

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. August 2013

913. Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III); Konsultation der Kantons- regierungen durch das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zum Zwischenbericht

Unter anderem aufgrund der Kritik, welche die EU seit Februar 2007 an den speziellen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften übt, hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bereits im Dezember 2008 mit der Ausarbeitung einer Vorlage für eine Unternehmenssteuerreform III (USR III) beauftragt. Da die darin vorgesehenen Massnahmen nicht ausgereicht haben, um die internationale Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung wieder herzustellen, und weil sich die Kritik aus dem Ausland weiter verschärft hat, hat das EFD mit Verfügung vom 1. Oktober 2012 eine paritätische Projektorganisation Unternehmenssteuerreform III (PO USR III) von Bund und Kantonen eingesetzt, die Vorschläge zur Anpassung des Unternehmenssteuersystems unter den Aspekten internationale Akzeptanz, steuerliche Wettbewerbsfähigkeit (im Standortwettbewerb) und fiskalische Ergiebigkeit zu erarbeiten hat. Soweit die Massnahmen finanzielle Auswirkungen zeitigen, sind ausserdem Anpassungen am Ressourcenausgleich des neuen Finanzausgleichs und zum Ausgleich zwischen Bund und Kantonen und zwischen den einzelnen Kantonen sowie Massnahmen zur Gegenfinanzierung möglicher Mehrbelastungen des Bundes vorzuschlagen.

Am 7. Mai 2013 hat das politische Steuerungsorgan der PO USR III zuhanden des EFD einen Zwischenbericht (Zwischenbericht USR III) verabschiedet, der vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und am 17. Mai 2013 von der Vorsteherin des EFD der Öffentlichkeit vorgestellt worden ist. Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Konsultation von Kantonen und Wirtschaft sowie der weiteren internationalen Entwicklungen wird die PO USR III die steuer- und finanzpolitischen Massnahmen weiter konkretisieren. Gemäss Zwischenbericht soll der Bundesrat das EFD sodann beauftragen, Ende 2013 oder Anfang 2014 ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

Eine erste Konsultation der Kantone ist über die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erfolgt. Mit Schreiben vom 18. Juni 2013 unterbreitet die Vorsteherin des EFD den Zwischenbericht USR III den Kantonen nun auch zur direkten Stellungnahme bis 31. August 2013.

Die Finanzdirektion hat den Regierungsrat seit April 2008 mehrmals über die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der speziellen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften für den Kanton Zürich, über die Auswirkungen bei deren Abschaffung und über mögliche Ersatzlösungen einschliesslich Senkung des Gewinnsteuersatzes informiert, letztmals am 17. Mai 2013. Dabei wurde stets betont, dass zur Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb aus Sicht der Finanzdirektion gezielte Massnahmen einer allgemeinen Gewinnsteuersenkung vorzuziehen sind. Der Regierungsrat unterstützt deshalb die im Zwischenbericht favorisierte Stossrichtung 4, wobei das Schwergewicht auf dem Element a. «Ersatz bisheriger Sonderregelungen für hochmobile Faktoren durch neue Erleichterungen für bestimmte Unternehmensaktivitäten mit einer höheren internationalen Akzeptanz» liegen soll.

Angesichts der Rechts- und Planungsunsicherheit für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmungen, der vom Druck der EU auf die speziellen Steuerstatus ausgeht, ist in der Stellungnahme jedoch auf eine rasche Umsetzung der USR III zu drängen. Die Anwendungsmöglichkeiten der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer sollen eng und die Handhabung in der Praxis einfach ausgestaltet werden. Im Schlussbericht der PO USR III sollen die beiden Instrumente so weit konkretisiert werden, dass die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die Kantone geschätzt werden können. Weiter ist auf die verbindliche Regelung der Ersatzmassnahmen im StHG und auf die Schätzung der finanziellen Auswirkungen für Bund und die einzelnen Kantone durch den Bund hinzuwirken. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die in Diskussion stehenden Massnahmen zur Vermeidung eines Wegzugs der bisherigen Gesellschaften mit speziellem Steuerstatus sich im Kanton Zürich auch auf die ordentlich besteuerten Gesellschaften auswirken werden. Daher erwartet auch der Kanton Zürich vom Bund einen namhaften Anteil an die Deckung der Mindereinnahmen aus der USR III. Schliesslich ist zur Sicherstellung der zeitlichen Koordination der Änderungen im Steuerrecht mit der Gegenfinanzierung der Steuerausfälle und der Verteilung der Ausgleichszahlungen auf die Kantone dafür zu plädieren, dass die Änderungen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) in der gleichen Vorlage vorzusehen sind, soweit sie einen direkten Zusammenhang zur USR III haben.

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, (auch in elektronischer Form im PDF- und Word-Format an simone.bischoff@estv.admin.ch und reto.braun@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 18. Juni 2013, mit dem Sie uns um Stellungnahme zum «Zwischenbericht des Steuerungsorgans zuhanden des EFD» zu den «Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)» vom 7. Mai 2013 (Zwischenbericht USR III) ersuchen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir teilen die Überzeugung des Steuerungsorgans der Projektorganisation USR III (PO USR III), dass Änderungen von heutigen Regelungen der Unternehmensbesteuerung unumgänglich sind. Ferner unterstützen wir die im Zwischenbericht favorisierte Stossrichtung 4, wobei das Schwergewicht auf dem Element a. «Ersatz bisheriger Sonderregelungen für hochmobile Faktoren durch neue Erleichterungen für bestimmte Unternehmensaktivitäten mit einer höheren internationalen Akzeptanz» liegen soll. Schliesslich sind wir damit einverstanden, dass neue Sonderregelungen keine Elemente des «ring-fencing» enthalten, nicht auf eine internationale Nichtbesteuerung abzielen, steuersystematisch begründbar sind und nachweislich in mindestens einem EU-Mitgliedstaat angewendet werden.

Aus dieser Sicht können die Einführung von Lizenzboxen, wie sie in verschiedenen EU-Staaten verbreitet sind, und der zinsbereinigten Gewinnsteuer sowie die Anpassung des Beteiligungsabzugs, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Konzernfinanzierung auch aus Sicht des Kantons Zürich weiterverfolgt werden. Ob diese Massnahmen hinsichtlich Standortattraktivität, internationaler Akzeptanz und ausreichender fiskalischer Ergiebigkeit zweckmässig sind, können wir aber erst endgültig beurteilen, wenn die Ausgestaltung und die Wirkung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer sowie die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die einzelnen Kantone bekannt sind. Entsprechend beschränken sich unsere Hinweise auf den derzeitigen Kenntnisstand, wie er im Zwischenbericht USR III wiedergegeben ist:

- Es ist wichtig, dass die Rechts- und Planungsunsicherheit für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmungen, die vom Druck der EU auf die speziellen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften ausgeht, rasch beseitigt und am Zeitplan, wie er im Zwischenbericht USR III in Aussicht gestellt worden ist, festgehalten wird.
- Die Anwendungsmöglichkeiten der Lizenzbox sollen eng ausgestaltet und auf mobile und gewinnintensive Gesellschaften ausgerichtet werden, die in der Schweiz eine hohe Wertschöpfung erbringen. In Anlehnung an den Vorschlag des Kantons Basel-Stadt bedeutet dies, dass der Anwendungsbereich der Lizenzbox auf selbst entwickelte, erworbene und lizenzierte Patente und Verfahren von Gesellschaften beschränkt werden soll, die in der Schweiz massgebliche Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten ausüben. Lizenzentgelte aus nicht patentierbaren immateriellen Gütern, denen nachweislich eine hohe Innovationstätigkeit zugrunde liegt, sowie aus Produktmarkenrechten, deren Wert massgeblich auf Innovation beruht, können in den Anwendungsbereich der Lizenzbox fallen.
Da die Lizenzbox nicht nur für Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus, sondern auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften angewendet werden soll, ist der Frage der Besteuerung stiller Reserven in Immaterialgüterrechten, die in der Lizenzbox inskünftig vermindert besteuert werden, besondere Beachtung zu schenken.
- Die zinsbereinigte Gewinnsteuer soll auf schweizerische Finanzgesellschaften und Zweigniederlassungen ausländischer Finanzgesellschaften ausgerichtet und so gestaltet werden, dass sie mit Bezug auf die Deklaration und Veranlagung einfach zu handhaben ist. Grundlage für die Berechnung des Zinsabzugs auf Eigenkapital soll die steuerlich massgebende Bilanz der Gesellschaft sein.
- Die Gestaltung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer soll bereits im Schlussbericht der PO USR III so weit konkretisiert werden, dass auch die finanziellen Auswirkungen für den Bund und die einzelnen Kantone geschätzt werden können.
- Die Grundzüge der speziellen Steuerstatus und des Beteiligungsabzugs sind heute in Art. 28 StHG für die Kantone verbindlich geregelt. Dieses Ausmass an formeller Harmonisierung soll auch für die Lizenzbox, die zinsbereinigte Gewinnsteuer und die Änderungen am Beteiligungsabzug beibehalten werden. Das bedeutet, dass zumindest die Grundzüge dieser Massnahmen im StHG für die Kantone verbindlich zu regeln sind. Zusätzlich, auch als Zeichen an die EU, soll die Einführung von Mindestbesteuerungsquoten auf dem Ergebnis aus der Bewirtschaftung von Immaterialgütern geprüft werden.

- Zur Prüfung der Vereinbarkeit der kantonalen Steuergesetze und Veranlagungspraxen mit dem StHG erachten wir die Wiederaufnahme der Diskussion über die Einsetzung einer Kontrollkommission auf der Grundlage des «2. Berichts der Expertenkommission Um- und Durchsetzung der Steuerharmonisierung» vom 16. März 2008 auch im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Regeln der Unternehmensbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen und in der Veranlagungspraxis als notwendig.
- Zur Vermeidung von unterschiedlichen Verlautbarungen im politischen Prozess von Bund und Kantonen sollen die Mindereinnahmen, die sich aus der Einführung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer ergeben, vom Bund bereits im Schlussbericht der PO USR III für den Bund selbst und für alle Kantone nach der gleichen Methode und gestützt auf die gleichen Datengrundlagen geschätzt werden, so, wie dies im Nachhinein auch für die Mindereinnahmen aus der Einführung des Kapitaleinlageprinzips aus der Unternehmenssteuerreform II erfolgt ist.
- Als Folge der Abschaffung der speziellen Steuerstatus ist damit zu rechnen, dass relevante Kantone ihre Gewinnsteuersätze senken werden. Damit verschlechtert sich die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb nicht nur für Gesellschaften, die bisher mit einem speziellen Steuerstatus besteuert wurden, sondern auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften. Wenn, als Folge dieser Entwicklung in anderen Kantonen, auch der Kanton Zürich den Gewinnsteuersatz senken muss, stehen die damit verbundenen Steuerausfälle in direktem Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III. Daher sollen zumindest in einer Übergangsphase gezielte Massnahmen nicht nur für Kantone, die durch die Abschaffung der besonderen Steuerstatus besonders betroffen sind, geprüft werden, sondern auch für jene Kantone, die ihre Sätze für die Gewinnsteuer senken müssen, soweit dies durch die Unternehmenssteuerreform III notwendig ist.
- Durch die Änderungen im StHG werden Anpassungen im Ressourcenausgleich des bestehenden Finanzausgleichs notwendig sein. Außerdem stehen zumindest in einer Übergangsphase gezielte Massnahmen zur Unterstützung besonders betroffener Kantone zur Diskussion. Der direkte Zusammenhang der Änderungen im StHG und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2) rechtfertigt die Behandlung in der gleichen Vorlage.

– 6 –

Wir erwarten vom Bund, dass zum Schlussbericht der PO USR III erneut eine Konsultation der einzelnen Kantone erfolgen wird.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi