur est parfois opposé, deux mesures s'imposent pour garantir le contrôle du rattachement effectif des emplois à la région:

- un nouveau formulaire de reporting annuel détaillé et individualisé sur les emplois devrait être établi par le SECO et rapidement transmis à tous les cantons.
- à défaut d'un échange de données entre le fisc et la promotion économique cantonaux, les cantons devraient s'engager à vérifier l'assujettissement fiscal des employés.

Les allègements d'IFD consentis aux sociétés induisent des recettes fiscales supplémentaires, liées à l'assujettissement de leurs employés et à l'imposition de la partie non exonérée de leurs activités bénéficiaires, mais peuvent également entraîner une augmentation de la contribution cantonale aux autres cantons dans le cadre de la nouvelle péréquation financière (RPT). En ne

considérant que les seules sociétés au bénéfice d'allégements d'IFD (et non les autres sociétés du groupe non allégées éventuellement implantées dans le canton), le CDF constate que, pour dix sociétés, la hausse de la contribution cantonale à la RPT est supérieure aux recettes fiscales générées. Pour trois d'entre elles (une fribourgeoise, une vaudoise et une neuchâteloise), elle dépasse une dizaine de millions de francs par année. Cet effet collatéral pour ces dernières serait évité si le taux d'allégement consenti tant au niveau fédéral que cantonal n'était pas de 100 %. La dimension RPT devrait mieux être prise en compte tant dans les décisions cantonales que dans les propositions d'allégement d'IFD. Seul canton parmi les quatre soumis à l'examen du CDF à présenter un bilan net positif pour les sociétés concernées, le canton de Schaffhouse apparaît à ce titre exemplaire par sa pratique d'allégements à taux partiels.

Le CDF n'a pas examiné les autres composantes indirectes de l'octroi de ces allégements, comme l'impact sur le marché du logement, celui de l'emploi ou sur les infrastructures régionales, ou encore les effets sur les sociétés établies dans leur région d'implantation (notamment les effets de « Spin-off » (essaimage) ou de maintien). Une telle analyse sera réalisée par le SECO dans le cadre de l'évaluation de la Nouvelle politique régionale (NPR) prévue en 2013. De l'avis du CDF, celle-ci devrait nécessairement inclure les sociétés mises au bénéfice d'allégements au titre de l'ancien droit (LZER).

Les services compétents du canton de Vaud ont transmis spontanément au SECO leur avis sur les constats du CDF. Ils remettent en cause le bilan négatif pour le budget cantonal des allégements d'IFD pour certaines sociétés, notamment en mentionnant les interventions réalisées auprès de la plus importante pour corriger ces effets. Au sujet de la prise en compte des impacts RPT, ils mentionnent la surpondération des entreprises sensibles dans l'échantillon et font valoir l'entrée en vigueur postérieure de la RPT (2008) pour arguer d'un « biais méthodologique ».

Désormais exclu du champ d'application de l'allégement d'IFD, le canton de Fribourg aimerait à l'avenir pouvoir estimer l'impact RPT des sociétés candidates à un allégement fiscal cantonal. Les départements des finances et de l'économie du canton de Neuchâtel ont, quant à eux, mis l'accent sur le caractère informel de la délégation des tâches de surveillance aux cantons et souligné l'absence d'un réel contrôle coordonné entre les services cantonaux du fisc et de l'économie sur les données que lui transmettent les entreprises.

Le canton de Schaffhouse a précisé des éléments contenus dans le dispositif décisionnel pour certaines sociétés au bénéfice d'allégements fiscaux, notamment la clause de renouvellement et les conditions d'obligation de maintien du siège, que le CDF avait omis de prendre en compte. Il a également mis en évidence certains points qui démontreraient l'ancrage des sociétés auditées à son économie régionale.

Le SECO prend acte des constats et recommandations du CDF. Il remet en cause la focalisation de l'échantillon du CDF sur les ESPP qui ne représentent pas la majorité des dossiers d'entreprises allégées. Le critère du rattachement fiscal pour les emplois n'est pas considéré comme pertinent au regard des bases légales. Le 21 novembre 2011, le SECO a cependant précisé la notion de « place de travail » à l'attention des cantons. S'agissant des deux cas de non-

conformité aux décisions du DFE décelées par le CDF, le SECO considère que ce sont d'anciens cas et que les pratiques ont entre temps changé.

La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du dossier lors de sa 6<sup>ème</sup> séance ordinaire des 28 – 29 novembre 2011.

Le CDF a tenu compte des différentes positions et compléments d'informations fournis par le SECO et les services cantonaux compétents pour les quatre cantons. Il a pris acte que le SECO a établi un concept de surveillance et de controlling, qui a été validé le 21 décembre 2011 par le Chef du DFE. Une révision des principes d'applications pour l'octroi d'allègements fiscaux dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale du SECO est prévue durant le 1<sup>er</sup> semestre 2012. S'agissant des allègements initiés sous l'ancien droit, le SECO a précisé dans son concept les notions de base dans le cadre de la procédure de renouvellement des allègements après cinq ans. A l'initiative du SECO et sur la base des données collectées par le CDF, l'AFC a déposé recours contre les taxations IFD d'une ESPP par une administration fiscale cantonale pour application non conforme de la décision du DFE. Pour cette même société, le SECO a exigé une confirmation du canton quant à l'atteinte des objectifs après 5 ans, sous peine de ne pas prolonger l'allègement d'IFD pour 5 ans supplémentaires.

Le CDF estime, en outre, que la prise en considération des impacts sur la RPT pour des décisions d'allègements d'IFD prises avant son entrée en vigueur en 2008 est méthodologiquement correcte du fait que les règles RPT se référaient depuis 2003 explicitement aux bénéficiaires avant allègement d'IFD. Les interventions successives du CDF ont eu le mérite de montrer les lacunes du système, s'agissant en particulier des ESPP au bénéfice d'allègement d'IFD à 100 %, de distinguer les sociétés problématiques des bonnes pratiques et de susciter la réflexion sur l'utilisation de cet outil de politique régionale et l'évaluation de ses effets.

Le CDF envisage de réaliser un suivi des mesures prises par le SECO et les cantons concernés en 2014-2015, les décisions d'allègements octroyées selon l'ancien droit étant valables jusqu'en 2017, voire au-delà pour les cantons ayant prévus des clauses de remboursement.

## L'ESSENZIALE IN BREVE

A seguito delle incoerenze nella stima degli sgravi dell'imposta federale diretta (IFD), identificate nel 2010 confrontando i dati della perequazione finanziaria a livello federale (NPC) con quelli della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il Controllo federale delle finanze (CDF) ha avviato nel 2010 una verifica in questo ambito. La verifica, che ha avuto per oggetto la sorveglianza esercitata dalla SECO, ha dimostrato che l'entità degli sgravi superava considerevolmente le cifre comunicate al Parlamento e che essi si concentravano su imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e su alcuni Cantoni (Vaud e Neuchâtel con risp. il 22 e il 23 % di agevolazioni concesse e risp. il 48 e il 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD nel 2008<sup>9</sup>). Questa verifica ha accertato importanti lacune in materia di sorveglianza, in particolare l'assenza di coordinazione tra l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) e la SECO nonché una definizione ambigua della durata dello sgravio (10 anni civili o esercizi?).

Proseguendo la sua analisi nel 2011, il CDF ha considerato un campione di 32 società (26 imprese di prestazione di servizi affini alla produzione e sei imprese di produzione) che beneficiano di uno sgravio dell'IFD secondo la legge del 6 ottobre 1995<sup>10</sup> in favore delle zone di rilancio economico e l'ordinanza del 10 giugno 1996<sup>11</sup> sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico. Il campione è stato scelto in funzione dei rischi identificati dal CDF (imprese di prestazione di servizi affini alla produzione, statuto fiscale particolare, importanza dell'ammontare dell'utile sottoposto all'IFD prima dello sgravio, massiccio aumento delle decisioni di sgravio nel 2007<sup>12</sup>) e nei quattro Cantoni che hanno concesso il maggior numero di sgravi secondo la legge in favore delle zone di rilancio economico, ovvero Friburgo, Neuchâtel, Sciaffusa e Vaud. Per questi 32 dossier, il CDF ha verificato, da un lato, la conformità al dispositivo legale delle decisioni del Dipartimento federale dell'economia (DFE) e, dall'altro, il rispetto da parte delle società delle condizioni poste in queste decisioni. Il CDF ha ottenuto dalle società dati dettagliati su impieghi, investimenti e informazioni concernenti le collaborazioni con le scuole universitarie e l'economia locale. Questa raccolta di dati ha permesso di confrontare per la prima volta i dati del *reporting* ufficiale con le cifre effettive in materia di impiego e di investimenti.

In sei dossier (concernenti tutti imprese di prestazione di servizi affini alla produzione), il CDF ha constatato che le decisioni del DFE non riprendevano in modo integrale le condizioni previste esplicitamente nella legislazione in favore delle zone di rilancio economico, in particolare riguardo all'impatto sull'economia regionale e alla collaborazione con le scuole universitarie secondo l'articolo 4a dell'ordinanza sull'aiuto in favore delle zone di rilancio economico (RU 2004 5113), introdotto il 1° febbraio 2005. Questa constatazione dovrebbe implicare una maggiore precisione

---

<sup>9</sup> Nel 2007 rappresentavano gli cantoni Vaud e Neuchâtel 20 risp. 27 % di agevolazioni concesse e 73 risp. 14 % della base imponibile totale degli utili prima dello sgravio dell'IFD.

<sup>10</sup> RU 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>11</sup> RU 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>12</sup> Ultimo anno della legge in favore delle zone di rilancio economico prima dell'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova legge federale sulla politica regionale (legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale; RS 901.0).

nelle future decisioni. Le conseguenze fiscali del mancato rispetto delle esigenze, o di un conseguimento parziale degli obiettivi, dovrebbero parimenti essere disciplinate in modo più realista nelle decisioni di sgravio.

Nel suo campione il CDF ha rilevato due casi isolati di mancato rispetto delle decisioni prese dal DFE prima del 2005. Un altro caso è emerso dagli incontri con i responsabili cantonali. L'esame dei dossier ha dimostrato l'importanza di definire in modo più chiaro l'espressione «creare nuovi posti di lavoro» o il termine «investimento». In effetti, talune società transfrontaliere integrano nel loro effettivo impiegati non assoggettati all'obbligo fiscale in Svizzera. In generale il CDF constata la debole proporzione di impiegati locali (20 % circa); la maggior parte degli impieghi creati è riconducibile a persone provenienti dall'estero. A causa del tipo di attività (servizi), gli investimenti avvengono soprattutto nella costruzione o sistemazione d'uffici. Il presente rapporto fornisce esempi concreti per facilitare la comprensione dei criteri di sgravio dell'IFD badando affinché le società interessate non possano essere identificate.

Normalmente le decisioni di sgravio hanno una durata di cinque anni e possono essere rinnovate per un secondo periodo di cinque anni. Allo scadere dei primi cinque anni, le società dovrebbero aver raggiunto taluni obiettivi in materia di impiego e di investimento. Esse informano le autorità cantonali sulle cifre effettive, che vengono in seguito trasmesse alla SECO. Il CDF ha constatato divergenze nella maniera di determinare questa prima scadenza quinquennale, dato che qualcuno si basa sugli anni civili e altri sugli esercizi commerciali. L'interpretazione presa in considerazione può influenzare la decisione relativa al raggiungimento degli obiettivi. Inoltre si pone la questione concernente il momento e su quali basi deve essere effettuato questo controllo del raggiungimento degli obiettivi. A questo proposito le prassi cantonali non sono uniformi. Per alcune società il controllo avviene diversi mesi prima della scadenza sulla base di cifre stimate. Per altre società si aspettano le cifre definitive, cosa che potrebbe prolungare il loro sgravio oltre il periodo iniziale di cinque anni anche se le condizioni non sono rispettate.

Basandosi sul principio della fiducia verso le società e i Cantoni d'insediamento interessati, il dispositivo di sorveglianza è incompleto e inefficace. I compiti sono stati delegati in modo informale ai Servizi cantonali incaricati dell'insediamento di nuove imprese. Questi ultimi, veri partner e consulenti delle società a beneficio degli sgravi, sono spesso confrontati con conflitti di interesse o non ricevono le informazioni necessarie dalla propria Amministrazione delle contribuzioni. Dal 2004 la promozione economica del Cantone di Sciaffusa dispone tuttavia di un accesso ai dati fiscali aggregati del suo Cantone per calcolare il volume delle entrate fiscali generate dalle società che beneficiano dell'esenzione nonché dai loro impiegati.

Tenuto conto del segreto fiscale che viene talvolta loro opposto, due misure si impongono per garantire il controllo dell'appartenenza effettiva degli impieghi alla regione:

- un nuovo modulo di *reporting* annuale dettagliato e individualizzato sugli impieghi dovrebbe essere allestito dalla SECO e trasmesso senza indugio a tutti i Cantoni;
- in assenza di uno scambio di dati tra il fisco e la promozione economica cantonali, i Cantoni dovrebbero impegnarsi a verificare l'assoggettamento degli impiegati all'imposta.

Gli sgravi dell'IFD concessi alle società generano ulteriori entrate fiscali legate all'assoggettamento dei loro impiegati e all'imposizione della parte non esentata delle loro attività, ma possono pure provocare un aumento del contributo cantonale agli altri Cantoni nel quadro della NPC. Tenendo conto unicamente delle società che beneficiano dello sgravio dell'IFD (e non delle altre società del gruppo non sgravate eventualmente insediate nel Cantone), il CDF constata che per dieci società l'aumento del contributo cantonale alla NPC è superiore alle entrate fiscali generate. Per tre società (una friburghese, una vodese e una neocastellana), questa differenza supera la decina di milioni di franchi per anno. Tale effetto collaterale potrebbe essere evitato se l'aliquota di sgravio concessa a livello federale e cantonale non fosse del 100 per cento. La dimensione NPC dovrebbe essere meglio considerata nelle decisioni cantonali e nelle proposte di sgravio dell'IFD. Il Cantone di Sciaffusa, unico tra i quattro Cantoni sottoposti alla verifica del CDF che presenta un bilancio netto positivo per le società interessate, risulta essere l'esempio da seguire con la sua prassi di sgravio con aliquote parziali.

Il CDF non ha esaminato le altre componenti indirette della concessione di questi sgravi, come ad esempio l'impatto sul mercato dell'alloggio, su quello del lavoro o sulle infrastrutture regionali, oppure gli effetti sulle società che risiedono nella regione di insediamento (in particolare i cosiddetti effetti «Spin-off» o di mantenimento). Questo tipo di analisi sarà effettuato dalla SECO nel quadro della valutazione della Nuova politica regionale (NPR) prevista nel 2013. Il CDF è dell'opinione che questa valutazione dovrebbe necessariamente comprendere le società che hanno beneficiato dello sgravio secondo il vecchio diritto (legge in favore delle zone di rilancio economico).

I servizi competenti del Cantone di Vaud hanno trasmesso spontaneamente alla SECO le loro osservazioni sulle conclusioni del CDF. Essi rimettono in causa il bilancio negativo per le finanze cantonali degli sgravi dell'IFD per talune società, indicando in particolare gli interventi realizzati presso la più importante per correggere questi effetti. Riguardo alla presa in considerazione degli impatti NPC, questi servizi sottolineano la sovrapponderazione delle imprese considerate sensibili nel campione e fanno valere l'entrata in vigore posteriore della NPC (2008) per argomentare una distorsione metodologica.

Ormai escluso dal campo di applicazione dello sgravio dell'IFD, il Cantone di Friburgo vorrebbe in futuro poter stimare l'impatto NPC delle società candidate a uno sgravio fiscale cantonale. I Dipartimenti delle finanze e dell'economia del Cantone di Neuchâtel hanno invece sottolineato il carattere informale della delega dei compiti di sorveglianza ai Cantoni e l'assenza di un reale controllo coordinato tra i Servizi cantonali del fisco e dell'economia sui dati che le imprese trasmettono loro.

Il Cantone di Sciaffusa ha precisato alcuni elementi contenuti nel dispositivo decisionale per certe società che beneficiano dello sgravio fiscale, in particolare la clausola di rinnovo e le condizioni dell'obbligo di mantenimento della sede che il CDF aveva ommesso di considerare. Esso ha parimenti evidenziato alcuni punti che dimostrerebbero l'inserimento delle società verificate nella sua economia regionale.

La SECO prende atto delle constatazioni e delle raccomandazioni del CDF. Essa rimette in causa la focalizzazione del campione del CDF sulle imprese di prestazione di servizi affini alla produ-

zione, che non rappresentano la maggioranza delle imprese a cui è stato concesso lo sgravio. Il criterio dell'appartenenza fiscale degli impieghi non è stato considerato pertinente dal punto di vista delle basi legali. Il 21 novembre 2011 la SECO ha tuttavia precisato all'attenzione dei Cantoni la nozione di «posto di lavoro». Trattandosi di due casi di non conformità alle decisioni del DFE individuate dal CDF, la SECO considera che sono dei vecchi casi e che nel frattempo le prassi sono cambiate.

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha preso conoscenza del dossier in occasione della sua sesta seduta ordinaria del 28-29 novembre 2011.

Il CDF ha tenuto conto delle differenti posizioni e dei complementi di informazione forniti dalla SECO e dai Servizi cantonali competenti per i quattro Cantoni. Esso ha preso atto che la SECO ha approntato un concetto di sorveglianza e di controlling approvato il 21 dicembre 2011 dal capo del DFE. Nel primo semestre del 2012 è prevista una revisione dei principi della concessione degli sgravi fiscali nel quadro dell'attuazione della nuova politica regionale della SECO. Trattandosi di sgravi avviati secondo il vecchio diritto, la SECO ha precisato nel suo concetto le nozioni di base nel quadro della procedura di rinnovo degli sgravi dopo cinque anni. Su iniziativa della SECO e sulla base dei dati rilevati dal CDF, l'AFC ha presentato ricorso contro le tassazioni IFD effettuate da un'Amministrazione delle contribuzioni cantonale di un'impresa di prestazione di servizi affini alla produzione per applicazione non conforme della decisione del DFE. Per questa stessa società, la SECO ha preteso una conferma da parte del Cantone in ordine al raggiungimento degli obiettivi dopo cinque anni, pena il mancato prolungamento dello sgravio IFD per altri cinque anni.

Il CDF ritiene inoltre che la considerazione degli impatti sulla NPC per quanto riguarda le decisioni di sgravio dell'IFD prese prima della sua entrata in vigore nel 2008 è corretta da un punto di vista metodologico poiché dal 2003 le norme della NPC si riferiscono esplicitamente agli utili prima dello sgravio dell'IFD. Gli interventi successivi del CDF hanno avuto il merito di identificare le lacune del sistema, in particolare per quel che concerne le imprese di prestazione di servizi affini alla produzione che beneficiano dello sgravio dell'IFD al 100 per cento, di distinguere le società problematiche dalle buone prassi e suscitare la riflessione sull'impiego di questo strumento di politica regionale e di valutare i suoi effetti.

Il CDF intende continuare a osservare le misure prese dalla SECO e dai Cantoni interessati nel periodo 2014-2015, visto che le decisioni di sgravio concesse secondo il vecchio diritto saranno valide fino al 2017, o dopo per i Cantoni che hanno previsto clausole di rimborso.



## KEY FACTS

Due to certain inconsistencies in the assessment of direct federal tax (DFT) relief, brought to light in 2010 by comparing the data of the Reorganisation of Financial Equalisation (NFA) with data from the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), the Swiss Federal Audit Office (SFAO) began an analysis of this area in 2010, focusing on SECO's supervision. It was found that the extent of such tax relief largely exceeded the amounts disclosed to Parliament and that the associated measures were disproportionately concentrated in production-related service companies and in certain cantons (Vaud and Neuchâtel accounted for, respectively, 22 % and 23 % of all exemptions and 48 % and 14 % of the total volume of earnings before direct federal tax relief in 2008<sup>13</sup>). The exam identified some serious shortcomings with regard to supervision, in particular the absence of any coordination between the Federal Tax Administration (FTA) and SECO, and no clear definition of how long such relief should apply (ten calendar years or ten fiscal years?).

Continuing its analysis in 2011, the SFAO took a sample of 32 companies (26 production-related service companies and six production companies) that were granted direct federal tax relief under the Federal Act of 6 October 1995 (AERZ<sup>14</sup>) and the Ordinance of 10 June 1996 in Favour of Economic Regeneration Zones (OERZ<sup>15</sup>). The sample was chosen according to the risks identified by the SFAO (production-related service companies, special tax status, amount of earnings subject to direct federal tax before relief, large increase of the tax relief decisions in 2007<sup>16</sup>) and in the four cantons granting the most cases of such tax relief under the aforementioned law, i.e. Fribourg, Neuchâtel, Schaffhausen and Vaud. For these 32 cases, the SFAO verified two aspects: the legal compliance of the decisions taken by the Federal Department of Economic Affairs (FDEA) and the companies' observance of the conditions set out in such decisions. The SFAO obtained details from the companies regarding their headcount and investments made as well as information on their collaboration with Swiss universities and the local economy. This made it possible for the first time to compare the official reporting data with actual employment and investment figures.

In six cases (all of which were production-related service companies), the SFAO found that the FDEA's decisions did not adequately specify the conditions explicitly provided for in the legislation on economic regeneration zones, particularly the impact on the regional economy and collaboration with Swiss universities as per Art. 4a OERZ introduced on 1 February 2005. Future decisions should therefore be more precise in this respect. The tax consequences of non-compliance with the requirements, or of only partial attainment of targets, should also be defined more realistically in decisions on tax relief.

---

<sup>13</sup> In 2007, Vaud and Neuchâtel accounted for, respectively, 20 % and 27 % of all exemptions and 73% and 14 % of the total volume of earnings before direct federal tax relief

<sup>14</sup> RO 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

<sup>15</sup> RO 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

<sup>16</sup> The last year of the Federal Act on Economic Regeneration Zones before the new federal law on regional development policy came into effect on 1 January 2008 (SR 901.0; Regional Policy Act of 6 October 2006)

Among its sample, the SFAO found two separate cases of non-compliance with the FDEA's decisions. Another case emerged from meetings with the cantonal managers. A study of these cases has highlighted the need for a more precise definition of the concepts of "job created" and "investment". For example, some multinational companies include employees who are not liable to Swiss tax in their headcount numbers. In general, the SFAO found a low proportion of local hires (approx. 20%), with most jobs created being filled by employees transferred from abroad. Given the service nature of their business, most investments were made in office fittings or construction. This report includes actual examples for the sake of comprehension and observance of the criteria for direct federal tax relief; however, it does not disclose any information that could serve to identify the companies in question.

Tax relief decisions generally apply for five years and may be renewed for a second five-year period. The companies are supposed to have met certain job-creation and investment targets after the first five years. They inform the cantonal authorities of the actual figures, which are then forwarded to SECO. The SFAO found discrepancies in how the first five-year period is measured, with some companies taking calendar years and other taking fiscal years; the interpretation chosen may influence the decision on whether the targets have been met. There is also the issue of when exactly targets should be checked and on what basis. Practice differs in this area according to the canton. Targets of some companies are checked several months before the end of the initial period, based on estimated figures. Targets of others are not checked until the actual figures are available, which could result in the tax relief period extending beyond the initial five-year period, even if the conditions are not met.

The supervision system was found to be incomplete and inefficient, based on a principle of trust regarding the companies and the cantons in which they are established. Supervisory tasks have been informally delegated to the cantonal departments responsible for the establishment of new companies. Acting as advisors and partners to companies granted tax relief, these departments are often faced with conflicts of interest or do not receive the necessary information from their own tax offices. Since 2004, however, Schaffhausen's economic development body has had access to its canton's aggregate tax data for the purpose of calculating the volume of tax receipts generated by exempted companies and their employees.

Given the tax secrecy they sometimes face, two measures are necessary to ascertain that the jobs created are actually in the given region:

- A new annual jobs reporting form – one that is detailed and individual – should be drawn up by SECO and forwarded to all cantons without delay.
- Where there is no exchange of data between the cantonal tax office and economic development body, the cantons should check the employees' tax liability.

Although direct federal tax relief for companies produces additional tax receipts by way of employees' payroll taxes and the taxation of the non-exempt part of profitable operations, such relief measures may also have the result of increasing the canton's NFA (i.e. fiscal equalization) contribution. Considering only those companies with direct federal tax exemptions (and not the taxable companies of the same group possibly based in that canton), the SFAO found that, for ten

companies, the increase in the canton's NFA contribution was higher than the tax receipts generated. For three of these (one based in Fribourg, one in Vaud and one in Neuchâtel), this exceeded ten million francs a year. This collateral impact could be avoided for these cantons if the rate of relief granted at both federal and cantonal level was less than 100 %. The NFA aspect should thus be given more consideration in cantonal decisions as well as in proposals for direct federal tax relief. As the only canton to show a positive net result among the four examined by the SFAO, Schaffhausen appears to be setting a good example with its partial exemptions.

The SFAO did not study the other indirect components in the granting of such relief, like the impact on the housing and labour markets, the regional infrastructure or the repercussions on companies already established in that region (specifically the spin-off and maintenance effects). SECO will carry out such an analysis as part of its scheduled assessment of the new regional policy for 2013. The SFAO believes this study should include companies granted tax relief under the previous legislation (AERZ).

The departments responsible in the Canton of Vaud voluntarily sent SECO their feedback on the SFAO's findings. They questioned the negative net result on the cantonal budget of direct federal tax relief for certain companies, referring to the interventions undertaken with the largest of these to correct such effects. With regard to taking account of the NFA impact, they claimed that the more sensitive companies were overrepresented in the sample and that there was a "methodological bias" by virtue of the fact that the NFA came into force subsequently (in 2008).

The Canton of Fribourg, no longer included in the scope of application of direct federal tax relief, expressed a desire to estimate in advance the NFA impact of companies applying for cantonal tax relief. Meanwhile, the Canton of Neuchâtel's departments of finance and the economy focused on the informal manner in which supervisory tasks are delegated to the cantons, highlighting the absence of any real coordinated control between the cantonal departments of taxation and the economy with regard to the data submitted by companies.

The Canton of Schaffhausen identified some elements of the decision-making process for certain companies with tax exemption which the SFAO hasn't taken into account, specifically the renewal clause and the conditions of the obligation to maintain company headquarters. It also pointed out certain evidence of the audited companies' close ties to their regional economy.

SECO has noted the SFAO's findings and recommendations. It questions the SFAO's focus in its sample on production-related service companies, which are not representative of the majority of companies granted tax relief. The criterion of tax liability for jobs created is not considered pertinent with regard to the underlying legislation. On 21 November 2011, SECO nevertheless brought the concept of "place of work" to the attention of the cantons. As to the two cases where the FDEA's decisions were not respected, SECO claims that these were old cases, and that such practices were no longer in use.

The federal parliamentary Finance Delegation took note of the case at its sixth ordinary session of 28 to 29 November 2011.

The SFAO has considered the different viewpoints and additional information furnished by SECO and the relevant cantonal departments for the four cantons. It notes that SECO has worked out a concept for supervision and controlling which was put into force on 21 December 2011 by the Head of the FDEA. A revision of the principles of application in granting tax relief within the new regional policy of SECO is planned for the first half of 2012. The basic principles of how to handle tax relief granted under the former law were specified by SECO in the context of the renewal of tax relief after five years. At the initiative of SECO and based on data collected by the SFAO, the FTA has filed an appeal against the DFT taxation of a production-related service company by the cantonal tax administration for non-compliance with the tax relief decision of the FDEA. SECO has also demanded the canton's confirmation of the company's achievement of objectives after five years, and has declared this a precondition for the extension of the tax relief for an additional five years.

Furthermore, the SFAO believes that it is methodologically correct to take the NFA impact into account for tax relief decisions that were granted before it came into effect in 2008 because, since 2003, the NFA rules have explicitly referred to earnings prior to direct federal tax relief. Through its successive interventions, the SFAO has shown the deficiencies of the system, in particular the 100 % direct federal tax relief granted to production-related service companies. It also identified critical companies, pointed out best practices and stimulated discussion on the use of this regional policy tool and the evaluation of its impact.

The SFAO intends to conduct a follow-up audit of the measures taken by SECO and the cantons concerned in 2014/2015, with the relief decisions granted under the previous legislation remaining applicable until 2017, or even longer in the case of those cantons with reimbursement clauses.

## 2 AUFTRAG UND PRÜFUNGS DURCHFÜHRUNG

### 2.1 Auftrag

#### 2.1.1 Prüfungsziele

2007, vor dem Inkrafttreten der in Bezug auf die Steuererleichterungsgebiete deutlich restriktiveren Neuen Regionalpolitik (NRP) als der Bonny-Beschluss, traf das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) 91 DBSt-Erleichterungsentscheide, doppelt so viele wie im Jahr zuvor<sup>17</sup>. Für dieses Jahr 2007 stellte die EFK eine grössere Abweichung zwischen den auf den Angaben der Kantone basierenden SECO-Daten und den von der ESTV erhobenen NFA-Daten fest.

2010 prüfte die EFK das Dispositiv des SECO zur Überwachung der Kantone und den steuerlichen Aspekt der Erleichterungsentscheide. Daraus ging hervor, dass die meisten DBSt-Erleichterungen volumenmässig produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe (PNDB) betrafen, und dass die Aufsichtsdispositive von Bund und Kantonen Mängel aufwiesen. Die EFK forderte das SECO auf die nötigen Massnahmen zu ergreifen, um die Aufsicht zu verbessern. Kapitel 3 dieses Berichts enthält eine Übersicht über die vom SECO bereits getroffenen Massnahmen.

Die hier vorliegende Prüfung ergänzt die Untersuchung des Aufsichtspositivs mit der Analyse der EVD-Entscheide und deren Umsetzung bei einer Stichprobe von 32 Firmen mit erhöhtem Risiko und aus den vier Kantonen mit dem höchsten Anteil an Steuererleichterungen.<sup>18</sup> Die Prüfung erfolgt im Rahmen der allgemeinen Finanzaufsicht der EFK im Bereich Finanzhilfen (Art. 8 Abs. 1 Bst. c Finanzkontrollgesetz FKG vom 28. Juni 1967; SR 614.0)<sup>19</sup> und subsidiär der NRP (Art. 4 der Verordnung vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik, VGSR; SR 901.022). Die geprüften Dossiers betreffen vor dem 31. Dezember 2007 nach dem BWE gewährte DBSt-Erleichterungen. Diese Prüfung soll eine Aufsicht der nach altem Recht getroffenen, aber allenfalls bis 2017 laufenden EVD-Entscheide ermöglichen. Die Lehren daraus können auch bei der Umsetzung der NRP hilfreich sein.

Die Prüfung besteht aus einer qualitativen Analyse der EVD-Entscheide insbesondere in Bezug auf die Einhaltung der aufeinander folgenden Rechtsgrundlagen und der Wirkung auf die regionale Wirtschaft respektive die Finanzen der Kantone im Hinblick auf:

- 1) die geschaffenen Arbeitsplätze und die getätigten Investitionen;
- 2) den Fiskalertrag des Kantons des Standorts; und
- 3) den Aufwand hinsichtlich des jährlichen kantonalen NFA-Beitrags für DBSt-Erleichterungen im Verhältnis zum kantonalen Steuerertrag.

---

<sup>17</sup> Bericht EVD Dezember 2011 «Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik: Abgrenzung der Anwendungsgebiete», S. 11; siehe [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Themen > Standortforderung > KMU Politik > Steuer-erleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

<sup>18</sup> Die (nicht zwingend kumulativen) Auswahlkriterien waren: a. besonderer Steuerstatus nach NFA-Daten 2007 und/oder 2008; und b. Höhe des DBSt-pflichtigen Gewinns vor der Erleichterung. Aufgrund der Unterschiede unter den vier Kantonen und zur besseren Vergleichbarkeit wurden pro Kanton mindestens sieben Gesellschaften geprüft.

<sup>19</sup> DBSt-Erleichterung wird von der EFK als Wirtschaftsförderungssubvention erachtet.

Die Auswertung der von den Gesellschaften gelieferten Daten und der Abgleich mit den Angaben der Reportings ermöglicht:

- 4) Fälle von Nichterfüllung der EVD-Entscheide in Bezug auf die Arbeitsplätze aufzudecken, und
- 5) Mängel im Dispositiv der DBSt-Erleichterungen namentlich bei der Überwachung zu orten und bei den Entscheiden und der Aufsicht der NRP zu verbessern.

## **2.1.2 Fragestellungen der Prüfung**

Im Rahmen dieser Prüfung sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- Sind die Informationen des SECO von den kantonalen Wirtschaftsförderungen zuverlässig und entsprechen sie der Realität?
- Nehmen die Wirtschaftsförderungen die Aufgabe ernst und wird bei den Kontrollen geprüft, ob die Auflagen der EVD-Entscheide eingehalten werden?
- Sind die gesammelten Informationen geeignet und ausreichend, um die Umsetzung der Entscheide beurteilen zu können? Wie wird deren Plausibilität kontrolliert und sichergestellt, dass die Anforderungen eingehalten und dem SECO die entsprechenden Daten übermittelt werden?
- Besteht eine Koordination zwischen Wirtschaftsförderung und kantonalen Steuerverwaltung, um die Effizienz bei der Umsetzung der Entscheide zu verbessern?
- Wird die Wirkung der Entscheide ausschliesslich am Arbeitsplatz- und Investitionskriterium gemessen oder verwenden die Kantone weitere Kennzahlen zur Beurteilung der Wirkung auf die Region, den Kanton und seine Wirtschaft?
- Kompensieren die zusätzlichen Steuererträge auf kantonalen Ebene einen höheren NFA-Beitrag des Kantons? Wenn ja, hängt diese Kompensation von den Modalitäten des Erleichterungsentscheids ab?

## **2.2 Rechtsgrundlagen**

### **2.2.1 Auf Bundesebene**

- Artikel 5 und Artikel 23 Absatz 2 des Gesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14): «Die Kantone können auf dem Wege der Gesetzgebung für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neugründung gleichgestellt werden».

*Dispositiv zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete*

*(Normative Grundlagen der Entscheide zwischen 1995 und 2007)*

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete mit den Fassungen vom 14. August 2001 und 23. Juni 2006 (AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 2197)

- Verordnung vom 10. Juni 1996 über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete mit den Fassungen vom 21. November 2001, vom 24. November 2004 und vom 7. November 2006 (AS 1996 1922, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305)

#### *Neue Regionalpolitik - NRP (in Kraft seit 2008)*

- Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Regionalpolitik (SR 901.0)
- Verordnung vom 28. November 2007 über Regionalpolitik (SR 901.021)
- Verordnung vom 28. November 2007 über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (SR 901.022)

### **2.2.2 Auf kantonaler Ebene**

#### *Kanton Freiburg*

- Artikel 15 des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1), der die Bestimmungen von Artikel 5 StHG in extenso übernimmt
- Wirtschaftsförderungsgesetz vom 3. Oktober 1996 (SGF 900.1)

#### *Kanton Neuenburg*

- Artikel 82 des Gesetzes vom 21. März 2000 über die direkten Steuern (RSN 631.0), der Artikel 5 StHG praktisch in extenso übernimmt<sup>20</sup>
- Wirtschaftsförderungsgesetz vom 10. Oktober 1978 (RSN 900.1), namentlich Artikel 6 über Steuererleichterungen: «Der Staat kann im Rahmen der Steuergesetzgebung Unternehmen mit Forschungs- und Investitionsbestrebungen im Sinne dieses Gesetzes Erleichterungen gewähren.»

#### *Kanton Schaffhausen*

- Artikel 16 Absatz 2 und 3 des Gesetzes vom 20. März 2000 über die direkten Steuern (SHR 641.100)<sup>21</sup>
- Wirtschaftsförderungsgesetz vom 23. November 1998 (SHR 900.100)

#### *Kanton Waadt*

- Artikel 17 des Gesetzes vom 4. Juli 2000 über die direkten Kantonssteuern (RSV 642.11), der die Bestimmungen von Artikel 5 StHG vollumfänglich übernimmt
- Wirtschaftsförderungsgesetz vom 15. September 1999 (bis 2007)
- Gesetz vom 12. Juni 2007 über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (RSV 900.05) in Kraft seit 2008

---

<sup>20</sup> Der letzte Satz wurde ersetzt durch «Wesentliche Erweiterungen und Diversifikationen der betrieblichen Tätigkeit können einer Neugründung gleichgestellt werden».

<sup>21</sup> Absatz 2 nennt die allgemeinen Bedingungen auf kantonaler Ebene: Steuererleichterungen könnten gewährt werden, sofern

« a) das Vorhaben von volkswirtschaftlicher Bedeutung für den Kanton ist,

b) dadurch bestehende Arbeitsplätze erhalten oder neue geschaffen werden,

c) ein klares Konzept zugrunde liegt, und

d) die Unternehmenstätigkeit ganz oder überwiegend auf einen überregionalen Markt ausgerichtet ist.»

Absatz 3 hält fest, dass die Steuererleichterung im Rahmen einer Leistungsvereinbarung mit dem Unternehmen zu gewähren ist, und dass bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen die Steuern nachgefordert werden.

### **2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze**

Die Auswahl bezog sich auf die Kantone Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt, die volumenmässig am meisten Steuererleichterungen gewährten, sowie Gesellschaften, die den Kriterien eines PNDB entsprachen und eine erhebliche DBSt-Erleichterung erhielten. In jedem Kanton wurden mindestens sieben, im Kanton Waadt wegen der grossen Zahl an PNDB elf Betriebe geprüft.

Im April 2011 hat die EFK bei den 32 Betrieben anhand eines Standardformulars detaillierte Angaben zu den Arbeitsplätzen und Investitionen sowie zur Zusammenarbeit mit Hochschulen angefordert und erhalten.

Gestützt darauf hat die EFK eine Auswertung in drei Schritten vorgenommen:

- 1) Kritische Analyse der von den Firmen erhaltenen detaillierten Daten und Vergleich mit:
  - i) dem Reporting der Kantone an das SECO (Arbeitsplätze und Investitionen)
  - ii) den Steuerdaten der quellensteuerpflichtigen Angestellten, und im Fall von Differenzen mit den Individualdaten dieser Kategorie von Personen sowie mit den ordentlich veranlagten Angestellten
- 2) Prüfung der Übereinstimmung mit den Erleichterungsverfügungen (formal und qualitativ)
- 3) Austausch mit den kantonalen Vollzugsbehörden über die Grundbegriffe, die Grundsätze der Aufsicht und die Zusammenarbeit mit dem SECO sowie gemeinsame Prüfung der festgestellten Abweichungen zwischen den Entscheiden und den effektiven Zahlen. Diese Interventionen erfolgten vom 26. Mai bis 14. Juni 2011.

Die Schlussfolgerungen des Berichts beruhen auf der vertieften Prüfung verschiedener Dossiers- und Transaktions-Stichproben. Die Stichproben wurden nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit und der Risikofaktoren der betrachteten Tätigkeiten bestimmt. Es handelt sich somit nicht um repräsentative Stichproben.

### **2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung**

Die EFK führte im Rahmen dieser Prüfung Gespräche mit folgenden Ansprechpartnern in den Kantonen Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt, die für die Überwachung der Auflagen der DBSt-Erleichterungen zuständig sind:

- Wirtschaftsförderung des Kantons Freiburg
- Wirtschafts- und Steueramt des Kantons Neuenburg
- Wirtschaftsamt des Kantons Schaffhausen und mit der kantonalen Wirtschaftsförderung beauftragte Generis AG
- Wirtschafts-, Wohnungs- und Tourismusamt, Steueramt und Analyse- und Finanzmanagementsamt des Kantons Waadt

Nach abgeschlossener Prüfung fragte die EFK die geprüften Gesellschaften an, ob sie mit der Weitergabe der erhobenen Daten an die Wirtschaftsförderung einverstanden wären. Praktisch alle Betriebe stimmten zu und ermöglichen damit den kantonalen Wirtschaftsförderungen, auf detailliertere Daten als bisher zurückgreifen zu können.



## 2.5 Priorisierung der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Die EFK stuft die Empfehlungen und Bemerkungen aus Sicht des Prüfauftrags nach drei Prioritäten ein (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Dabei werden sowohl der Faktor Risiko [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell), und Wiederholungen usw.] als auch der Faktor Dringlichkeit der Umsetzung (kurz-, mittel- oder langfristig) berücksichtigt.

## 3 FOLLOW-UP DER VORSCHLÄGE DER EIDGENÖSSISCHEN FINANZKONTROLLE

Anlässlich ihrer Vorprüfung 2010 empfahl die EFK eine Reihe von Massnahmen, um die Überwachung der Kantone durch das SECO zu verbessern. Die unten stehende Tabelle bietet einen Überblick, was das SECO bereits (Stand am 15. Januar 2012) unternommen hat.

Von der EFK 2010 empfohlene Massnahmen	Aktionen / Massnahmen des SECO => Verweis auf relevante Stellen in diesem Bericht => <b>Stand der Umsetzung per 15. Januar 2012</b>
1. Raster mit den Kriterien zur Bestimmung von Umfang und anderen Modalitäten der DBSt-Erleichterung	<p>Das am 21. Dezember 2001 vom Vorsteher des EVD genehmigte Aufsichts- und Controllingkonzept über die DBSt-Erleichterungen im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (nachfolgend «Aufsichtskonzept») enthält die Definition der Beurteilungskriterien zur Berechnung der Sätze. Dieses Beurteilungsraster dient als Grundlage für die Erleichterungsverfügungen ab 1. Januar 2012.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 5.3.1 und 7.1 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>
2. Das SECO ergreift dringliche Massnahmen zur Sicherstellung, dass alle Steuerverwaltungen der betroffenen Kantone die maximale Laufzeit von zehn Jahren einhalten	<p>Aufgrund diverser Untersuchungen, der Haltung der ESTV, der Rechtsicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben entschied der EVD-Vorsteher am 15. Juni 2011, die Praxis der Kantone, die bisher vom Geschäftsjahr ausgegangen sind, nicht rückwirkend in Frage zu stellen, mit Ausnahme der Entscheide, die explizit von diesem Begriff abweichen. Angesichts der Heterogenität der Entscheide ist eine systematische Umsetzung des Gleichbehandlungsprinzips für bereits getroffene Entscheide nicht möglich.</p> <p>Nach Angaben des SECO wird der Inhalt des Entscheids des EVD-Vorstehers den Kantonen im Rahmen der dieses Jahr erfolgenden Revision der Anwendungsrichtlinien kommuniziert. Für künftige Entscheide wird die Laufzeit der Steuererleichterung klar festgelegt, damit die zehn Kalenderjahre eingehalten werden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 5.3.1 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>

<b>Von der EFK 2010 empfohlene Massnahmen</b>	<b>Aktionen / Massnahmen des SECO</b> => Verweis auf relevante Stellen in diesem Bericht => <b>Stand der Umsetzung per 15. Januar 2012</b>
<b>3.</b> Neubeurteilung der Veranlagung einer Gesellschaft, bei der die Erleichterung in den ersten zehn Monaten zu hoch ausgefallen sein soll	Entsprechend dem Entscheid des EVD-Vorstehers vom 15. Juni 2011 kann sich der Kanton nach Ansicht des SECO bei der Umsetzung der Erleichterung dieser Gesellschaft nicht auf das Geschäftsjahr beziehen. Dies wird in den im Dezember 2011 erfolgten Veranlagung dieser Gesellschaft durch den kantonalen Fiskus nicht berücksichtigt. Nachdem darüber hinaus eine Erhöhung des Erleichterungssatzes entgegen den Auflagen des EVD-Entscheids festgestellt wurde, hat das SECO im Januar 2012 via ESTV Beschwerde gegen diesen Veranlagungsentscheid eingereicht. <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 6.2 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>
<b>4.</b> Prüfung der Aufnahme einer Verpflichtung in das Gesetz über Regionalpolitik, den Standort nach dem Bezug von Steuererleichterungen über einen gewissen Zeitraum aufrecht zu erhalten	Das SECO hat diese Frage im Rahmen einer internen Stellungnahme in die 2013 geplante NRP-Evaluation integriert. Die Evaluation wird auch andere Aspekte einbeziehen, die allenfalls eine Revision der Rechtsgrundlage benötigen. Zudem führt das SECO ab 1. Januar 2012 eine neue Bedingung in den EVD-Entscheiden ein, um eine Erleichterung rückwirkend zurückzuziehen, wo der Kanton dies zuliesse. <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 5.1 und 5.3.2 dieses Bericht</li> <li>⇒ <b>Massnahme teilweise umgesetzt</b></li> </ul>
<b>5.</b> Erarbeitung eines Aufsichtskonzepts für alle laufenden Entscheide, u.a. mit einer Risikoanalyse nach Art der Gesellschaft und nach Kanton unter dem steuerlichen und wirtschaftlichen Aspekt. Das von höherer Stelle genehmigte Instrument soll die Aufsichtstätigkeit des SECO lenken und bei Bedarf Interventionen vor Ort auslösen	Der EVD-Vorsteher hat das Aufsichtskonzept des SECO am 21. Dezember 2011 genehmigt. Dieses wurde der EFK am 27. Dezember 2011 zur Kenntnis gebracht. <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 7.1 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>
<b>6.</b> Umfassende Prüfung der Datenbank durch das SECO und Einleiten geeigneter Massnahmen, um die Zuverlässigkeit der Daten und des Extraktionsprogramms sicherzustellen	2010 hat der Abgleich der NFA-Daten mit den Bonny-Gesellschaften des SECO Fälle von Unternehmen mit DBSt-Erleichterung ergeben, die in der SECO-Datenbank nicht mehr auftauchten. Das SECO hat sich verpflichtet, bei künftigen Mutationen eine zusätzliche Kontrolle vorzunehmen (Vieraugenprinzip), um das Fehlerrisiko zu minimieren. Das Aufsichtskonzept vom Dezember 2011 befasst sich in einem Kapitel mit dem Thema. Gemäss SECO sei die Datenbank umfassend geprüft worden. <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Punkt 7.1 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>

<p>7. Gemeinsame Definition der Überwachung der korrekten Umsetzung der Entscheide durch die kantonalen Steuerbehörden von SECO und ESTV und Formalisierung mittels Leistungsvereinbarung</p>	<p>Das SECO hat gemeinsam mit der Abteilung Grundlagen der ESTV Ablauf und Rahmen der Kontrolle definiert, um die korrekte Umsetzung der Entscheide auf der Basis der relevanten NFA-Listen zu prüfen. Die Eckwerte dieser Zusammenarbeit sind in einem Schreiben der ESTV an die SECO-Direktion vom 7. Juni 2011 festgehalten. Diese Punkte werden im Aufsichtskonzept des SECO vom Dezember 2011 präzisiert.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Ziffer 7.1 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>
<p>8. Die EFK empfiehlt dem SECO, von den Kantonen eine separate, detaillierte Liste der geschaffenen Arbeitsplätze und Investitionen sowie die geprüften Jahresrechnungen zu verlangen, um die Kontrollen zu untermauern</p>	<p>Nach Angaben des SECO wird von den Kantonen nicht systematisch eine separate Liste der Arbeitsplätze und Investitionen verlangt. Gemäss SECO ist das Einholen separater und detaillierter Informationen nur für Dossiers mit einem nach der Risikoanalyse erhöhten Risiko sinnvoll. Das Aufsichtskonzept präzisiert den gewählten Ansatz.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Ziffer 4.2 dieses Berichts</li> <li>⇒ <b>Massnahme umgesetzt</b></li> </ul>

In Bezug auf die Transparenz der Einbussen durch DBSt-Erleichterungen hat die EFK festgestellt, dass der Bericht über die Steuererleichterungen der ESTV zuhanden der Finanzkommission des Nationalrates vom 22. Dezember 2010 Zahlen der Infrac-Evaluation 2004<sup>22</sup> verwendet, die die Erleichterungen auf 75 Millionen bezifferte. Die letzten bekannten und geprüften Zahlen – die NFA-Daten 2008 – weisen deutlich höhere jährliche DBSt-Erleichterungen aus.

## 4 UMSETZUNG DER GESETZGEBUNG ZUGUNSTEN WIRTSCHAFTLICHER ERNEUERUNGSGEBIETE

### 4.1 Steuerkomponente für Dienstleistungsbetriebe ausschlaggebend

Bei der Abkoppelung der DBSt-Erleichterungen vom übrigen Regionalpolitikdispositiv 2001 legten die Wirtschaftsförderungen den Begriff «produktionsnahe Dienstleistungsbetriebe» (PNDB) in einer Weise aus, die auch «Hauptquartiere» einbezog.<sup>23</sup> Dieser Ansatz ist für grenzüberschreitende Gesellschaften im Hinblick auf die Kumulierbarkeit eines besonderen Steuerstatus auf kantonaler Ebene und einer Erleichterung im Rahmen der Regionalpolitik interessant. Die ursprünglich auf eine Öffnung für den Bereich Technologie und Informationssysteme abzielende Gesetzgebung zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (WEG) hat die Ansiedlung von multinationalen,

<sup>22</sup> Vgl. die Studie der ESTV vom 2.2.2011 «Welche Steuervergünstigungen gibt es beim Bund?» und die Evaluation des Bundesbeschlusses zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete im Auftrag des SECO, Schlussbericht, 2004.

<sup>23</sup> Dieses Modell stand im Zentrum der Development Economic Western Switzerland (DEWS), einer gemeinsamen «exogenen» Wirtschaftsförderungsstrategie der Kantone Jura, Neuenburg und Waadt 2002 bis 2008.

eine Steueroptimierung anstrebenden Gesellschaften beschleunigt. Mit dem Argument ihrer Bekanntheit und einem hohen Lohnniveau in ihren künftigen «Hauptquartieren» haben viele multi-nationale Unternehmen von den potenziellen Standortkantonen eine DBSt-Erleichterung nicht nur von 50, sondern von 100 Prozent beantragt.

Die Ankündigung einer Änderung bei den Gebieten mit DBSt-Erleichterungen hat Ende 2007 zu einer «Überhitzung» am Genfersee (Waadt) sowie am Neuenburgersee (Kanton Neuenburg) und bei den Kantonen Schaffhausen und Freiburg geführt. Diese Kantone verzeichnen zwischen 2006 und 2007 einen ausserordentlichen Anstieg der Erleichterungsentscheide.<sup>24</sup> Sie haben, mit Ausnahme von Schaffhausen, vom EVD für viele internationale Gesellschaften und deren «Hauptquartiere» DBSt-Erleichterungen von 100 Prozent erhalten. Das SECO und die Kantone haben dazumal keinerlei spezifische Massnahmen getroffen, um Ansiedlungen von Firmen mit dem Hauptzweck der Steueroptimierung aufgrund von Wirtschaftsförderungsentscheiden des Bundes zu verhindern.

Obschon sie nur 25 Prozent der Gesellschaften mit DBSt-Erleichterungen insgesamt darstellen, machten die rund sechzig in der Schweiz erfassten PNDB 2007 und 2008 75 respektive 80 Prozent der Bruttogewinnbasis aus, auf der die Erleichterungen berechnet werden.

#### **4.2 Anwendung des alten Rechts auf die produktionsnahen Dienstleistungsbetriebe**

Nach dem bis Ende 2007 geltenden Recht konnten industriellen Unternehmen und produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben für Vorhaben Steuererleichterungen gewährt werden (seit 1996), die kumulativ – innovativ und wertschöpfungsintensiv (Art. 3 Abs. 1 BWE) und von besonderer regionalwirtschaftlicher Bedeutung sind. In Bezug auf letzteres Kriterium differenziert Artikel 6 Absatz 3 des BWE zwischen den Erleichterungen von Bund und Kantonen. Um der regionalwirtschaftlichen Bedeutung Rechnung zu tragen, kann der Bund eine andere Erleichterung als der Kanton gewähren.

Der am 1. Februar 2005 in Kraft getretene Artikel 4a der VWE führt zur Bestimmung der regionalwirtschaftlichen Bedeutung von Vorhaben die Kriterien «neu geschaffene Arbeitsplätze» und «Ausmass der geplanten Investitionen» im «wirtschaftlichen Erneuerungsgebiet» ein. Bei einer Mindestanzahl von zwanzig neuen Arbeitsstellen nach Absatz 2 des Artikels 4a kann der Bund «in Ausnahmefällen» bei Vorhaben von «besonderer regionalwirtschaftlicher Bedeutung» Steuererleichterungen über 50 Prozent hinaus gewähren.

Nach der Stichprobenauswertung der EFK beziehen sechzehn Gesellschaften Steuererleichterungen nach den Vorgaben vor Inkrafttreten von Artikel 4a, während sechzehn Gesellschaften den strengeren Kriterien bezüglich der besonderen regionalwirtschaftlichen Bedeutung entsprechen müssen. Diese Unterscheidung wirkt sich auf die Einteilung der untersuchten PNDB in vier Kategorien (vgl. 4.3) aus.

---

<sup>24</sup> Siehe Bericht EVD Dezember 2011 «Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik: Abgrenzung der Anwendungsgebiete», S.11; siehe [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Themen > Standortforderung > KMU Politik > Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik

Allein aus dem Widerspruch zwischen dem «Aussenstellen»-Charakter der PNDB und den Grundvoraussetzungen ab 1996 (Innovation, Wertschöpfung, regionalwirtschaftliche Bedeutung) lässt sich schliessen, dass die Behörden Auslegungsschwierigkeiten gehabt haben, um ihre Entscheide mit der geltenden Gesetzgebung in Einklang zu bringen.

#### **4.2.1 Auslegung operativer Rationalisierungsprozesse von produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben als Innovation**

Die Botschaft des Bundesrates zur Ausweitung des Anwendungsbereichs des Bonny-Beschlusses auf die PNDB im 1995 wies ausdrücklich auf den «*besonderen Innovationsgehalt*» von Vorhaben als Voraussetzung für DBSt-Erleichterungen hin.<sup>25</sup> In der BWE-Fassung von 1995 bestand dieses Innovationskriterium in der Fabrikation neuer Produkte oder der *Einführung neuer «Fabrikationsverfahren»*. Diese Formulierung wurde zwar 2001 durch den «innovativen» Charakter der Vorhaben ersetzt, die vom Bund über Steuererleichterungen unterstützt werden, die Innovation blieb aber eine «*übergeordnete Voraussetzung für die Bundeshilfe*».<sup>26</sup>

Das Innovationskriterium als zentrales Element der Diversifikation und Belebung «wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete» wird von den Kantonen mit Ausnahme des Kantons Waadt breit ausgelegt. Diese Kantone erachten die Rationalisierung von Einkauf oder Warenwirtschaft im Rahmen der Ansiedlung eines «Hauptquartiers» per se als innovationsträchtig. Der Waadtländer Wirtschaftsförderung zufolge muss Innovation hingegen zwingend mit einem Knowhow-Transfer zwischen der Gesellschaft und lokalen Partnern verbunden sein, zum Beispiel bei klinischen Tests, die am Standort für den ganzen Konzern vorgenommen werden.

Gestützt auf die bis 31. Dezember 2007 geltenden Gesetzesgrundlagen ist nach Meinung der EFK eine interne Prozessrationalisierung in einem PNDB im Rahmen einer Steueroptimierung für sich allein keine Innovation, die dem Kriterium nach der Politik zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete genügen könnte. Das Kriterium muss in der Schaffung von neuen Produkten oder Verfahren und/oder Tätigkeiten bestehen und regionalwirtschaftlich eng mit dem Standort verknüpft sein.

#### **4.2.2 Qualifikationsniveau des Personals als grösste Wertschöpfung**

Nach Artikel 3 Absatz 1 VWE müssen Vorhaben als Voraussetzung für Steuererleichterungen eine «*grosse Wertschöpfung*» nachweisen. Nicht wertschöpfend sind offensichtlich durch die Entwicklung von Steuergebildeten Funktionen im direkten Zusammenhang mit der Überweisung von im Ausland realisierten Gewinnen. Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten, Marktanalysen, Beschaffungstätigkeiten sowie der Aufbau dauernder Geschäftsbeziehungen mit lokalen Zulieferern hingegen gilt als Wertschöpfung für die Region.

Nach Ansicht der Kantone kann eine Wertschöpfung auch in einem überdurchschnittlichen Qualifikations- und Lohnniveau des Personals oder der Möglichkeit bestehen, die Arbeitslosigkeit in einem bestimmten Sektor nachhaltig zu senken. Diese Auslegung entspricht der Strategie der Kantone Freiburg, Neuenburg und Schaffhausen, die vor allem Kader gewinnen wollten. Aufgrund des

---

<sup>25</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27.4.1994 (BBI 1994 III 353).

<sup>26</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 13.9.2000 (BBI 2000 5653).

Freizügigkeitsabkommens mit der EU berücksichtigen die Wirtschaftsförderungen der «Grenzkantone» (Neuenburg, Schaffhausen, Waadt) bei der Bestimmung der Wertschöpfung alle im Grenzgebiet ansässigen Beschäftigten.

#### **4.2.3 Arbeitsplätze und Investitionen als Unterkriterien für die regionalwirtschaftliche Bedeutung**

Voraussetzung für die Überschreitung einer 50 Prozent DBSt-Erleichterung ist eine bedeutende Wirkung in Bezug auf die Beschäftigung und Investitionen. Diese Regel wurde erstmals in der VWE eingeführt (Art. 4a VWE - Stand am 7. November 2006). Nach der Botschaft des Bundesrates vom 27. April 1994 werden diese an einem «Absatzmarkt ausserhalb der Region», einer «namhaften Zahl neuer Arbeitsplätze»<sup>27</sup> oder einer engen Verbindung mit den Unternehmen in der Region (und nicht nur mit den Konzerngesellschaften) gemessen.

Nach Artikel 4a VWE misst sich die Bedeutung quantitativ an der Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, der Höhe der geplanten Investitionen sowie der «innerhalb des wirtschaftlichen Erneuerungsgebiets getätigten oder geplanten Einkäufe, Bestellungen oder nachgefragten Dienstleistungen». Ein qualitatives Kriterium bildet die «Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten und Bildungseinrichtungen, welche einen direkten Bezug zum geplanten Vorhaben aufweist» (Bst. d).

Den Angaben der befragten Kantone zufolge muss ein PNDB ein besonderes Ausmass an neuen Arbeitsplätzen, Investitionen und weiteren Kriterien aufweisen, um in den Genuss einer 100-prozentigen DBSt-Erleichterung zu kommen.

#### **4.3 Einteilung der Dienstleistungsbetriebe nach ihrer regionalwirtschaftlichen Verankerung**

Die EFK hat die 26 untersuchten PNDB nach dem Grad der Erfüllung der grundsätzlichen WEG-Kriterien einer Typologie zugeordnet. Der Anteil der Steueroptimierung respektive der grenzüberschreitende Charakter der Tätigkeit in der Schweiz wurden vor allem anhand des Verhältnisses zwischen dem Reingewinn vor der Steuererleichterung und den Anstellungen bestimmt.

Von den vier Kategorien von produktionsnahen PNDB («hors-sol», «Schaufenster», impliziert, integriert) sind nur die «integrierten» und «implizierten» Betriebe ausreichend und sichtbar in der regionalen Wirtschaft verankert. Die Verankerung der beiden anderen Kategorien reicht nach Ansicht der EFK nicht aus, um die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. In den meisten Fällen sind die Arbeitsplätze das einzige Kriterium für die DBSt-Erleichterung. Somit beruht die DBSt-Erleichterung oft ausschliesslich auf zwischen 20 und 75 neu geschaffenen Stellen.

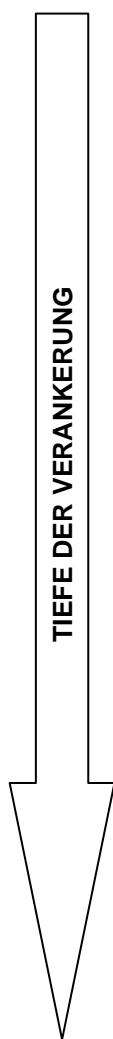
Die EFK stellt fest, dass ein Drittel der 26 untersuchten PNDB die WEG-Voraussetzungen kumulativ wegen ihrer geringen regionalwirtschaftlicher Anknüpfung nicht erfüllen (Art. 3 und 6 VWE, ab 2005 präzisiertes Kriterium der regionalwirtschaftlichen Bedeutung). Bei dieser Schlussfolgerung geht die EFK davon aus, dass die 2005 formulierten Kriterien implizit bereits zuvor galten. Von einem rein formalen Standpunkt aus erfüllen nur sechs der 26 Betriebe die gesetzlichen Anforde-

---

<sup>27</sup> Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27.4.1994 (BBl 1994 III S. 420)

rungen nicht. Hingegen stellt die EFK fest, dass die zwei Nichteinhaltungsfälle nach den in der Prüfung identifizierten Entscheidungskriterien (vgl. 6.1) Entscheide vor 2005 betreffen.

**Tabelle 1: Grad der Verankerung produktionsnaher Dienstleistungsbetriebe**



Typologie PNDB	Art der Verankerung in der regionalen Wirtschaft	Anzahl Gesell- schaften
«hors sol»- PNDB	Bei diesen hauptsächlich auf Steueroptimierung abzielenden Gesellschaften ist die Zahl der Stellen im Verhältnis zu den generierten Gewinnen gering. Die regionalwirtschaftliche Einbindung ist marginal und genügt nur den Mindestanforderungen für die DBSt-Erleichterungen. Der Grossteil des Personals besteht aus transferierten Beschäftigten aus anderen Gesellschaften des Konzerns.	2
«Schaufenster»- PNDB	Neben der Steuerkomponente zählen bei diesen Betrieben vor allem ihre Reputation und das Interesse der Kantone für sie im Hinblick auf Synergien in einem spezifischen Kontext (Hochschulen, lokale Industrie). Bezeichnend für diese PNDB sind eine gewisse Unverhältnismässigkeit zwischen der Zahl der Arbeitsplätze und der Höhe der abfliessenden Gewinne sowie eine spezielle Beziehung zu akademischen Institutionen vor Ort.	7
implizierte PNDB	Zwar weisen diese Betriebe relativ wenig Arbeitsplätze und Investitionen, dafür aber ein recht hohes Lohnniveau auf, und die Investitionen sind bis zu einem gewissen Grad regionalwirtschaftlich verankert. Die Entwicklung und der Einsatz von Kompetenzen dieser Betriebe sind mit einer Wertschöpfung für den Stammkonzern im operativen Bereich wie beim Einkaufsprozess oder der Qualitätssicherung verbunden. Die Steuerkomponente ist dennoch bedeutend.	9
Integrierte PNDB	Diese Betriebe sind sowohl bezüglich ihrer Tätigkeit, namentlich Forschung und Entwicklung, Marktstudien oder Verfahren zur Qualitätskontrolle, als auch bezüglich der Zahl und der Herkunft des Personals regionalwirtschaftlich verankert. Die Wertschöpfung für die regionale Wirtschaft ist gross.	8

Die 26 untersuchten PNDB wurden den einzelnen Kategorien wie aus Tabelle 1 ersichtlich zugeordnet. Die sechs «hors sol»- oder «Schaufenster»-Betriebe werden als Abweichung von den 2005 festgelegten Kriterien bezüglich der Anknüpfung an die wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete betrachtet.

**Beispiele von PNDB, die die Voraussetzungen für die DBSt-Erleichterung (Innovation, Wertschöpfung, regionalwirtschaftliche Bedeutung) kumulativ nicht erfüllen**

**Beispiel 1:** Diese multinationale Gesellschaft hat ihre «Hauptquartier»-Funktionen in der Schweiz konzentriert. Die Anstellung von Personal aus der Region war am Ende des siebten (Zivil-)Jahres der 50 Prozent DBSt-Erleichterung gering. Lediglich 25 Prozent der Beschäftigten waren in der Schweiz ansässig (Schweizer Pass oder Niederlassungsbewilligung). Der Grossteil der getätigten «Investitionen» bestehen aus den Mietkosten. Es bestehen weder eine Zusammenarbeit mit Hochschulen noch andere Formen der Kooperation im sozioökonomischen Gefüge der Region.

**Beispiel 2:** Über das Schweizer «Hauptquartier» dieser grenzüberschreitenden Gesellschaft führen weniger als 100 Arbeitsplätze zur jährlichen Überweisung von mehreren hundert Millionen Gewinn aus anderen Konzerngesellschaften. Die regionalwirtschaftlichen Investitionen bestehen lediglich im Bau eines Bürogebäudes und einigen wenigen Anstellungen im Bereich Forschung und Entwicklung.

**Beispiele von PNDB, die die Voraussetzungen für die DBSt-Erleichterung (Innovation, Wertschöpfung, regionalwirtschaftliche Bedeutung) erfüllen**

**Beispiel 3:** Dieser Betrieb im Bereich Kommunikationstechnologie mit rund hundert Angestellten nimmt am Schweizer Standort eine zentrale Funktion des Konzerns wahr. Der Betrieb hat mit diversen Hochschulen im Kanton eine wissenschaftliche Zusammenarbeit aufgebaut. Dennoch bleibt die Steuerkomponente signifikant.

**Beispiel 4:** Dieser Betrieb im medizinischen Bereich beschäftigt mehr als hundert Angestellte, einen Teil davon in der Qualitätskontrolle und im Labor. Das Unternehmen arbeitet eng mit verschiedenen Schweizer Spitälern zusammen. Es ist im sozioökonomischen Gefüge dank Beiträgen an diverse Kultur- und Sportvereine sowie eine Beteiligung an der Erneuerung der Zugangsstrasse gut verankert.

**Beispiel 5:** Die beiden zum gleichen Konzern gehörenden Betriebe im Technologie- und Energiebereich bilden neben anderen Koordinationstätigkeiten das Beschaffungszentrum des Konzerns für Europa. Sie sorgen mit über 250 Angestellten über den Schweizer Standort für die Entwicklung und Verwendung fortschrittlicher Technologien.



## **5 INHALT DER ENTSCHEIDE ÜBER BUNDESSTEUERERLEICHTRUNGEN**

### **5.1 Erhebliche inhaltliche Unterschiede der Erleichterungsentscheide**

Das Arbeitsplatzkriterium bildet die gemeinsame Grundlage der DBSt-Erleichterungsentscheide. Bis Ende 2008 fehlte diese Bedingung jedoch in den Neuenburger Erleichterungsentscheiden bezüglich Staats- und Gemeindesteuern. Die Waadtländer Erleichterungsentscheide enthalten keine strengen Bedingungen hinsichtlich der in der Periode der Steuererleichterung zu erfüllenden Arbeitsplatzziele. In diesem Kanton sind allerdings die nationalen und kantonalen Entscheide mit anderen Auflagen im Zusammenhang mit Investitionen und Partnerschaften mit den Hochschulen verbunden.

Der Kanton Schaffhausen schliesst seit 2001 mit allen Unternehmen mit Steuererleichterung eine Leistungsvereinbarung ab. Darin werden die Modalitäten der Erleichterung wie die Informationspflicht und die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Standorts festgehalten.

Die Erneuerungsklausel bei Erfüllen der Auflagen nach fünf Jahren ist in allen EVD-Entscheiden ausser beim Kanton Neuenburg enthalten, der über keine derartige Klausel in den kantonalen Erleichterungsentscheiden verfügt. Im Kanton Schaffhausen erlaubt das kantonale Recht die Möglichkeit, eine derartige Klausel in die Entscheide aufzunehmen. Es wird aber nicht systematisch angewendet. Eine Informationspflicht des Unternehmens über mögliche Änderungen der betrieblichen Tätigkeit, für die eine Erleichterung gewährt wurde, kommt in allen EVD-Entscheiden vor, ebenso in den Entscheiden des Kantons Waadt hinsichtlich einer Erleichterung bei den Staats- und Gemeindesteuern. Die Pflicht zur Aufrechterhaltung des Standortes während der Laufzeit der Steuererleichterung gilt sowohl für die Entscheide des EVD als auch für jene der Kantone, ausser im Kanton Neuenburg. In den Entscheiden des Kantons Waadt gilt diese Pflicht während zehn Jahren nach Ablauf der Erleichterungsperiode, in jenen des Kantons Freiburg während fünf Jahren. Auch im Kanton Schaffhausen besteht grundsätzlich eine Aufrechterhaltungspflicht nach Ende der Erleichterungsperiode, die aber in den Entscheiden zwischen zwei und zehn Jahren variiert (vgl. Massnahme 4, Kapitel 3).

**Tabelle 2: Vergleichende Analyse der Entscheidungskriterien für eine Erleichterung bei den direkten Bundessteuern (DBSt) bzw. den direkten Steuern auf Staats- und Gemeindeebene**

Nr.	In den Erleichterungsentscheiden berücksichtigte Kriterien	FR	NE	SH	VD
<b>D1</b>	<b>Arbeitsplätze</b>				
D1.1	- Erleichterung bei der DBSt	●	●	●	●
D1.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	●	▲	●	■
<b>D2</b>	<b>Investitionen</b>				
D2.1	- Erleichterung bei der DBSt	■	■	■	●
D2.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	■	■	■	●
<b>D3</b>	<b>Partnerschaft mit den Hochschulen</b>				
D3.1	- Erleichterung bei der DBSt	■	■	■	●
D3.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	■	■	■	■
<b>D4</b>	<b>Verlängerungsentscheid nach fünf Jahren</b>				
D4.1	- Erleichterung bei der DBSt	●	▲	●	●
D4.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	●	▲	■	●
<b>D5</b>	<b>Informationspflicht des Unternehmens im Falle einer Änderung</b>				
D5.1	- Erleichterung bei der DBSt	●	●	●	●
D5.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	■	■	●	●
<b>D6</b>	<b>Aufrechterhaltung des Standorts nach Ablauf der Periode der Steuererleichterung</b>				
D6.1	- Erleichterung bei der DBSt	■	▲	■	■
D6.2	- Erleichterung bei den direkten Staats- und Gemeindesteuern	●	▲	●	●

Die oben stehende Tabelle 2 zeigt die Anwendung der verschiedenen in den EVD-Entscheiden festgelegten Auflagen für eine DBSt-Erleichterung und/oder eine Erleichterung bei den Staats- und Gemeindesteuern in den vier geprüften Kantonen. Nachdem für jedes dieser Kriterien Best-Practice-Lösungen identifiziert worden sind, hat die EFK eine Evaluation nach der folgenden Abstufung vorgenommen:

- ▲ Das Kriterium wurde fälschlicherweise nicht als Anforderung für einen Erleichterungsentscheid berücksichtigt.
- Das Kriterium hätte berücksichtigt werden müssen, um die strenge Einhaltung der gesetzlichen Auflagen für eine DBSt-Erleichterung zu gewährleisten (Verbesserungspotenzial).
- Das Kriterium wird als Anforderung für die Gewährung einer DBSt-Erleichterung berücksichtigt.

Der Inhalt der kantonalen Erleichterungsentscheide wird in den EVD-Entscheiden zu einem Grossteil übernommen. Das EVD fügt grundsätzlich das Arbeitsplatzkriterium, die Nachzahlungsklausel und die Informationspflicht des Unternehmens bei einer Veränderung der betrieblichen Umstände hinzu. Die Erleichterungssätze bei der DBSt, die den Betrieben gewährt werden, entsprechen grundsätzlich jenen der Kantone. Daraus ergeben sich beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen, sowohl was die Anzahl und Art der Anforderungen als auch was die Höhe der Erleichterungssätze für die Betriebe betrifft. Wie bei den beiden Betrieben, die die DBSt-Erleichterungskriterien kumulativ nicht erfüllten, verfügte das EVD in gewissen Fällen einen

niedrigeren Erleichterungssatz als der Kanton. Die EFK stellt fest, dass diese fehlende Einheit der Doktrin hinsichtlich des Erleichterungssatzes mit der Einführung der Neuen Regionalpolitik teilweise korrigiert worden ist.<sup>28</sup>

Zusammen mit den Kriterien des Entscheidungsrasters bildet die Höhe des Erleichterungssatzes ausgehend von der regionalwirtschaftlichen Bedeutung (Art. 4a VWE) einen Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Ansiedlung im Kanton sowie in der regionalen Wirtschaft.

## 5.2 Kantonale Definitionen der Auflagen für eine Bundessteuererleichterung

Da klare Definitionen des SECO fehlen, interpretieren die Kantone die Auflagen für eine DBSt-Erleichterung unterschiedlich.

### 5.2.1 Müssen die Arbeitsplätze örtlich verankert sein?

Der Begriff der Arbeitsplätze wurde vom SECO erst in einem Brief vom 10. Dezember 2008 zuhanden der Wirtschafts- und Standortförderung der Kantone definiert, in dem diesen die Verantwortung über die Aufsicht übertragen wurde: Das SECO präzisierte darin, dass sich das Arbeitsplatzkriterium auf die Anzahl der neuen Vollzeitstellen (oder Vollzeitäquivalente) bezieht, die ab Beginn der Unterstützung geschaffen werden. Weiter heisst es darin: «*Hierbei sind nur die Arbeitsplätze zu berücksichtigen, welche ausschliesslich im Rahmen des Projekts geschaffen wurden.*»<sup>29</sup>

Arbeitsplätze, die ein PNDB aus dem Ausland hierhin verlegt, werden in der Bilanz der neuen Arbeitsplätze von der Wirtschaftsförderung der vier Kantone akzeptiert, wenn diese neu geschaffenen Stellen dauerhaft erhalten bleiben. Die Verpflichtung von Temporärpersonal gilt als geschaffener Arbeitsplatz, jedoch nur, wenn die damit verbundenen Stellen auch tatsächlich bestehen bleiben.

Nach Meinung der Wirtschafts- und Standortförderungen der vier Kantone kann ein Angestellter als geschaffener Arbeitsplatz berücksichtigt werden, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Er muss auf kantonaler oder gar nationaler Ebene steuerpflichtig sein, gegebenenfalls über eine Rückerstattung durch die Steuerbehörden seines Landes (z.B. «tägliche» französische Grenzgänger in den Kantonen Neuenburg und Waadt oder deutsche in Schaffhausen). Tatsächlich ist aufgrund der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union keine unterschiedliche Behandlung von einheimischen Arbeitskräften und Grenzgängern zulässig.
2. Er muss Beiträge an das Schweizer Sozialversicherungssystem leisten. Die bilateralen Verträge erlauben manchmal, dass ausländische Arbeitnehmer die Sozialabgaben in ihrem Herkunfts-

---

<sup>28</sup> In den Anwendungsrichtlinien für die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Regionalpolitik, die vom SECO im Dezember 2008 definiert wurden, steht: «Wenn also die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze die Grenze von 20 deutlich übertrifft, oder wenn bedeutende materielle Investitionen vorgesehen sind, kann der Erleichterungssatz angehoben werden. 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. [...]».

<sup>29</sup> Diese Präzisierung des Begriffs der Arbeitsplätze ist auch in den Anwendungsrichtlinien des EVD enthalten, die im Juni 2008 publiziert wurden.

land bezahlen. In einem solchen Fall kann die betroffene Person im Kanton besteuert werden, ohne jedoch aufgrund der bilateralen Verträge Sozialversicherungsbeiträge in der Schweiz entrichten zu müssen.

### **5.2.2 Begriff der Investition von steuererleichterten Betrieben zuweilen falsch verstanden**

In den Erleichterungsentscheiden werden im Allgemeinen die Investitionen erwähnt, zu denen sich die Betriebe im Rahmen des Projekts verpflichtet haben. Dieses Kriterium gilt offiziell nur für bestimmte Waadtländer Betriebe als Anforderung.

Die in den EVD-Entscheiden geforderten Investitionen beziehen sich auf Erwerb, Neu- und Ausbauten, Produktionseinrichtungen und Maschinen, Informatikinfrastruktur sowie Forschung und Entwicklung. Sie entsprechen im Wesentlichen dem buchhalterischen Begriff der Investition, das heisst einer Aktivierung der entsprechenden Ausgaben in der Bilanz, die dann amortisiert werden müssen. Manchmal behandelt das EVD auch Betriebskosten als Investitionen, so etwa die Kosten für Langzeitmiete (Barwert der Mietkosten in Abhängigkeit der Mietzeit). Zudem werden zuweilen auch die Kosten für die Aufnahme der betrieblichen Tätigkeit und die Anfangsphase, die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Umzug der Geschäftsleitung sowie Transferkosten als Investitionen berücksichtigt.

In Bezug auf die Berichterstattung der Kantone definierte das SECO 2005 Investitionen als *«Aufwendungen, welche im direkten Zusammenhang mit dem Vorhaben in der Schweiz stehen»* und schloss *«Aufwendungen für die Rekrutierung des Personals»* und *«den Erwerb von immateriellen Vermögensgegenständen, sofern diese für Aktivitäten im Ausland verwendet werden»*, explizit aus.

Bei einer Analyse der von den geprüften Betrieben gelieferten detaillierten Angaben zu den Investitionen stellte die EFK fest, dass einige von ihnen den vom EVD festgelegten Rahmen und auch den von den Kantonen in der Praxis verwendeten Begriff der Investition im engeren Sinne unterschiedlich interpretiert haben. Die EFK ist der Ansicht, dass der Begriff der Investition für alle am Entscheid beteiligten Parteien unmissverständlich definiert werden muss.

### **5.2.3 Partnerschaft mit Hochschulen und dem wirtschaftlichen Gefüge der Region als qualitatives Kriterium**

Die Partnerschaft mit den Hochschulen ist für gewisse Waadtländer Unternehmen eine zwingende Anforderung für kantonale und eidgenössische Steuererleichterungen. Dabei handelt es sich jedoch eher um ein qualitatives Zusatzkriterium, über das die Verankerung eines Unternehmens in der Region oder der Schweiz verstärkt werden kann. Dieser Faktor hat in den Kantonen mehr Gewicht, in denen die Präsenz von Hochschulen ein strategisches Element der Wirtschaftsförderung ist (insbesondere Waadt und Neuenburg). Im Nicht-Universitätskanton Schaffhausen wird das Kriterium lediglich subsidiär berücksichtigt.

### 5.3 Grauzonen bei der Ausführung der Erleichterungsentscheide

#### 5.3.1 Unsicherheiten hinsichtlich einer Verlängerung der Steuererleichterung

Anlässlich ihrer Voranalyse 2010 stellte die EFK fest, dass sich die Kantone bei der Ausführung der Erleichterungsentscheide hinsichtlich der direkten Bundessteuer und der Staats- und Gemeindesteuer einmal auf das Kalenderjahr und dann wieder auf das Geschäftsjahr bezogen hatten, und empfahl dem SECO eine genaue Prüfung der Frage (vgl. Massnahme 2, Kapitel 3). Eine Situationsanalyse durch das SECO hat die unterschiedliche Praxis der Kantone und das Fehlen einer einheitlichen Doktrin in diesem Bereich aufgezeigt. Aufgrund verschiedener Analysen, der Haltung der ESTV, der Einhaltung der Rechtssicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben entschied der Vorsteher des EVD am 15. Juni 2011, die Praxis der Kantone, die bisher vom Geschäftsjahr ausgegangen sind, nicht rückwirkend in Frage zu stellen, mit Ausnahme der Entscheide, die explizit von diesem Begriff abweichen, womit eine ungleiche Anwendung der DBSt-Erleichterungen gebilligt wurde. Dies unterstreicht die Bedeutung einer klaren und vorgängigen Festlegung der Kriterien und Modalitäten einer Steuererleichterung, damit solche Ungleichbehandlungen zwischen den Kantonen vermieden werden können. Die EFK weist zudem darauf hin, dass eine kohärente Umsetzung des Aufsichtskonzepts gewährleistet werden muss (vgl. Massnahme 5, Kapitel 3), und zwar sowohl hinsichtlich der Festlegung der maximalen Laufzeit der Steuererleichterung als auch der Definition des massgeblichen Datums für die Verlängerung nach fünf Jahren. Die EFK stellte bei einer Waadtländischen Gesellschaft fest, dass beim Erleichterungsentscheid vom Geschäftsjahr ausgegangen wurde, während bei der Verlängerung das Kalenderjahr massgebend war.

Bei der Übertragung der Aufsichtsverantwortung an die Kantone forderte das SECO die Kantone im Schreiben vom Dezember 2008 dazu auf, dem SECO «*vor Ablauf der ersten Etappe unaufgefordert zu bestätigen, dass die betroffenen Unternehmen die Auflagen für die Fortsetzung der Erleichterungen erfüllt haben*». Diese Lösung ist nicht ideal und birgt zwei Risiken: Zum einen könnte sich eine vom Betrieb vorzeitig gemeldete Zahl im Nachhinein als überschätzt erweisen, was zu einer unberechtigten Verlängerung der DBSt-Erleichterung führen würde; und zum andern könnte das SECO eine Fortsetzung der Erleichterung fälschlicherweise ablehnen, weil zum Zeitpunkt der (vorzeitigen) Meldung durch das Unternehmen die geforderte Anzahl Arbeitsplätze noch nicht erreicht war. Dieser Fall zeigt die Nachteile der gegenwärtig praktizierten schematischen Methode. Die fehlende Abstufung zwischen allem (100 % Erleichterung) und nichts (vollständige Aufhebung der Steuererleichterung) kann sowohl zu einer exzessiven Milde als auch zu einer willkürlich anmutenden Strenge der eidgenössischen und kantonalen Vollzugsbehörden führen. Die EFK nimmt diesbezüglich zur Kenntnis, dass das SECO ein Beurteilungsraster für die Analyse der Dossiers erstellt und in das Aufsichtskonzept integriert hat (vgl. Massnahme 1, Kapitel 3).

**Empfehlung 5.3.1 (Priorität 1):** Die EFK fordert das SECO auf, das Verfahren zur Verlängerung von DBSt-Erleichterungen auf der Basis des BWE nach fünf Jahren genau zu definieren und so rasch wie möglich an alle betroffenen Kantone weiterzuleiten, damit diese die zahlreichen Erneuerungsgesuche behandeln können, die ihnen bis Ende 2012 unterbreitet werden.

**Stellungnahme des SECO:**

*Der Erneuerungsprozess für DBSt-Erleichterungen nach der ersten Etappe wurde im Aufsichtskonzept präzisiert, das der EVD-Vorsteher am 21. Dezember 2011 genehmigt hat. Er wurde den betroffenen Kantonen am 24. November 2011 anlässlich eines Informationsanlasses vorgestellt. Das SECO wird die Modalitäten bei der Revision der Anwendungsrichtlinien 2012 berücksichtigen.*

**5.3.2 Nichtunterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Aufgabe der Geschäftstätigkeit**

In den Entscheiden für eine DBSt-Erleichterung ist die Möglichkeit eines teilweisen oder vollständigen Widerrufs der DBSt-Erleichterung mit rückwirkender Wirkung festgelegt, falls der Betrieb während der Dauer der Steuererleichterung liquidiert wird oder falls «*die Vorhaben betreffend Arbeitsstellen erheblich unterschritten oder nicht erfüllt werden*». Dabei wird allerdings nicht unterschieden, ob die Aufgabe der Geschäftstätigkeit freiwillig oder unfreiwillig war.

Was die Erleichterung bei den Staats- und Gemeindesteuern anbelangt, so sind die Modalitäten für die Behandlung der Fälle von unfreiwilliger Geschäftseinstellung manchmal definiert. Die diesbezüglichen Bestimmungen können durch einen expliziten Verweis auf das Schreiben eines Bevollmächtigten im Erleichterungsentscheid enthalten sein, wie dies etwa bei einem Freiburger Betrieb der Fall war. Sie können aber auch in einem separaten Brief der kantonalen Steuerverwaltung aufgeführt sein, der sich zudem auf die Vergabe eines besonderen Steuerstatus für das betreffende Unternehmen beziehen kann, wie es im Kanton Waadt zuweilen praktiziert wird. Mit der Einführung einer Klausel, welche die Aufrechterhaltung des Standorts während mindestens fünf Jahren nach Ablauf der Steuererleichterung verlangt, hat der Kanton Neuenburg im Rahmen der NRP eine Bestimmung für Geschäftsaufgaben «*aufgrund höherer Gewalt*» eingeführt (vgl. Massnahme 4, Kapitel 3).

Bei der Aufgabe der Geschäftstätigkeit von Gesellschaften, die von einer Steuererleichterung profitieren, sollte das SECO eine Unterscheidung zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Fällen einführen. Indem unfreiwillige Geschäftseinstellungen einzig auf diejenigen Fälle beschränkt würden, die auf «höhere Gewalt» zurückzuführen sind, liesse sich insbesondere vermeiden, dass eine Verlegung der Geschäftstätigkeit in ein anderes Land aufgrund günstigerer Steuerbedingungen fälschlicherweise als unfreiwillige Aufgabe der Geschäftstätigkeit eingestuft würde.

**Empfehlung 5.3.2 (Priorität 2):** Das SECO sollte sowohl auf der Ebene der Anweisungen als auch der neuen Entscheide zwischen einer freiwilligen und unfreiwilligen Aufgabe der Geschäftstätigkeit unterscheiden.

**Stellungnahme des SECO:**

*Die Empfehlung wird im Rahmen der Evaluation des Mehrjahresprogramms 2008–2015 der NRP geprüft.*

## **6 BEMERKUNGEN ZUR EINHALTUNG DER ENTSCHEIDE DES EIDGENÖSSISCHEN VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENTS UND DEM EINFLUSS AUF DIE REGIONALWIRTSCHAFT**

### **6.1 Unterschiedliche Reaktionen auf ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen**

Eine Gesellschaft im Kanton Neuenburg hat während der gesamten Dauer der DBSt-Erleichterung bis 2008 das Arbeitsplatzkriterium nicht eingehalten und 2007–2008 nur rund 20 statt der 60 im Entscheid geforderten Stellen geschaffen. Entsprechend der Praxis, die der Kanton bis 2006 verfolgte, enthält der Entscheid keine Verlängerungsklausel nach fünf Jahren und auch keine Nachzahlungsklausel<sup>30</sup>. Deshalb wurden keine Sanktionen gegen diese Gesellschaft ergriffen, die besteuerbare jährliche Gewinne in der Grössenordnung von rund 100 Millionen Franken auswies.

Bei einem Unternehmen im Kanton Freiburg lag die Zahl der Arbeitsplätze zum Zeitpunkt der Verlängerung der DBSt-Erleichterung nach fünf Jahren klar unter der Grenze, die das EVD in seinem Entscheid im Jahr 2000 festgelegt hatte. In enger Absprache mit der kantonalen Steuerverwaltung kam die Wirtschaftsförderung des Kantons Freiburg jedoch zum Schluss, dass das Arbeitsplatzkriterium aufgrund einer höheren Steuermasse dennoch als erfüllt zu betrachten war. Dieser Fall wurde dem SECO gemeldet, das die Haltung des Kantons nicht in Frage stellte. In einem andern Fall beantragte der Kanton Freiburg eine Verlängerung der Prüfperiode von fünf Jahren um drei weitere Jahre, weil das Unternehmen mit der Anstellung von qualifizierten Mitarbeitern im Verzug war; diesem Antrag wurde stattgegeben.

Die EFK stellt fest, dass das SECO aufgrund eines ungeeigneten Entscheidungsdispositivs die Verlängerung von Steuererleichterungen nach fünf Jahren bis vor Kurzem noch relativ flexibel handhabte.

### **6.2 Einhaltung der zu überprüfenden Auflagen für eine «hors-sol»-Gesellschaft**

Gemäss den detaillierten Investitionszahlen dürfte das Investitionskriterium für eine Verlängerung einer Gesellschaft höchstwahrscheinlich nicht erfüllt werden. Eine vertiefte Prüfung der beschäftigungs-bezogenen Daten dieses «hors-sol»-PNDB ergab zudem, dass dieser die dem Kanton gemeldete Anzahl Arbeitsplätze überschätzt hatte und einzig per Ende des ersten Jahres der Steuererleichterung den notwendigen Grenzwert für die Gewährung eines höheren DBSt-Erleichterungssatzes knapp erreicht hatte (vgl. Massnahme 3, Kapitel 3). Die EFK stellt fest, dass ein verstärkter Kontrollbedarf der Arbeitsplätze von Unternehmen besteht, die nicht wirklich in der Regionalwirtschaft verankert sind.

**Empfehlung 6.2 (Priorität 1):** Die EFK fordert das SECO auf, die Einhaltung der Auflagen für eine Steuererleichterung zum Zeitpunkt der Verlängerung der DBSt-Erleichterung dieser Gesellschaft sorgfältig zu prüfen.

<sup>30</sup> Diese Klausel wurde im Kanton Neuenburg 2006 eingeführt.

**Stellungnahme des SECO:**

*Das SECO wird die Einhaltung der Erleichterungsaufgaben bei einer allfälligen Erneuerung prüfen.*

### **6.3 Dienstleistungsbetriebe schaffen auf dem lokalen Arbeitsmarkt nur wenige Arbeitsplätze**

Hinsichtlich der überprüften PNDB stellt die EFK fest, dass der Anteil der auf dem Schweizer Arbeitsmarkt angestellten Mitarbeitenden zwischen 15 und 30 Prozent beträgt. Im Allgemeinen üben diese zudem eher untergeordnete oder Hilfsfunktionen aus (Steuern, Verwaltung), während die besser bezahlten Positionen von Personen besetzt werden, die an der Quelle besteuert und konzernintern verschoben werden. Die EFK hält fest, dass ein gewisser Anteil der Angestellten dieser PNDB zudem nicht im Standortkanton des Betriebs angesiedelt ist. Dies trifft insbesondere auf den Kanton Schaffhausen sowie in einem etwas geringeren Ausmass auf die Kantone Neuenburg und Freiburg zu. Beim Kanton Schaffhausen muss aber der geringen Grösse des Kantons und seiner Nähe zum Kanton Zürich und zur Landesgrenze Rechnung getragen werden. Allgemein stellt die EFK fest, dass die Schaffung solcher Arbeitsplätze nur einen begrenzten Einfluss auf den lokalen Arbeitsmarkt hat.

Die EFK stellt nicht nur Schwankungen in der Entwicklung der Arbeitsplätze in PNDB fest, die auf Ab- und Zugänge an oder von anderen Gesellschaften des Konzerns zurückzuführen sind, sondern weist auch darauf hin, dass die Angestellten in manchen Fällen nicht dem Schweizer Sozialversicherungssystem unterstellt sind.

### **6.4 Investitionen betreffen vor allem Büroausbauten**

Die bedeutendsten «festen» Investitionen der überprüften PNDB betreffen den Bau von Gebäuden oder Büroausbauten. Auch wenn solche Investitionen manchmal lokalen Bauunternehmen zugutekommen, sind die Auswirkungen für lokale Zulieferer oft nur marginal.

Als weitere Investitionen werden gemäss Prüfung der EFK vor allem die Mietkosten im Zusammenhang mit zehnjährigen Mietverträgen mit regionalen Verwaltungen geltend gemacht, ebenso wie in einem etwas geringeren Ausmass Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Die Kosten für die Aufnahme der Betriebstätigkeit oder eine Verlegung des Unternehmensstandorts werden manchmal in den EVD-Entscheiden erwähnt und sind daher nicht Gegenstand einer buchmässigen Kontrolle. Unter den Betriebsausgaben, die eine Verankerung in der regionalen Wirtschaft widerspiegeln, nennen die Unternehmen hauptsächlich Reisespesen, Kosten für Automiete, Ausgaben für Treuhänder, Anwälte und Schadenversicherung sowie Express-Versandkosten. Gewisse Betriebe weisen auch Ausgaben wie AHV-Beiträge oder Abgaben für in die Schweiz transferiertes Personal aus.



## **6.5 Kantonale Abweichungen bei der Zusammenarbeit mit Hochschulen und lokaler Wirtschaft**

Die EFK stellte fest, dass die Zusammenarbeit mit den Hochschulen in den Kantonen Waadt und Neuenburg eine besondere Rolle spielt. Dies hängt mit der Präsenz solcher Einrichtungen auf ihrem Kantonsgebiet ebenso wie mit der strategischen Ausrichtung ihrer Wirtschaftsförderung (Biotechnologie, Mikrotechnologie, Pharmazie usw.) zusammen. Das Ausmass dieser Zusammenarbeit kann jedoch variieren: von einer gelegentlichen Beteiligung an Seminaren bis hin zur Finanzierung von Lehrstühlen oder ganzer Studienprogramme.

Hinsichtlich der Verbindung zur lokalen Wirtschaft legen einige Kantone wie etwa Freiburg und Neuenburg den Akzent auf die Ausbildung vor allem von Praktikanten und Lehrlingen. Einige Betriebe unterstützen Sportvereine oder kulturelle Anlässe oder sammeln Gelder für wohltätige Zwecke. Die EFK stellt auch besondere Formen des Engagements fest, die auf eine lokale Verankerung einer Gesellschaft hinweisen: Ein solcher Fall sind beispielsweise Mitarbeiter eines Betriebs, die in einem Gymnasium der Region Unterricht erteilen.

## **7 AUFSICHT DER BUNDESSTEUERERLEICHTERUNGEN**

### **7.1 Allgemeiner Rahmen der Aufsicht fehlt**

Bei ihrer Vorprüfung 2010 stellte die EFK bedeutende Lücken im Dispositiv des Bundes zur Aufsicht der DBSt-Erleichterungen fest. Dazu gehörte insbesondere das Fehlen eines Aufsichtskonzepts (vgl. Massnahme 5, Kapitel 3) oder auch die mangelnde Koordination mit der ESTV bei der Aufsicht der korrekten Umsetzung der EVD-Entscheidungen durch die kantonalen Steuerbehörden (vgl. Massnahme 7, Kapitel 3).

Abgesehen von einem Reportingformular, welches das SECO alljährlich an die Banken schickt, sahen die gesetzlichen Bestimmungen für die WEG keine anderen Überwachungsmaßnahmen vor als die Kupplung der DBSt-Erleichterungen mit anderen Massnahmen der Wirtschaftsförderung (z.B. Übernahme der Bankzinsen und -bürgschaften). 2001, als die Erleichterungsmassnahmen von anderen Instrumenten der Regionalpolitik losgelöst wurden, hatte das SECO noch keine Ersatzmassnahmen im Bereich der Überwachung eingeführt. Die Aufsicht stützt sich seither auf ein Reporting-System der Gesellschaften, das erst seit Kurzem einen Sanktionsmechanismus umfasst.

Neben den erkannten Mängeln hinsichtlich der Verlässlichkeit der Datenbank des SECO stellt die EFK zudem den Fall eines Unternehmens fest, das nach seiner Löschung im Jahr 2007 aus dieser Datenbank entfernt wurde. Das Unternehmen kam in seiner neuen Form als Filiale aber weiterhin in den Genuss einer Steuererleichterung. Die EFK hält fest, dass der Zugang zu den NFA-Daten, den die ESTV dem SECO neu gewährt, ebenso wie die vorgenommene Aktualisierung der Datenbank (vgl. Massnahme 6, Kapitel 3) eine Verbesserung des allgemeinen Aufsichtsdispositivs ermöglichen dürften.

## 7.2 Ungenaue Delegation der Aufsichtsaufgaben

Mit Inkrafttreten der neuen Regionalpolitik (NRP) im Jahr 2008 wurde die Überwachung in Artikel 10 der Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik vom 28. November 2007 (Vollzugsverordnung) geregelt. Dieser Artikel stärkt zwar die Rolle der Kantone in der Überwachung, aber das SECO hat die Delegation dieser Aufgaben nicht durch Anweisungen ergänzt, in denen der Rahmen und die Mittel dieser Aufsicht präzisiert werden. So hat es beispielsweise in seinem Schreiben von Ende 2008 an die kantonalen Wirtschaftsförderungen die verwendeten Grundbegriffe (Arbeitsplätze, Investitionen) nicht definiert.

Da die Zielsetzungen und Modalitäten der Überwachung durch die Kantone mangelhaft definiert sind, liegen ihre Interpretation im Ermessen der Kantone. In der Praxis hatten die Kantone ebenso wie zuvor das SECO Mühe, die Daten innerhalb der vorgegebenen Frist zu erhalten. Da sie die Reporting-Daten nicht prüfen können, beschränken sich die Kantone, mit Ausnahme des Kantons Schaffhausen, zudem auf eine formelle Überwachung, indem sie die Informationen sammeln und dem SECO weiterleiten. Unabhängig vom SECO nimmt der Kanton Schaffhausen seit 2004 eine systematische Beurteilung der regionalwirtschaftlichen Wirkungen der angesiedelten Firmen vor, namentlich indem er die von den betreffenden Firmen und ihren Angestellten generierten Steuererträge beziffert. Die EFK weist aber darauf hin, dass diese Beurteilung keine Kontrolle auf die individuelle Ebene der Arbeitsplätze umfasst, die dem SECO gemeldet werden.

## 7.3 Kantone können das Reporting der Betriebe nur beschränkt kontrollieren

Das SECO, das die Probleme im Zusammenhang mit der Beschaffung der Reporting-Daten von den Unternehmen erkannt hatte, übertrug die Reporting-Aufgabe an die Kantone, ohne diesen jedoch die dazu notwendigen Mittel in die Hand zu geben. Die kantonalen Wirtschaftsförderungen können diese Aufsichtsfunktion jedoch nicht in zufriedenstellender Weise wahrnehmen. Artikel 10 der Vollzugsverordnung sieht weder das Recht auf Zugang zu den Daten noch Zwangsmittel für die Kantone vor.

Auf kantonaler Ebene sind Steuererleichterungen im Allgemeinen eher in einem kantonalen Steuergesetz als in einem Gesetz zur Wirtschaftsförderung verankert. Das kantonale Verfahren zur Steuererleichterung, das zum System der DBSt-Erleichterung hinzu kommt, liegt in der Hauptverantwortung der Steuerverwaltung. Angesichts dieses streng steuerlich geprägten Systems scheint die Wirtschaftsförderung insbesondere in den Kantonen Neuenburg und Waadt nicht dazu ausgerüstet zu sein, diese Controlling-Funktion wahrzunehmen.

Abgesehen von den fehlenden Mitteln kann man sich auch fragen, ob ein Organ, das den Auftrag hat, neuen Unternehmen die Vorteile einer Ansiedlung schmackhaft zu machen, die Auflagen für DBSt-Erleichterungen überhaupt sorgfältig überwachen kann. Dieser Widerspruch scheint umso deutlicher in den Kantonen, welche die exogene Wirtschaftsförderung ausgelagert haben (Neuenburg bis 2007 und Waadt bis heute). Dort kommt der kantonalen Wirtschaftsförderung eine beratende oder gar unterstützende Rolle bei der Ansiedlung neuer Unternehmen zu. Hingegen erlaubt der Abschluss von Leistungsvereinbarungen zwischen den Unternehmen und dem Kanton, wie dies im Kanton Schaffhausen praktiziert wird, eine klarere Definition der Rollen und Verantwortlichkeiten der diversen Akteure des Steuererleichterungsdispositivs.

Seit 2008 werden die Betriebe von den Kantonen dazu aufgefordert, ihnen ihre Reporting-Daten zuzustellen. Dabei stellte das SECO den Kantonen als Vorlage das Reporting-Modell zur Verfügung, das es bis Ende 2007 verwendet hat. Allgemein gesagt lagen die Zahlen der Arbeitsplätze, welche die Betriebe dem SECO gemeldet haben, leicht unter derjenigen, die der EFK im Rahmen der vorliegenden Prüfung angegeben wurde. Bei den beiden Gesellschaften, die einer systematischen Kontrolle unterzogen wurden und bei denen die steuerliche Anknüpfung der gemeldeten Arbeitsplätze genauer überprüft wurde, zeigte sich, dass gewisse Angestellte, die in der Abrechnung der Arbeitsplätze enthalten waren, in der Schweiz nicht steuerpflichtig waren.

Nachdem die EFK bei ihrer Prüfung 2010 Abweichungen festgestellt hatte, wurde der kantonalen Finanzkontrolle (KFK) des Kantons Waadt die provisorische Kompetenz zur Überprüfung des Aufsichtsdispositivs für Erleichterungen bei den Staats- und Gemeindesteuern übertragen. In fast allen anderen Kantonen mischen sich die KFK nicht in die Überprüfung des internen Kontrollsystems in diesem Bereich ein. Im Rahmen der Neuen Regionalpolitik sind die Modalitäten der Finanzkontrolle in den Programmvereinbarungen enthalten.

**Empfehlung 7.3 (Priorität 2):** Die EFK empfiehlt dem SECO, die Aufsicht der DBSt-Erleichterungen in die Programmvereinbarungen aufzunehmen, die im Rahmen der Regionalpolitik abgeschlossen werden, und für diese den Grundsatz einer gemeinsamen Aufsicht der EFK und KFK zu definieren.

**Stellungnahme des SECO:**

*Das SECO ist bereit, diese Empfehlung bis 31.12.2013 zu prüfen.*

#### **7.4 Bessere Nutzung der Steuerdaten der Angestellten von Dienstleistungsbetrieben**

Die kantonale Steuerverwaltung steht im engen Kontakt mit dem Betrieb und seinen Angestellten. Aus Gründen des Steuergeheimnisses weigert sich der kantonale Fiskus jedoch grundsätzlich, Steuerdaten von im Betrieb angestellten natürlichen Personen an andere kantonale Ämter weiterzugeben. Diese Informationen wären jedoch grundlegend, um die Plausibilität der Daten überprüfen zu können, die von Gesellschaften mit DBSt-Erleichterung übermittelt werden. Wie bei der Kontrolle durch die EFK sollten diese individuellen Steuerdaten mit Daten verglichen werden können, die von den Gesellschaften nicht in aggregierter, sondern in detaillierter Form an die Wirtschaftsförderung übermittelt werden (vgl. Massnahme 8, Kapitel 3).

Aktuell führt kein Kanton eine systematische Kontrolle auf der Grundlage eines Informationsaustauschs zwischen Steuerverwaltung und Wirtschaftsförderung durch. Die EFK weist jedoch auf die Praxis des informellen Austauschs in den Kantonen Freiburg und Schaffhausen hin. Dem Steuergeheimnis kommt zwar eine grosse Bedeutung zu, aber es darf nach Ansicht der EFK die Aufsichtstätigkeiten der anderen Dienststellen des Staates nicht behindern. Die Kantone sollten einen angemessenen Informationsaustausch zwischen den kantonalen Steuerverwaltungen und den Wirtschaftsförderungen gewährleisten können, damit die Einhaltung des Arbeitsplatzkriteriums garantiert ist.

**Empfehlung 7.4 (Priorität 1):** Die EFK empfiehlt dem SECO, die kantonalen Organe der Wirtschaftsförderung dazu anzuregen, von den Gesellschaften mit DBSt-Erleichterungen eine jährliche Übermittlung von detaillierten Daten zu ihren Beschäftigten gemäss dem Beispiel des von der EFK für ihre Prüfung entwickelten Formulars zu verlangen.

**Stellungnahme des SECO:**

*Das Ende 2011 erstellte Aufsichtskonzept definiert den Arbeitsplatzbegriff. Davon ausgehend wird das SECO die nötigen Massnahmen treffen, um die Kontrolle der Arbeitsplatzaufgaben in den Entscheiden zu kontrollieren und die Listen des jährlichen Reportings allenfalls anpassen. Die Möglichkeit, detaillierte Angaben wie die von der EFK vorgeschlagenen einzuholen, hängt aber von der Arbeitsplatzdefinition ab. Einzelne und detaillierte Informationen werden aber in jedem Fall nur bei Risiko-Dossiers aufgrund der im Aufsichtskonzept dargelegten Risikoanalyse eingeholt.*

## **7.5 Ausserordentliche Ablehnung der Verlängerung einer Steuererleichterung nach fünf Jahren**

Aufgrund der hohen Zahl von DBSt-Erleichterungsentscheiden im Jahr 2007 wird sich das SECO 2011 und 2012 zu vielen Verlängerungsgesuchen äussern müssen. Angesichts der unterschiedlichen Praxis in den Kantonen, die vom SECO nicht vereinheitlicht wurde, besteht ein erhebliches Risiko der Ungleichbehandlung bei den Verlängerungen gemäss den im EVD-Entscheid festgelegten Auflagen. Die EFK stellt jedoch fest, dass eine kohärente und einheitliche Umsetzung durch die Kantone aufgrund der mangelnden Präzision in den ursprünglichen Entscheiden schwierig ist.

Die Tatsache, dass das SECO in der Vergangenheit bei gewissen Unternehmen (namentlich die unter 6.1 genannte Gesellschaft im Kanton Freiburg) einer Verlängerung der DBSt-Erleichterung zustimmte, während es in einem anderen Fall (Waadt) eine Verlängerung wegen einer kleineren Abweichung ablehnte, führt zu einer Rechtsunsicherheit sowohl für die Bonny-Gesellschaften als auch die kantonalen Wirtschaftsförderungen.

In seinem Schreiben vom Dezember 2008 an die Kantone wies das SECO diese zu «*einer vertieften Kontrolle der Bedingungen und des Projektes durch den Kanton*» an. Während im Kanton Neuenburg die Steuerverwaltung für diese Kontrolle zuständig ist, sind es andernorts die Wirtschaftsförderungen. Das Arbeitsplatzkriterium muss zum Zeitpunkt der Verlängerung der DBSt-Erleichterung in allen Kantonen in identischer Weise einer vertieften Kontrolle unterzogen werden. Dabei sollten die Daten, welche die Gesellschaft zur Begründung ihres Verlängerungsgesuchs eingereicht hat, mit den individuellen Steuerdaten ihrer Angestellten verglichen werden.

**Empfehlung 7.5 (Priorität 1):** Die EFK empfiehlt dem SECO, die Grundbegriffe im Bereich der DBSt-Erleichterungen (namentlich Arbeitsplätze, Investitionen), die Modalitäten einer Verlängerung und den Detailgrad der von den Betrieben anzufordernden Daten präzise zu definieren und möglichst rasch an die Kantone weiterzuleiten, um so die Konformität mit den Entscheiden des EVD und die Gleichbehandlung von Kantonen und Betrieben zu gewährleisten.

**Stellungnahme des SECO:**

*Das am 21. Dezember 2011 vom EVD-Vorsteher genehmigte Aufsichtskonzept präzisiert die Reporting- und Erneuerungsprozesse sowie die Definition des Arbeitsplatzbegriffs. Am 24. November 2011 hat eine erste Information der Kantone stattgefunden. Die Anwendungsrichtlinien werden 2012 entsprechend angepasst und den Kantonen im ersten Halbjahr zur Vernehmlassung unterbreitet.*

## **7.6 Schwierige Umsetzung der Nachzahlungsklausel**

Die EFK hat keinen Fall festgestellt, in dem die Nachzahlungsklausel fälschlicherweise nicht angewendet wurde. Bei drei Gesellschaften, die ihre Geschäftstätigkeit eingestellt haben, nahm sie Kenntnis der Gründe, weshalb diese Klausel keine Anwendung fand:

- Das Mutterhaus einer Gesellschaft im Kanton Freiburg hat seine Schweizer Niederlassung aufgrund hoher Verluste geschlossen und seine Tätigkeit auf Gesellschaften mit Sitz in Frankreich und Deutschland übertragen.
- Eine Gesellschaft im Kanton Waadt verlegte ihren Sitz in einen anderen Kanton. Die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erfolgen jedoch nach wie vor auf Waadtländer Boden. Die Nachzahlungsklausel wurde gegenstandslos, weil diese Gesellschaft seit Beginn ihrer Geschäftstätigkeit mit Verlust arbeitet.
- Bei der Übernahme einer Gesellschaft im Kanton Waadt durch eine andere Gesellschaftsgruppe wurde die Rückzahlungsklausel nicht angewendet, weil ihre Jahresrechnungen Verluste aufwiesen.

Die Rückzahlungsklausel wurde bei keinem der geprüften Betriebe angewendet. Die EFK stellte indessen fest, dass diese Klausel bei einem Waadtländer Unternehmen zur Anwendung kam, das seine Geschäftstätigkeit freiwillig eingestellt hatte. In diesem Fall wurde der nachzuzahlende Betrag nach Verhandlungen mit dem Unternehmen schliesslich pauschal festgelegt.

## **7.7 Fehlende Bestätigung der Einhaltung der Auflagen nach Ablauf der Steuererleichterung**

Angesichts des Risikos, dass eine Gesellschaft unberechtigterweise weiterhin von einer DBSt-Erleichterung profitiert, ist die EFK der Ansicht, dass nach Ablauf der Steuererleichterung ein formelles Verfahren umgesetzt werden sollte. Die kantonalen Wirtschaftsförderungen beziehungsweise das SECO sollten die kantonalen Steuerverwaltungen und die ESTV mittels eines offiziellen Entscheids des SECO darüber informieren, dass die Auflagen für die zweite Erleichterungsperiode (grundsätzlich fünf Jahre) eingehalten wurden und die Steuererleichterung nun aufgehoben wird.

Damit kann die DBSt-Erleichterung sowohl auf operativer (kantonale Wirtschaftsförderung und SECO) als auch auf der steuerlichen Ebene (kantonale Steuerverwaltung und ESTV) abgeschlossen werden.

## 7.8 Unterschiede zwischen den kantonalen Aufsichtsdispositiven

Im Rahmen ihrer Prüfungen in den Kantonen Freiburg, Neuenburg, Schaffhausen und Waadt hat die EFK erhebliche Unterschiede zwischen den Aufsichtsdispositiven festgestellt. Wie die nachfolgende Übersichtstabelle zeigt, erkannte die EFK in allen besuchten Kantonen Verbesserungspotenziale. Allerdings wird die Umsetzung des zukünftigen Aufsichtskonzepts des SECO eine positive Auswirkung auf die Kontrolle der Wirtschaftsförderungen haben und rasche Verbesserungen sind daher zu erwarten.

**Tabelle 3: Vergleichende Analyse der Aufsichtsdispositive über die wirtschaftlichen Anforderungen für Steuererleichterungen**

Nr.	Kontrollpunkte	FR	NE	SH	VD
S1	Umfang der Kontrolle der von den Betrieben erhaltenen Daten durch den Kanton	■	■	■	▲
S2	Informationsaustausch zwischen Fiskus und Wirtschaftsförderung auf kantonalen Ebene	■	▲	■	▲
S3	Einbezug der kantonalen Finanzkontrollen in die Überprüfung des internen Kontrollsystems im Bereich der DBSt-Erleichterungen	▲	▲	▲	■

Legende:

- ▲ Das Aufsichtsdispositiv weist Lücken auf. Schnelle Massnahmen drängen sich auf.
- Es besteht ein Verbesserungspotenzial auf der Ebene des Kantons.
- Die Aufsicht ist angemessen. Es ist keine Verbesserungsmassnahme notwendig.

## 8 LEHREN AUS DEN VOR 2008 GEWÄHRTEN BUNDESSTEUERERLEICHTERUNGEN

Die Vorgaben des Bonny-Beschlusses machen den Umfang der Steuererleichterung von der Bedeutung des Projekts für die regionale Wirtschaft abhängig. Neben den allgemeinen Kriterien, die in Kapitel 3 erwähnt sind, müssen noch weitere Faktoren in Betracht gezogen werden, um die Folgen von DBSt-Erleichterungen auf die Regionalwirtschaft und das Kantonsbudget abschätzen zu können. Dabei geht es namentlich um den direkten Einfluss auf den NFA, die Auswirkungen auf das Budget der betroffenen Kantone, die indirekten Folgen auf die Einnahmen («Spin-off-Effekte» im Zusammenhang mit seit langem angesiedelten Gesellschaften und Aufrechterhaltung von Unternehmen, die sonst ins Ausland abgewandert wären). Ebenso geht es um Ausgaben des Gemeinwesens (insbesondere im Zusammenhang mit den Infrastrukturen), andere Ansiedlungsmassnahmen, welche die steuererleichterte Gruppe einer Gesellschaft ergriffen hat, sowie um allgemeine Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und deren steuerlichen Folgen.

## 8.1 Mehrere Bonny-Gesellschaften kosten mehr, als sie den Kantonen einbringen

Seit Inkrafttreten des NFA im Jahr 2008 wird das Gewinnpotenzial, das aufgrund der WEG-Normen und der NFA-Regelungen nicht besteuert wird, bei der Festlegung des Ressourcenindex des jeweiligen Kantons berücksichtigt. Je nach Höhe der zurückgeführten Gewinne, Höhe des Beteiligungsabzugs bei der DBSt sowie dem kantonalen Steuerstatus der betroffenen Gesellschaft beeinflusst das entscheidende NFA-Potenzial das Volumen der vom Kanton überwiesenen oder erhaltenen Beiträge mehr oder weniger stark. Bei der Schätzung der Auswirkung der Potenziale von steuererleichterten Gesellschaften auf die NFA-Zahlen hat die EFK die Daten der Jahre 2006, 2007 und 2008 berücksichtigt, die auch als Referenzjahre für die Berechnung der NFA-Zahlen 2012 herangezogen wurden.

Bei zehn der 27 Gesellschaften der Stichprobe, die für das Geschäftsjahr 2008 einen Gewinn ausgewiesen haben, sieht die Schlussbilanz für den Kanton negativ aus. Dies bedeutet, dass sie hinsichtlich der NFA-Beiträge mehr gekostet haben, als der Betrieb und seine Angestellten an Gemeinde- und Staatssteuern eingebracht haben.<sup>31</sup>

Drei Gesellschaften haben einen besonders negativen Einfluss auf das kantonale Budget, der auf mehrere Dutzend Millionen Franken pro Jahr geschätzt wird (vgl. Tabelle des Einflusses auf das kantonale Budget in absteigender Reihenfolge im Anhang). Diese Unternehmen (eines im Kanton Freiburg, eines im Kanton Waadt und eines im Kanton Neuenburg) wurden vollständig von der DBSt befreit und profitieren mit Ausnahme der Neuenburger-Gesellschaft von einem besonderen Steuerstatus.<sup>32</sup> Im Gegensatz dazu zeichneten sich Unternehmen mit einem positiven Nettoergebnis entweder durch eine lokale Belegschaft oder Produktionstätigkeit oder ein bedeutendes Steuervolumen aus (reduzierte DBSt-Erleichterungen oder Gewinn-Staats- und Gemeindesteuern wie im Kanton Schaffhausen oder eine Kapital-Staats- und Gemeindesteuer wie im Kanton Neuenburg).

In Bezug auf die direkten Auswirkungen auf das kantonale Budget durch Firmen mit Steuererleichterungen im Kanton weist der Kanton Schaffhausen eine positive Nettobilanz auf. In den Kantonen Freiburg, Neuenburg und Waadt hingegen ist das Ergebnis gemischter. Um einen vollständigeren Überblick über die Budgeteffekte der Steuererleichterungen im Kanton zu erhalten, müssten sämtliche Tätigkeiten auf dem Kantonsgebiet (mit oder ohne Steuererleichterungen), bei seit mindestens fünf Jahren angesiedelten grenzüberschreitenden Gesellschaften, berücksichtigt werden. In den Kantonen Freiburg und Waadt sind die meisten grenzüberschreitenden Unternehmen mit DBSt-Steuererleichterungen noch nicht so lange im Kanton angesiedelt. In diesen beiden Kantonen kann eine solche Analyse erst nach einer Erneuerung nach fünf Jahren stattfinden.

---

<sup>31</sup> D.h. Beitrag an die DBSt von 17 %, allfällige Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die direkten Staats- und Gemeindesteuern auf das Einkommen gewöhnlicher natürlicher Personen, quellenbesteuerte Personen und Grenzgängern.

<sup>32</sup> Dies obwohl es sich dabei um gemischte Gesellschaften im Sinne von Artikel 28 Absatz 4 StHG handelt, weshalb ihre ausländischen Erträge zu 12,5 % NFA-gewichtet werden.

Die EFK ist der Ansicht, dass sowohl das SECO als auch die Kantone in jedem Fall ein Interesse an einer solchen Wirkungsanalyse als einen der wichtigen Indikatoren haben, um grenzüberschreitende Gesellschaften, die um Steuererleichterungen ersuchen, besser filtern zu können.

## **8.2 Evaluation der direkten und indirekten Auswirkungen scheint sinnvoll**

Neben den Erträgen und Kosten, die sich direkt im kantonalen Budget niederschlagen, sollten auch dauerhafte Steuereinnahmen im Zusammenhang mit der Ansiedlung von DBSt-erleichterten Gesellschaften berücksichtigt werden (Konsum, Seminare, Tourismus), ebenso wie indirekte infrastrukturbezogene Auswirkungen (Wohnungsbau, Schulen, Strassen- und Bahnverkehr usw.) und höhere Sozialausgaben aufgrund steigender Bodenpreise und Mieten in gewissen Bonny-Regionen. Das Bundesgesetz über Regionalpolitik (Art. 18) sieht eine Evaluation der Wirksamkeit der im Rahmen des NFA ergriffenen Massnahmen vor. Diese Evaluation ist vom SECO für das Jahr 2013 geplant. Das SECO hat noch nicht entschieden, ob die unter dem BWE gewährten (und seit 2008 noch geltenden) Steuererleichterungen überprüft werden.

## **9 SCHLUSSBESPRECHUNG**

Die Ergebnisse der Prüfung wurden am 12. September 2011 mit dem stellvertretenden Direktor und Leiter der Direktion für Standortförderung des SECO, dem Leiter des Ressorts KMU-Politik sowie den wissenschaftlichen Mitarbeitern im Bereich Steuererleichterungen diskutiert. Die Anmerkungen und Kommentare, die zu Beginn dieser Diskussion von den Vertretern und der Vertreterin des SECO in schriftlicher Form verteilt wurden, sind in diesem Bericht berücksichtigt worden.

Der Bericht ging an die Wirtschaftsförderungen der Kantone, die Gegenstand der Prüfung waren, und gleichzeitig im Original an das SECO. Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat vom Dossier an ihrer ordentlichen Sitzung vom 28./29. November 2011 Kenntnis genommen.

Der hier vorliegende Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des SECO sowie die Bemerkungen und Kommentare der geprüften kantonalen Dienste.

Die EFK bedankt sich für die kooperative und verständnisvolle Mitarbeit der verschiedenen Gesprächspartner, welche die Durchführung der Prüfarbeiten erleichtert hat.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Eric-Serge Jeannot  
Mandatsleiter

Grégoire Demaurex  
Revisionsleiter



**ANHANG:****ANALYSE DER KANTONALEN STEUEREINNAHMEN UND AUSWIRKUNGEN AUF DEN KANTONALEN NFA-BEITRAG DURCH DIE ANSIEDLUNG DER GEPRÜFTEN FIRMEN**

Firma Nr *	Höhe der DBSt- Erleichterung (Referenz = 2008)	Hochrechnung des Durchschnitts 2006-2008 des kantonalen Teils der DBSt Firma sowie der DKGSt auf der Firma sowie deren Angestellten  [in 1000 CHF]	Auswirkung der Firma auf die NFA- Daten 2012 (Simulation)  [in 1000 CHF]	NFA-Daten 2012 Auswirkung minus der direkten kantonalen Steuereinnahmen 2006-2008  [in 1000 CHF]	Art der Gesellschaft gemäss EFK (Pkt 4.3)
<b>1</b>	80%	39537	-365	39172	impliziert
<b>2</b>	40%, 30%	18171	-6115	12056	Produktion
<b>3</b>	100%	7197	-1061	6136	integriert
<b>4</b>	100%	6071	-1158	4913	integriert
<b>5</b>	100%	9524	-5840	3684	integriert
<b>6</b>	50%	4100	-1061	3039	"hors sol"
<b>7</b>	50%	3213	-284	2929	impliziert
<b>8</b>	50%	2834	0	2834	"Schaufenster"
<b>9</b>	100%	2799	0	2799	impliziert
<b>10</b>	50%	2225	-206	2019	impliziert
<b>11</b>	100%	2669	-1061	1608	integriert
<b>12</b>	100%	2634	-1061	1573	"Schaufenster"
<b>13</b>	35%	4707	-3170	1537	impliziert
<b>14</b>	100%	1183	0	1183	"Schaufenster"
<b>15</b>	100%	840	0	840	"Schaufenster"
<b>16</b>	80%	536	0	536	impliziert
<b>17</b>	100%	645	-206	439	Produktion
<b>18</b>	80%	133	0	133	Produktion
<b>19</b>	80%	105	0	105	integriert
<b>20</b>	100%	47	0	47	impliziert
<b>21</b>	50%	0	0	0	impliziert
<b>22</b>	100%	0	0	0	impliziert
<b>23</b>	50%	768	-1703	-935	Produktion
<b>24</b>	100%	6709	-7657	-948	integriert
<b>25</b>	40%	3849	-8585	-4736	Produktion
<b>26</b>	100%	1475	-6296	-4821	integriert
<b>27</b>	100%	1452	-6745	-5293	"Schaufenster"
<b>28</b>	100%	777	-6897	-6120	Produktion
<b>29</b>	80%	11406	-19266	-7860	"hors sol"
<b>30</b>	100%	2154	-12503	-10349	integriert
<b>31</b>	100%	1171	-36566	-35395	"Schaufenster"
<b>32</b>	100%	980	-36563	-35583	"Schaufenster"

\* Die fett und kursiv aufgeführten Firmen haben nach Inkrafttreten des Artikels 4a VVE einen DBSt-Erleichterungsentscheid erhalten (EVD-Entscheid zwischen 2005 und 2007)