Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Postulat Repond Brice / Ruffieux Annick 2022-GC-104
Vollständige oder teilweise Gewinnsteuerbefreiung von Jungunternehmen

I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 20. Mai 2022 eingereichten und begründeten Postulat möchten die Verfasser wissen, wie sich eine teilweise oder vollständige Gewinnsteuerbefreiung für Jungunternehmen auf die Ansiedlung neuer Unternehmen im Kanton auswirken würde. Mit einer befristeten vollständigen oder teilweisen Steuerbefreiung könnten die betroffenen Unternehmen die Gewinne in ihrer Bilanz behalten und in Arbeitskräfte oder anderweitig investieren. Das Postulat zielt darauf ab, die Auswirkungen zu ermitteln, die diese Massnahme auf die Steuereinnahmen hätte, die Chancen und Risiken eines solchen Vorgehens zu bewerten, die Anzahl der in Frage kommenden Unternehmen zu ermitteln, die Anzahl der Arbeitsplätze zu schätzen, die geschaffen werden könnten, und Ausschlusskriterien vorzuschlagen. Die Postulanten fordern den Staatsrat auf, einen umfangreichen Fragenkatalog zu beantworten.

II. Antwort des Staatsrats

Die Behandlung des Postulats erfordert einige einleitende Erörterungen, weshalb die Antwort in drei Teile gegliedert ist. Der Staatsrat will zunächst den geltenden gesetzlichen Rahmen in Erinnerung rufen und dann kurz die (steuerliche) Struktur des Freiburger Unternehmensgefüges und die von der Verwaltung verwendeten Datengrundlagen erläutern. Anschliessend wird er auf die Fragestellungen eingehen.

1. Geltender gesetzlicher Rahmen

Der Staatsrat weist einleitend darauf hin, dass die geltende Steuergesetzgebung und -praxis bereits mehrere Instrumente zur Förderung von Unternehmensgründungen im Kanton vorsehen. Auf kantonaler Ebene wird die Ansiedlung von Unternehmen, die Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Kanton planen, bereits durch gezielte, zeitlich begrenzte und partielle Steuererleichterungen - nicht Steuerbefreiungen - erleichtert.

So können nach den Artikeln 15 und 98 des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1) den Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, Steuererleichterungen für die Steuern auf dem Einkommen und Vermögen für das Gründungsjahr und für die neun folgenden Jahre gewährt werden. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neugründung gleichgestellt werden. Auf Ebene der direkten Bundessteuer sind solche Steuererleichterungen in der Gesetzgebung über die Regionalpolitik vorgesehen. Soweit ein Kanton Steuererleichterungen nach dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden gewährt, kann der Bund für die direkte Bundessteuer ebenfalls Steuererleichterungen gewähren (Art. 12 des Bundesgesetzes über

die Regionalpolitik [SR 901.0]). Solche Steuererleichterungen werden allerdings nur industriellen Unternehmen oder produktionsnahen Dienstleistungsbetrieben gewährt, die neue Arbeitsplätze schaffen oder bestehende neu ausrichten, für Vorhaben, die die regionalwirtschaftlichen Anforderungen des Gesetzes über die Regionalpolitik erfüllen, und nur für die Unternehmen, die in den nach der Bundesgesetzgebung festgelegten Gebieten angesiedelt sind. Nach den letzten Erhebungen können bislang nur die Region von Romont und die Gemeinde Düdingen[1] eine Steuererleichterung für die direkte Bundessteuer in Anspruch nehmen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 129 der Bundesverfassung Steuerbefreiungen zum harmonisierten Recht gehören, was die diesbezüglichen kantonalen Befugnisse einschränkt. Der Freiburger Gesetzgeber ist daher durch den eidgenössischen Rechtsrahmen gebunden, insbesondere durch Artikel 23 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14), in dem alle Fälle von Befreiung von der Steuerpflicht abschliessend aufgeführt sind. Neu gegründete Unternehmen gehören indes nicht dazu. Allerdings sieht Artikel 23 Abs. 3 StHG gleich wie die Artikel 15 und 98 DStG vor, dass die Kantone 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 können. Nach der Rechtslehre müssen die Kantone, die solche Steuererleichterungen vorsehen, dies in einem Gesetz im formellen Sinne verankern. Die Steuererleichterungen müssen zeitlich begrenzt und innerhalb der Grenzen der Verfassungsgrundsätze konzipiert sein. Nach der herrschenden Lehre ist eine Steuererleichterung nur dann gerechtfertigt, wenn es ein überwiegendes Interesse an der Ansiedlung des betreffenden Unternehmens gibt, das die steuerliche Förderung und damit die Ungleichbehandlung gegenüber anderen Unternehmen rechtfertigen kann. Die Gewährung einer Steuererleichterung ist an Bedingungen geknüpft[2].

Nach dem Gesagten ist der Staatsrat der Auffassung, dass eine teilweise oder vollständige, bedingungslose und generelle *Gewinnsteuerbefreiung* für «Jungunternehmen» auf Bundesebene vorgesehen werden müsste. Mangels Verankerung im StHG verstösst eine solche Befreiung eindeutig gegen höheres Recht.

2. Struktur der Steuerpflichtigen und Stand der von der Verwaltung verwendeten Datenbanken

Bevor auf die gestellten Fragen eingegangen wird, ist es nach Ansicht des Staatsrats auch wichtig, die Struktur der im Kanton ansässigen Unternehmen in Erinnerung zu rufen und Klarheit über die der Kantonsverwaltung zur Verfügung stehenden Datenbanken zu schaffen.

Im Kanton Freiburg gibt es rund 16 000 juristische Personen (einschliesslich Vereine und Stiftungen). Nur etwa 6000 davon zahlen Gewinnsteuern, die anderen generieren keinen steuerbaren Gewinn.

---

[1] Es wurde eine Vernehmlassung auf Bundesebene durchgeführt; nach der entsprechenden Vorlage liegt Düdingen nicht mehr im möglichen Perimeter für eine Steuererleichterung für die direkte Bundessteuer.
[2] M. Greter, Kommentar zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 2. Auflage, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Genf, 2002, ad Art. 23 und Art. 5 Ziff. 4, 5

Die Applikationen und Datenbanken der KSTV sind jedoch für die Steuerveranlagung und den Steuerbezug konzipiert, und nicht für eine eingehende Analyse der Unternehmensstruktur der im Kanton angesiedelten Unternehmen. Daher ist keine automatisierte Ermittlung der Art und des Tätigkeitsgebiets von Unternehmen, die Gewinnsteuern zahlen, möglich. Desgleichen lässt sich über die Datenbanken auch nicht identifizieren, was die Postulanten als «neue» Unternehmen bezeichnen.

Solche Analysen gehen klar über die Aufgaben der KSTV hinaus, weshalb sie bei der Konzipierung der Applikationen nicht vorgesehen wurden. Eine Entwicklung in diesem Sinne würde eine Generalüberholung der Steuerveranlagungsapplikation für die juristischen Personen voraussetzen, was angesichts der Aufgaben der KSTV weder vorgesehen noch sinnvoll ist.

Daher können die verfügbaren Datenbanken die von den Postulanten verlangten Informationen nicht liefern.

3. Beantwortung der Fragen

Nach dem Gesagten möchte der Staatsrat dennoch Stellung zu den verschiedenen im Postulat gestellten Fragen nehmen, unter Berücksichtigung der in Ziff. 2 angesprochenen Einschränkungen. Dazu werden die Haupt- und Nebenfragen thematisch zusammengefasst und gemeinsam beantwortet, wenn dies sinnvoll erscheint.

1. *Wie viele in Frage kommende Unternehmen gibt es, genauer wie viele seit einem Jahr, weniger als zwei Jahren, drei Jahren, vier Jahren und fünf Jahren bestehende Unternehmen haben mehr als 10 000 Franken, 25 000 Franken, 50 000 Franken, 75 000 Franken, 100 000 Franken, mehr als 150 000 Franken Gewinn pro Jahr in den letzten fünf Jahren generiert?*
   Wie viele Unternehmen haben keinen Gewinn generiert?
   Subsidiäre Angabe, wie hoch das jährliche Median- und Durchschnittswachstum dieser Unternehmen in den ersten zehn Jahren ihrer Geschäftstätigkeit ist.

Wie unter Ziffer 2 angesprochen, lassen es die Datenbanken der KSTV nicht zu, die neuen Unternehmen auszulesen/zu ermitteln (das heisst nach Gründungsdatum). Anhand der Handelsregistereinträge lässt sich hingegen feststellen, wie viele juristische Personen neu steuerpflichtig geworden sind. Eine neue steuerpflichtige Person heisst jedoch nicht, dass es sich um ein neues Unternehmen handelt: anhand der Datenbanken lässt sich nämlich nicht zwischen «neuen» Unternehmen und umgewandelten oder fusionierten Unternehmen unterscheiden.

Ausgehend davon ist auch keine Klassierung neu gegründeter Unternehmen nach Gewinn möglich. Fest steht jedoch, dass fast 60% der Freiburger Unternehmen keine Gewinnsteuern zahlen. Allerdings ist nicht festzustellen, ob es sich um vor weniger als 5 Jahren gegründete Unternehmen handelt, und auch nicht, in welchem Bereich sie tätig sind. Fest steht auch, dass 80 % der Gewinnsteuern von rund 1000 Unternehmen generiert werden, also von rund 7 % der im Kanton steuerpflichtigen Unternehmen.

Schliesslich ist aus den Datenbanken der betroffenen Stellen auch das jährliche Wachstum der Unternehmen nicht abzulesen.

2. *Schätzung der von den in Frage kommenden Unternehmen geschaffenen Vollzeitäquivalente (VZÄ)*

Weder die Daten des Handelsregisters noch der KSTV geben Auskunft über die Zahl der Vollzeitanstellungen der in den letzten fünf Jahren gegründeten Unternehmen. Selbst wenn man den KSTV-spezifischen Begriff der «neuen Steuerpflichtigen» berücksichtigt, muss man feststellen, dass die für die Steuerveranlagung benutzten Datenbanken keine Informationen über die von den Unternehmen beschäftigten Personen enthalten. Die beigelegten Rechnungsabschlüsse enthalten die Gesamtlohnsumme, aber diese Information wird nicht in die Steuerveranlagungsapplikation aufgenommen.

3. *Was für Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Kantons Freiburg hätte eine vollständige oder teilweise befristete Steuerbefreiung junger Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) und, subsidiär, wie hoch sind die Steuereinnahmen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer von Kapitalgesellschaften (GmbH, AG) von einem Jahr, weniger als zwei Jahren, drei Jahren vier Jahren, fünf Jahren?*

Die steuerlichen Auswirkungen einer solchen Steuerbefreiung lassen sich nicht ermitteln. Dieser Schluss ergibt sich aus der Unmöglichkeit, die betroffenen Unternehmen in den Datenbanken der KSTV zu identifizieren und somit die Steuerbeträge, die sie heute generieren, zu definieren.

4. *Welche Chancen und Risiken würden dadurch (befristete vollständige oder teilweise Steuerbefreiung) entstehen, insbesondere durch die Festlegung der Kriterien für Unternehmen, die Anspruch auf solche Vergünstigungen haben?*

Dies birgt ein erhebliches rechtliches Risiko: Die Steuerbefreiung für «neue Unternehmen» - sofern diese überhaupt identifizierbar sind - wäre eindeutig bundesrechtswidrig.

Der Staatsrat bezweifelt im Übrigen, dass sich so (Steuerbefreiung neuer Unternehmen) das angestrebte Ziel erreichten lässt (Förderung von Investitionen und Anstellung von zusätzlichem Personal). Die Postulanten gehen nämlich davon aus, dass die steuerbefreiten Unternehmen ihre Mehrgewinne in das Unternehmen (re)investieren würden. Ohne besondere Auflagen und/oder Bedingungen würde diese Entscheidung vollständig in der Hand des oder der Aktionäre liegen, die auch die Ausschüttung höherer Dividenden beschliessen könnten. Es ist also unmöglich zu schätzen, wie viele Vollzeitäquivalente mit der Steuerbefreiung neuer Unternehmen generiert würden.

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass die Gewährung gezielter Steuererleichterungen für Unternehmen, die sich vertraglich zu Investitionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen verpflichten, eine viel geeignetere Massnahme zur Investitionsförderung in unserem Kanton ist. Eine bedingungslose Steuerbefreiung für neue Unternehmen hätte lediglich einen «Giesskanneneffekt» ohne Entwicklungsverpflichtung für die betroffenen Firmen. Damit würde sich die Massnahme als weitgehend wirkungslos erweisen.

5. *Vorschlagen von Kriterien für den Ausschluss von Unternehmen, die Anspruch auf diese Steuervergünstigung haben (z. B. Vorbehalt der Gründung eines ersten Unternehmens, Ausschluss von Unternehmenszusammenschlüssen, Ausschluss von Unternehmen, die im Immobiliensektor tätig sind, usw.)*

Eine befristete Steuerbefreiung bestimmter Unternehmen über den vom Bundesrecht vorgegebenen Rahmen hinaus verstösst selbst bei der Festlegung von Ausschlusskriterien gegen das harmonisierte Recht.

Die von den Postulanten vorgeschlagenen Ausschlusskriterien sind jedoch offenbar nicht praktikabel, da es unmöglich ist, ein erstes Unternehmen zu identifizieren. Eine systematische Identifizierung von Unternehmenszusammenschlüssen oder die Unterscheidung nach Tätigkeitsbereichen ist mit den bestehenden Steuerveranlagungsapplikationen ebenfalls nicht möglich.

4. Fazit

Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Antwort hat sich gezeigt, dass sich die meisten Fragen nicht beantworten lassen. Wie unter den Ziffern 2 und 3 ausgeführt, wurden die Datenbanken, die den betroffenen Dienststellen, insbesondere der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV), zur Verfügung stehen, für die Steuerveranlagung konzipiert und ermöglichen keine genaue Analyse der Arten von Steuerpflichtigen, sei es, um neue Steuerpflichtige oder ihren Tätigkeitsbereich zu identifizieren oder ihre Gewinne oder die von ihnen erwirtschafteten Steuereinnahmen zu analysieren. Da es nicht möglich ist, «Jungunternehmen» zu identifizieren, kann auch nicht definiert werden, wie sich die vorgeschlagene Massnahme steuerlich auswirken würde.

Abgesehen von der «technischen» Unmöglichkeit, die von den Postulanten verlangten Informationen zu liefern, würde die Einführung einer befristeten vollständigen oder teilweisen Steuerbefreiung für «Jungunternehmen» gegen das harmonisierte Bundesrecht verstossen, da sie den Spielraum der Kantone überschreiten würde. Schliesslich ist der Staatsrat der Ansicht, dass die Gewährung gezielter Steuererleichterungen für Unternehmen, die sich vertraglich zu Investitionen und zur Schaffung von Arbeitsplätzen verpflichten, eine weit geeignetere Massnahme zur Investitionsförderung in unserem Kanton ist. Eine bedingungslose Steuerbefreiung für neue Unternehmen hätte lediglich einen «Giesskanneneffekt» ohne Entwicklungsverpflichtung für die betroffenen Firmen. Damit würde sich die Massnahme als weitgehend wirkungslos erweisen.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Abweisung dieses Postulats.

27. September 2022