



Änderungen der Verordnung über die Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen in den wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten und der Verordnung über die Festlegung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete

Bericht über die Ergebnisse des Anhörungsverfahrens bei den Kantonen

3. Oktober 2007

1 Einführung

Am 4. Juli 2007 hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) zu zwei Verordnungsentwürfen ein Anhörungsverfahren in den Kantonen durchgeführt:

- eine Verordnung des Bundesrates über die Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen in den wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten, welche namentlich die Anwendung von Artikel 12 des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik (SR 901.0) regelt, das am 1. Januar 2008 in Kraft treten wird;
- eine neue Abgrenzung der Regionen, welche in den Genuss dieser Erleichterungen kommen, in Form einer Revision der heutigen Verordnung des EVD (SR 951.931).

Die Anhörung ging am 28. September 2007 zu Ende. Bis am 3. Oktober haben sich alle 26 Kantone und Halbkantone geäussert. Neben den Kantonen haben auch die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz (CDEP-SO) und die Vereinigung der Städte des Jurabogens eine Stellungnahme abgegeben; ebenso die Liberale Partei der Schweiz, vier Wirtschaftsorganisationen (Swiss-American Chamber of Commerce, Centre patronal, Swissholdings und Fédération des entreprises romandes) und zwei Beratungsunternehmen (Deloitte, PriceWaterhouseCoopers PWC).

2 Allgemeine Ergebnisse

Der Entwurf der Vollzugsverordnung des Bundesrates hat nur wenige Kommentare hervorgerufen: 16 der 26 Kantone, die eine Stellungnahme abgaben, haben keine konkreten Bemerkungen formuliert und unterstützen demnach den Vorschlag des EVD. Die Änderungsvorschläge der zehn Kantone, die sich dazu geäussert haben, gehen nicht alle in dieselbe Richtung; die einen wünschen eine restriktivere Anwendung, andere wiederum möchten weniger eng sein.

Die neue Abgrenzung der begünstigten Regionen (Verordnung des EVD) hat ihrerseits zahlreiche Kommentare und Gegenvorschläge ausgelöst. 10 der 22 Kantone, die sich geäussert haben, und die heute von diesen Bestimmungen profitieren, sind gegen die mittlere Variante gemäss der Studie der Credit Suisse, welche zur Anhörung unterbreitet wurde; sie akzeptieren die Reduktion der begünstigten Regionen nicht, deren Ausdehnung von heute rund 27% der Gesamtbevölkerung auf rund 10% zurückgehen würde. Die Westschweizer Kantone schlagen vor, den heutigen Perimeter beizubehalten, mit der Anpassung, dass der Genferseeraum von der begünstigten Region ausgeschlossen würde. Fünf Kantone (AR, SH, SO, SG und TI) fordern, stärker von diesen Bestimmungen profitieren zu können. BE schlägt die Maximalvariante der Credit Suisse vor, wäre jedoch auch mit dem Status Quo einverstanden. Vier Kantone akzeptieren die in die Vernehmlassung gegebene mittlere Variante: GL (Änderung von 37 auf 100 %), GR (von 24 auf 63 %), TG (von 24 auf 0 %) und UR (von 89 auf 100 %). LU möchte eine Region hinzufügen, die kürzlich von einer Unternehmensschliessung getroffen wurde. Die zurzeit nicht begünstigten Kantone haben sich für eine restriktive Nutzung dieser Bestimmungen ausgesprochen (AG, AI, BS, GE, NW, SZ und ZG). BL hat auf eine Stellungnahme verzichtet, während drei Kantone sich für die Minimalvariante der Credit Suisse ausgesprochen haben (AG, AI und BS). GE plädiert ebenfalls für eine restriktive Nutzung, unterstützt jedoch den Vorschlag der CDEP-SO hinsichtlich des Anwendungsperrimeters.

Wenn man alle Vorschläge der Kantone berücksichtigte, würde der Anwendungsperrimeter der Steuererleichterungen ungefähr einen Anteil von 27,6% an der Gesamtbevölkerung umfassen, gegenüber heute 27,3% und 10% in der zur Anhörung vorgelegten Variante (siehe Anhang: Zusammenfassung der Resultate). Die anderen Stellung nehmenden Organisationen haben mehrheitlich eine Ausweitung des Anwendungsperrimeters vorgeschlagen, wobei

die Beratungsunternehmen vor allem die Bedeutung dieser Bestimmungen für den internationalen Wettbewerb betont haben.

3 Änderungsvorschläge zur Verordnung des Bundesrates über die Steuererleichterungen zugunsten von Unternehmen in den wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten

Wie im vorhergehenden Punkt erwähnt, haben 16 der 26 Kantone, die sich geäußert haben, keine Änderungsvorschläge vorgebracht, sind also mit dem Verordnungsentwurf des EVD einverstanden. Dies gilt ebenfalls für die anderen Organisationen, die sich bei ihrer Stellungnahme alle auf die Frage der Abgrenzung konzentriert haben. Mehrere Kantone haben die neuen Bestimmungen zur Bekämpfung von Missbräuchen begrüßt. Die Liberale Partei der Schweiz und die Fédération des entreprises romandes stehen voll und ganz hinter den in die Anhörung geschickten Entwürfen.

Die Bemerkungen und Vorschläge der neun Kantone, die sich geäußert haben, können wie folgt zusammengefasst werden:

Abgrenzungskriterien: GL schlägt vor, den Bezug auf das Volkseinkommen zu streichen und dieses durch das Reineinkommen zu ersetzen; UR möchte weitere Präzisierungen dazu, wie gemessen werden soll, und SO wünscht Indikatoren, die mehr auf das Potenzial und die Zukunft ausgerichtet sind. Zwischen den Sprachversionen des Verordnungsentwurfs ist ein gewisser Unterschied festzustellen: Die französische Version spricht von "revenu", während die deutsche Version präziser scheint und von "Volkseinkommen" redet.

Modalitäten der Steuererleichterungen: ZG schlägt vor, die Gewährung von Erleichterungen im Fall der Verschiebung des Sitzes eines Unternehmens innerhalb der Schweiz zu verunmöglichen und fordert, dass alle Erleichterungen in einer ersten Phase auf fünf Jahre beschränkt sind und auf keinen Fall auf über 10 Jahre ausgedehnt werden können.

Kriterien, welche die Vorhaben erfüllen müssen: BE findet den Begriff der "Wertschöpfung" von Art. 3, Abs. 1 problematisch und schlägt daher vor, ihn zu streichen, während UR eine Präzisierung wünscht, wie dieser Wert bestimmt werden soll. Ausserdem schlägt UR vor, den Anwendungsbereich auf den Tourismussektor auszuweiten. OW schlägt vor, den Verweis auf Bestellungen bei Zulieferern (Abs. 2 Bst. c) zu streichen, da es sich um zu instabile Geschäftsbeziehungen handle. GE wünscht, dass die Hauptsitze vom Anwendungsbereich ausgenommen werden, während ZG eine klarere Definition des Begriffs "produktionsnah" fordert.

Produktionsnahe Dienstleistungen: GL wünscht, dass die Untergrenze für Vorhaben im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen auf 5 Arbeitsstellen statt 20 pro Vorhaben gesenkt wird, da kleine Vorhaben für gewisse Kantone ebenfalls wichtig sind. JU zielt in dieselbe Richtung mit der Forderung, dass Vorhaben, die in der Startphase weniger als 20 Arbeitsstellen aufweisen, auch unterstützt werden. SO verlangt die Präzisierung des Begriffs "vergleichsweise gering" der sich auf die getätigten Investitionen dieser Vorhaben bezieht, während SG eine Obergrenze der Steuererleichterungen von 50% für sämtliche Vorhaben im Bereich der produktionsnahen Dienstleistungen vorschlägt.

Verfahren: BE weist auf die Möglichkeit hin, dass ein Unternehmen die geplanten Ziele aus Gründen, auf die es keinen Einfluss hat, nicht umsetzen kann. Darauf sollte in der Formulierung von Art. 3 Abs. 5 Rücksicht genommen werden. Auf der anderen Seite vertritt UR die Ansicht, es sei praktisch unmöglich, die missbräuchliche Absicht eines Unternehmens nachzuweisen, und daher sollte eine neutrale Formulierung für die Regelung der Rückzahlung der Erleichterungen gewählt werden. OW schlägt vor, Vorhaben auszuschliessen, für die bereits in einem anderen Kanton eine Erleichterung gewährt wurde. Die Verpflichtung, eine Beurtei-

lung durch eine Bank oder einen unabhängigen Experten einzureichen (Art. 4) wird von BE und SO im Zusammenhang mit dem Steuergeheimnis kritisiert. Aus denselben Gründen schlägt SO vor, die Verwaltung der Steuererleichterungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu übertragen. BE fürchtet ausserdem, dass die Aufgaben im Zusammenhang mit der Dokumentation der Auswirkungen der Erleichterungen (Art. 7) zu umfangreich würden, während SO wünscht, dass die erstellten Statistiken keine Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen erlauben. ZG möchte das SECO mit einem jährlichen Bericht an die Kantone beauftragen. Schliesslich wünscht SO Übergangsbestimmungen, mit denen garantiert wird, dass früher gewährte Hilfen weiterhin von den Konditionen profitieren, die zum Zeitpunkt der Gewährung festgelegt wurden.

4 Anpassung des Anwendungsbereichs der Steuererleichterungen: Vorschläge der Kantone

Das EVD hat eine mittlere Variante (10,1% der Gesamtbevölkerung) in die Anhörung gegeben, die aus einer Studie von Credit Suisse Economic Research (CS) hervorgegangen ist. Diese Studie enthielt ausserdem eine Minimalvariante (5,8%) und eine Maximalvariante (18,9%). Die CS ist in mehreren Etappen vorgegangen, wobei sie zuerst die 5 wichtigsten Wirtschaftszentren (gemäss den Prinzipien der NRP) und anschliessend die Regionen mit einer Erreichbarkeit und einem Reineinkommen, das deutlich über dem Landesmittel liegt, ausgeschlossen hat. In einer dritten Phase hat die CS ein Indikatorenset festgelegt, mit dem die sogenannten "Mobilité-Spatiale"-Regionen (MS, insgesamt 106 Regionen des Arbeitsmarktes) anhand ihrer Entwicklung und ihres Potenzials klassiert werden konnten. Diese Klassierung ermöglicht die Bestimmung von drei Varianten, die sich durch die gewählten Grenzwerte unterscheiden.

Die Tabelle im Anhang enthält eine Zusammenfassung der verschiedenen Varianten und Vorschläge und hilft, die Reaktionen der verschiedenen Kategorien von Kantonen besser zu verstehen.

Während die nicht begünstigten Kantone darauf bestanden haben, dass die Regionen restriktiv festgelegt werden (AI, AG und BS bevorzugen die Minimalvariante der CS), haben die anderen Kantone im allgemeinen heftig reagiert und den in die Anhörung gegebenen Vorschlag kritisiert. Die grundsätzlichen Bemerkungen der Kantone der CDEP-SO (BE, FR, GE, JU, NE, VD und VS) sowie von SG und SH drücken aus, dass dieser Vorschlag dem bei der Annahme der NRP erreichten Konsens zuwiderläuft und dass er die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz schwächt. Letzteres Argument wurde in den Stellungnahmen der Beratungsfirmen, die sich geäussert haben (Deloitte, PWC) sowie durch Swissholdings und die Swiss-American Chamber of Commerce am stärksten entwickelt. PWC empfiehlt sogar ein (bereits 2005 von einer Arbeitsgruppe der VDK diskutiertes) Modell, das Steuererleichterungen in der ganzen Schweiz vorsieht, deren Satz in Funktion der durch die CS berechneten Wirtschaftskraft der Regionen angepasst wird. Auch das Centre patronal unterstützt die Einführung einer Klausel, mit der gezielte Steuererleichterungen in der ganzen Schweiz gewährt werden könnten.

In methodologischer Hinsicht haben mehrere Kantone (GR, SG, SO) die gewählte Abgrenzung nach MS-Regionen kritisiert, da die ausgewählten Regionen teilweise grosse Gebiete enthalten (häufig Berggebiete), die für die Implantation neuer Wirtschaftstätigkeiten uninteressant sind. Diese Kantone würden es bevorzugen, ihre Zentren von diesen Massnahmen profitieren zu lassen, auch wenn das Gewicht der begünstigten Zonen dadurch reduziert würde. Eine solche Strategie würde der Strategie der NRP besser entsprechen.

Die CDEP-SO kritisiert die Wahl der Indikatoren, namentlich der Erreichbarkeit und wünscht eine vollständige Veröffentlichung der Berechnungsgrundlagen. FR fordert, dass die Normen der offiziellen Statistik eingehalten werden. Auf der anderen Seite wünscht GR, dass der Indikator der Erreichbarkeit vermehrt angewandt wird, namentlich bei der dritten Etappe des

Verfahrens zur Festlegung der begünstigten Regionen¹. FR ist der Ansicht, dass die demographischen Faktoren zu viel Gewicht haben und das Einkommen zu wenig. GL bevorzugt das Volkseinkommen als Basis, während GR sich dafür einsetzt, dass das regionale Einkommen angewandt wird.

Kein Kanton hat die Wahl der Indikatoren grundsätzlich in Frage gestellt. Mehrere Kantone haben andere Gewichtungen vorgeschlagen, die in der Regel zu besseren Ergebnissen für ihre Regionen führten. Die hauptsächlichlichen Vorschläge der Kantone sehen wie folgt aus (siehe auch Tabelle im Anhang):

- Die Kantone der CDEP-SO haben vorgeschlagen, den Status Quo beizubehalten, dabei jedoch 31 Gemeinden der Genferseeregion auszuschliessen. Dies würde einen Rückgang des Anteils der begünstigten Regionen an der Bevölkerung des Kantons Waadt von 32,2% auf 15,9% bedeuten, was für die gesamte Schweiz einen Rückgang von 27,3% auf 25,7% ausmachen würde. In einem getrennten Schreiben schlägt der Kanton Waadt allerdings vor, drei waadtländer Distrikte einzuschliessen, womit der Anteil wieder auf 22,0% steigen würde.
- AR ist der Ansicht, dass der gesamte Halbkanton als wirtschaftliches Erneuerungsgebiet betrachtet werden sollte.
- BE bevorzugt die Maximalvariante der CS, wäre jedoch auch mit dem von der CDEP-SO vorgeschlagenen Status Quo einverstanden.
- GL ist zufrieden, wünscht jedoch, dass drei Gemeinden des Sarganserlandes im Kanton St. Gallen auch von den Massnahmen profitieren könnten (was in der Maximalvariante der Fall wäre).
- GR hält fest, dass manche seiner Regionen im Wettbewerb mit anderen nahegelegenen begünstigten Regionen stehen. Der Kanton bevorzugt allerdings die mittlere Variante der CS, die für ihn hinsichtlich des Wettbewerbs mit benachbarten Regionen weniger ungünstig ist.
- SH schlägt zwei Distrikte vor, was der heutigen Situation entspricht.
- SG ist der Ansicht, dass die ausgewählten Regionen über wenig Potenzial verfügen und schlägt vor, 17 Gemeinden einzuschliessen.
- TI hält fest, dass alle Industriegebiete von diesen Erleichterungen profitieren können sollten und schlägt vor, den ganzen Kanton, mit Ausnahme der Region von Lugano, aufzunehmen.

Was die anderen Organisationen, die sich geäussert haben, betrifft, so vertritt die Vereinigung der Städte des Jurabogens dieselbe Position wie die CDEP-SO, während das Centre patronal sich für die Maximalvariante der CS ausspricht.

¹ Der von der CS berechnete Indikator der Erreichbarkeit ersetzt die Zugpendlerquote und den Anteil höherer Dienstleistungen, die 2002 bei der letzten Abgrenzung durch das SECO verwendet wurden. In der Studie der CS wird dieser Indikator nur bei der zweiten Phase angewandt, um die Regionen mit dem stärksten Entwicklungspotenzial auszuscheiden. Er hat übrigens keinerlei negative Auswirkung auf die Regionen der Westschweiz. Die Erreichbarkeit wird jedoch bei der Entscheidung, welche Regionen in der 3. Etappe ausgewählt werden, nicht mehr angewandt.

Anhang: Zusammenfassung der Resultate

Kanton	Aktueller Stand (2002)	CS Studie			Bevorzugte CS Variante			Alternative = status quo	Bermerkung zur Abgrenzung	Gegenvorschläge	
		Mittlere Var.	Max. Var.	min.	mit.	max.	Regionen			in % Bev.	
AR	45.3%	0.0	0.0					AR ist ein Erneuerungsgebiet	ganze AR unterstellen	100.0%	
BE	37.5%	27.4	49.7			X		Neue Regionen im Kanton ! Nur Maximalvariante Alternative : Var. CDEP-SO		49.7%	
FR	79.5%	0.0	0.0				X	manque de tranparence, revenu cantonal n'a pas assez de poids et démographie en a trop	propose un groupe de travail avec les cantons	79.5%	
GL	37.4%	96.2	100.0	X				Reineinkommen besser als Volkseinkommen	3 Gemeinden GL im Sarganserland	100.0%	
GR	24.1%	63.2	63.2	X				Volkseinkommen statt Reineinkommen Erreichbarkeit auch für Stufe 3 mehr Konkurrenz bei Var. max.	B. Rheintal in Konkurrenz mit Sarganserland	63.2%	
JU	100.0%	100.0	100.0	X				D'accord puisque 100%		100.0%	
LU	29.8%	4.6	4.6						Region RegioHER	19.1%	
NE	100.0%	38.3	38.3				X	Accessibilité "nouveau critère"	Reste du canton	100.0%	
OW	67.1%	0.0	0.0							0.0%	
SH	77.5%	0.0	0.0				X	SH durschnitt nur dank Bonny	Bez. Reiat + Schaffhausen	77.5%	
SO	49.5%	14.1	51.0						Bez. Thierstein/Dorneck : 4 Gemeinden, Olten/Gösgen: 8 Gemeinden	26.3%	
SG	23.1%	7.8	17.0					gleich wie völlige Abschaffung	17 Gemeinden	19.5%	
TG	24.7%	-	25.4	X				OK weil Rest der Ostschweiz nicht im Perimeter (Konkurrenz mit SH und SG)		0.0%	
TI	55.5%	9.0	45.4						Tout le canton - régions fonctionnelles de Vedeggio et Lugano	69.7%	
UR	88.6%	100.0	100.0	X				Keine Bemerkung		100.0%	
VD	32.2%	-	9.2				X	Abandon Arc lémanique (cf. CDEP-SO)	dist. Aigle, Broye-Vully, Jura-Nord	22.0%	
VS	87.4%	18.1	41.2				X	cf. CDEP-SO		87.4%	
AG	0.0%	0.0	0.0	X							
AI	0.0%	0.0	0.0	X							
BL	0.0%	0.0	0.0					Verzichtet auf Stellungnahme			
BS	0.0%	0.0	0.0	X							
GE	0.0%	0.0	0.0					La pondération des indicateurs du CS peut être discutée + cf. CDEP-SO: abandon Arc lémanique			
NW	0.0%	0.0	0.0	X							
SZ	0.0%	0.0	0.0	X							
ZG	0.0%	0.0	0.0	X							
ZH	0.0%	0.0	0.0	X							
Total	27.3%	10.1	18.9	5	7	1	5			27.6%	