



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Piller Benoît

2018-CE-131

Berechnung des Steuersatzes für die Unternehmen (SV 17)

I. Anfrage

In seiner Botschaft zur Staatsrechnung 2017 kündigte der Staatsrat eine Rückstellung von 23 Millionen Franken für die Risiken in Zusammenhang mit den Änderungen der Gesetzgebung über die Unternehmensbesteuerung (SV17) an. Damit werden die Rückstellungen von 2015 und 2016 weiter aufgestockt, und mit diesem Geld aus der Erfolgsrechnung sollen die Steuereinbussen aufgrund der Steuergeschenke an die Unternehmen kompensiert werden.

In seiner Präsentation der finanziellen Auswirkungen der Einführung der SV17 (runder Tisch vom 20. November 2017) kündigte der Staatsrat bei einem Unternehmenssteuersatz von 13,72 % Steuereinbussen von 49,5 Millionen Franken an. Mit einem höheren Steuersatz liesse sich jedoch eine ausgewogenere Reform ohne Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons erzielen. Eine massvolle Steuersatzsenkung könnte durch die Abschaffung der Steuerstatus bei weitem ausgeglichen werden.

In verschiedenen Gesprächen sowie schriftlich und dann auch am runden Tisch verlangte die Gruppe „coalition contre les cadeaux fiscaux/Koalition gegen Steuergeschenke“ eine Schätzung der Steuereinbussen ausgehend von einem anderen als vom Staatsrat angekündigten Satz. Sie hat bis heute keine Antwort erhalten.

Daher stellen sich also folgende Fragen:

1. Wurden andere Berechnungen durchgeführt, namentlich mit dem von der «coalition contre les cadeaux fiscaux/Koalition gegen Steuergeschenke» vorgeschlagenen Satz von 16,38 %?
2. Wenn nein, werden diese Zahlen spätestens in der Botschaft zur Steuervorlage geliefert?

19. Juni 2018

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend ist daran zu erinnern, dass die Arbeiten der Finanzdirektion zur Unternehmenssteuerreform seit 2014 im Gang sind. Im Vorfeld bis zur Medienkonferenz im Dezember 2015, in der der Staatsrat erstmals einen einfachen Gewinnsteuersatz von 4 % (bei einem effektiven Steuersatz von 13,72 %) ins Spiel gebracht hat, waren verschiedene Varianten, Szenarien und Strategien durchgespielt und durchgerechnet worden. Die Strategie, für die man sich damals entschieden hatte und die in weiten Teilen mit derjenigen übereinstimmt, die der Staatsrat am vergangenen 2. Juli bestätigt hat, ist nach dem Dafürhalten des Staatsrats angesichts der Besonderheiten des Wirtschaftsgefüges des Kantons die angemessenste und ausgewogenste. Sie scheint auch die am besten

geeignete Strategie für günstige Rahmenbedingungen zu sein, um die in unserem Kanton ansässigen Unternehmen zu halten und sogar neue zu gewinnen.

Es ist auch zu sagen, dass der Staatsrat beim Abschluss der Staatsrechnung 2015 die Bildung einer Rückstellung für Risiken in Zusammenhang mit den kommenden gesetzlichen Anpassungen bezüglich der Unternehmenssteuerreform (USR III, heute SV 17) beschlossen hat. Diese ursprünglich mit 20 Millionen Franken dotierte Rückstellung wurde 2016 um 25 Millionen Franken und 2017, wie von Grossrat Piller erwähnt, um 23 Millionen Franken aufgestockt. Sie beläuft sich derzeit auf 68 Millionen Franken, was die Kosten des Übergangs zum neuen Unternehmensbesteuerungssystem teilweise decken sollte.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen antwortet der Staatsrat wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. Bis jetzt hat sich der Staatsrat aus den oben dargelegten Gründen darauf beschränkt, die finanziellen Auswirkungen der USR III und dann der SV 17 mit einem effektiven Steuersatz von 13,72 % zu präsentieren. Die Finanzdirektion hat jedoch verschiedene Simulationen mit anderen Sätzen, namentlich mit dem am runden Tisch vom 20. November 2017 vorgeschlagenen einfachen kantonalen Gewinnsteuersatz von 6 % (oder dem effektiven Steuersatz von 16,38 %) durchgeführt. Die finanziellen Auswirkungen sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Finanzielle Auswirkungen in Mio. Fr.	SV 17 (2020-2030 / Grundlage Steuerstatistiken 2015)	
	Entwurf SR Kantonaler Satz von 4 % (effektiver Satz 13,72 %)	Geprüfte Variante Kantonaler Satz von 6 % (effektiver Satz 16,38 %)
1. Steuerpolitische Massnahmen der SV 17	- 49.8	+ 2.3
> Anpassungen bei der Gewinnsteuer	- 22.6	+ 35.7
> Anpassungen bei der Kapitalsteuer	+ 0.5	+ 0.5
> Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer	- 13.0	- 13.6
> Teilbesteuerung der Dividenden	+ 5.9	+ 5.9
> Patentbox und zusätzlicher F&E-Abzug	- 11.0	- 11.0
> Risikoabzug von 20 %	- 9.6	- 15.2
2. Anpassung Ressourcenausgleich (Zeta-Faktoren und Ergänzungsbeitrag in Übergangsphase)	- 0.8	- 0.8
3. Ausgleichsmassnahmen des Bundes	+ 27.0	+ 27.0
4. Vorübergehender Ausgleich für die Gemeinden und Pfarreien (2020-2026)	- 9.6	- 9.6
5. KVG-Subventionen	- 5.0	- 5.0
6. Familienzulagen	- 2.6	- 2.6
Netto-Auswirkungen SV17	- 40.8	+ 11.3

Bevor näher auf die Auswirkungen der steuerpolitischen Massnahmen eingegangen wird, die Gegenstand der Anfrage sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Kosten der Anpassung beim Ressourcenausgleich des Bundes (s. Tabelle Ziff. 2) ab 2031, am Ende der Übergangsperiode, in der gewisse ressourcenschwache Kantone, darunter auch der Kanton Freiburg, Ergänzungsbeiträge erhalten, um sich schrittweise an die Auswirkungen der SV 17 anpassen zu können, stark ansteigen werden. Nach den letzten verfügbaren Schätzungen, die mit grosser Vorsicht zu geniessen sind, da sie einen relativ fernen Zeithorizont betreffen und bis dahin andere Faktoren des Ausgleichssystems ändern könnten, würde sich die Nettoeinbusse des Kantons Freiburg beim Ressourcenausgleich ab 2031 auf 89,2 Millionen Franken belaufen.

Was die steuerpolitischen Massnahmen betrifft, so schlagen die neuen Schätzungen bei einem kantonalen Steuersatz von 6 % mit einem Plus von 2,3 Millionen Franken zu Buche. Der Ertrag aus der Gewinnsteuer steigt von einem Minus von 22,6 Millionen Franken gemäss Entwurf des Staatsrats auf ein Plus von 35,7 Millionen Franken und verändert sich damit positiv um 58,3 Millionen Franken. Da die Gewinnsteuereinnahmen der Statusgesellschaften höher sind, fällt die Risikoprämie dementsprechend höher aus. Die Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer fällt ebenfalls etwas höher aus (um 0,6 Millionen Franken), da höhere Gewinnsteuerbeträge angerechnet werden müssen. Unter Berücksichtigung der anderen Massnahmen der SV 17 ergibt diese Variante ein positives Ergebnis von 11,3 Millionen Franken für den Staat.

Auf den ersten Blick scheinen die Ergebnisse der neuen Schätzung für den Kanton Freiburg interessant zu sein, und man könnte dem Staatsrat den Vorwurf machen, er wolle eine Lösung, die mit Steuereinbussen von rund 50 Millionen Franken zu Buche schlägt, wo es doch eine Lösung mit Steuernehmereinnahmen von über 2 Millionen Franken gäbe.

Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu geniessen, und der Staatsrat hält sie sogar für unrealistisch, da bei der neuen Schätzung - abgesehen von einem Risikoabzug von 20 % - davon ausgegangen wurde, dass die meisten Unternehmen mit Steuerstatus im Kanton verbleiben und hier ähnliche Gewinne wie bisher verbuchen würden.

Aus den Simulationen, die die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) unter Berücksichtigung aller Statusgesellschaften durchgeführt hat, ergibt sich aber, dass über 80 % der von den Unternehmen mit Steuerstatus generierten Mehreinnahmen von 20 Firmen stammen. Obwohl das Steuergeheimnis genauere Informationen über diese Firmen verbietet, lässt sich doch sagen, dass es sich dabei um sehr mobile Unternehmen handelt (die mehrheitlich nicht Eigentümer ihrer Betriebsräumlichkeiten sind, was einen Wegzug zusätzlich erleichtert). Dasselbe gilt für die Mehreinnahmen bei der Kapitalsteuer, die von den Statusgesellschaften und hier auch zur Hauptsache von einigen wenigen Unternehmen erwirtschaftet werden. Schliesslich werden auch 60 % des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (der juristischen Personen) von Statusgesellschaften generiert (rund 9 Millionen Franken).

Aufgrund der Struktur und Art des Standorts, aber auch der Gespräche mit diesen Unternehmen ist durchaus damit zu rechnen, dass sehr viele bei einer Gewinnsteuer von 16,38 % den Kanton verlassen werden. Somit sind die oben dargelegten Ergebnisse selbst mit einem Risikoabzug von 20 % unrealistisch.

Bei einer Neuberechnung der Auswirkungen ausgehend von der Annahme, dass alle gegenwärtigen Firmen mit Steuerstatus bei einem kantonalen Steuersatz von 6 % wegziehen, liegen die fiskalischen Auswirkungen viel näher bei den Ergebnissen aus den Berechnungen mit einem kantonalen Gewinnsteuersatz von 4 %, fallen aber mit Steuereinbussen von 58,6 Millionen Franken immer noch schlechter aus. Die Steuereinbussen aus der Gewinnsteuersatzsenkung für die ordentlich besteuerten Unternehmen werden nämlich nicht mehr durch Steuermehreinnahmen der Statusgesellschaften kompensiert. Ausserdem sinkt der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer auf 18 Millionen Franken (27 Millionen Franken minus 9 Millionen Franken der Statusgesellschaften). Die Gesamtkosten belaufen sich – gemäss den Simulationen – auf 58,6 Millionen Franken gegenüber dem Entwurf des Staatsrats mit Kosten von 40,8 Millionen Franken.

Finanzielle Auswirkungen in Mio. Fr.	SV 17 (2020-2030 / Grundlage Steuerstatistiken 2016)	
	Entwurf SR Kantonaler Satz von 4% (effektiver Satz 13,72%)	Geprüfte Variante Kantonaler Satz von 6% (effektiver Satz 16,38%) ohne Steuereinnahmen der Statusgesellschaften
1. Steuerpolitische Massnahmen der SV 17	– 49.8	– 58.6
> Anpassungen bei der Gewinnsteuer	– 22.6	+ 35.9
> Anpassungen bei der Kapitalsteuer	+ 0.5	– 8.8
> Anrechnung Gewinnsteuer an Kapitalsteuer	– 13.0	– 8.8
> Teilbesteuerung der Dividenden	+ 5.9	+ 5.9
> Patentbox und zusätzlicher F&E-Abzug	– 11.0	– 11.0
> Risikoabzug von 20%	– 9.6	
2. Anpassung Ressourcenausgleich (Zeta-Faktoren und Ergänzungsbeitrag in Übergangsphase)	– 0.8	– 0.8
3. Ausgleichsmassnahmen des Bundes	+ 27.0	+ 18.0
4. Vorübergehender Ausgleich für die Gemeinden und Pfarreien (2020-2026)	– 9.6	– 9.6
5. KVG-Subventionen	– 5.0	– 5.0
6. Familienzulagen	– 2.6	– 2.6
Netto-Auswirkungen SV17	– 40.8	– 58.6

Abgesehen von höheren Kosten würde ein einfacher kantonaler Gewinnsteuersatz von 6 % auch unvorteilhafte fiskalische Rahmenbedingungen für den Kanton schaffen. Mit dem Wegzug von Unternehmen wäre auch ein nicht unwesentlicher Arbeitsplatzverlust verbunden. Es wird geschätzt, dass die Unternehmen, die derzeit einen besonderen Steuerstatus geniessen, rund

3000 Arbeitsplätze im Kanton anbieten. Angesichts der attraktiven Gewinnsteuersätze, die in unseren Nachbarkantonen und nach gewissen europäischen Rechtsordnungen zur Anwendung kommen sollen und nicht ausser Acht zu lassen sind, ist mittel- bis langfristig mit einer wirtschaftlichen Stagnation oder sogar Rezession in unserem Kanton zu rechnen.

Der Staatsrat hat immer gesagt, die Gewinnsteuersatzsenkung werde zu hohen, aber vorübergehenden Steuereinnahmeverlusten führen. Die Erfahrungen aus früheren Steuersatzsenkungen haben nämlich gezeigt, dass die Steuereinnahmen rasch wieder den Stand vor der Senkung erreichen und dann leicht ansteigen. Der Staatsrat ist überzeugt, dass dies kaum oder gar nicht so sein wird, wenn der Kanton keine vorteilhaften und wettbewerbsfähigen Bedingungen für internationale Unternehmen bietet, die sich in der Schweiz niederlassen wollen. So müssten bei einer Erhöhung des Steuersatzes die anderen steuerpolitischen Massnahmen (insbesondere die Abzugsbegrenzung) viel grosszügiger ausgestaltet werden, wie bei den anderen Kantonen, die den Steuersatz in geringerem Umfang senken. Diese Umgestaltung der steuerpolitischen Massnahmen würde die Kosten der SV 17 zusätzlich erhöhen, was in der obigen Tabelle nicht dargestellt ist.

2. Der Staatsrat wird die Schätzungen in seiner Antwort auf die Frage 1 nicht in seine Botschaft zur Umsetzung der SV 17 aufnehmen. Die Variante mit dem einfachen kantonalen Gewinnsteuersatz von 6 % ist nämlich nur eine von mehreren durchgespielten Varianten, und es gibt keinen Grund, nur diese eine zu präsentieren. Der Teil der in Ausarbeitung begriffenen Botschaft, der sich mit den finanziellen Folgen befasst, wurde bereits erheblich ausgebaut, und insbesondere werden dynamische Konsequenzen dargestellt. Kämen noch alle geprüften, aber verworfenen Varianten hinzu, so würde der aufgrund der Thematik ohnehin schon dichte und anspruchsvolle Text noch komplizierter.

4. September 2018