

Sitzung vom 30. November 2016

**1157. Dringliche Anfrage (Unternehmenssteuerreform III –
Noch offene Fragen sowie weitere Informationen zu Unternehmen
mit speziellem Steuerstatus im Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Tobias Langenegger, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Daniel Sommer, Affoltern a. A., haben am 7. November 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Am 5. November 2012 reichte Ralf Margreiter zwei Anfragen (KR-Nr. 320/2012 «EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Politisches» und KR-Nr. 321/2012 «EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Zahlenteil») ein. Dazumal wurden die Fragen 6–9 der Anfrage KR-Nr. 230/2012 sowie die Fragen 2–4 und 7–9 der Anfrage KR-Nr. 231/2012 aus Rücksichtnahme auf die laufenden Verhandlungen des Bundes mit der EU im Steuerstreit nicht beantwortet. Unterdessen wurde der Steuerstreit mit der EU durch die Massnahmen der Unternehmenssteuerreform III (USR III) beigelegt und der Finanzdirektor hat am 30. Juni 2016 die Eckwerte für die Umsetzung der USR III für den Kanton Zürich kommuniziert. Entsprechend sollen die Antworten auf gewisse Fragen von Ralf Margreiter aus dem Jahre 2012 nun öffentlich gemacht werden, da sie wichtige Fakten für die Diskussion über die Umsetzung der USR III im Kanton Zürich enthalten. Ergänzend zu gewissen Fragen von Ralf Margreiter stellen wir noch zwei neue Fragen, welche für die Einschätzung der Auswirkungen der USR III auf die einzelnen Gemeinden von Bedeutung sind. Der besseren Übersicht halber wurden die dannzumaligen Positionsziffern in die nun neue Nummernfolge integriert.

1. Wie würde sich nach den aktuellsten verfügbaren Zahlen das Staatssteueraufkommen der bislang besonders besteuerten Unternehmen bei einer simplen Abschaffung der speziellen Steuerstatus und ohne weitere Änderungen entwickeln, wenn
 - (a) gar keines,
 - (b) die Hälfte,
 - (c) all diese Unternehmen den Kanton Zürich verlassen würden (jeweils gemessen am Steueraufkommen)?
2. Auf welche Summe beliefen sich die ausgewiesenen jährlichen Gesamtgewinne (inkl. Gewinne aus dem Ausland gemäss Statistik der ESTV) aller Unternehmen im Kanton Zürich von 2010 bis 2015?

3. Wie viel dieser Gewinne entfiel pro Jahr auf die Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften gemäss §§ 73 und 74 Steuergesetz (nominal und in Prozenten)?
4. Welcher Anteil der Gewinne von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften wurde jeweils steuerlich veranlagt (nominal und in Prozenten)?
5. Wie hoch waren das gesamte jährliche Gewinnsteueraufkommen sowie der jeweilige Anteil der Unternehmen mit speziellem Steuerstatus (separat nach Staatssteuer und Anteil direkte Bundessteuer) von 2010 bis 2015?
6. Wie hoch waren das gesamte jährliche Kapitalsteueraufkommen sowie der jeweilige Anteil der Unternehmen mit speziellem Steuerstatus von 2010 bis 2015?
7. Welchen Anteil an Gewinn- und Kapitalsteueraufkommen erbringen die wichtigsten fünf bzw. die wichtigsten zehn Prozent der Holdinggesellschaften gemessen am Total aller im Kanton Zürich besteuerten Holdinggesellschaften von 2010 bis 2015? Wie viele dieser fünf bzw. zehn Prozent der Holdinggesellschaften sind «schweizerische» Gesellschaften mit einer langen Tradition im Kanton Zürich?
8. Auf welche Summe beliefen sich die ausgewiesenen jährlichen Gesamtgewinne (inkl. Gewinne aus dem Ausland gemäss Statistik der ESTV) sowie das Gewinnsteueraufkommen der Unternehmen mit speziellen Steuerstatus (Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften gemäss §§ 73 und 74 Steuergesetz) und wie viele Gewinn- und Kapitalsteuern (Staatssteuern) zahlten diese, aufgeschlüsselt nach Gemeinden im Kanton Zürich für die Jahre 2010 bis 2015?
9. Wie viele Unternehmen mit speziellem Steuerstatus gibt es im Kanton Zürich, aufgeschlüsselt nach Gemeinden für die Jahre 2010 bis 2015? Wie hoch ist der jeweilige Anteil dieser an allen juristischen Personen, aufgeschlüsselt nach Gemeinde für die Jahre 2010 bis 2015?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Tobias Langenegger, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Daniel Sommer, Affoltern a. A., wird wie folgt beantwortet:

Mit den zwei Anfragen KR-Nr. 320/2012 betreffend EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Politisches und KR-Nr. 321/2012 betreffend EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Zahlenteil wurde der Regierungsrat um An-

gaben zur Bedeutung der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus auf das Staatssteueraufkommen und zur Entwicklung des Staatssteueraufkommens bei einer blossen Abschaffung der speziellen Steuerstatus und ohne weitere Änderungen des Unternehmenssteuerrechts ersucht. In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 320/2012 legte der Regierungsrat dar, dass die Auswirkungen auf das Steueraufkommen der Kantone Gegenstand von Abklärungen in der gemeinsamen Projektorganisation des Bundes und der Kantone sind und dass es aus innen- und aussenpolitischen Gründen derzeit nicht angezeigt sei, die Einschätzungen der Ausfälle in einzelnen Kantonen und deren Auswirkungen auf die NFA öffentlich zu machen.

Mit Beschluss Nr. 629/2916 legte der Regierungsrat die Eckwerte für die Umsetzung des Unternehmenssteuerreformgesetzes III (URSG III) fest und eröffnete am 29. November 2016 eine Vernehmlassung zum Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes betreffend Umsetzung der USR III. Mit der Vernehmlassung sind auch die Schätzungen über die finanziellen Auswirkungen der USR III auf den Kanton, die Städte und Gemeinden offengelegt worden.

Zunächst ist auf die Methodik zur Schätzung der finanziellen Auswirkungen der USR III auf den Kanton und die Gemeinden hinzuweisen. Bekanntlich müssen die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften, die entweder keine oder eine stark herabgesetzte Besteuerung der Gewinne vorsehen, auf Druck des Auslandes abgeschafft werden. Am 17. Juni 2016 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III; BBl 2016, 4937) verabschiedet. Dieses sieht einerseits die Aufhebung der Bestimmungen über die kantonalen Steuerstatus (Art. 28 Abs. 2–4 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG; SR 642.14]) vor, zur Aufrechterhaltung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und Sicherung des Steuersubstrats andererseits aber auch Ersatzmassnahmen wie die Einführung der Patentbox, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen und eine zinsbereinigte Gewinnsteuer. Zahlreiche Bestimmungen des USRG III, namentlich die Aufhebung der Privilegien für Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus, sind für die Kantone voraussichtlich bis am 1. Januar 2019 obligatorisch umzusetzen. Gegen das USRG III wurde jedoch das Referendum ergriffen. Die Referendumsabstimmung findet am 12. Februar 2017 statt.

Im Kanton Zürich machen die Steuererträge der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften rund 20% an den gesamten Steuererträgen aus. Von sämtlichen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften werden rund 3% als Holding-, Domicil- oder gemischte Gesellschaft besteuert. Gestützt auf die aus den Datenmeldungen für die Berechnung des NFA-Ressourcenpotenzials der Jahre 2011–2013 hochgerechneten Erträge entfallen von den gesamten Einnahmen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer und dem Anteil des Kantons aus der direkten Bundessteuer juristischer Personen 89% auf ordentlich besteuerte Gesellschaften und 11% auf Gesellschaften mit einem kantonalen Steuerstatus.

Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus haben im Kanton Zürich nicht nur mit Bezug auf ihr Steuerpotenzial eine Bedeutung, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Sie unterhalten rund 6000 qualifizierte Arbeitsplätze, sind wirtschaftlich und beteiligungsmässig oft mit ordentlich besteuerten Unternehmen verbunden und beanspruchen umfangreiche Finanz- und Beratungsleistungen. Wenn diese Statusgesellschaften infolge Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen in andere Kantone oder in das Ausland wegziehen, hätte dies nicht nur Auswirkungen auf andere, ordentlich besteuerte Unternehmungen im Kanton, sondern auch auf die Anzahl der Arbeitsplätze. Dies wiederum würde zu weiteren Steuerausfällen des Kantons, der Städte und der Gemeinden führen.

Dies führt dazu, dass bei der Schätzung der Mindereinnahmen aus der Umsetzung des USRG III im Kanton nicht davon ausgegangen werden kann, dass der bisherige Bestand an Unternehmen im Kanton und auch deren Steuersubstrat erhalten bleiben. Aus diesem Grund können die Steuereinnahmen nicht statisch aufgrund des bisherigen Gewinn- und Eigenkapitalpotenzials nach den geänderten Bestimmungen im Steuerrecht neu berechnet werden. Daher ist im Rahmen einer dynamischen Betrachtung zu berücksichtigen, dass die Mindereinnahmen davon abhängen, wie die Massnahmen des StHG, die für die Kantone obligatorisch sind oder von ihnen freiwillig umgesetzt werden, wirken, wie die Unternehmen auf die vorgesehenen steuerlichen Massnahmen durch Wahl ihres Standortes und Strukturierung ihrer Aktivitäten reagieren und wie sich die Arbeitnehmenden dieser Unternehmen verhalten. Dies hängt wesentlich davon ab, wie sich das steuerliche Umfeld an massgeblichen Konkurrenzstandorten im In- und Ausland verändert. Dieses wiederum wird durch die internationalen Standards zur Unternehmensbesteuerung beeinflusst, die sich zurzeit äusserst dynamisch entwickeln. Daher lässt sich nicht vermeiden, dass für die Schätzungen von zahlreichen Annahmen ausgegangen werden muss. Aus diesem Grund hat bereits der Bund die finanziellen Auswirkungen zur Festlegung des Volumens seiner Aus-

gleichleistung an die Kantone in seiner Botschaft vom 5. Juni 2015 gestützt auf zahlreiche Annahmen zu den genannten Einflussfaktoren geschätzt (Botschaft zur USR III, BBl 2016, 5108 f.). Auch der Regierungsrat hat die Mindereinnahmen aus der Umsetzung der USR III im kantonalen Recht mit einem Modell von BAKBASEL, das diese Einflussfaktoren einbezieht, geschätzt, jedoch darauf hingewiesen, dass diese Schätzungen von zahlreichen Annahmen abhängen, die sich nicht vermeiden lassen.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die USR III nicht nur Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus hat, sondern auch auf jene von ordentlich besteuerten Gesellschaften. Da zahlreiche Kantone beabsichtigen, zur Erhaltung ihrer Standortattraktivität in ihrem kantonalen Recht, ergänzend zur Umsetzung des URSG III, auch die Sätze für ihre Gewinnsteuer zum Teil sehr deutlich zu senken, ist davon auszugehen, dass sich die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften verschlechtern wird. Selbst unter Berücksichtigung der ausgezeichneten nicht-steuerlichen Standortfaktoren des Kantons soll deshalb der Steuersatz für die Gewinnsteuer im Kanton Zürich von 8,0% auf 6,0% gesenkt werden. Damit soll vermieden werden, dass sich der Abstand zu anderen Kantonen zu stark vergrössert. Das Modell von BAKBASEL, das den Schätzungen des Regierungsrates zugrunde liegt, trägt auch diesem Effekt Rechnung.

Wie mit RRB Nr. 629/2016 in Aussicht gestellt wurde, ist zusammen mit der Vernehmlassung auch die Studie von BAKBASEL, die den Schätzungen des Regierungsrates zugrunde liegt, auf der Website des kantonalen Steueramtes (www.steueramt.zh.ch) veröffentlicht. Grundlage für die Schätzungen der Mindereinnahmen von BAKBASEL bildet das auf das Jahr 2016 hochgerechnete Gewinn- und Kapitalsteuerepotenzial aus den Datenmeldungen für den Ressourcenausgleich des NFA aus dem Bemessungsjahr 2013. Im Anhang 8 dieser Studie sind alle Annahmen und Parameter, welche die Schätzung der Mindereinnahmen beeinflussen, dargestellt (Tabellen 8–1 bis 8–10).

Gestützt auf das Modell von BAKBASEL sind die Auswirkungen auf die Gewinnsteuereinnahmen von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus und von ordentlich besteuerten Gesellschaften sowie auf die Einnahmen aus der Einkommenssteuer von natürlichen Personen unter Einbezug zahlreicher Einflussfaktoren, denen allerdings unvermeidbare Annahmen zugrunde liegen, zusammen mit den Auswirkungen auf den kantonalen Finanzausgleich auf den Kanton und die fünf meistbetroffenen Städte und Gemeinden in der Vernehmlassungsvorlage umfassend dargestellt. Ausserdem ist eine Tabelle, auf der die Auswirkungen auf die ein-

zelnen Gemeinden des Kantons Zürich gemäss Schätzungen bzw. Berechnungen von BAKBASEL und des Gemeindeamtes dargestellt sind, auf der Website des kantonalen Steueramtes (www.steuern.ch) veröffentlicht worden. Durch die grosse Abhängigkeit von den zugrunde liegenden Annahmen sind die Schätzungen der Mindereinnahmen aber mit Vorsicht zu betrachten. Anpassungen an den Schätzungen werden sich im weiteren Verlauf der Arbeiten zur Umsetzung der USR III im Kanton unter anderem aus der laufenden Aktualisierung der verfügbaren Daten zum Steuerpotenzial der Unternehmen und der Steuersätze für die Gewinnsteuer in anderen Kantonen ergeben.

Angeichts der methodischen Schwächen einer statischen Schätzung der Mindereinnahmen aus der USR III im Kanton und der umfassenden Darstellung der finanziellen Auswirkungen sämtlicher Effekte aus der USR III auf die Einnahmen des Kantons, der Städte und der Gemeinden ist es nicht möglich und auch nicht sachdienlich, weitere Angaben und Grundlagen zur Besteuerung von Gesellschaften für eine statische Schätzung der Mindereinnahmen, wie sie in der dringlichen Anfrage gefordert werden, zu erheben bzw. diese zu veröffentlichen. Aus diesem Grund können einzelne Fragen, insbesondere Frage 1, nicht beantwortet werden. Zu den übrigen Fragen kann, soweit dies möglich ist, Folgendes ausgeführt werden:

Zu Fragen 2–4:

Das Steuerpotenzial für die Gewinnsteuer von ordentlich besteuerten juristischen Personen und von solchem mit kantonalem Steuerstatus (alle Gesellschaften mit Status als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaft) kann dem Bericht der eidgenössischen Finanzverwaltung für die Stellungnahme der Kantone zum Finanzausgleich 2017 zwischen Bund und Kantonen (Tabellen 5a und 5b) entnommen werden (www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html). Die öffentliche Bekanntgabe der Aufteilung des Steuerpotenzials der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus auf Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften würde der Veröffentlichungspraxis der eidgenössischen Finanzverwaltung zum Potenzial aus der Besteuerung von Unternehmen für den Ressourcenausgleich des NFA, die auch dem Druck des Auslandes auf die Regeln der schweizerischen Unternehmensbesteuerung Rechnung trägt, widersprechen. So hat denn auch der Bund in seiner Botschaft zum USRG III darauf verzichtet, diese Aufteilung bekannt zu geben, und sich auf die Angabe der geschätzten jährlichen Gewinnsteuereinnahmen aller Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus beschränkt (Botschaft zur USR III, BBl 2016, 5087).

Zu Fragen 5–7:

Im Kanton Zürich erfolgt der Bezug der Staats- und Gemeindesteuern durch die Gemeinden. Diese unterscheiden zwar zwischen natürlichen und juristischen Personen, bei Letzteren zusätzlich zwischen Gewinn- und Kapitalsteuern. Eine weitere Aufteilung der Einnahmen von juristischen Personen auf ordentlich besteuerte Gesellschaften und solche mit Status als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften erfolgt jedoch nicht. Daher stehen die Grundlagen zur Beantwortung der Fragen 5–7 nicht zur Verfügung.

Gestützt auf die aus den Datenmeldungen für die Berechnung des NFA-Ressourcenpotenzials der Jahre 2011–2013 hochgerechneten Erträge kann jedoch geschätzt werden, dass von den gesamten Einnahmen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer und dem Anteil des Kantons aus der direkten Bundessteuer juristischer Personen 89% auf ordentlich besteuerte Gesellschaften und 11% auf die rund 1230 Holding-, 300 Domizil- und 320 gemischten Gesellschaften (Stand 2013) entfallen. Diese generieren über mehrere Jahre betrachtet rund 6% der Gewinnsteuer- und 19% der Kapitalsteuererträge.

Zu Fragen 8 und 9:

Aus den bereits bei der Beantwortung der Fragen 2–4 genannten Gründen können auch die Fragen 8 und 9 nicht beantwortet werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi