

Sitzung vom 5. März 2013

**225. Interpellation (Transparenz bei Steuerprivilegien
für Unternehmen)**

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, hat am 21. Januar 2013 folgende Interpellation eingereicht:

«Ich habe der Kommission versprochen, dass wir die Fälle, die nach diesem Paragraphen abgehandelt werden, jeweils im Geschäftsbericht aufführen werden.» So äusserte sich der damalige Finanzdirektor, Regierungsrat Eric Honegger, anlässlich der Beratung des Steuergesetzes in der Kantonsratssitzung vom 2. September 1996.

Die Steuererleichterungen für neu gegründete oder neu zugezogenen Unternehmen gemäss §§ 15 und 62 StG, auf die sich dieses Transparenz-Versprechen bezog, sucht man seit ihrer Einführung 1999 jedoch vergeblich in den besagten Geschäftsberichten. Der Regierungsrat versteckt sich in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 256/2012 dabei hinter dem Steuergeheimnis. Dieses würde angesichts der geringen Fallzahlen verletzt, wenn gegenüber der Öffentlichkeit transparent Rechenschaft über die Praxis zu diesem Steuerprivileg abgelegt würde, weil Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen möglich wären. Das Steuergeheimnis galt allerdings bereits 1996.

Dieses Versteckspiel und die fehlende Transparenz über Steuerabkommen mit einzelnen Unternehmen tragen kaum zur Förderung der allgemeinen Steuermoral bei – aus Firmenperspektive insbesondere in Bezug auf die Gleichbehandlung der Konkurrenten: Die Steuererleichterungen nach den §§ 15 und 62 StG stellen eine indirekte Subventionierung einzelner Unternehmen dar. Der Regierungsrat weist in seiner Antwort selbst auf die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Wettbewerbsneutralität hin. Deren Einhaltung ist schon von Verfassung wegen geboten.

Ich bitte den Regierungsrat daher um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Hat sich die Rechtslage in puncto Steuergeheimnis nach Auffassung des Regierungsrates seit 1996 verändert? Wenn nicht, ging man bei der Schaffung dieser Privilegierung von einer massenweisen Gewährung solcher Steuererleichterungen aus?

2. Wie viele Fälle müssten nach Auffassung des Regierungsrates vorliegen, damit trotz Steuergeheimnis Transparenz nach Branchen sowie zum Nutzungsverlauf seit Einführung (Angaben nach Jahren) geschaffen werden könnte?
3. Ist der Regierungsrat bereit, auf geeignetem Weg die Voraussetzungen für Transparenz im Bereich der Steuererleichterungen für Unternehmen zu schaffen?

Nachfragen zu KR-Nr. 256/2012:

4. Die Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden für die Jahre 1999 bis und mit 2009 beziffert der Regierungsrat auf total 113 Mio. Franken. Wie verteilt sich dieser Betrag auf Gewinn- und Kapitalsteuer?
5. Gemäss Antwort auf die Interpellation KR-Nr. 357/2005 («Steuerprivilegien als Standortfaktor») vom Februar 2006 wurden die Steuerausfälle im Vergleich mit der ordentlichen Veranlagung erst ab dem Steuerjahr 2003 erhoben. Auf welcher Basis kann der Regierungsrat die Steuerausfälle für den ganzen Zeitraum seit Einführung 1999 präzise auf 113 Mio. Franken beziffern? Und warum war das 2006 noch nicht möglich?
6. Laut der genannten Interpellationsantwort kamen per Ende 2005 insgesamt 16 Unternehmen in den Genuss von Steuererleichterungen. Für das Kalenderjahr 2012 weist der Regierungsrat sechs Unternehmen aus. Lässt dies berechtigterweise den Schluss zu, die Nutzung solcher Steuerprivilegien sei abnehmend bis auslaufend?
7. Die Antwort zu Frage 5 in KR-Nr. 256/2012 lässt sich mehrdeutig lesen («in der Regel»). Darum zur Klärung: Wurden im Kanton Zürich jemals Steuererleichterungen an Gesellschaften gewährt, die nach §§ 73 und 74 StG als Holding-, Domizil-, gemischte Gesellschaft besteuert wurden/werden, ja oder nein? Falls ja, in welchem/n Jahr/en?
8. Gegenüber der NZZ, Ausgabe vom 19. Oktober 2007, nannte das Generalsekretariat der Finanzdirektion die Zahl von 4'500 neuen Arbeitsplätzen (auf Basis der Businesspläne). Für das Kalenderjahr 2009 weist der Regierungsrat 4'800 Arbeitsplätze aus (Antwort 3 in KR-Nr. 256/2012). Sind das ebenfalls Businessplan-Angaben, oder wird regelmässig die tatsächliche Zahl erhoben? Wie hat sich die Arbeitsplatzzahl seit dem Kalenderjahr 2009 entwickelt?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Gesetz über die direkten Steuern vom 8. Juli 1951 war das Steuergeheimnis wie folgt geregelt:

«§ 82. Die Mitglieder, Beamten und Angestellten der Steuerbehörden und amtlich bestellte Sachverständige sind verpflichtet, über die zu ihrer Kenntnis gelangten Verhältnisse der Steuerpflichtigen sowie über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen zu bewahren und Dritten keine Einsicht in die Steuerakten zu gewähren.

Die Finanzdirektion ist befugt, Verwaltungsbehörden und Gerichten Steuerakten zu öffnen oder Mitglieder, Beamte und Angestellte der Steuerbehörden und amtlich bestellte Sachverständige zur Auskunft gegenüber Verwaltungsbehörden und Gerichten zu ermächtigen, soweit die Bekanntgabe im öffentlichen Interesse geboten ist. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wird nach den Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches bestraft.»

Im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1), das seit dem 1. Januar 1999 in Kraft ist, ist das Steuergeheimnis wie folgt geregelt:

«§ 120. Amtsgeheimnis

¹ Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern.

² Eine Auskunft, einschliesslich der Öffnung von Akten, ist zulässig, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons gegeben ist. Fehlt eine solche Grundlage, ist eine Auskunft nur zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse geboten ist. Über entsprechende Begehren entscheidet die Finanzdirektion.»

Die Bestimmung des neuen Steuergesetzes war im gleichen Wortlaut bereits im Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat vom 13. Juli 1994 vorgesehen (damals noch in § 119; Sonderdruck Seite 35, ABI 1994, 1335, S. 1369). In der Weisung führte der Regierungsrat dazu aus, dass Auskünfte aus Steuerakten nur zulässig sind, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage (beispielsweise in der Strafprozessordnung oder im AHV-Gesetz) besteht oder so weit, *wie sie gemäss geltendem Steuergesetz (§ 82 Abs. 2 StG) aufgrund einer Güterabwägung im öffent-*

lichen Interesse geboten sind. Über entsprechende Begehren entscheidet *auch inskünftig* die Finanzdirektion (Sonderdruck Seite 170, ABl 1994, S. 1504). Damit hat der Regierungsrat in der Weisung zum Ausdruck gebracht, dass mit Bezug auf das Steuergeheimnis mit der Totalrevision des Steuergesetzes keine Änderung der Rechtslage beabsichtigt war.

Am Steuergeheimnis hat auch das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) grundsätzlich nichts geändert.

Zur erwarteten Anzahl der Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen äusserte sich der Regierungsrat in der bereits genannten Weisung zum neuen Steuergesetz nicht. Er wies lediglich darauf hin, dass «es – vorab im Interesse der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen – angebracht» sei, «die an sich nicht zwingende Regelung von Art. 5 StHG» (Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; SR 642.14) «auch in das Zürcher Steuergesetz zu übernehmen», «nachdem ... praktisch alle Kantone eine solche Möglichkeit für Steuererleichterungen vorsehen» (Sonderdruck, Seite 111, ABl 1994, S. 1445).

Nach dem Inkrafttreten des Steuergesetzes vom 14. Juni 1997 am 1. Januar 1999 wurde der Anwendungsbereich der Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmungen in Absprache mit dem Regierungsrat eingeschränkt, indem für die Gewährung von Steuererleichterungen, wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 256/2012 betreffend Steuererleichterungen für Unternehmen: Praxis und Nutzen für Zürich erwähnt, nicht nur die gesetzlichen Voraussetzungen zu beachten, sondern auch die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität einzuhalten sind (vgl. Merkblatt zur Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen vom 8. April 1998, Zürcher Steuerbuch Nr. 25/500, www.steueramt.zh.ch). Diese Einschränkungen, wie auch die Auflagen, die der Regierungsrat bei der Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen immer erlässt, schliessen in einem grossen Wirtschaftskanton wie Zürich mit einer breit diversifizierten Wirtschaftsstruktur die Gewährung von zahlreichen Steuererleichterungen aus. Erst aufgrund dieser zusätzlichen Voraussetzungen bzw. Einschränkungen musste realistischerweise von einer bloss bescheidenen Anzahl an Steuererleichterungen ausgegangen werden.

Zu Frage 2:

Um zu vermeiden, dass aufgrund der Rechenschaftsablage, die der damalige Finanzdirektor in Aussicht gestellt hat, ein Rückschluss auf einzelne Unternehmen möglich ist, müssten pro Branche so viele vergleichbare Unternehmen von Steuererleichterungen profitieren, dass keine Rückschlüsse auf einzelne Unternehmen möglich sind.

Zu Frage 3:

Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 256/2012 erwähnt, ist der Regierungsrat so lange nicht berechtigt, weitergehende Auskünfte im Bereich der Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen zu erteilen, als sich deren Zahl nicht deutlich erhöht. Angesichts der Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität, die für die Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen zusätzlich zu den gesetzlichen Voraussetzungen einzuhalten sind, rechnet der Regierungsrat zurzeit nicht mit einem deutlichen Ansteigen der Zahl der Steuererleichterungen.

Zu Frage 4:

Von den gesamten Steuerausfällen von 113 Mio. Franken in den Steuerperioden 1999 bis und mit 2009 entfallen 103 Mio. Franken auf die Gewinnsteuer und 10 Mio. Franken auf die Kapitalsteuer.

Zu Frage 5:

Die Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen obliegt gemäss §§ 15 und 62 StG dem Regierungsrat, deren Vollzug dem Steueramt, das zusammen mit der Festsetzung des steuerbaren Reingewinns und des steuerbaren Eigenkapitals dieser Unternehmen auch die Einhaltung der Bedingungen für die Gewährung der Steuererleichterung gemäss Beschluss des Regierungsrates prüft.

Aufgrund der vorgenommenen Einschätzungen der Unternehmen mit Steuererleichterungen erstellt das Steueramt seit Ende 2006 alle zwei Jahre einen Vergleich zwischen den Steuerbeträgen, die sich mit und ohne Steuererleichterung ergeben. Im Zeitpunkt der Interpellation KR-Nr. 357/2005 betreffend Steuerprivilegien als Standortfaktor waren noch nicht alle Einschätzungen dieser Unternehmen bis und mit Steuerperiode 2003 vorgenommen. Darauf wurde bereits in der Beantwortung dieser Interpellation hingewiesen.

Zu Frage 6:

Aus der Tatsache, dass Ende 2005 insgesamt 16, im Kalenderjahr 2012 noch sechs Unternehmen von Steuererleichterungen profitieren, lässt sich nicht schliessen, dass das Instrument der Steuererleichterung für neu eröffnete Unternehmen «abnehmend bis auslaufend» sei, sondern lediglich, dass in den letzten Jahren weniger Antragsteller die strengen Bedingungen des Regierungsrates an die Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen erfüllten.

Zu Frage 7:

Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 256/2012 wurde erwähnt, dass der Regierungsrat den Grundsatz, dass Unternehmen, die gemäss §§ 73 und 74 StG als Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaft besteuert werden, in der Regel keine Steuererleichterungen gewährt werden, bis heute eingehalten hat. Ausnahmen von der Regel sind zwei Fälle, bei denen indessen eine sehr besondere Ausgangslage zu berücksichtigen war. Weitere Angaben dazu kann der Regierungsrat aus Gründen des Steuergeheimnisses nicht machen.

Zu Frage 8:

Bei den in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 256/2012 genannten Zahl von 4800 Arbeitsplätzen handelt es sich um Arbeitsplätze, die bezogen auf das Kalenderjahr 2009 von Unternehmen, denen bis zu diesem Zeitpunkt eine Steuererleichterung gewährt worden ist, tatsächlich geschaffen worden sind. Angaben zu den folgenden Steuerperioden liegen noch nicht vor.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi