



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Auftrag Xavier Ganiot / René Thomet / Raoul Girard / Pierre Mauron / Solange Berset / Sabrina Fellmann / Pierre-Alain Clément / Benoît Piller / Simon Bischof / Nicole Lehner-Gigon 2016-GC-57

Für eine erfolgreiche Unternehmenssteuerreform III (USR III)!

I. Zusammenfassung des Auftrags

Mit einem am 13. Mai 2016 eingereichten und begründeten Auftrag beantragen die Vertreterinnen und Vertreter der sozialdemokratischen Fraktion, die sich um die Folgen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) für die Bevölkerung und deren Auswirkungen auf die staatlichen Leistungen sorgen, dem Grossen Rat, den Staatsrat zu zwingen, für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reform zu sorgen. Dazu muss die Regierung in ihren Augen den folgenden Aspekten Priorität einräumen: Die Umsetzung der Reform darf keine Abstriche an staatlichen Leistungen zur Folge haben, sie muss vom Volk getragen und von den Gemeinden unterstützt werden.

II. Antwort des Staatsrats

1. Allgemeiner Kontext

Das Bundesparlament hat die USR III am 17. Juni 2016 verabschiedet. Mit dieser Reform sollen die Schweizer Steuerregelungen an die internationalen Normen angepasst und die Möglichkeit besonderer Steuerstatus auf kantonaler Ebene abgeschafft werden. Der Bundesrat bestärkt die Kantone übrigens darin, ihre Gewinnsteuersätze zu senken, um trotz Abschaffung der kantonalen Steuerstatus eine kompetitive Unternehmensbesteuerung garantieren zu können.

Die Aufhebung der besonderen Steuertatus im Kanton Freiburg hätte ohne Kompensationsmassnahmen eine massiv höhere Steuerbelastung solcher Statusgesellschaften zur Folge. Wie der Staatsrat in seinem erläuternden Bericht zum am 19. September 2016 in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der USR III bereits antönte, würde sich der Gewinnsteuersatz für diese Gesellschaften mit einer Erhöhung auf 19,86 % praktisch verdoppeln. Die Kapitalsteuer würde sich mit einem Steuersatz von 0,307 % verzehnfachen. So ist es sehr wahrscheinlich, dass ohne Korrekturmassnahmen sehr viele dieser Statusgesellschaften unseren Kanton verlassen würden, was nicht nur zu Steuerausfällen, sondern auch zu Arbeitsplatzverlusten führen würde.

In Anbetracht dessen und der in anderen Kantonen bereits gefassten Beschlüsse hat sich der Staatsrat diesbezüglich für eine proaktive Politik entschieden. Wie schon erwähnt, hat er am 19. September 2016 einen Vorentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III in die Vernehmlassung geschickt. In diesem Vorentwurf wird ein Katalog steuerpolitischer Massnahmen vorgeschlagen, die gleichzeitig mit der USR III in Kraft gesetzt werden können

(s. vorerwähnter erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.1). Mit den Massnahmen «sollen attraktive Rahmenbedingungen für ein stabiles und dynamisches Wirtschaftsgefüge im Kanton geschaffen und ein Beitrag zum Wachstum von Wirtschaft und Beschäftigung geleistet werden, gleichzeitig aber auch die Steuereinnahmen erhalten bleiben, mit denen sich die staatlichen Aufgaben finanzieren lassen» (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.1.1). Wichtigste Massnahme ist die Senkung des Gewinnsteuersatzes der Unternehmen von 19,86 % auf 13,72 %.

Ausser den fiskalischen Anpassungen umfasst die Vorlage des Staatsrats auch von den Arbeitgebern finanzierte flankierende Massnahmen namentlich in der Berufsbildung, der familienergänzenden Betreuung und im Bereich Familienzulagen, sowie einen finanziellen Ausgleich für die Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden.

2. Antworten zu den verschiedenen Punkten des Auftrags

- a) Die Verfasser des Auftrags wollen in erster Linie, dass es mit der Umsetzung der USR III im Kanton Freiburg *keine Abstriche an den staatlichen Leistungen* gibt, sondern vielmehr gewisse staatliche Leistungen ausgebaut werden.

Der Staatsrat ist der Überzeugung, dass mit der von ihm entwickelten Strategie die Dynamik der Freiburger Wirtschaft erhalten werden kann. Eine Verschlechterung der Wirtschaftslage hätte nämlich unweigerlich negative Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und damit auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Wie schon gesagt, hat das Bundesparlament den Kantonen im Rahmen der USR III die Möglichkeit abgesprochen, besondere Steuerstatus zu verleihen. Die Umsetzung dieser Reform ohne Korrekturmassnahmen würde zu einer markant höheren Steuerbelastung für die Statusgesellschaften führen, die sich dadurch veranlasst sehen könnten, den Kanton zu verlassen. Ihr Wegzug hätte Einnahmeneinbussen für die öffentliche Hand und den Verlust von Arbeitsplätzen zur Folge. Diese Gesellschaften beschäftigen nämlich unmittelbar 3000 Personen im Kanton und gewährleisten auch indirekt Arbeitsplätze. Nach Auffassung des Staatsrats würden sich der Wegzug der Statusgesellschaften und fehlende Steuerattraktivität negativer auf die Möglichkeiten der öffentlichen Hand auswirken, ihre Aufgaben wahrzunehmen, als die von ihm vorgeschlagenen Massnahmen zur adäquaten Abfederung der USR III-bedingten Umwälzungen.

Im erläuternden Bericht zum Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der USR III hat der Staatsrat völlig transparent dargelegt, dass diese Reform gemäss aktuellen Schätzungen beim Staat bis 2029 mit jährlichen Mindereinnahmen von 45,6 Millionen Franken und ab 2030 mit jährlichen Mindereinnahmen von 81,2 Millionen Franken zu Buche schlägt. Die staatliche Leistungserbringung sieht er dadurch jedoch nicht gefährdet. Der Steuerertrag der juristischen Personen nimmt nämlich seit einigen Jahren zu. Dieser Einnahmenezuwachs dürfte dank des kantonalen Vorhabens zur Umsetzung der USR III anhalten, namentlich wenn die Unternehmen, die gegenwärtig von einem besonderen Steuerstatus oder Steuererleichterungen profitieren, auch künftig im Kanton ansässig bleiben. Der Steuersatz der gegenwärtigen Statusgesellschaften wird sich nämlich von unter 10 % auf 13,72 % erhöhen, und die Gesellschaften mit Steuererleichterungen werden nach deren Auslaufen automatisch höhere Steuern bezahlen. Mit diesen Mehreinnahmen lassen sich die Einbussen aus der Umsetzung der USR III voraussichtlich kompensieren.

- b) Die Verfasser des Auftrags wollen weiter, *dass das Volk hinter der Umsetzung der USR III steht.*

Damit die USR III beim Volk auf möglichst breite Akzeptanz stösst, braucht es nach Ansicht des Staatsrats flankierende Massnahmen zu Gunsten der Bevölkerung (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.4). Als er seine Strategie zur Umsetzung der USR III festlegte, hat der Staatsrat deshalb als Gegengewicht zur Einführung von vorteilhaften fiskalischen Rahmenbedingungen für die Unternehmen zusammen mit der Arbeitgeberschaft ein entsprechendes Massnahmenpaket ausgearbeitet. Dabei wurde ein jährlicher Beitrag von 22 Millionen Franken beschlossen, mit dem hauptsächlich verschiedene Massnahmen in der Berufsbildung und der familienergänzenden Betreuung finanziert und die kantonalen Familienzulagen erhöht werden sollen.

In der Berufsbildung sollen die überbetrieblichen Kurse, die Qualifikationsverfahren, von Start!, die Lehrbetriebsverbände, die höhere Berufsbildung, die Vereinigung des Kantonalen Berufsbildungszentrums und die Plattform Jugendliche finanzielle Unterstützung erhalten.

Bei der familienergänzenden Betreuung sind Massnahmen vorgesehen für die drei Bereiche Förderungsprogramm für Krippenplätze und ausserschulische Betreuungsplätze, Tarifsenkungen über einen Arbeitgeberbeitrag nach geltendem Modell sowie Entwicklung innovativer Betreuungsmodelle, namentlich besondere Förderung der Schaffung von Krippenplätzen an strategisch wichtigen Standorten im Kanton.

Weiter schlägt der Staatsrat eine Aufstockung der Familienzulagen um jährlich 120 Franken vor. Damit erhöhen sich die Familienzulagen von monatlich 245 auf 255 Franken und die Ausbildungszulagen von monatlich 305 auf 315 Franken.

Schliesslich sind auch Unterstützungsmassnahmen zur Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt vorgesehen. Der Staatsrat plant die Schaffung eines Fonds für die Eingliederung von Menschen mit Behinderung in die Arbeitswelt und die Finanzierung eines Koodinierungsauftrags für die Verbindung zwischen Firmen und institutionellem Netzwerk.

- c) Im letzten Begehren der Verfasser geht es um *die Akzeptanz der USR III und die Unterstützung ihrer Umsetzung durch die Gemeinden.*

Der Staatsrat ist sich der Bedeutung der USR III für die Gemeinden bewusst. Er will sie in diese Reform miteinbeziehen, was sich darin zeigt, dass er für ihre umfassende Information sorgt und Kompensationsmassnahmen zu ihren Gunsten vorsieht (s. erläuternder Bericht des Staatsrats, Ziff. 3.5).

So hat der Staatsrat im Rahmen des Möglichen und mit Blick auf das Voranschreiten der Arbeiten auf Bundesebene keine Mühen gescheut, die Gemeinden über den Stand der Arbeiten und die allfälligen sie betreffenden Auswirkungen zu informieren. So war der Vorstand des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) bereits an einer Sitzung am 5. November 2014 über die laufenden Arbeiten informiert worden und konnte sich ein Bild über den voraussichtlichen Inhalt der Reform, die geprüften Strategien und die damit einhergehenden, zu diesem Zeitpunkt noch sehr unsicheren finanziellen Auswirkungen machen. Am 15. Dezember 2014 orientierte der Staatsrat über seine Strategie an einer Medienkonferenz. Am 26. November 2015 wurde der

FGV über den Verlauf des Dossiers und bereits vorab über die Strategie des Staatsrats informiert, die dieser dann am 4. Dezember 2015 an einer Medienkonferenz im Einzelnen darlegte. Im Bestreben um eine nachhaltige Information der Gemeinden wurde eine technische Arbeitsgruppe gebildet, die unter anderem den Auftrag hatte, eine genaue und aktuelle Kostensimulation der USR III für die Gemeinden durchzuführen. Ausgehend von diesen Informationen können die Gemeinden unter Einbezug der lokalen Gegebenheiten und in Kenntnis des kommunalen Wirtschaftsgefüges ihre eigenen Schätzungen durchführen. Diese Informationen bildeten auch die Grundlage, auf der zwischen 23. Mai und 29. Juni 2016 an der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden und in den Bezirken die Strategie des Staatsrats und die finanziellen Auswirkungen der USR III für die Gemeinden vorgestellt wurden. Am 6. Oktober stellte dann der Finanzdirektor den bis 21. Dezember 2016 in die Vernehmlassung geschickten Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III dem Vorstand des FGV vor.

Da die einfache Kantonssteuer die Grundlage für die Berechnung der Steuerfüsse bildet, wirkt sich eine kantonale Steuersenkung für die juristischen Personen unweigerlich auch auf die Gemeinden (und Pfarreien/Kirchgemeinden) aus. Ausgehend von den kantonalen Steuerdaten 2013 lassen sich die Steuerausfälle mit der USR III für die Gemeinden gegenwärtig auf insgesamt 41,6 Millionen Franken schätzen, wenn man einen Risikoabzug von 20 % auf den Einnahmen in Zusammenhang mit der Abschaffung der Steuerstatus einrechnet, und auf 36,8 Millionen Franken ohne diesen Abzug. Um die Lasten gleichmässiger zu verteilen schlägt der Staatsrat vor, die USR III-bedingten Steuereinbussen der Gemeinden (und Pfarreien/Kirchgemeinden) teilweise zu kompensieren. Der Ausgleichsbetrag beläuft sich auf jährlich 9,6 Millionen Franken, wovon 8,5 Millionen Franken zu Gunsten der Gemeinden, wobei dieser Betrag entsprechend den jeweiligen Steuerausfällen aufzuteilen ist, und 1,1 Millionen Franken zu Gunsten der Pfarreien/Kirchgemeinden. Dieser Ausgleichsbetrag wird während einer siebenjährigen Übergangsfrist gewährt, also gleich lang wie die Ergänzungszahlungen des Bundes für diejenigen Kantone, für die sich die USR III besonders stark auf den eidgenössischen Finanzausgleich auswirkt. Damit entfallen die Kosten der USR III zu rund 55 % auf den Kanton, zu 40 % auf die Gemeinden und zu 5 % auf die Pfarreien/Kirchgemeinden. Dieses Verhältnis entspricht in etwa der Aufteilung der Steuern der juristischen Personen zwischen Staat, Gemeinden und Pfarreien/Kirchgemeinden.

Danach (ab 2030) wird der Anteil der vom Staat getragenen Kosten bedeutend höher sein als der Anteil der Gemeinden. Die Nettokosten zu Lasten der Gemeinden (41,6 Millionen Franken) werden dann nämlich nur noch etwa der Hälfte der Nettokosten zu Lasten des Staates (81,2 Millionen Franken) entsprechen.

3. Fazit

Dem Staatsrat liegt wie den Verfassern des Auftrags viel daran, dass die USR III ein Erfolg wird. Die vorangehenden Erläuterungen zeigen sein grosses Engagement für nachhaltig gesunde Kantonsfinanzen und das Bestreben, optimale Bedingungen dafür zu schaffen, dass sein Vorhaben zur Umsetzung der USR III breite Akzeptanz beim Volk findet und Qualität und Umfang der staatlichen Leistungen gewährleistet sind.

Die von den Verfassern des Auftrags geforderten Ergebnisse hängen jedoch von Faktoren ab, über die der Staatsrat nicht entscheiden kann. Er kann also nicht dazu gezwungen werden «für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Reform zu sorgen», wie der Auftrag verlangt, wenngleich natürlich alles unternommen wird, damit dies der Fall ist. Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung des Auftrags.

8. November 2016