



Prüfung der Bundessteuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete („Bonny-Beschluss“)

Staatssekretariat für Wirtschaft

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 2008¹). 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 BWE²) und der Verordnung vom 10. Juni 1996 (nachfolgend VWE³) 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 2007⁴) 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

¹ 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.

² AS 1996 1918, 2001 1911, 2006 4301

³ AS 1996 1922, 2000 187, 2001 3033, 2004 5113, 2006 4305

⁴ 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).

Entscheide dürften in Zukunft auch die fiskalischen Konsequenzen bei Nichteinhaltung der Auflagen oder nur zum Teil erfüllten Zielen klarer regeln.

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 kantonalen 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-Entscheiden 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.

Originaltext auf französisch