

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 20. September 2011

702

GRG NR.	08	MO 38	297
---------	----	-------	-----

Motion von Peter Schütz, Carmen Haag und Christoph Tobler vom 10. November 2010

„Steigerung der steuerlichen Standortattraktivität“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre und 62 Mitunterzeichnende verlangen die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes, der eine Senkung des Gewinnsteuersatzes für juristische Personen von 4 auf maximal 3 Prozent vorsieht und der die Minimalsteuer auf nicht betrieblich genutzten Liegenschaften abschaffen soll.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Der Kanton Thurgau hat in den vergangenen Jahren finanzpolitisch erfolgreich agiert und viele Steuerentlastungen realisiert. Seit 1999 wurde das Steuergesetz für die natürlichen Personen sechs Mal und für die juristischen Personen drei Mal revidiert. Zudem wurde in den Jahren 2003 und 2010 der Steuerfuss um insgesamt 15 Steuerprozent gesenkt. Diese steuerlichen Verbesserungen haben massgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität des Kantons Thurgau beigetragen. Bei alldem gilt es aber zu bedenken, dass die Standortattraktivität eines Kantons nicht allein durch eine tiefe Steuerbelastung bestimmt wird; wesentlich sind auch attraktive Rahmenbedingungen in den Bereichen Wohnen, Umwelt, Energie, Bildung und Verkehr.

A. Gewinnsteuersatz

Die letzte Tarifierung bei den juristischen Personen liegt noch nicht lange zurück. Per 1. Januar 2005 wurde der progressive und renditeabhängige Gewinnsteuersatz durch einen linearen Tarif abgelöst. Dieser betrug zuerst 4.5 %, ab 1. Januar 2006 4 %, was dem heutigen Stand entspricht. Weitere Anpassungen erfolgten im Rahmen der

Umsetzung der Unternehmenssteuerreform II. Die durchschnittliche Steuerbelastung beträgt heute bei den juristischen Personen rund 11 - 12 %.

Der Kapitalsteuersatz wurde seit 2003 in Zwischenschritten auf die heute aktuellen 0.3 Promille des steuerbaren Kapitals, mindestens Fr. 100.- (0.1 Promille bei Holding- und Verwaltungsgesellschaften, mindestens Fr. 300.--) einfache Steuer zu 100 Prozent, gesenkt. Seit 1. Januar 2008 kann zudem die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer angerechnet werden.

Die Steuerbelastung 2010 für Kantons- und Gemeindesteuern der juristischen Personen zeigt folgendes Bild (Kantonshauptorte), berechnet auf dem Reingewinn sowie Kapital, vor Abzug der bezahlten Steuern, von

Reingewinn (Kapital/Reserven)	Fr. 50'000 Fr. 100'000	Fr. 160'000 Fr. 2'000'000	Fr. 400'000 Fr. 2'000'000	Fr. 1 Mio. Fr. 2'000'000
TG	Fr. 4'754	Fr. 15'213	Fr. 38'032	Fr. 95'079
ZH	Fr. 7'388	Fr. 26'102	Fr. 60'844	Fr. 147'698
SG	Fr. 4'914	Fr. 15'711	Fr. 39'277	Fr. 98'186
SH	Fr. 4'599	Fr. 17'945	Fr. 39'123	Fr. 92'064
AR	Fr. 2'904	Fr. 9'710	Fr. 22'286	Fr. 53'726
GL	Fr. 4'784	Fr. 15'304	Fr. 38'249	Fr. 95'622
AG	Fr. 4'158	Fr. 13'304	Fr. 41'402	Fr. 113'251
LU	Fr. 4'575	Fr. 17'308	Fr. 38'486	Fr. 91'427
ZG	Fr. 2'669	Fr. 11'178	Fr. 31'510	Fr. 82'360
GR	Fr. 5'229	Fr. 24'076	Fr. 47'121	Fr. 104'721

Die prozentuale Belastung durch Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern bei den juristischen Personen ist im interkantonalen Verhältnis recht unterschiedlich. In diversen Kantonen ist dies zusätzlich von der Ertragsintensität abhängig. So beträgt die prozentuale Belastung in Neuenburg zwischen 31,92 und 22,89 % oder im Kanton AR (Herisau) zwischen 19,10 und 12,79 %. Der Thurgau weist eine lineare Belastung von 16,60 % auf. Bei einer Rendite von 12 % sowie einem Kapital und Reserven von Fr. 2'000'000 haben zwölf Kantone eine Steuerbelastung von über 20 %, neun Kantone von zwischen 15 und 20 % (inkl. Thurgau) und fünf Kantone von unter 15 % (AR, AI, OW, SZ, ZG).

Im internationalen Vergleich liegt die Unternehmenssteuerbelastung des Kantons Thurgau leicht unter dem Durchschnitt. Das Gutachten Keuschnigg/Bodmer betreffend die Steuer- und Finanzpolitik des Kantons Thurgau im Standortwettbewerb vom 29. Oktober 2010 führt dazu aus: „Es ist zu berücksichtigen, dass die Schweiz ein kleines Land ist und den Standortvorteil eines sehr viel grösseren Binnenmarktes in grossen Ländern mit einem höheren steuerlichen Vorteil kompensieren muss. Der Druck auf die Gewinnsteuersätze ist daher in kleinen, offenen Ländern sehr viel stärker als in grossen Ländern wie USA, Japan, Deutschland und andere. Zudem erheben inzwischen eine Reihe von anderen, kleineren Ländern sehr tiefe Gewinnsteuern. Von den grösseren europäischen Staaten ist Bulgarien der Spitzenreiter. AR und OW haben die Steuern inzwischen auf das in Irland geltende Niveau gesenkt“ (S. 65 f.). Das Gutachten kommt in Bezug auf den interkantonalen und internationalen Standortwettbewerb zum Schluss, dass der Kanton Thurgau bei den Unternehmenssteuern aufgrund von massiven Steuerentlastungen anderer Kantone in diesem Bereich an Terrain verlieren dürfte. Wie die Beispiele des Kantons Schaffhausen (Rücknahme einer geplanten Steuerentlastung) und des Kantons Zürich (angekündigte Steuerfusserhöhung) zeigen, werden die Kantone in den nächsten Jahren keine Steuerentlastungen umsetzen können, weshalb der Thurgau wohl kein Terrain verlieren und den 8. Platz halten dürfte.

Der heute gültige Gewinnsteuersatz für Aktiengesellschaften, GmbH und Genossenschaften beträgt, wie eingangs erwähnt, 4 % des steuerbaren Reingewinns. Multipliziert mit dem Steuerfuss ergibt sich eine Steuerbelastung zwischen 11 und 12 % für Kantons- und Gemeindesteuern, zusammen mit der Bundessteuer beträgt die Belastung rund 20 % (nach Abzug der Steuern). Vor Abzug der Steuern beträgt die Gesamtsteuerbelastung, wie vorstehend erwähnt, 16,6 %.

B. Minimalsteuer

Juristische Personen und kollektive Kapitalanlagen mit im Kanton gelegentlichem Grundeigentum entrichten gemäss § 101 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (StG; RB 640.1) anstelle der ordentlichen Gewinn- und Kapitalsteuer eine sog. Minimalsteuer von 0.6 Promille des Steuerwertes, sofern diese Minimalsteuer höher ist als die Gewinn- und Kapitalsteuer. Betrieblich genutzte Liegenschaften sind gestützt auf § 102 StG davon ausgenommen wie auch juristische Personen, die im Rahmen der Bundesgesetzgebung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum Beiträge erhalten (z. B. soziale Wohnbaugenossenschaften etc.). Die Minimalsteuer kommt insbesondere dann zur Anwendung, wenn eine juristische Person einen tiefen Gewinn oder sogar einen Verlust ausweist und über eine nicht betrieblich genutzte Liegenschaft im Kanton Thurgau verfügt.

Die Minimalsteuer juristischer Personen soll von ihrem Zweckgedanken her eine minimale fiskalische Belastung der im Kanton liegenden unbeweglichen Güter sicherstellen, die sonst mangels eines genügenden Ertrages unbesteuert bleiben würden (BGE 2A.653/206). Das Bundesgericht hat die Minimalsteuer mehrmals als verfassungskonform beurteilt.

Die Belastung durch die Minimalsteuer kann als moderat bezeichnet werden und dürfte von den betroffenen Gesellschaften zu verkraften sein. Juristische Personen, die im Thurgau über Kapitalanlageliegenschaften verfügen, sollen weiterhin einen angemessenen Obulus entrichten, weshalb die Minimalsteuer beizubehalten ist.

C. Steuerausfälle

Die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 4 auf 3 % wird Steuerausfälle von ca. 15 Mio. Franken für den Kanton sowie von ca. 20 Mio. Franken für die Gemeinden zur Folge haben. Bei einer Abschaffung der Minimalsteuer werden zusätzliche Steuerausfälle von 1,5 Mio. Franken seitens des Kantons und 2,2 Mio. Franken für die Gemeinden erwartet. Eine Umsetzung der Motion würde für den Kanton 16,5 Mio. Franken und für die Gemeinden 22,2 Mio. Franken Ausfälle bringen.

II. Finanzpolitische Beurteilung

Seit dem Goldertrag im Jahre 2004 und dem Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs per 1. Januar 2008 hat sich die finanzielle Situation des Kantons nachhaltig verbessert. Der Kanton verfügt über ein Eigenkapital von Fr. 271 Mio. Seit 1999 weisen die Staatsrechnungen positive Finanzierungssaldi auf. Die momentane Betrachtungsweise könnte dazu verleiten, weitere Steuersenkungen zu prüfen. Der Blick in die Zukunft zeigt hingegen ein anderes Bild. So muss ohne zu übertreiben festgestellt werden, dass dem Kanton bisherige Einnahmepositionen „wegbrechen“ und der Bund zudem den Kantonen zusätzliche kostenträchtige Aufgaben überbürdet hat. All diese zusätzlichen Aufgaben, verbunden mit massiven Mehrausgaben, sind in der NFA nicht berücksichtigt.

A. Einnahmen

Mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) haben der Bund und die Kantone im Jahre 2008 eine Vereinbarung über eine Ausschüttung von Fr. 2,5 Mia. abgeschlossen. Davon fliessen ein Drittel an den Bund und zwei Drittel an die Kantone. Der Kanton Thurgau erhielt bisher jährlich Fr. 52 Mio. aus der Ausschüttung SNB. Die Vereinbarung sieht vor, dass die Ausschüttung sistiert wird, wenn die Ausschüttungsreserve den Wert von Fr. 5 Mia. unterschreitet. Aufgrund der Entwicklung auf dem Devisenmarkt und der massiven Erstarkung des Schweizer Frankens ist die Ausschüttungsreserve stark unter die Grenze von Fr. 5 Mia. gefallen, und es muss damit gerechnet werden, dass die Ausschüttung sistiert oder zumindest reduziert wird. Der Regierungsrat geht im Budget 2012 von einer Mindereinnahme von Fr. 27 Mio. aus, sie kann aber auch Fr. 52 Mio. betragen.

Der interkantonale Finanzausgleich fusst auf dem Ressourcenindex der Kantone. Der Kanton Thurgau wies in den letzten Jahren immer einen Ressourcenindex von rund 73,5 Punkten auf, was einen Finanzausgleich von total Fr. 234 Mio. ergab. Die Berechnungen für den Finanzausgleich 2012 ergeben für den Kanton Thurgau eine Steigerung des Ressourcenindex auf 76,5 Punkte. Vor allem die finanzstarken Kantone Zürich und Waadt sanken beim Ressourcenindex. All dies hat zur Folge, dass der Kanton Thurgau im Jahre 2012 rund Fr. 19 Mio. und in den Folgejahren vermutlich rund Fr. 30 Mio. weniger Finanzausgleich erhalten wird.

Zusammenfassend fallen im Jahre 2012 maximal Fr. 71 Mio., sicher aber Fr. 46 Mio., Einnahmen gegenüber bisher weg. In den Folgejahren schwankt diese Zahl zwischen Fr. 30 Mio. und Fr. 82 Mio.

B. Ausgaben

Der Bund hat den Kantonen in den letzten Jahren massive Mehrbelastungen aufgebürdet. So trat am 1. Januar 2011 die neue Pflegefinanzierung in Kraft, welche zu Mehrausgaben pro Jahr von Fr. 15 Mio. beim Kanton und Fr. 15 Mio. bei den Gemeinden führt. Im Zusammenhang mit der Pflegefinanzierung hat der Bund die Vermögensfreibeträge bei den Ergänzungsleistungen erhöht. Die Auswirkungen der Pflegefinanzierung auf die EL und die Erhöhung der Freibeträge belasten den Kanton gemäss ersten definitiven Abrechnungen mit jährlich zusätzlich ca. Fr. 8 Mio. Per 1. Januar 2012 wird die neue Spitalfinanzierung in Kraft treten. Diese wird den Kanton jährlich mit Mehrausgaben von Fr. 45 Mio. belasten. Bis ins Jahr 2017 müssen die Kantone die Finanzierung der stationären Spitalaufenthalte auf 55 % (für 2012 hat der Regierungsrat 48 % festgelegt) erhöhen. Dies führt zu jährlichen Zusatzausgaben von Fr. 3,6 Mio. Somit steigen die Mehrbelastungen bis ins Jahr 2017 nochmals um rund Fr. 25 Mio. Am 1. Januar 2013 wird das neue Vormundschaftsrecht in Kraft treten. Die Kantone sind verpflichtet, sogenannte Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden zu schaffen. Allein im Kanton Thurgau müssen rund 46 Personen neu angestellt werden. Die Mehrkosten für Personal und Infrastruktur betragen ca. Fr. 8 Mio. pro Jahr, die Gemeinden werden um ca. die Hälfte dieses Betrages entlastet.

Zusammenfassend belasten die vom Bund übertragenen neuen Aufgaben den Kanton Thurgau im Jahre 2011 mit Fr. 23 Mio., im Jahre 2012 mit Fr. 71 Mio. und im Jahre 2017 mit Fr. 101 Mio.

III. Würdigung

Regierungsrat und Grosser Rat haben in den letzten Jahren gemeinsam eine verantwortungsvolle Finanz- und Steuerpolitik umgesetzt. Die Prämisse lautete immer, zuerst eine kostenbewusste Aufgabenerfüllung zum Wohle der Einwohnerinnen und Einwohner, dann eine gesunde Finanzlage zu sichern und schliesslich verantwortungsbewusst die Steuerbelastung zu senken. Das Gutachten Keuschnigg/Bodmer attestiert dem Kanton Thurgau - bezogen auf das Jahr 2007 - die zweittiefsten Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung. Während der Thurgau pro Kopf etwa Fr. 11'000.-- ausgibt, sind es im Durchschnitt der Kantone Fr. 14'000.--. Wie vorstehend erwähnt, hat der Kanton Thurgau eine sehr solide Finanzlage und verfügt über Reserven, die es erlauben, die kommenden Jahre ohne Steuererhöhungen zu bewältigen. Die gute Entwicklung der Einnahmen und eine kostenbewusste Aufgabenerfüllung haben es dem Kanton Thurgau erlaubt, sowohl die natürlichen als auch die juristischen Personen massiv zu entlasten (siehe Kapitel Ausgangslage). Der Kanton Thurgau steht nach wie vor bei der Steuerbelastung im vorderen Drittel.

Der Regierungsrat ist gewillt, Steuerentlastungen dann wieder zu prüfen, wenn sich Einnahmen und Ausgaben stabilisiert haben. Es ist aber nicht zu verantworten, angesichts der für den Kanton unsicheren Einnahmenentwicklung sowie den zusätzlichen vom Bund übertragenen Aufgaben, im jetzigen Zeitpunkt Steuersenkungen vorzusehen.

IV. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach