

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. November 2017

1069. Steuervorlage 17 (SV17), Vernehmlassung

1. Ausgangslage im Bund

Am 17. Juni 2016 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III; USRG III) beschlossen. Gegen das USRG III wurde erfolgreich das Referendum ergriffen. Mit einem Mehr von 59% haben die Stimmberechtigten der Schweiz das URSG III am 12. Februar 2017 abgelehnt. Im Kanton Zürich betrug der Anteil an Nein-Stimmen 62,5%.

An seiner Sitzung vom 22. Februar 2017 hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) beauftragt, die inhaltlichen Eckwerte für eine neue Steuervorlage (Steuervorlage 17; SV17) bis spätestens im Sommer 2017 auszuarbeiten. Ziele auch der neuen Vorlage bleiben die Stärkung der Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz, die Wiederherstellung der internationalen Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung und die Sicherung der Steuereinnahmen des Bundes sowie der Kantone und ihrer Städte und Gemeinden. Die Eckwerte wurden nach Gesprächen mit Vertretenden der politischen Parteien, der Städte und Gemeinden sowie der Dachverbände der Wirtschaft und Arbeitnehmerschaft und mit Begleitung durch ein Steuerungsorgan mit Vertreterinnen und Vertretern aus vier Kantonen erarbeitet und am 9. Juni 2017 vom Bundesrat festgelegt. Dabei ist der Bundesrat im Wesentlichen den Empfehlungen des Steuerungsorgans gefolgt, hat aber den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 21,2%, wie er im USRG III und vom Steuerungsorgan vorgesehen war, auf 20,5% gesenkt.

In der Folge beauftragte der Bundesrat das EFD, eine Vernehmlassungsvorlage zur SV17 zu erarbeiten. Am 6. September 2017 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur SV17.

Im Gegensatz zur USR III erfolgt die Konkretisierung der Ersatzinstrumente für die abzuschaffenden kantonalen Steuerstatus nun in wesentlichen Teilen im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) selber. Gleichzeitig mit der SV17 wurde auch die Ausführungsverordnung über die ermässigte Besteuerung von Gewinnen aus Patenten und vergleichbaren Rechten und die Änderungen der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV; SR 613.21) in die Vernehmlassung geschickt.

2. Vergleich USR III – SV17

Wie die USR III enthält auch die SV17 einige Bestimmungen, die gleichermaßen bei der Gewinnsteuer der direkten Bundessteuer und den Gewinnsteuern der Kantone zur Anwendung gelangen. Daneben sind verschiedene Bestimmungen für die Kantone vorgesehen, die teils obligatorisch in das kantonale Recht zu übernehmen, teils aber fakultativ ausgestaltet sind. Der Vergleich stellt sich wie folgt dar:

2.1 Massnahmen für Bund und Kantone gemeinsam

| USR III | SV17 |
|---|--|
| Aufdeckung stiller Reserven bei Zuzug aus dem Ausland, Wegzug in das Ausland auf Vermögenswerten | Aufdeckung stiller Reserven bei Zuzug aus dem Ausland, Wegzug in das Ausland auf Anlagevermögen, Betrieben, Teilbetrieben und Funktionen (ohne Umlaufvermögen) |
| Zinsbereinigte Gewinnsteuer – Bund obligatorisch – Kantone fakultativ, unter der Voraussetzung minimaler Teilbesteuerung der Dividenden von 60% | – |
| Vereinheitlichung Methode und Erhöhung Satz Teilbesteuerung Dividenden – Bund wie bisher – Kantone minimal 60% als Voraussetzung zur Einführung zinsbereinigte Gewinnsteuer | Vereinheitlichung Methode und Erhöhung Teilbesteuerung Dividenden (für Kantone obligatorisch) – Bund 70% – Kantone minimal 70% |
| – | Vermögensertrag aus Transponierung: – Aufhebung der minimalen Qualifikationsquote von 5% – Anpassung der Steuerfolge an die Bestimmungen zum Kapitaleinlageprinzip |
| Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung | Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung |
| Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 21,2% | Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf 20,5% |
| Anpassungen am Ressourcenausgleich NFA | Anpassungen am Ressourcenausgleich NFA |

Im Gegensatz zur USR III sind infolge Verzichts auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer bei der direkten Bundessteuer in der SV17 keine steuersenkenden Massnahmen mehr vorgesehen.

2.2 Massnahmen auf kantonaler Ebene

| USR III | SV17 |
|---|---|
| Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften | O Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften |
| Aufdeckung stiller Reserven bei Verlust des kantonalen Steuerstatus | O Aufdeckung stiller Reserven bei Verlust des kantonalen Steuerstatus |
| Patentbox: – Gemäss Ausführungsvorschriften Bundesrat nach internationalen Standards – Maximale Entlastung 90% | O Patentbox: – Nach internationalen Standards; Konkretisierung im StHG – Ohne urheberrechtlich geschützte Software – Ohne nicht patentgeschützte Erfindungen von KMU – Maximale Entlastung 90% |
| Zusätzliche Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen – Gemäss Ausführungsvorschriften Bundesrat – Beschränkt auf Inland – Bei Auftragsforschung Auftraggeber abzugsberechtigt – Maximaler Zuschlag 50% | F Zusätzliche Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen – Konkretisierung im StHG – Beschränkt auf Inland – Auf Basis Personalaufwand mit Zuschlag – Bei Auftragsforschung Auftraggeber abzugsberechtigt – Bei Auftragsforschung ohne Gewinnzuschlag beim Auftraggeber – Maximaler Zuschlag 50% |
| Gesamtentlastungsbegrenzung – Maximale Entlastung aus Ersatzinstrumenten 80% – Einbezug Abschreibungen auf aufgedeckten stillen Reserven nach bisheriger Praxis – Kein Einbezug Sondersteuer bei Statusverlust | O Gesamtentlastungsbegrenzung – Maximale Entlastung aus Ersatzinstrumenten 70% – Einbezug Abschreibungen auf aufgedeckten stillen Reserven nach bisheriger Praxis – Kein Einbezug Sondersteuer bei Statusverlust |
| Erleichterungen bei der Kapitalsteuer auf – Beteiligungsrechte – Patente und vergleichbare Rechte – Konzerndarlehen | F Erleichterungen bei der Kapitalsteuer auf – Beteiligungsrechte – Patente und vergleichbare Rechte |
| – | F Vorzeitige Anwendung Sondersatzlösung für stille Reserven aus der Zeit der Statusbesteuerung |
| – | O Berücksichtigung der Städte und Gemeinden |
| – | O Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen |

O: Für die Kantone obligatorisch
F: Für die Kantone fakultativ

Obwohl die Stimmberchtigten die USR III am 12. Februar 2017 ablehnten, sind Anpassungen am schweizerischen Unternehmenssteuerrecht weiterhin notwendig, da verschiedene Bestimmungen gegen internationale Standards verstossen. Auch soll die Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen rasch wiederhergestellt werden. Deshalb sind wesentliche Massnahmen der USR III in die SV17 übernommen worden.

Damit die Kantone ihre Steuergesetze entsprechend ihren individuellen Gegebenheiten anpassen können, sind einzelne Massnahmen auch unter der SV17 fakultativ ausgestaltet. Zudem soll den Kantonen durch Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer weiterhin – wenn auch in geringerem Umfang – finanzieller Spielraum verschafft werden, damit sie bei Bedarf ihre Steuersätze für die Gewinnsteuer senken können, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Dabei sind die Auswirkungen der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus auf die Städte und Gemeinden angemessen zu berücksichtigen.

Um der Kritik im Vorfeld der Abstimmung zur USR III Rechnung zu tragen und zur Verringerung der Mindereinnahmen sind die Ersatzmassnahmen und deren Wirkung zur Aufrechterhaltung der Standortattraktivität trotz Wegfall der kantonalen Steuerstatus wie folgt eingeschränkt worden:

- Die Patentbox soll bereits auf Gesetzesstufe umfassend geregelt werden. Durch Ausschluss von nicht patentgeschützten Erfindungen von KMU und urheberrechtlich geschützter Software wird die Wirkung eingeschränkt.
- Ebenfalls auf Gesetzesstufe sollen die erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen geregelt werden. Durch das Abstellen auf den Personalaufwand wird die Wirkung etwas eingeschränkt.
- Die gesamte Entlastung soll neu auf 70% statt auf 80% des steuerbaren Reingewinns vor Verlustverrechnung, unter Ausklammerung des Nettobeteiligungsertrags und vor Abzug der Ermässigungen, festgelegt werden. Damit soll eine übermässige Entlastung aus der Kumulation der einzelnen Instrumente noch weiter gehend verhindert werden.
- Auf die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer bei der direkten Bundessteuer und bei den Kantonen soll verzichtet werden.
- Die Teilbesteuerung der Dividenden soll neu allgemein mindestens 70% betragen statt 60% bei Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer auf kantonaler Ebene.
- Vermögensertrag aus Transponierung soll neu auch dann vorliegen, wenn der Anteil an der in die eigene Gesellschaft eingebrachten Beteiligung weniger als 5% ausmacht.

Die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer soll von 21,2% auf 20,5% verringert werden. Weiter sollen die Kantone die Auswirkungen der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus auf die Städte und Gemeinden angemessen berücksichtigen. Art und Umfang der Beteiligung bleiben den Kantonen aber weiterhin überlassen. Schliesslich sollen die Mindestvorgaben des Bundes für Familienzulagen um Fr. 30 pro Monat erhöht werden.

3. Beurteilung der SV17 aus Sicht des Kantons Zürich

Gemäss Legislaturziel 9.3 der Legislaturplanung 2015–2019 ist das Steuersubstrat durch Erhalt der Position im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb zu sichern. Dazu soll auch die Unternehmenssteuerreform nach Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte umgesetzt und dabei die Konkurrenzfähigkeit des Kantons erhalten werden. Die Steuerstrategie soll insbesondere auch die Entwicklungen in anderen Kantonen sowie auf nationaler und internationaler Ebene berücksichtigen.

Im Vorfeld der Referendumsabstimmung zur USR III hat sich gezeigt, dass zahlreiche Kantone als Folge der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus beabsichtigen, die Steuersätze für die kantonalen Gewinnsteuern zum Teil massiv zu senken, damit die Standortattraktivität für die mobilen Aktivitäten von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften auch nach Abschaffung der kantonalen Steuerstatus erhalten bleibt. Dazu gehören insbesondere auch die Zentrumskantone Basel-Stadt (angestrebte Steuerbelastung: 13,0% für Bund, Kanton und Gemeinde, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwands), Genf (13,5%) und Waadt (13,8%), aber auch der Nachbarkanton Zug, der seine schon bisher attraktive Steuerbelastung von 14,6% auf 12,0% senken will. Ferner zeigt sich im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs, dass der Ressourcenindex seit 2008 in zahlreichen Kantonen mit tiefer Gewinnsteuerbelastung erheblich gestiegen, jener des Kantons Zürich jedoch gesunken ist. Das Wachstum des Ressourcenpotenzials im Verhältnis zum Bevölkerungswachstum liegt somit im Vergleich zu anderen Kantonen tiefer.

Im Vergleich zu anderen Kantonen ist der Anteil der Steuererträge von Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus im Kanton Zürich verhältnismässig gering, jener von ordentlich besteuerten Gesellschaften dagegen hoch. Bei einer Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer würden die Mindereinnahmen von ordentlich besteuerten Gesellschaften die Mehrerträge bei Statusgesellschaften bei Weitem übersteigen. Daher ist eine Gewinnsteuersenkung auf das in anderen Kantonen angestrebte Niveau von 12% bis 14% im Kanton Zürich nicht finanzierbar.

Die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus sind jedoch insbesondere aufgrund ihrer engen wirtschaftlichen Verflechtung mit zahlreichen anderen regionalen Unternehmen für den Kanton Zürich von grosser Bedeutung. Damit auch die Standortattraktivität und das mobile Steuersubstrat von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften gesichert werden kann, ist der Kanton Zürich in starkem Mass auf Ersatzinstrumente für die wegfallenden kantonalen Steuerstatus angewiesen, mit denen auch der Branchenvielfalt im Kanton Zürich Rechnung getragen werden kann. Neben der Patentbox, den erhöhten Abzügen für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen und den Ermässigungen bei der Kapitalsteuer, die in der SV17 vorgesehen sind, gehört auch die Möglichkeit zur Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer zumindest auf kantonaler Ebene dazu. Damit sich der Kanton Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb für ordentlich besteuerte Gesellschaften weiterhin behaupten kann, ist ausserdem eine massvolle Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer notwendig. Mit dieser Kombination kann die Standortattraktivität mit zwar bedeutenden, aber noch vertretbaren Minderereinnahmen auch im Kanton Zürich erhalten werden.

Die Regelung der wesentlichen Grundzüge der Patentbox und der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen bereits auf Gesetzesstufe sowie die Einschränkungen der Wirkung der Patentbox und der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen und die Einschränkung der Gesamtentlastung tragen einem Teil der Kritik an der USR III auf angemessene Weise Rechnung. Die Erhöhung der Mindestsätze für die Teilbesteuerung der Dividenden ist nicht nur aus steuersystematischer Sicht gerechtfertigt, weil die wirtschaftliche Doppelbelastung durch Senkung der Sätze für die Gewinnsteuer je nach Sitz der Gesellschaft und Wohnsitz der Anteilsinhaberinnen und -inhaber vermindert wird, sondern sie trägt auch zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen der SV17 bei. Die Massnahmen der SV17 stehen damit weitgehend in Einklang mit den Rahmenbedingungen und Bedürfnissen des Kantons Zürich zur Erhaltung der Position im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb.

Im Vergleich zum USRG III will der Bundesrat jedoch neu auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer verzichten. Er nimmt damit insbesondere im Bereich der Konzernfinanzierungsaktivitäten eine Attraktivitätseinbusse der Schweiz in Kauf. Es ist anzuerkennen, dass der Bundesrat der Kritik hinsichtlich zu starker Entlastung der Unternehmen im Abstimmungskampf zur USR III Rechnung tragen musste. Den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Strukturen des Steuersubstrates in den einzelnen Kantonen kann aber nur durch eine breite Palette von Ersatzmassnahmen, die von den Kantonen in unterschiedlicher Intensität ausgeschöpft werden können, Rechnung getragen werden. Dies

gilt im Kanton Zürich insbesondere für die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Der Wirtschaftsstandort Zürich ist auf eine Ersatzmassnahme für Finanzierungsaktivitäten angewiesen, weil hier zahlreiche wirtschaftlich bedeutende Konzernzentralen, die heute als Holdinggesellschaft besteuert werden und einen Teil ihrer Finanzierungsaktivitäten über diese Gesellschaften abwickeln konnten, sowie Finance Branches für Finanzierungsfunktionen von ausländischen Konzernen ansässig sind. Deren Steuerbelastung würde sich ohne Ersatzinstrumente verdreifachen bzw. im Fall der Finance Branches vervielfachen. Da die Steuerbelastung dieser Gesellschaften mit der Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf kantonaler Ebene massvoll ansteigen würde, könnte von ihnen inskünftig eine höhere Steuerleistung, auch für den Bund, erwartet werden, wenn sie im Kanton Zürich gehalten werden können. Weiter entlastet die zinsbereinigte Gewinnsteuer nach neusten Erhebungen nicht die grossen, ordentlich besteuerten Unternehmen, sondern die wirtschaftlich ebenfalls bedeutenden KMU. Ausserdem entfaltet sie einen Anreiz zur verstärkten Finanzierung mit Eigenkapital. Dies erhöht ihre Stabilität, was der Wirtschaft als Ganzem zugutekommt. Daher ist in der Stellungnahme an das EFD zu beantragen, dass der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament an der vom Parlament beschlossenen Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer als Option für die Kantone festhält.

Weiter beabsichtigt der Bundesrat, die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf 20,5% zu beschränken. Wie die anderen Kantone ist auch der Kanton Zürich zur teilweisen Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen der SV17 von Kanton und Gemeinden aber auf die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer in dem vom Parlament in der USRIII beschlossenen Umfang von mindestens 21,2% angewiesen. Daher ist zu beantragen, dass an der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf mindestens 21,2% festgehalten wird, da nur so die Lasten der SV17 angemessen auf den Bund und die Kantone verteilt werden und den Kantonen der Spielraum zur Senkung ihrer Gewinnsteuersätze verschafft wird. Die damit verbundene Aufrechterhaltung der Standortattraktivität kommt auch dem Bund zugute. Ausserdem ist eine Erhöhung des Bundesanteils an den Ergänzungssleistungen von $\frac{5}{8}$ auf $\frac{6}{8}$ zu beantragen, damit der Kanton Zürich seine Gemeinden, die von der SV17 mindestens so stark betroffen sind wie der Kanton, hinreichend für die Auswirkungen der SV17 entlasten kann. Die seitens Bund zugesprochene Erhöhung des Anteils an der direkten Bundessteuer muss ansonsten vom Kanton vollständig an die Gemeinden weitergeleitet werden und bewirkt für den Kanton selbst keine Entlastung.

4. Absichten des Regierungsrates zur Umsetzung der SV17 im kantonalen Recht

Es ist auch im Kanton Zürich unbestritten, dass die kantonalen Steuerstatus abzuschaffen sind und deshalb Handlungsbedarf besteht, die Position im Steuerwettbewerb für bisherige Statusgesellschaften, aber auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften unter Berücksichtigung des veränderten Umfeldes mit geeigneten Massnahmen zu erhalten.

Die Ausgangslage im Kanton Zürich und die Zusammensetzung des Steuersubstrats haben sich gegenüber den Ausführungen des Regierungsrates in der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der USR III (vgl. RRB Nr. 629/2016) nicht wesentlich verändert. An der bisherigen Strategie zur Sicherung des Steuersubstrats und zum Erhalt der Position des Kantons Zürich im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb ist daher im Grundsatz festzuhalten. Mit verschiedenen Anpassungen soll aber den vorgebrachten Einwendungen Rechnung getragen werden.

Die in der SV17 vorgesehenen Ersatzmassnahmen für die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus zur Berechnung des steuerbaren Reingewinns von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften wirken mit Bezug auf den Erhalt von bisherigen Statusgesellschaften gezielter als eine allgemeine Gewinnsteuersenkung, die nicht finanziert ist. Daher sollen – was auch bei der geplanten Umsetzung der USR III allgemein auf Zustimmung stiess – in erster Linie die für die Kantone fakultativen Massnahmen des Bundesrechts vollständig ausgeschöpft werden. Aufgrund der absehbaren zum Teil massiven Gewinnsteuersenkungen in anderen Kantonen, insbesondere auch in Wirtschaftskantonen, soll als Ergänzung zu diesen Massnahmen ferner die Gewinnsteuer gestaffelt gesenkt werden. Damit kann die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften erhalten werden. Schliesslich soll der Kanton für einen substanziellem Teil der Mindereinnahmen der Städte und Gemeinden aufkommen.

Nach derzeitigem Kenntnisstand der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen beabsichtigt der Regierungsrat, die SV17 im Kanton Zürich im Einzelnen wie folgt umzusetzen:

4.1 Umsetzung der fakultativen Bestimmungen im kantonalen Recht

Die Ersatzinstrumente für die aufzuhebenden kantonalen Steuerstatus sollen vollständig umgesetzt und ausgeschöpft werden, soweit dies die nun enger gefassten Rahmenbedingungen des Bundesrechts zulassen. Dies umfasst die Einführung der Patentbox mit der grösstmöglichen Entlastung von 90%, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen mit einem Zuschlag von 50% sowie Ermässigungen bei der Kapital-

steuer. Die gesamte Entlastung soll 70% nicht überschreiten. Wenn im Bundesrecht ein fakultativer Abzug für Eigenfinanzierung vorgesehen wird, würde der Kanton Zürich auch dieses Instrument nutzen.

Die Teilbesteuerung der Dividenden soll auf das im Bundesrecht vorgesehene Mindestmass von 70% erhöht werden.

4.2 Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer

Als Ergänzung zu diesen Massnahmen soll der Steuersatz für die Gewinnsteuer massvoll gesenkt werden. Da die Erhöhung der Steuerbelastung zufolge Verlustes des kantonalen Steuerstatus dank der Übergangsregelung zur Behandlung der stillen Reserven aus der Zeit der Statusbesteuerung bei der Mehrheit dieser Unternehmen erst mit zeitlicher Verzögerung eintritt und damit die Mindereinnahmen aus der Senkung des Gewinnsteuersatzes nicht schlagartig, sondern nur schrittweise einsetzen, ist vorgesehen, den Gewinnsteuersatz gestaffelt in zwei Schritten zu senken: in einem ersten Schritt von heute 8% auf neu 7% ein Jahr nach Inkrafttreten der SV17 und in einem zweiten Schritt von 7% auf 6% drei Jahre nach Inkrafttreten der SV17. Die erste Senkung von 8% auf 7% soll in der Gesetzesvorlage zur Umsetzung der obligatorischen und fakultativen Massnahmen der SV17 vorgesehen werden, die zweite Senkung von 7% auf 6% in einer weiteren Gesetzesvorlage, um die steuerliche Attraktivität des Kantons Zürich zu erhalten.

4.3 Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Ausgleichsleistung des Bundes

Die Gemeinden sind von den Auswirkungen der SV17 mindestens gleich stark betroffen wie der Kanton. Deren substanzielle Entlastung ist somit insgesamt noch wichtiger für die Umsetzbarkeit der SV17 als die Entlastung des Kantons. Der Kanton Zürich wird voraussichtlich bis zu 200 Mio. Franken für die Entlastung der Gemeinden verwenden müssen. Die Gemeinden im Kanton Zürich sollen dabei wie folgt an den Ausgleichsleistungen des Bundes beteiligt werden:

- **Zusatzleistungen:** rund 90 Mio. Franken. Im Jahr der Senkung des Steuersatzes von 8% auf 7% soll der kantonale Anteil an den Zusatzleistungen von 44% auf 50% angehoben werden (entspricht voraussichtlich über 60 Mio. Franken), und im Jahr der Senkung des Steuersatzes von 7% auf 6% soll der kantonale Anteil zusätzlich von 50% auf 53% angehoben werden (entspricht voraussichtlich rund 30 Mio. Franken). Bis ins Jahr der zweiten Senkung des Steuersatzes dürften die Erträge aus den erwarteten dynamischen Auswirkungen der Reform schon angestiegen sein, wodurch sich die Aufteilung der Entlastung auf $\frac{2}{3}$ im Rahmen der ersten Senkung und $\frac{1}{3}$ im Rahmen der zweiten Senkung begründet.

- **Kantonaler Finanzausgleich:** rund 100 Mio. Franken. Die Einnahmenausfälle als Folge der Senkung des Gewinnsteuersatzes vermindern die Steuerkraft vieler Städte und Gemeinden und führen zu grösseren Steuerkraftunterschieden. Der Finanzausgleich kompensiert die Einnahmenausfälle durch höhere Ressourcenausgleichsbeiträge an finanzschwache und durch geringere Ressourcenabschöpfungen bei finanzstarken Gemeinden teilweise. Die Simulationen gehen derzeit davon aus, dass der Kanton aufgrund der Auswirkungen der SV17 nach Umsetzung aller Massnahmen rund 100 Mio. Franken mehr in den kantonalen Finanzausgleich einzahlen muss. Finanzstarke Städte und Gemeinden mit einem hohen Anteil an Steuerertrag von juristischen Personen werden trotz der kompensierenden Wirkung des Finanzausgleichs von den Einnahmenausfällen besonders betroffen sein. Der Regierungsrat wird mit Städten und Gemeinden Art und Umfang einer zeitlich beschränkten Unterstützung für diese besonders betroffenen Städte und Gemeinden bestimmen und dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten.
- **Kirchgemeinden:** 5 Mio. Franken. Für die Kirchgemeinden ist ein zusätzlicher Ausgleich von 5 Mio. Franken während fünf Jahren vorgesehen.
Mit bis zu 200 Mio. Franken übersteigt die Ausgleichsleistung des Kantons zugunsten der Gemeinden die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer selbst dann, wenn diese auf 21,2% festgelegt wird (rund 180 Mio. Franken). Umso dringender ist es für den Kanton Zürich, dass eine stärkere Entschädigung seitens des Bundes vorgenommen wird, weshalb er zusätzlich eine Erhöhung des Anteils des Bundes an den Ergänzungsleistungen von % auf % fordert (rund 50 Mio. Franken). Nur so kann der Kanton Zürich seine Gemeinden hinreichend für die Auswirkungen der Reform entlasten, und nur so verbleibt dem Kanton ein Teil aus der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer, den er selbst zur Gegenfinanzierung verwenden kann.

5. Finanzielle Auswirkungen

Wie zuvor in der USR III ist die Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der SV17 auf den Kanton ausserordentlich schwierig, da diese davon abhängen, wie die Massnahmen des StHG, die für die Kantone obligatorisch sind, 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 entwickelt. Dieses wiederum wird durch die in-

ternationalen Standards zur Unternehmensbesteuerung beeinflusst, die sich weiterhin äusserst dynamisch entwickeln. Trotz Kritik an der USR III bezüglich der Ungewissheit über deren finanzielle Auswirkungen lässt sich auch für die Umsetzung der SV17 nicht vermeiden, dass für die Schätzungen von zahlreichen Annahmen ausgegangen werden muss.

In der Vernehmlassung zur Umsetzung der USR III im kantonalen Recht (RRB Nr. 1099/2016) hat der Regierungsrat die Mindereinnahmen gestützt auf das geschätzte Steuerpotenzial 2016 nach Wirksamkeit aller Massnahmen auf 296–339 Mio. Franken für den Kanton und auf 373–429 Mio. Franken für die Gemeinden (auf der Grundlage des Steuerfusses der Stadt Zürich; jeweils einschliesslich Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer und einschliesslich Kirchensteuern) geschätzt.

Neue Schätzungen sind erst möglich, wenn mehr Klarheit über die Rahmenbedingungen des Bundesrechts und die Absichten der anderen Kantone zur Umsetzung der SV17 im kantonalen Recht besteht. Tendenziell kann aber davon ausgegangen werden, dass sich die Mindereinnahmen wie folgt verändern werden:

- Die ansteigenden Steuereinnahmen von juristischen Personen und das damit im Vergleich zum geschätzten Steuerpotenzial 2016 höhere aktuelle Steuerpotenzial 2017 führt naturgemäss zu höheren Mindereinnahmen.
- Die Einschränkungen beim Anwendungsbereich der Patentbox und der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen dürften die Mindereinnahmen verringern.
- Mehreinnahmen ergeben sich aus der Erhöhung der Sätze für die Teilbesteuerung der Dividenden.
- Mittelfristig ist je nach Reaktionen der Unternehmen auch mit Mehreinnahmen zu rechnen, wenn ein Teil der bisherigen Finance Branches dank Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer im Kanton Zürich verbleibt.
- Durch die vom Regierungsrat beabsichtigte Staffelung der Sätze für die Gewinnsteuer werden die Mindereinnahmen aus der Senkung des Gewinnsteuersatzes ein Jahr nach dem Inkrafttreten zuerst hälftig und erst drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Bestimmungen der SV17 in vollem Ausmass anfallen.

Nach derzeitigem Kenntnisstand ist davon auszugehen, dass die Mindereinnahmen aus der Umsetzung der SV17 im Kanton gemäss Absichten des Regierungsrates im Vergleich zur USR III in der Anfangsphase aufgrund der Staffelung der Gewinnsteuersenkung deutlich geringer ausfallen, wodurch die nach Umsetzung aller Massnahmen aufgrund des höheren Steuerpotenzial tendenziell höheren Ausfälle insgesamt gedämpft werden können. Die Beurteilung ist jedoch auch abhängig von der definitiven Ausgestaltung der SV17 im Parlament, der Umsetzung in anderen Kantonen und den Reaktionen der Unternehmen.

Wie zuvor schon unter der USR III ist zu beachten, dass der grösste Teil der Mindereinnahmen auch dann anfallen wird, wenn auf eine Senkung des Gewinnsteuersatzes verzichtet wird und nur die obligatorischen Massnahmen des Bundesrechts umgesetzt werden, jedoch wäre dies verbunden mit einem Wegzug von Unternehmen und somit auch einem Verlust von Arbeitsplätzen, womit zusätzlich Steuereinnahmen wegfallen würden.

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (auch per E-Mail im PDF- und Word-Format an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 6. September 2017, mit dem Sie uns den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Steuervorlage 17 (SV17) zur Stellungnahme unterbreiten und uns ersuchen, konkrete Fragen zu beantworten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Am 1. Juni 2017 hat das Steuerungsorgan aus Vertretungen von Bund und Kantonen Empfehlungen zuhanden des Bundesrates für die SV17 verabschiedet und sich dafür ausgesprochen, dass die Kantone zur Stärkung der Transparenz der Vorlage ihre Pläne für die kantonale Umsetzung bis zum Entscheid über die SV17 veröffentlichen. Wir kommen dieser Empfehlung nach und beantworten in einem ersten Teil zunächst Ihre konkreten Fragen und legen im zweiten Teil unsere Absichten zur Umsetzung der SV17 im Kanton Zürich dar:

Erster Teil: Beantwortung der Fragen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD)

1. Befürworten Sie die strategische Stossrichtung der SV17, die aus folgenden Elementen besteht (Ziff. 1.2.1 der Erläuterungen)?

- Aufhebung von steuerlichen Regelungen, die nicht mehr im Einklang mit internationalen Standards stehen;
- Einführung neuer Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen, kombiniert mit kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen;
- Anpassung des Finanzausgleichs an die neuen steuerpolitischen Realitäten;
- ausgewogene Verteilung der Reformlasten.

Wir befürworten die strategische Stossrichtung der SV17. Durch die Kombination von Sonderregelungen, die den internationalen Standards entsprechen und von den Kantonen in unterschiedlicher Intensität ausgeschöpft werden können, mit kantonalen Gewinnsteuersatzsenkungen

kann den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Strukturen des Steuersubstrates in den einzelnen Kantonen Rechnung getragen werden. Mit einer Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer werden vom Grundsatz her die Lasten der SV17 angemessen auf den Bund und die Kantone verteilt, und den Kantonen wird der Spielraum zur Senkung ihrer Gewinnsteuersätze und zur angemessenen Berücksichtigung der Gemeinden verschafft. Die damit verbundene Aufrechterhaltung der Standortattraktivität kommt auch dem Bund zugute.

Die Regelung der wesentlichen Grundzüge der Patentbox und der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen bereits auf Gesetzesstufe, die Einschränkungen der Wirkung der Patentbox und der erhöhten Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen sowie die Einschränkung der Gesamtentlastung tragen einem Teil der Kritik an der USR III auf angemessene Weise Rechnung. Die Vereinheitlichung der Methode und Erhöhung bzw. Einführung von Mindestsätzen für die Teilbesteuerung der Dividenden ist nicht nur aus steuersystematischer Sicht gerechtfertigt, weil die höhere Steuerbelastung bei den Anteilsinhaberinnen und Anteilsinhabern durch Senkung der Steuerbelastung der Kapitalgesellschaften je nach Sitz der ausschüttenden Gesellschaft und Wohnsitz der Anteilsinhaberinnen und -inhaber kompensiert und die wirtschaftliche Doppelbelastung damit angemessen vermindert wird, sondern sie trägt auch zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen der SV17 bei.

Aufgrund der Kritik im Rahmen des Abstimmungskampfes zum USRG III will der Bundesrat hingegen auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer verzichten. Er nimmt damit insbesondere im Bereich der Konzernfinanzierungsaktivitäten eine Attraktivitätseinbusse der Schweiz in Kauf.

Der Bundesrat hat der Kritik im Abstimmungskampf zur USR III Rechnung getragen, indem er auf die Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer bei der direkten Bundessteuer verzichten will. Wir weisen aber darauf hin, dass den unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Strukturen des Steuersubstrates in den einzelnen Kantonen nur durch eine breite Palette von Ersatzmassnahmen, die von den Kantonen in unterschiedlicher Intensität ausgeschöpft werden können, Rechnung getragen werden kann. Dies gilt im Kanton Zürich insbesondere für die zinsbereinigte Gewinnsteuer. Für den Wirtschaftsstandort Zürich ist eine Ersatzmassnahme für Finanzierungsaktivitäten erforderlich, weil hier zahlreiche wirtschaftlich bedeutende Konzernzentralen, die als Holdinggesellschaft besteuert werden und einen Teil ihrer Finanzierungsaktivitäten bisher über diese Gesellschaften abwickeln konnten, sowie Finance Branches für die Ausübung von Finanzierungsfunktionen von ausländi-

schen Konzernen ansässig sind. Deren Steuerbelastung würde sich ohne Ersatzinstrumente verdreifachen bzw. im Fall der Finance Branches vervielfachen.

Da die Steuerbelastung dieser Gesellschaften auch mit Einführung einer zinsbereinigten Gewinnsteuer auf kantonaler Ebene massvoll ansteigen würde, könnte von diesen Gesellschaften inskünftig eine höhere Steuerleistung, auch für den Bund, erwartet werden, wenn sie im Kanton Zürich gehalten werden können. Weiter entlastet die zinsbereinigte Gewinnsteuer nach neusten nachstehend dargelegten Erhebungen nicht die grossen ordentlich besteuerten Unternehmen, sondern die wirtschaftlich ebenfalls bedeutenden KMU, und sie entfaltet einen Anreiz zur verstärkten Finanzierung mit Eigenkapital. Dies verbessert ihre Stabilität, was der Wirtschaft als Ganzem zugutekommt. Trotz Kritik im Vorfeld der Abstimmung zur USR III ist es vor diesem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Kantone die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf fakultativer Grundlage als Ersatzmassnahme für die wegfallenden Steuerstatus und Veranlagungspraxis für Finance Branches einführen können.

Zur Beseitigung der vor der Abstimmung zur USR III kritisierten Unsicherheiten über die Wirkungen der zinsbereinigten Gewinnsteuer wurden im Kanton Zürich verschiedene zusätzliche Erhebungen durchgeführt:

- Gemäss einer Umfrage des Beratungsunternehmens PriceWaterhouse Coopers, die im Auftrag der Zürcher Handelskammer erstellt wurde, ist die zinsbereinigte Gewinnsteuer bei 25 von 57 wirtschaftlich bedeutenden Unternehmen im Kanton beachtlich. Sofern die Steuerbelastung für Bund, Kanton und Gemeinde, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwands, knapp unter 10% liegt, könnten daraus bei der direkten Bundessteuer und bei den Staats- und Gemeindesteuern Mehreinnahmen von 40 Mio. Franken erzielt werden. Mittel- und langfristig dürfte die zinsbereinigte Gewinnsteuer damit auch im Kanton Zürich zu Mehrerträgen führen (vgl. www.zhk.ch/news/steuervorlage-17-zhk-engagiert-sich-fuer-eine-starke-zuercher-position_327).
- Mit Bezug auf Finanzierungsaktivitäten hat sich im Kanton Zürich gezeigt, dass zurzeit 40 Unternehmen nach der Regeln zu Finance Branches veranlagt werden. Wenn die zinsbereinigte Gewinnsteuer nur im Kanton (unter Einbezug in die Entlastungsbegrenzung von 70%) eingeführt wird, können je nach Unternehmensreaktionen folgende Mehrerträge erwartet werden:
 - Wenn sämtliche 40 Finance Branches im Kanton Zürich bleiben, würde sich für den Kanton ein jährlicher Steuerertrag von 96 Mio. Franken (einschliesslich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 17%), für die Gemeinden ein solcher von 80 Mio. Franken und für den Bund ein solcher von 198 Mio. Franken ergeben.

- Gemäss ihren heutigen Bilanzverhältnissen würde gut die Hälfte der Unternehmen auf eine Steuerbelastung von höchstens 11,2% (für Bund, Kanton und Gemeinde, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwands) kommen. Eine solche Steuerbelastung gilt im Vergleich zu anderen Kantonen und zum Ausland mittelfristig als konkurrenzfähig. Würde nur diese Hälfte der Unternehmen dank Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer im Kanton Zürich verbleiben, würde sich für den Kanton ein Steuerertrag von 57 Mio. Franken, für die Gemeinden von 40 Mio. Franken und für den Bund von 150 Mio. Franken ergeben.
- Wenn sich auch die übrigen Finanzgesellschaften so einrichten, dass auch sie von der zinsbereinigten Gewinnsteuer profitieren werden, dürften diese Beträge sogar etwas höher ausfallen.

Die Steuerbelastung von Finance Branches liegt heute dank einer Sonderregelung, die jedoch wie die anderen besonderen Steuerstatus aufgegeben werden muss, zwischen 2% und 3%. Mit Blick auf die zunehmende Intensität der Umsetzung von BEPS-Massnahmen im internen Recht von OECD-Mitgliedsstaaten in der nächsten Zeit ist aber davon auszugehen, dass für die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsaufwand inskünftig minimale Steuerbelastungen der empfangenden Gesellschaften von 10% gefordert werden. Damit die Finance Branches in der Zwischenzeit nicht aus der Schweiz wegziehen, ist eine Übergangsregelung notwendig, wonach die bisherige Veranlagungspraxis für bestehende Finance Branches noch während fünf Jahren beibehalten wird. Gewinne aus neuen Finanzierungsaktivitäten müssten dagegen nicht mehr nach der bisherigen Praxis besteuert werden.

- Zur Abschätzung der Mitnahmeeffekte bei den grossen ordentlich besteuerten Gesellschaften hat sich im Kanton Zürich weiter gezeigt, dass von den grössten 43 Unternehmen, die für knapp 50% der Unternehmenssteuern des Kantons Zürich aufkommen, 17 Gesellschaften Banken und Versicherungen sind, bei denen die zinsbereinigte Gewinnsteuer aus verschiedenen Gründen nicht zum Tragen kommt. Von den übrigen 26 grössten Unternehmen könnten lediglich 7 Gesellschaften von der zinsbereinigten Gewinnsteuer profitieren, wobei beim heutigen Zinsniveau keine Mitnahmeeffekte eintreten. Selbst bei einem Zinssatz von 3% wären die Mitnahmeeffekte vernachlässigbar.
- Bei den grossen Konzerngesellschaften mit heutigem Holdingstatus entstehen gar keine Steuerausfälle, da diese heute keine Gewinnsteuer entrichten.

Weiter ist daran zu erinnern, dass

- die zinsbereinigte Gewinnsteuer mit den internationalen Rahmenbedingungen vereinbar und mit Regelungen in wichtigen Konkurrenzstandorten vergleichbar ist,

- sie im Vergleich zur Patentbox im Vollzug verhältnismässig einfach zu handhaben ist,
- die im USRG III vorgesehene Beschränkung auf das Sicherheitseigenkapital sowie griffige Missbrauchsbestimmungen nicht gerechtfertigte Mitnahmeeffekte beschränken,
- gesund finanzierte KMU durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer entlastet werden, indem ein steuerlicher Fehlanreiz zu übermässiger Fremdfinanzierung beseitigt und die vermehrte Finanzierung mit Eigenkapital gefördert wird. Damit wird in den steuerlichen Rahmenbedingungen die wirtschaftspolitische Stossrichtung fortgesetzt, die Sicherheit der Unternehmen im Fall von Wirtschaftskrisen mit einer stärkeren Eigenkapitalfinanzierung zu verbessern. Nach der letzten Finanzkrise wurde dies den Banken regulatorisch vorgegeben, wobei dies auch für andere Unternehmen sinnvoll ist.
- bei der Besteuerung dieser Unternehmen keine nennenswerten Mindereinnahmen entstehen, weil der steuerlich abzugsfähige Zins auf Fremdkapital neu durch einen in der Regel geringeren kalkulatorischen Zins auf dem Sicherheitseigenkapital ersetzt wird.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass sich die zinsbereinigte Gewinnsteuer als effizientes und zielgerichtetes Ersatzinstrument für den bisherigen Holdingstatus erweist, die je nach Reaktionen der bisherigen Finance Branches für den Kanton, die Gemeinden und den Bund fiskalisch sehr ergiebig sein kann, dass sie einen Anreiz für vermehrte Eigenfinanzierung von KMU entfaltet und im Vollzug vergleichsweise einfach zu handhaben ist. Dasselbe gilt für die Sonderregelung für Finance Branches, von der nur bescheidene Mitnahmeeffekte zu erwarten sind. Mit den klareren Erkenntnissen über die Funktionsweise dieses Instruments kann auch dem Unbehagen im Vorfeld der Abstimmung zur USR III begegnet werden. Um die Wirkung der zinsbereinigten Gewinnsteuer jedoch bereits in ihrer Bezeichnung klar zum Ausdruck zu bringen und zu verdeutlichen, schlagen wir vor, dieses Instrument neu als «*Abzug für Eigenfinanzierung*» zu bezeichnen.

Aus all den genannten Gründen soll denjenigen Kantonen, die zur Aufrechterhaltung ihrer Standortattraktivität auf dieses Instrument angewiesen sind, im Bundesrecht ermöglicht werden, in ihrem kantonalen Recht einen Abzug für Eigenfinanzierung in der Form, wie er im USRG III vorgesehen war, einzuführen. Diese Forderung des Kantons Zürich wird auch von den Städten und Gemeinden im Kanton mitgetragen.

Weiter ist an der vom Parlament beschlossenen Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf mindestens 21,2% festzuhalten. In Einklang mit den Verlautbarungen der FDK vom 12. Juni 2017 und 6. September 2017 schränkt eine Herabsetzung von 21,2% auf 20,5% den Handlungsspielraum der Kantone zur Aufrechterhaltung der Standortattraktivität spürbar ein. Der vom Parlament im USRG III beschlossene

Anteil von 21,2% war Bestandteil eines ausgewogenen Kompromisses im Gesamtpaket von steuer- und finanzpolitischen Massnahmen der USR III. Wir lehnen die einseitige Abänderung dieses zentralen Bestandteils der Reform durch den Bundesrat deshalb entschieden ab.

Die vom Parlament in der USR III festgelegte Erhöhung auf 21,2% lässt sich aber auch mit dem ursprünglich angestrebten Grundsatz der Opfersymmetrie begründen, wonach die Lasten der Unternehmenssteuerreform anteilmässig auf Bund und Kantone zu verteilen sind: Die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus zahlten im Durchschnitt der Jahre 2011–2013 knapp 3,5 Mrd. Franken (61,8%; ohne Kantonsanteil) an den Bund und rund 2,15 Mrd. Franken (38,2%; einschliesslich Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer) an die Kantone (vgl. erläuternden Bericht zur SV17 vom 6. September 2017, S. 8). Dieses Verhältnis hat sich im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage zur USR III zugunsten des Bundes verschoben: Es betrug damals 58,8% für den Bund und 41,2% für die Kantone und ihre Gemeinden (vgl. erläuternden Bericht zur USR III vom 22. September 2014, S. 18f.). Die vertikalen Ausgleichsmassnahmen sollten die unterschiedliche Ausschöpfbarkeit der Erträge von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus zwischen Bund und Kantonen berücksichtigen. Es ist deshalb noch berechtigter, dass zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Bund rund 60% und die Kantone 40% der Kosten der SV17 tragen. Daraus ergibt sich auf der Grundlage der nur zum Teil nachvollziehbaren Berechnungen im erläuternden Bericht auf S. 13 eine Ausgleichssumme von heute rund 900 Mio. Franken und hochgerechnet auf den Zeitpunkt der Umsetzung der SV17 im Jahr 2020 von rund 990 Mio. Franken. Dies entspricht einer Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 17% auf gut 21,2%. Hinzu kommen weitere Gesichtspunkte, die das Festhalten am auf mindestens 21,2% erhöhten Kantonsanteil rechtfertigen:

- Mit dem Verzicht auf die Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer auf Bundesebene werden beim Bund Mittel im Umfang von rund 220 Mio. Franken eingespart.
- Durch die Gewinn- und Kapitalsteuersenkungen erhöhen sich die Gewinnsteuereinnahmen des Bundes. Unternehmen haben weniger kantonalen und kommunalen Steueraufwand, was den steuerbaren Gewinn bei der direkten Bundessteuer erhöht. Berechnungen des Kantons Waadt veranschlagen diesen Effekt auf rund 235 Mio. Franken.
- Schliesslich tragen die Kantone und ihre Gemeinden die administrativen Mehraufwendungen und schwergewichtig die politischen Risiken der Umsetzung der SV17. Die Umsetzung der SV17 erfordert bei den kantonalen Vollzugsbehörden einen enormen Ausbau des Fachwissens und der personellen Kapazitäten. Weitere internationale Entwicklungen (z. B. die Einführung des spontanen und automatischen Informa-

tionsaustausches sowie die Umsetzung des BEPS-Projekts der OECD) verstärken diese besorgniserregende Entwicklung noch zusätzlich. Der Schwerpunkt der politischen und finanziellen Risiken der SV17 liegt eindeutig aufseiten der Kantone, die allgemeine Gewinnsteuersenkungen finanziell verkraften und politisch durchsetzen müssen sowie den kantonsinternen Ausgleich mit den Gemeinden finden müssen.

- Die mit den kantonalen Massnahmen im Rahmen der SV17 verbundene Aufrechterhaltung der Standortattraktivität kommt auch dem Bund zugute.

Die Kantone haben neu die gesetzliche Vorgabe, die Auswirkungen der SV17 auf ihre Gemeinden angemessen zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind im Kanton Zürich insgesamt noch stärker von den Auswirkungen der SV17 betroffen als der Kanton selbst. Umso wichtiger ist es, dass sie über mehr Mittel für den Ausgleich mit den Gemeinden verfügen. Der Kanton Zürich wird bis zu 200 Mio. Franken an seine Gemeinden weiterleiten müssen (vgl. Zweiter Teil, Ziffer 4.3). Das bedeutet, dass mehr als die Erhöhung des Anteils an der direkten Bundessteuer auf 21,2% (rund 180 Mio. Franken) für die Entlastung der Gemeinden verwendet werden muss. Deshalb beantragt der Kanton Zürich zusätzlich, dass der Bund seinen Anteil an den Ergänzungsleistungen von $\frac{5}{8}$ auf $\frac{6}{8}$ erhöht, was für den Kanton Zürich rund 50 Mio. Franken entspricht. Nur so verfügt der Kanton Zürich über ausreichend finanzielle Mittel, um die Gemeinden hinreichend für ihre Ertragsausfälle im Rahmen der SV17 zu entlasten und gleichzeitig die Auswirkungen der SV17 auch im Kantonshaushalt teilweise finanzieren zu können. Die erwähnten Effekte, insbesondere der Verzicht auf die zinsbereinigte Gewinnsteuer auf Bundesebene, geben dem Bund den entsprechenden Handlungsspielraum.

**2. Befürworten Sie folgende Massnahmen
(Ziff. 1.2 der Erläuterungen)?**

- Abschaffung der Regelungen für kantonale Statusgesellschaften:

Ja. Keine Bemerkung.

- Einführung einer Patentbox:

Wir befürworten die Einführung einer Patentbox. Wir befürworten weiter den Ausschluss von nicht patentgeschützten Erfindungen von KMU und urheberrechtlich geschützter Software, insbesondere auch aus Sicht des Vollzugs.

Gemäss erläuterndem Bericht, S. 10, sollen aber computerimplementierte Erfindungen für die Patentbox qualifizieren. Dies ist möglich, weil Software, die Teil einer Erfindung ist, auch in der Schweiz patentiert werden kann und damit in den Anwendungsbereich von Art. 24a Abs. 1 Bst. a und b E-StHG fällt. Damit soll eine Gleichbehandlung von mechanischer

und digitaler Steuerung sichergestellt werden. Folge davon könnte gemäss erläuterndem Bericht aber sein, dass vermehrt auch Dienstleistungen für die Patentbox qualifizieren.

Wir anerkennen einerseits, dass der Ausschluss von computerimplementierten Erfindungen dem Trend der zunehmenden Digitalisierung widersprechen würde und im industriellen Bereich zu einschränkend wäre. Anderseits befürchten wir, dass der damit verbundene Einbezug von computerimplementierten Dienstleistungen zu weit gehen und auch im Vollzug zu unlösbaren Abgrenzungsproblemen führen könnte, auch weil sich die Entschädigung für Routinefunktionen von schätzungsweise 6% der zugewiesenen Kosten in diesem personenbezogenen Bereich möglicherweise als ungenügend erweist. Weiter weisen wir darauf hin, dass der Ausschluss von urheberrechtlich geschützter Software umgangen werden kann, weil Software im Ausland nach Massgabe des lokalen Rechts patentiert werden kann und über Art. 24a Abs. 1 Bst. c E-StHG in den Anwendungsbereich der Patentbox fällt. Eine diesbezügliche Einschränkung ergibt sich allerdings durch die Wirkung des Nexusquotienten gemäss Art. 24b Abs. 1 E-StHG.

Wir schlagen daher vor, bei der Ausgestaltung der Botschaft auf diese Bedenken einzugehen und nochmals zu prüfen, ob Software, die im Ausland patentiert worden ist, uneingeschränkt in den Anwendungsbereich der Patentbox fallen soll. Aus unserer Sicht ist hier eher Zurückhaltung angezeigt, auch mit Blick auf die vom Steuerungsorgan beschlossenen Eckwerte. Außerdem sollte vertiefter geprüft und dargelegt werden, ob, in welchem Ausmass und in welchen Bereichen unter Berücksichtigung des auszuscheidenden Teils des Ergebnisses für Routinefunktionen computerimplementierte Dienstleistungen in den Anwendungsbereich der Patentbox gelangen.

– *Einführung zusätzlicher Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen:*

Wir befürworten die Einführung von erhöhten Abzügen für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen, insbesondere auch das Abstellen auf den Personalaufwand.

– *Einführung einer Entlastungsbegrenzung:*

Wir schliessen uns der vom Bundesrat vorgesehenen Entlastungsbegrenzung von 70% an, weisen aber darauf hin, dass diese nicht weiter gesenkt werden darf. Eine weitere Senkung würde Kantone mit hohen Gewinnsteuersätzen benachteiligen, weil die Ersatzmassnahmen, mit denen die Steuerbelastung auf andere Weise vermindert werden kann, nicht im erforderlichen Umfang greifen würden.

Die Entlastungsbegrenzung gemäss Art. 25b E-StHG verweist allerdings auf Art. 24b E-StHG als Ganzen, ohne Beschränkung auf Abs. 1 und 2. Wir weisen darauf hin, dass bei strenger Betrachtung die steuer-systematische Realisation bei Eintritt in die Patentbox ebenfalls in die Entlastungsbegrenzung einbezogen werden könnte. Dies würde jedoch im Widerspruch zum Zweck der Gesamtentlastungsbegrenzung stehen. Deshalb beantragen wir, Art. 25b Abs. 1 wie folgt zu formulieren: «¹Die gesamte steuerliche Ermässigung nach den Artikeln 24b Absätze 1 und 2 sowie 25a darf nicht höher sein als 70 Prozent des steuerbaren Gewinns vor Verlustverrechnung, unter Ausklammerung des Nettobeteiligungsertrags nach Artikel 28 Absätze 1 und 1^{bis}, und vor Abzug der vorgenommenen Ermässigungen.»

– *Erhöhung der Dividendenbesteuerung:*

Ja. Siehe Ausführungen unter Frage 1.

– *Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer:*

1. Auf eine Verringerung der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer gegenüber der USR III ist zu verzichten und an einer Erhöhung auf mindestens 21,2% ist festzuhalten. Vgl. dazu unsere Ausführungen unter Frage 1.
2. Zusätzlich zur Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer auf mindestens 21,2% soll der Anteil des Bundes an den Ergänzungsleistungen von $\frac{5}{8}$ auf $\frac{6}{8}$ erhöht werden. Damit sollen die Auswirkungen der SV17 auf die Städte und Gemeinden mitfinanziert werden, wie dies seitens des Bundes neu gesetzlich vorgegeben wird.

– *Berücksichtigung der Städte und Gemeinden:*

Ja. Art und Umfang der Beteiligung bleiben den Kantonen aber weiterhin überlassen. Der Bund soll dafür wie erwähnt zusätzlich den Anteil an den Ergänzungsleistungen zugunsten der Kantone von $\frac{5}{8}$ auf $\frac{6}{8}$ erhöhen, damit die Kantone die Auswirkungen der SV17 auf die Gemeinden entsprechend finanzieren können.

– *Erhöhung der Mindestvorgaben für Familienzulagen:*

Mit dieser Massnahme soll ein Beitrag vonseiten der Unternehmen geleistet werden, der den natürlichen Personen zugutekommt. Dies kann vom Grundsatz her unterstützt werden. Da der Kanton Zürich jedoch die Verteilwirkung und die Wirksamkeit dieser Massnahme nicht selbstständig nachvollziehen kann, ist eine abschliessende Beurteilung noch nicht möglich.

– *Ermässigungen bei der Kapitalsteuer:*

Die Ermässigungen bei der Kapitalsteuer werden befürwortet. Im USRG III waren zusätzlich Ermässigungen auch auf Eigenkapital, soweit dieses auf Konzerndarlehen entfällt, vorgesehen, in der SV17 nicht. Diese Massnahme erweist sich jedoch als zielgerichtete Ersatzmassnahme für die abzuschaffenden kantonalen Steuerstatus, die auch bei der Kapitalsteuer mit einer starken Ermässigung verbunden waren. Wir beantragen, an den Ermässigungen bei der Kapitalsteuer, wie sie im USRG III vorgesehen waren, uneingeschränkt festzuhalten und zumindest eine Ermässigung für Eigenkapital, soweit dieses auf Beteiligungsrechte entfällt, für die Kantone obligatorisch auszugestalten, weil damit die wirtschaftliche Mehrfachbelastung auch beim Eigenkapital vermieden wird.

– *Aufdeckung stiller Reserven:*

Im Gegensatz zur USR III (Verlegung von Vermögenswerten und Funktionen) schränkt die SV17 die Aufdeckung der stillen Reserven bei Zugängen aus dem Ausland und Wegzügen in das Ausland auf die Verlegung von Anlagevermögen, Betrieben, Teilbetrieben oder Funktionen ein. Die Verlegung von Umlaufvermögen wird durch diese Regelung nicht erfasst. Gemäss erläuterndem Bericht, S. 23, sollen mit dem Ausschluss des Umlaufvermögens Gewinnkorrekturen infolge Gewinnverschiebungen in die Schweiz verhindert werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Ausschluss von einzelnen Kategorien von Vermögenswerten systematisch nicht gerechtfertigt ist. Weiter liegt es an den Steuerbehörden der Wegzugsstaaten, fehlerhafte Verrechnungspreise zu beanstanden und steuerlich zu korrigieren. Schliesslich ist davon auszugehen, dass sich die Verrechnungspreise unter beteiligungsmässig verbundenen Unternehmen grundsätzlich nach den OECD-Transferpreisrichtlinien richten. Wir beantragen daher, an der in der USR III vorgesehenen Regelung festzuhalten.

– *Anpassungen bei der Transponierung:*

Ja. Die Erweiterung des Transponierungstatbestandes durch Verzicht auf die 5%-Qualifikationsquote steht zwar nicht in direktem Zusammenhang mit den Zielen der Unternehmenssteuerreform. Mit dem Verzicht auf die 5%-Quote wird aber eine ungerechtfertigte Steuerlücke geschlossen, wodurch «Unterbesteuerungen in Millionenhöhe» (erläuternder Bericht S. 22) vermieden werden. Die Schliessung dieser Steuerlücke kann einen Beitrag zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen aus der SV17 leisten.

Systematisch korrekt ist weiter die Anpassung von Art. 20a Abs. 1 Bst. b E-DBG an die Bestimmungen zum Kapitaleinlageprinzip. Damit wird die geltende Veranlagungspraxis im DBG und StHG nachvollzogen.

– Ausdehnung der pauschalen Steueranrechnung:

Ja. Keine Bemerkungen.

– Anpassungen im Finanzausgleich:

– Bemerkungen zu den Änderungen des FiLaG:

– Art. 23a E-FiLaG:

In Art. 23a Abs. 1 werden die Übergangsbestimmungen zur geplanten Änderung zur Berücksichtigung des besonderen Steuerstatus von juristischen Personen nach Art. 28 Abs. 2–4 StHG bisherigen Rechts erläutert. Hierbei wird die geringere Gewichtung der Gewinne dieser juristischen Personen mit den Faktoren Beta aufgenommen. Aus unserer Sicht ist diese Formulierung zu wenig präzise, da sie sich auf den Einbezug des massgebenden Gewinns bezieht, korrekterweise aber nur die Auslandgewinne gewichtet werden dürfen.

Weiter ist der letzte Satz von Art. 23a Abs. 1 E-FiLaG zu präzisieren: Eine Verringerung der mit Beta gewichteten Gewinne soll ab dem zweiten Jahr *nach Inkrafttreten* erfolgen. Dies war auch in der ursprünglichen Vorlage zur USR III ausdrücklich so festgehalten, und es war unbestritten, dass die Übergangsfrist bis fünf Jahre nach Inkrafttreten gelten soll. Ohne Präzisierung mit dem Begriff «nach Inkrafttreten» scheint uns der vorliegende Gesetzesentwurf zu unklar.

Ein Ausschuss der Fachgruppe Qualitätssicherung gemäss Art. 44 FiLaV hat zur Illustration dieser Fälle zuhanden der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) Beispiele erarbeitet. Wir schlagen vor, Art. 23a Abs. 1 E-FiLaG wie folgt zu ändern und die erwähnten Beispiele in den Weisungen des EFD für die Datenmeldungen der Kantone aufzunehmen:

Art. 23a Abs. 1 E-FiLaG

Für die ersten fünf Jahren nach der abschliessenden Inkraftsetzung der Änderung vom ... berücksichtigt der Bundesrat weiterhin den besonderen Steuerstatus von juristischen Personen nach Artikel 28 Absätze 2–4 StHG bisherigen Rechts. *Die Berechnung des massgebenden Gewinns erfolgt nach Art. 3 Abs. 3 dieses Gesetzes in der bis ... geltenden Fassung. Es werden die Faktoren Beta des Referenzjahres 2020 angewendet. Die mit den Faktoren Beta gewichteten Gewinne fließen in die Berechnung des Resourcenpotenzials der entsprechenden Referenzjahre ein.* Ab dem zweiten Jahr *nach Inkrafttreten* wird das Volumen dieser Gewinne jährlich um einen Fünftel verringert.

- *Bemerkungen zu den Änderungen der FiLaV:*
- *Art. 20a E-FiLaV*

Art. 20a E-FiLaV erläutert die Berechnung des massgebenden Gewinns von juristischen Personen unter Berücksichtigung der Gewinne aus Patenten. Die in der Vorlage gewählten Formulierungen erscheinen uns zu unklar. Insbesondere der Ausdruck «reduzierter Gewinn nach Absatz 1» sowie die mehrfache Verwendung des Begriffes «massgebender Gewinn» können zu Verwirrung führen. Zudem tragen die gewählte Struktur des Artikels und die Abfolge der einzelnen Absätze insgesamt zu wenig zum Verständnis der Inhalte bei, weshalb die Bestimmung unserer Ansicht nach eines anderen Aufbaus bedarf.

In der Praxis werden Fälle auftreten, in denen die Entlastungsbegrenzung zum Tragen kommt, bzw. solche, in denen die Begrenzung nicht wirkt. Ein Ausschuss der Fachgruppe Qualitätssicherung hat zur Illustration dieser Fälle zuhanden der EFV Beispiele erarbeitet. Wir schlagen vor, dass diese Beispiele in den Weisungen des EFD für die Datenmeldungen der Kantone aufgenommen und erläutert werden.

Für Art. 20a E-FiLaV schlagen wir zur Vereinfachung und klareren Strukturierung folgende Formulierung vor:

Art. 20a E-FiLaV

¹ ... aus Beteiligungen nach DBG. Diese sind in ordentlich besteuerte Gewinne und Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten nach Artikel 24b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) aufzuteilen.

² Gewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten werden mit dem Faktor Zeta-2 gewichtet.

³ Der massgebende Gewinn einer juristischen Person entspricht der Summe aus den ordentlich besteuerten Gewinnen multipliziert mit dem Faktor Zeta-1 und dem Ergebnis der Berechnung nach Absatz 2 multipliziert mit dem Faktor Zeta-1, mindestens jedoch 30 Prozent des steuerbaren Gewinns abzüglich des Nettoertrags aus Beteiligungen multipliziert mit dem Faktor Zeta-1.

– *Art. 57b E-FiLaV*

Bei den Übergangsbestimmungen zur Weiteranwendung der Faktoren Beta schlagen wir vor, in Art. 57b Abs. 1 den erwähnten Steuerstatus mit einer Verweisung auf Art. 28 StHG bisherigen Rechts zu ergänzen, um damit eine präzisere Formulierung und eine bessere Klarheit zu erreichen:

Art. 57b Abs. 1

Bei Gesellschaften, die ihren besonderen Steuerstatus nach Artikel 28 Abs. 2–4 in der bis ... geltend Fassung dieses Gesetzes verloren haben, werden in den ...

Fallbeispiele, die ein Ausschuss der Fachgruppe Qualitätssicherung zuhanden der EFV erarbeitet hat, haben gezeigt, dass die Entlastungsbegrenzung nie zum Tragen kommt, solange 30% von Zeta-1 (=35%) kleiner sind als Beta (=12,3%). Wir schlagen deshalb vor, diesen Absatz analog zum Formulierungsvorschlag zu Art. 20a Abs. 3 E-FiLaV abzuändern. Dies gilt auch hinsichtlich des potenziell unklaren Begriffes «reduzierter Gewinn».

Art. 57b Abs. 3

Der massgebende Gewinn entspricht jedoch mindestens 30 Prozent *des steuerbaren Gewinns nach Artikel 58 DBG abzüglich des Nettoertrags aus Beteiligungen multipliziert mit dem Faktor Zeta-1*.

– Art. 23a Abs. 4 FiLaG und Art. 57e und 57f FiLaV:

Die finanziellen Auswirkungen der Anpassungen des Finanzausgleichs auf die Ausgleichszahlungen der Kantone wurden leider nicht ermittelt bzw. die Schätzung aus der Vernehmlassungsvorlage zur USR III nicht aktualisiert, sodass nicht beurteilt werden kann, ob Ergänzungsbeiträge zugunsten der ressourcenschwächen Kantone von 180 Mio. Franken überhaupt notwendig sind, um eine ausreichende Mindestausstattung nach Inkraftsetzung der FiLaG-Änderungen zu garantieren. Auch wird nicht dargelegt, ob die Effekte aus der integralen Umsetzung des KdK-Kompromisses (insbesondere die Erhöhung der Ressourcenausgleichs auf eine garantierte Ausstattung von 86,5% des Schweizer Durchschnitts) nicht sowieso zu einem analogen Ergebnis führen und der Ergänzungsbeitrag daneben überhaupt noch nötig ist, und falls der KdK-Kompromiss nicht umgesetzt wird, ab welcher Dotationshöhe der Ergänzungsbeitrag nicht mehr notwendig wäre. Sofern für die Zeta-Faktoren nicht politisch motivierte Untergrenzen festgelegt werden und der Nachweis der Notwendigkeit erbracht wird, akzeptieren wir die Ausrichtung von befristeten Ergänzungsbeiträgen im Sinne eines ausgewogenen Ausgleichs zugunsten der ressourcenschwächen Kantone. Die Frage des Zusammenhangs mit dem KdK-Kompromiss stellt sich insbesondere auch bezüglich der frei werdenden Bundesmittel, die neben der Aufstockung des soziodemografischen Lastenausgleichs auch für die ressourcenschwachen Kantone zu verwenden sind. Die Ausführungsbestimmung in Art. 57f FiLaV, wonach die Ergänzungsbeiträge nicht Bestandteil der Leistungen des Bundes gemäss Art. 4 FiLaG sind, ist zu begrüssen, da damit der Beitrag der ressourcenstarken Kantone nicht beeinflusst wird.

3. Welche anderen Massnahmen schlagen Sie vor?

Einführung eines für die Kantone fakultativen Abzugs für Eigenfinanzierung:

Wie zu Frage 1 ausführlich dargelegt, ist der Wirtschaftsstandort Zürich für den Erhalt seiner Wettbewerbsfähigkeit für Finanzierungsaktivitäten auf eine Ersatzmassnahme entsprechend der zinsbereinigten Gewinnsteuer gemäss USR III angewiesen. Auch hat sich gezeigt, dass die Massnahme sehr zielgerichtet wirkt und bei grösseren Unternehmen und insbesondere bei operativen Banken und Versicherungen auch bei höherem Zinsniveau kaum mit Mitnahmeeffekten verbunden ist sowie für den Bund nicht Mindereinnahmen, sondern zusätzliches Steuerpotenzial bringt. Vor diesem Hintergrund spricht nichts dagegen, den Kantonen im Bundesrecht die Möglichkeit einzuräumen, einen solchen Abzug für Eigenfinanzierung auf kantonaler Ebene einzuführen. Dieser Auffassung schliessen sich auch die Städte und Gemeinden im Kanton Zürich an.

4. Inkrafttreten

Mit Ausnahme der Bestimmungen zur Sonderbesteuerung der stillen Reserven aus der Zeit der Besteuerung unter einem kantonalen Steuerstatus (Art. 78g E-StHG) bestimmt der Bundesrat das Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen. Dieser zweistufige Lösungsansatz soll den Kantonen eine hinreichend lange Frist zur Wahrung ihrer institutionellen Prozesse bei der Umsetzung der SV17 im kantonalen Recht geben.

Aus Sicht des Kantons Zürich ist dieses Vorgehen zu begrüssen. Denn selbst bei Abkürzung der einzelnen Prozessschritte auf ein absolutes Minimum wird es im Falle einer Volksabstimmung auf kantonaler Ebene nicht möglich sein, die Anpassung des kantonalen Rechts bereits auf den 1. Januar 2020 vorzunehmen.

Wir gehen weiter davon aus, dass der Bundesrat die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer (Änderung von Art. 196 DBG) auf den gleichen Zeitpunkt wie die übrigen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die SV17 in Kraft setzen und somit der erhöhte Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von mindestens 21,2% im Kalenderjahr des Inkrafttretens anfallen wird.

5. Beantwortung der Fragen des Fragebogens zum Finanzausgleich

1. Stichtag bezüglich des freiwilligen Verzichts auf den Status

Art. 23a Abs. 1 E-FiLaG sieht vor, dass die Gewinne von Statusgesellschaften, die ihren Status freiwillig vor Inkrafttreten der SV17 und der kantonalen Regelungen aufgeben, weiterhin mit den Faktoren Beta gewichtet werden. Der Stichtag, ab wann diese Weiterführung der Gewich-

tung erfolgt, wurde auf den 1. Januar 2017 («nach dem 31. Dezember 2016») festgelegt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass vor diesem Zeitpunkt nicht viele Statusgesellschaften ihren Status aufgegeben haben.

Frage: Entspricht dieser Stichtag den realen Gegebenheiten bezüglich des Effekts der Statusaufgaben?

Im Kanton Zürich haben vor dem 1. Januar 2017 nur wenige Gesellschaften auf den kantonalen Steuerstatus verzichtet. Wir sind daher mit dem Stichtag 1. Januar 2017 einverstanden.

2. Unter- und Obergrenzen der Faktoren Zeta in der Übergangsphase

Nach Art. 23a Abs. 3 E-FiLaG kann der Bundesrat Unter- und Obergrenze für die Faktoren einführen, mit denen die Gewinne der juristischen Personen im Ressourcenpotenzial berücksichtigt werden. In den Ausführungsbestimmungen von Art. 57d E-FiLaV ist vorgesehen, diesen Faktor vorerst auf eine Spannweite von 25–35 Prozent festzulegen.

Frage: Ist eine Bestimmung der Spannweite über zehn Prozentpunkte genügend präzise oder müsste bereits ein engerer Wert fixiert werden?

Wir begrüssen die Festlegung von Zeta-Faktoren in der Verordnung. Grundsätzlich soll der Zeta-Faktor möglichst genau den tatsächlichen wirtschaftlichen und fiskalischen Gegebenheiten entsprechen, weshalb er nach rechnerischem Nachweis und nicht aufgrund von politischen Kriterien festzulegen ist. Um mögliche jährliche Schwankungen in der Anfangsphase abzufedern, kann die Festlegung einer Spannweite für Zeta-Faktoren sinnvoll sein, zumal erst ab Referenzjahr 2029 genügend Bemessungsjahre verfügbar sind, um einen sechsjährigen Durchschnitt zu ermitteln. Damit das tatsächlich ausschöpfbare Ressourcenpotenzial der Kantone realistisch erfasst und kein Kanton bevorzugt bzw. benachteiligt wird, sollte eine möglichst enge Spannweite festgelegt werden bzw. sich aufgrund der Simulationen ergeben. Für eine genaue Beurteilung der Unter- und Obergrenze von 25–35% und der Spannweite von 10 Prozentpunkten fehlen im Vernehmlassungsbericht aber die Überlegungen bzw. Simulationen des Bundes.

Zweiter Teil: Beabsichtigte Umsetzung der SV17 im Kanton Zürich

Es ist auch im Kanton Zürich unbestritten, dass die kantonalen Steuerstatus abzuschaffen sind und deshalb Handlungsbedarf besteht, die Position im Steuerwettbewerb für bisherige Statusgesellschaften, aber auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften unter Berücksichtigung des veränderten Umfeldes mit geeigneten Massnahmen zu erhalten.

Die Ausgangslage im Kanton Zürich und die Zusammensetzung des Steuersubstrats haben sich gegenüber den Ausführungen des Regierungsrates in der Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der USA III (vgl. RRB Nr. 629/2016) nicht wesentlich verändert. An der bisherigen Strategie zur Sicherung des Steuersubstrats und zum Erhalt der Position des Kantons Zürich im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb ist daher im Grundsatz festzuhalten. Mit verschiedenen Anpassungen soll aber den dagegen vorgebrachten Einwendungen Rechnung getragen werden.

Die in der SV17 vorgesehenen Ersatzmassnahmen für die Abschaffung der kantonalen Steuerstatus zur Berechnung des steuerbaren Reingewinns von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften wirken mit Bezug auf den Erhalt von bisherigen Statusgesellschaften gezielter als eine allgemeine Gewinnsteuersenkung, die nicht finanziertbar ist. Daher beabsichtigen wir, in erster Linie die für die Kantone fakultativen Massnahmen des Bundesrechts vollständig auszuschöpfen. Aufgrund der absehbaren zum Teil massiven Gewinnsteuersenkungen in anderen Kantonen, insbesondere auch in Wirtschaftskantonen, ist, als Ergänzung zu diesen Massnahmen, ferner eine gestaffelte Senkung der Gewinnsteuer beabsichtigt. Damit kann die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften erhalten werden. Schliesslich ist vorgesehen, dass der Kanton für einen substanziellen Teil der Mindereinnahmen der Städte und Gemeinden aufkommen wird.

Nach derzeitigem Kenntnisstand der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen beabsichtigt der Regierungsrat, die SV17 im Kanton Zürich im Einzelnen wie folgt umzusetzen:

4.1 Umsetzung der fakultativen Bestimmungen im kantonalen Recht

Die Ersatzinstrumente für die aufzuhebenden kantonalen Steuerstatus sollen vollständig umgesetzt und ausgeschöpft werden, soweit es die enger gefassten Rahmenbedingungen des Bundesrechts zulassen. Dies umfasst die Einführung der Patentbox mit der grösstmöglichen Entlastung von 90%, erhöhte Abzüge für Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen mit einem Zuschlag von 50% sowie Ermässigungen bei der Kapitalsteuer. Die gesamte Entlastung soll 70% nicht überschreiten. Wenn im Bundesrecht ein fakultativer Abzug für Eigenfinanzierung vorgesehen wird, würde der Kanton Zürich auch dieses Instrument nutzen.

Die Teilbesteuerung der Dividenden soll auf das im Bundesrecht vorgesehene Mindestmaß von 70% erhöht werden.

4.2 Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer

Als Ergänzung zu diesen Massnahmen soll der Steuersatz für die Gewinnsteuer massvoll gesenkt werden. Da die Erhöhung der Steuerbelastung zufolge Verlustes des kantonalen Steuerstatus dank der Übergangsregelung zur Behandlung der stillen Reserven aus der Zeit der Statusbesteuerung bei der Mehrheit dieser Unternehmen erst mit zeitlicher Verzögerung eintritt und damit die Mindereinnahmen aus der Senkung des Gewinnsteuersatzes nicht schlagartig, sondern nur schrittweise einsetzen, ist vorgesehen, den Gewinnsteuersatz gestaffelt in zwei Schritten zu senken: in einem ersten Schritt von heute 8% auf neu 7% ein Jahr nach Inkrafttreten der SV17 und in einem zweiten Schritt von 7% auf 6% drei Jahre nach Inkrafttreten der SV17. Die erste Senkung von 8% auf 7% soll in der Gesetzesvorlage zur Umsetzung der obligatorischen und fakultativen Massnahmen der SV 17 vorgesehen werden, die zweite Senkung von 7% auf 6% in einer weiteren Gesetzesvorlage.

4.3 Beteiligung der Städte und Gemeinden an der Ausgleichsleistung des Bundes

Die Gemeinden sind von den Auswirkungen der SV17 mindestens gleich stark betroffen wie der Kanton. Deren substanzelle Entlastung ist somit insgesamt noch wichtiger für die Umsetzbarkeit der SV17 als die Entlastung des Kantons. Der Kanton Zürich wird voraussichtlich bis zu 200 Mio. Franken an seine Gemeinden weiterleiten.

Die Gemeinden im Kanton Zürich sollen an den Ausgleichsleistungen des Bundes wie folgt beteiligt werden:

- **Zusatzleistungen:** über 90 Mio. Franken. Im Jahr der Senkung des Steuersatzes von 8% auf 7% soll der kantonale Anteil an den Zusatzleistungen von 44% auf 50% angehoben werden (entspricht voraussichtlich über 60 Mio. Franken) und im Jahr der Senkung des Steuersatzes von 7% auf 6% soll der kantonale Anteil zusätzlich von 50% auf 53% angehoben werden (entspricht voraussichtlich über 30 Mio. Franken).
- **Kantonaler Finanzausgleich:** rund 100 Mio. Franken. Die Einnahmeausfälle als Folge der Senkung des Gewinnsteuersatzes vermindern die Steuerkraft vieler Städte und Gemeinden und führen zu grösseren Steuerkraftunterschieden. Der Finanzausgleich kompensiert die Einnahmeausfälle durch höhere Ressourcenausgleichsbeiträge an finanzschwache und durch geringere Ressourcenabschöpfungen bei finanzstarken Gemeinden teilweise. Die Simulationen gehen derzeit davon aus, dass der Kanton aufgrund der Auswirkungen der SV17 nach Umsetzung aller Massnahmen rund 100 Mio. Franken mehr in den kantonalen Finanzausgleich einzahlen muss. Finanzstarke Städte und Ge-

meinden mit einem hohen Anteil an Steuerertrag von juristischen Personen werden trotz der kompensierenden Wirkung des Finanzausgleichs von den Einnahmenausfällen besonders betroffen sein. Der Regierungsrat wird mit Städten und Gemeinden Art und Umfang einer zeitlich beschränkten Unterstützung für diese besonders betroffenen Städte und Gemeinden bestimmen und dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten.

- **Kirchgemeinden:** 5 Mio. Franken. Für die Kirchgemeinden ist ein zusätzlicher Ausgleich von 5 Mio. Franken während fünf Jahren vorgesehen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Medienkonferenz nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi