

Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik: Abgrenzung der Anwendungsgebiete

In Anwendung der gesetzlichen Vorschriften erstattete das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) dem Bundesrat zum ersten Mal im 2011 einen Bericht über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (Bericht des EVD¹). Der vom Bundesrat am 9. Dezember 2011 gutgeheissene Bericht liefert eine Übersicht der mit Einführung der Neuen Regionalpolitik (NRP) getroffenen Entscheide über die Festlegung des Perimeters für die Steuererleichterungen.

1 Vgl. Steuererleichterungen im Rahmen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik: Abgrenzung der Anwendungsgebiete. Bericht des EVD, Dezember 2011. Siehe: www.kmu.admin.ch, KMU-Themen, Finanzen, Staatliche Unterstützung bei der Finanzierung, Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik.

2 MS = Mobilité spatiale. Die MS-Regionen wurden 1982 im Rahmen eines Forschungsprojektes über räumliche Mobilität (PNR5) aus bestehenden Berggebietsregionen und Raumplanungsgebieten gebildet. Sie zeichnen sich durch eine gewisse räumliche Homogenität aus und gehorchen dem Prinzip von Kleinarbeitsmarktgebieten mit funktionaler Orientierung auf Zentren. In der Schweiz gibt es insgesamt 106 MS-Regionen. Einzelne MS-Regionen sind kantonsübergreifend.

Im Rahmen der 2004 in die Vernehmlassung gegebenen Vorlage zur NRP hatte der Bundesrat zunächst vorgeschlagen, auf die im Bundesbeschluss vorgesehene einzelbetriebliche Förderung zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete (Bonny-Beschluss, RO 1996 1918, 2001 1911) zu verzichten. Anlässlich der Verabschiedung des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik (BRP, SR 901.0) hat das Parlament am 6. Oktober 2006 jedoch entschieden, die Steuererleichterungen auf Bundesebene weiterzuführen. Gesetzliche Grundlage bilden die Artikel 12 und 19 BRP. Die Anwendungsbestimmungen und -gebiete sind per Verordnung festgelegt:

- Verordnung des Bundesrates über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik (Verordnung BR, SR 901.022);
- Verordnung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen (Verordnung EVD, SR 901.022.1).

Nach Artikel 11 der Verordnung des Bundesrates erstattet das EVD dem Bundesrat alle vier Jahre Bericht über die Festlegung der Anwendungsgebiete.

Gesetzliche Grundlagen zur Festlegung der Anwendungsgebiete für Steuererleichterungen

Das BRP (Artikel 12 Absatz 3) betraut den Bundesrat mit der Aufgabe, nach Konsultation der Kantone die Gebiete festzulegen, in denen Unternehmen von Steuererleichterungen profitieren können. Die Verordnung des Bundesrates delegiert die Kompetenz zur

Abgrenzung der Anwendungsgebiete an das EVD. Dieses legt laut Artikel 3 Absatz 1 die Anwendungsgebiete gemäss den Kriterien nach Artikel 2 nach Anhörung der Kantone fest.

Das EVD erarbeitete einen Abgrenzungsvorschlag, der sowohl strukturelle Faktoren als auch arbeitsmarktspezifische Kriterien im Einklang mit Artikel 2 der Verordnung des Bundesrates berücksichtigt. In Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 dieser Verordnung werden die Regionen ausgeschlossen, die über das notwendige Potenzial verfügen, um Ungleichheiten und negative Entwicklungen aus eigener Kraft zu kompensieren (siehe *Kasten 1*). Der Abgrenzungsvorschlag wird jeweils den Kantonen zur Konsultation vorgelegt. Die detaillierte Liste der Fördergebiete je Kanton wird in Artikel 1 der Verordnung des EVD aufgenommen.

Das Grundlagenmodell der Credit Suisse

Während den Vorarbeiten von 2007 zur Inkraftsetzung der NRP hat das EVD die Credit Suisse Economic Research (CS) damit beauftragt, die in den rechtlichen Grundlagen festgelegten Kriterien zu analysieren und Vorschläge zur Optimierung des Evaluationsverfahrens zu erarbeiten, das zur Qualifikation der Anwendungsgebiete dient. Das EVD wollte die Abgrenzung auf ein objektives Modell abstützen, das eine transparente Umsetzung der Kriterien von Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung des Bundesrates erlaubt.

Die CS entwickelte ein systematisches Abgrenzungsverfahren, das eine breite Auswahl von Indikatoren über repräsentative Zeiträume sowie eine Analyse von standardisierten Werten berücksichtigt. Die MS-Regionen² wurden als Messeinheit für die Fördergebiete verwendet.

Das von der CS vorgeschlagene Abgrenzungsmodell beinhaltet vier Schritte. Zunächst werden die wichtigsten Wirtschaftszentren (Prinzip der NRP) mithilfe eines auf dem Pro-Kopf-Einkommen und der Wertschöpfung pro Beschäftigten basierenden Indikators Wirtschaftszentralität ausgeschlossen. Anschliessend werden Regionen mit bedeutendem Potenzial aufgrund günstiger Rahmenbedingungen – gemessen an



Martin Godel
Leiter Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Marianne Neuhaus Beaud
Ressort KMU-Politik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Tabelle 1

Indikator zur Regionalentwicklung

Indikatoren	Variablen	Gewichtung
Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungsentwicklung	0.10
	Entwicklung der Alterslastquotienten	0.05
	Migrationsquote	0.10
Wirtschaftsentwicklung	Beschäftigungsentwicklung	0.20
	Wertschöpfung pro Beschäftigten	0.10
	Rate der Unternehmensgründungen	0.10
Einkommenssituation	Reineinkommen pro Kopf der Bevölkerung	0.10
	Entwicklung des Reineinkommens	0.10
Arbeitslosigkeit	Arbeitslosenquote	0.05
	Entwicklung der Arbeitslosenquote	0.10

Quelle: Credit Suisse Economic Research (2007) / Die Volkswirtschaft

CS-Modell) entspricht. Diese Variante, die 10,1% der Schweizer Bevölkerung abdeckt, stellt im Vergleich zu der bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Abgrenzung von 27% der Bevölkerung eine klare Reduktion der Fördergebiete dar. Dieser Entscheid folgte dem politischen Willen, Gebiete nahe von Grossagglomerationen, die sich wirtschaftlich gut entwickelt haben, aus dem Anwendungspereimeter auszuklammern. Ausserdem sollte der optimierten Unternehmensbesteuerung insgesamt Rechnung getragen werden.

Das EVD beschloss, auf den vierten Schritt des CS-Modells zu verzichten, bei dem Gebiete, die keinen Schwerpunkt für Industrie und/oder Unternehmensdienstleistungen aufweisen, aus dem Kreis der potenziellen Fördergebiete ausgeschlossen werden. Dem EVD zufolge müssen die Unternehmen entscheiden, welche Gebiete – von den 30 strukturell schwachen MS-Regionen, die bei den drei vorherigen Schritten des CS-Modells bestimmt wurden – für die Umsetzung ihres Projekts von Interesse sind. Die Erfahrungswerte werden zeigen, ob die im vierten Schritt des CS-Modells ausgeschlossenen Gebiete effektiv über kein Potenzial für die Umsetzung von Projekten verfügen, die von einer Steuererleichterung im Rahmen der NRP profitieren könnten. Durch diesen vierten Schritt wäre der Perimeter noch stärker reduziert worden (7,9%), was seine Akzeptanz in den Kantonen zusätzlich geschmälert hätte. *Grafik 1* zeigt das vom EVD übernommene Modell.

Anwendungsgebiete seit Inkrafttreten der NRP

Am 1. Januar 2008 ist der Perimeter der Anwendungsgebiete basierend auf der mittleren Variante der CS und nach Anhörung der Kantone in Kraft getreten. Für die Verordnung des EVD sind die MS-Regionen nach Kantons- und Gemeindegrenzen aufgeteilt. Die neue Abgrenzung konzentriert sich auf die am wenigsten entwickelten Gebiete. Eingeschlossen sind der Kanton Jura und gewisse Gebiete in den Kantonen Bern, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Uri und Wallis. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Obwalden, Schaffhausen, Thurgau und Waadt wurden gegenüber der vorhergehenden Abgrenzung vollständig ausgeschlossen.

Um den zahlreichen Stellungnahmen gegen die Reduktion der Fördergebiete Rechnung zu tragen, war für die neu aus dem Perimeter ausgeschlossenen Gebiete eine Übergangslösung vorgesehen. So profitierten die von der neuen Gebietsaufteilung ausgeschlossenen Regionen von einer Übergangs-

der verkehrstechnischen Erreichbarkeit und der Steuerbelastung der natürlichen und juristischen Personen – abgegrenzt. Die verbleibenden Gebiete werden mithilfe eines synthetischen Indikators zur Regionalentwicklung (IRE) entsprechend ihrer Strukturschwäche klassifiziert. Dieser synthetische Indikator wird mittels einer breiten Auswahl von Indikatoren aus den Bereichen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sowie Arbeitslosigkeit und Einkommenssituation berechnet. Die CS hat zur Berechnung der einzelnen Indikatoren die Variablen erarbeitet, welche die relevanten Aspekte des Strukturwandels und der Strukturschwäche möglichst treffend abbilden (siehe *Tabelle 1*).

Die Regionen mit einem IRE über dem Schweizer Mittel werden ausgeschlossen. Die Gruppe der strukturschwachen Regionen (IRE unterhalb des Schweizer Mittels) wird anhand von Grenzwerten, die aufgrund der Standardnormalverteilung (Gauss-Verteilung) definiert werden, in drei Untergruppen unterteilt: eine Minimalvariante (5,8% der Bevölkerung), eine mittlere Variante (10,1%) und eine Maximalvariante (18,9%).

Zuletzt werden bei der Analyse die ländlichen oder peripheren Gebiete mit schwachem Potenzial in der Industrie und bei den produktionsnahen Dienstleistungen ausgeschlossen.³ Auf diese Weise soll auf jene Gebiete fokussiert werden, die aufgrund ihrer industriellen Ausrichtung vom Strukturwandel betroffen sind und die über eine Basis für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung verfügen.

Das Abgrenzungsmodell des EVD

Der vom EVD mit Inkrafttreten der NRP am 1. Januar 2008 definierte Perimeter umfasst die 30 strukturell schwächsten MS-Regionen, was der mittleren Variante des CS-Modells ohne Ausschluss der Regionen «mit wenig Potenzial» (Schritt vier im

Kasten 1

Verordnung des Bundesrates

Artikel 2

Ein Anwendungsgebiet besteht aus mehreren Gemeinden, die aneinander grenzen, in Bezug auf die Wirtschaftsstruktur und den Arbeitsmarkt miteinander verbunden sind und in denen folgende Kriterien erfüllt sind:

- Es besteht ein besonderer Strukturanpassungsbedarf, namentlich weil die Bevölkerungsentwicklung unter dem Landesmittel, das Einkommensniveau deutlich darunter und der Anteil industrieller Tätigkeit deutlich darüber liegen;
- die durchschnittliche Arbeitslosigkeit liegt deutlich über dem Landesmittel;
- die Beschäftigtenzahlen haben sich im Vergleich zum Landesmittel deutlich ungünstiger entwickelt; oder es liegen starke Anzeichen dafür vor, dass die Voraussetzungen nach den Buchstaben b und c innert kurzer Zeit erfüllt sein werden, namentlich dass die Entwicklungsaussichten in den wichtigsten Wirtschaftszweigen und den grössten Unternehmen ungünstig sind.

Artikel 3 Absatz 2

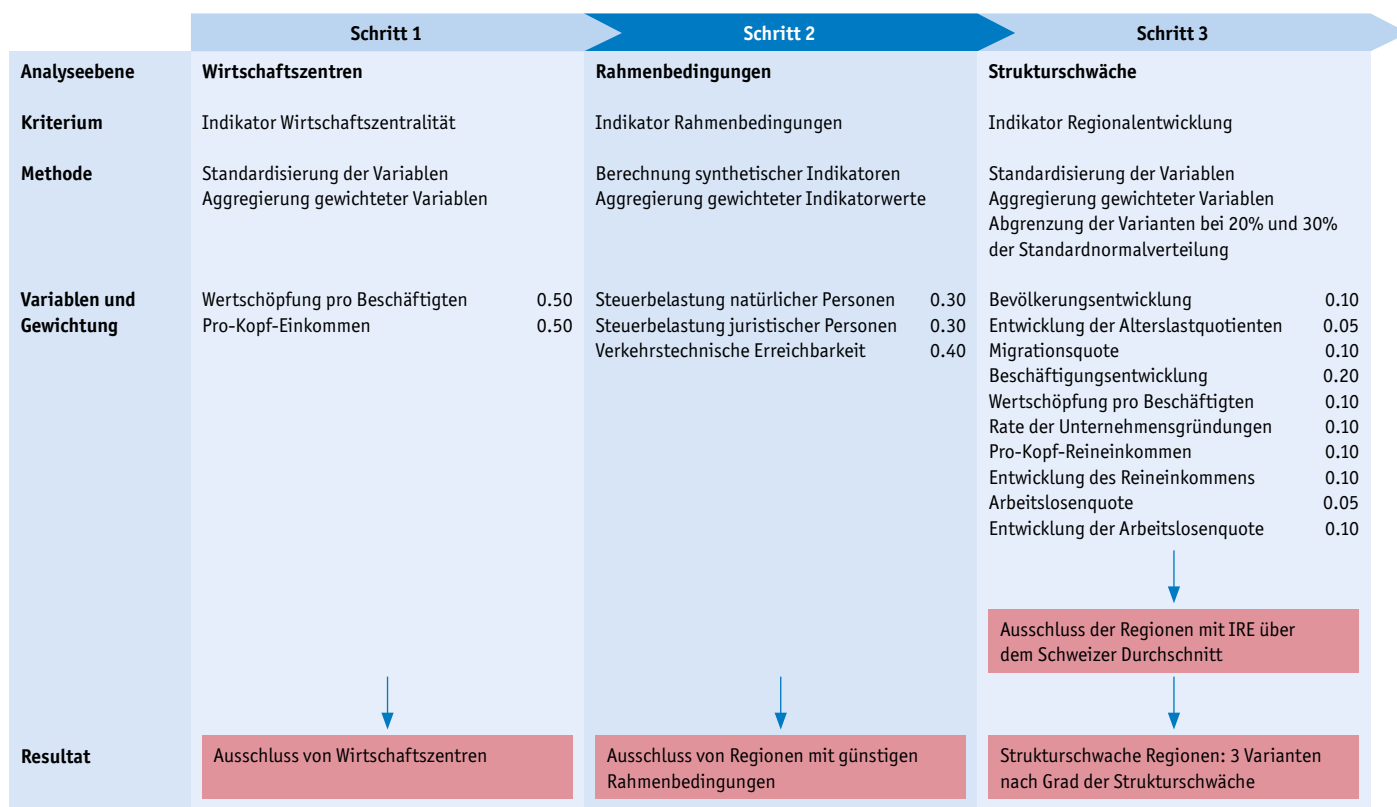
Gebiete, deren Volkseinkommen deutlich über dem Landesmittel liegt oder die aufgrund ihrer hohen Zentralität ein besonderes Entwicklungspotenzial aufweisen, können vom EVD nicht als Anwendungsgebiete festgelegt werden.

³ Laut der CS weist ein Gebiet einen Schwerpunkt für Industrie und/oder Unternehmensdienstleistungen auf, wenn die Zahl der Beschäftigten in den relevanten Wirtschaftsbereichen über dem Schweizer Mittelwert liegt.

⁴ Vgl. Credit Suisse Economic Research, Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht, April 2010. Siehe: www.seco.admin.ch, Themen, Standortförderung, KMU-Politik, Steuererleichterung im Rahmen der Regionalpolitik.

Grafik 1

Abgrenzungsmodell des EVD



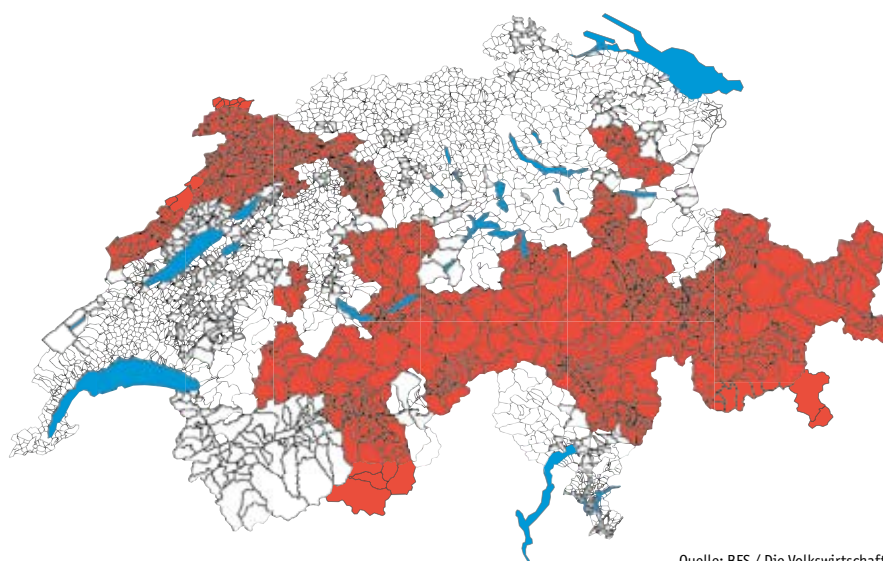
Quelle: SECO; Credit Suisse Economic Research (2007) / Die Volkswirtschaft

Entscheid des EVD für die mittlere Variante

Grafik 2

Anwendungsgebiete gemäss EVD-Verordnung vom November 2007

Stand: 1. Januar 2011



Quelle: BFS / Die Volkswirtschaft

periode von drei Jahren, d.h. bis Ende 2010 (Artikel 13 Abs. 1 und 3 Verordnung BR). Während dieser Periode konnten Steuererleichterungen von maximal 50% gewährt werden. Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz der Westschweiz (CDEP-SO) kamen die Waadtländer Gemeinden des Genferseeraums nicht in den Genuss der Übergangsbestimmungen (Artikel 13 Absatz 2 Verordnung BR).

Im Hinblick auf das Auslaufen der Übergangsperiode am 31. Dezember 2010 hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) die CS Anfang 2010 damit beauftragt, die Analyse von 2007 zu aktualisieren und insbesondere die neuesten Arbeitslosenzahlen und die Daten der Eidgenössischen Betriebszählung zu integrieren.⁴ Da die Datenaktualisierung keine nennenswerten Änderungen auf die Klassifizierung der Gebiete zur Folge hatte, beschloss das EVD, den Perimeter unverändert zu belassen. Die Fördergebiete, die von den Übergangsbestimmungen profitiert haben, wurden am 31. Dezember 2010 aus dem Anwendungssperimeter ausgeschieden (siehe Grafik 2).

Tabelle 2

Anzahl Steuererleichterungsentscheide der Jahre 2002–2011

	Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete		Übergangsregelung			Anwendungsgebiete	Total 2002–2011	Durchschnitt 2002–2011
	2002–2007	2007	2008	2009	2010	2011		
BE, LU, SO, UR	38	11	3	2	14	1	58	6
SG, SH, TG, AR, GL	66	20	3	5	16	2	92	9
GR, TI	16	5	1	5	3		25	3
NE, VD, VS, FR, JU	166	55	2	10	16	1	195	20
Total	286	91	9	22	49	4	370	37

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Klarer Rückgang der Förderprojekte mit der NRP

In den Jahren 2002–2011 hat der Bund insgesamt 370 Steuererleichterungsentscheide gefällt, davon 84 seit Inkrafttreten der NRP, wobei vier das Jahr 2011 betreffen (siehe *Tabelle 2*). Mit 91 Entscheiden für die gesamte Schweiz – davon mehr als die Hälfte für die französische Schweiz (55) – war 2007 ein Ausnahmejahr, das die normalerweise erreichten Zahlen bei Weitem übertrifft (durchschnittlich 37 Projekte pro Jahr). Viele Kantone wollten vor Inkrafttreten der NRP am 1. Januar 2008 die Möglichkeiten für Steuererleichterungen möglichst umfassend ausschöpfen. Das Gleiche trifft – wenn auch in geringerem Umfang – für das Jahr 2010 zu, als die Übergangsregelung auslief.

Mit Inkrafttreten der NRP hat die Zahl der Förderprojekte klar abgenommen. Betrachtet man die während der Übergangsregelung geförderten Projekte nach Art der Gebiete, in denen die Unternehmen niedergelassen sind, so ist dieser Rückgang noch deutlicher: 60 der 80 getroffenen Entscheide betreffen Unternehmen in Fördergebieten mit Übergangsregelung.

Ein Blick über die Grenze

Abschliessend ist es sinnvoll, einen Blick über die Grenze zu werfen und die Ausdehnung der Anwendungsgebiete der NRP mit jener der Regionalbeihilfe für Gebiete in der EU zu vergleichen.

Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (EU-Vertrag) ermöglicht den Behörden der Mitgliedstaaten, Unternehmen Beihilfen zu gewähren, um die Entwicklung der EU-Regionen mit Problemen zu fördern. Laut Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe a⁵ des EU-Vertrags sind «Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht», erlaubt. Diese Gebiete umfassen Regionen, in denen das Bruttoinlandprodukt

(BIP) pro Kopf weniger als 75% des EU-Durchschnitts beträgt. Zugleich fallen Beihilfen in äussersten Randlagen der EU unter Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe a, auch wenn das BIP pro Kopf höher als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt. Laut Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c⁶ des EU-Vertrags sind darüber hinaus Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftsgebiete möglich, die im Vergleich zum nationalen Durchschnitt benachteiligt sind. Über die Bestimmung dieser Fördergebiete entscheidet die Europäische Kommission auf Vorschlag der Mitgliedstaaten. Bei der Festsetzung dieser Gebiete werden Kriterien wie BIP, Bevölkerungsdichte und Arbeitslosenquote berücksichtigt.

Für den Zeitraum 2007 bis 2013 umfassen die von der Europäischen Kommission und den Mitgliedsstaaten vereinbarten Fördergebiete insgesamt 46,4% der Gemeinschaftsbevölkerung, wovon 32,2% nach Buchstabe a und 10,8 Gebiete nach Buchstabe c.⁷ Die in Anwendung nach Buchstabe c berücksichtigten Gebiete weisen ähnliche Merkmale auf wie die Anwendungsgebiete der NRP. Die prozentuale Abdeckung der Bevölkerung ist somit sehr ähnlich.

Fazit und Ausblick

Die Abgrenzung der Anwendungsgebiete spielt bei der Umsetzung der Steuererleichterungen eine zentrale Rolle, da sich der Perimeter auf die Zahl der Anträge auswirkt. Gemessen an der Bevölkerungsabdeckung ergeben die Anwendungsgebiete der EU und der Schweiz ähnliche Werte. Die gegenwärtig geltenden Fördergebiete beschränken sich grösstenteils auf ländliche Gebiete und Berggebiete, die für die Ansiedlung von Unternehmensprojekten im Sinne von Artikel 12 BRP insgesamt eher wenig geeignet sind. Im Rahmen der Evaluation der NRP soll deshalb in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen die Zweckmässigkeit des bestehenden Perimeters überprüft werden. ■

5 Art. 107 Abs. 3 Punkt a) des EU-Vertrags: «Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.»

6 Art. 107 Abs. 3 Punkt c) des EU-Vertrags: «Als mit dem Binnenmarkt vereinbar können angesehen werden: Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.»

7 Staatliche Beihilfen: Kommission erlässt neue Leitlinien für Regionalbeihilfen für die Jahre 2007–2013. 22. Dezember 2005.