

Sitzung vom 5. September 2018

816. Anfrage (Datenbasis für die Debatte über die Steuervorlage 17)

Die Kantonsräte Tobias Langenegger, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Kaspar Bütikofer, Zürich, haben am 14. Mai 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Die Schweiz und auch der Kanton Zürich stehen vor der nächsten grossen Steuerdebatte (Steuervorlage 17). In Bezug auf Steuern stehen in der Öffentlichkeit und den Medien oft nur Einkommens- und Unternehmensgewinnsteuern zur Debatte. In den letzten 20 Jahren wurden aber verschiedene andere Steuerarten abgeschafft oder reduziert (siehe auch Anfrage KR-Nr. 177/2017).

Insbesondere wurde vielerorts das Kapital entlastet: Mit der Teilabschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der teilweisen Abschaffung der Handänderungssteuer, der Halbierung der Kapitalsteuern, der Senkung der Gewinnsteuern bei Kapitalgesellschaften, der Halbierung der Dividendenbesteuerung, der Senkung der Vermögenssteuern, der steuerlichen Begünstigung von Holding-Gesellschaften sowie Entlastungen bei der Grundstückgewinnsteuer auch über bundesgerichtliche Praxisänderungen.

All diese Steuersenkungen müssen bei der Debatte über die Steuervorlage 17 sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene berücksichtigt werden. Es fehlen dafür aber zum Teil wichtige Daten.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Basierend auf der Antwort zur Anfrage KR-Nr. 177/2017: Wie viele juristische Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.
2. Wie hoch werden die jährlichen Steuereinnahmeausfälle seit 2009 durch die Anrechnung der Gewinnsteuern an die Kapitalsteuer auf Kantons- sowie Gemeindeebene geschätzt?
3. Wie haben sich die Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften im Kanton Zürich seit dem 1.1.2013 entwickelt? Wie viele Arbeitsplätze halten diese im Kanton Zürich aktuell?
4. Wie viele davon haben bereits von steuerprivilegierten Statusgesellschaften zur ordentlichen Besteuerung gewechselt und wann? Wie viele sind absehbar daran, zu wechseln? Was sind die Gründe?

5. Wie viele Milliarden Steuererleichterungen hat der Kanton Zürich gemäss Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 5 StHG) den Aktiengesellschaften bei Neugründung oder Umstrukturierung in den letzten zehn Jahren gewährt? Wie viel den Statusgesellschaften?
6. Welche Beispiele von «Aufwertungen stiller Reserven bei Zuzug aus dem Ausland» kann sich der Regierungsrat des Kantons Zürich vorstellen? Praktiziert er das schon heute?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Langenegger, Zürich, Martin Neukom, Winterthur, und Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Als juristische Personen werden Kapitalgesellschaften (Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung), Genossenschaften sowie Vereine, Stiftungen und die übrigen juristischen Personen besteuert (§ 54 Abs. 1 Steuergesetz vom 8. Juni 1997; StG, LS 631.1).

Der Reingewinn von juristischen Personen unterliegt der Gewinnsteuer (§ 63 StG) und das Eigenkapital der Kapitalsteuer (§ 78 StG). Kapitalzuwachs aus Erbschaft, Vermächtnis oder Schenkung unterliegen jedoch nicht der Gewinnsteuer (§ 66 lit. c StG), sondern werden von der Erbschafts- und Schenkungssteuer erfasst (§ 3 Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz vom 28. September 1986; LS 632.1). Auf dem Gewinn aus dem Verkauf von Grundstücken wird die Grundstückgewinnsteuer erhoben (§ 216 StG). Zudem unterlagen Handänderungen von Grundstücken bis Ende 2004 gemäss § 227 StG der Handänderungssteuer.

Gesetzesänderungen betreffend Einkommens- und Vermögensbesteuerung wirken sich nur bei natürlichen Personen aus und sind für juristische Personen unerheblich. Hingegen wirken sich Änderungen hinsichtlich der Steuerbelastung bzw. des Steuerfusses für die Staatssteuer sowohl für die natürlichen als auch die juristischen Personen aus.

Die folgende Tabelle 1 zeigt die einzelnen Anpassungen in den letzten 20 Jahren und ihre Auswirkungen auf die Steuerbelastung juristischer Personen.

Tabelle I: Gesetzesänderungen

Name des Erlasses	Datum des Inkrafttretens	Wichtigster Inhalt in Stichworten	Anzahl Gesellschaften, die von der Gesetzesänderung profitieren
Steuergesetz; OS 54, 193	1. Januar 1999	Anpassung des kantonalen Steuerrechts an das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes (Totalrevision des Steuergesetzes)	Detaillierte Angaben gemäss Tabelle 2
Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz; OS 56, 48	1. Januar 2000	Befreiung der Nachkommen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer; Ausgleich der Teuerung	Betrifft natürliche Personen
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2000 bis 2002; OS 56, 75	1. Februar 2000	Senkung des Steuerfusses für die Staatssteuer von 108% auf 105%	Detaillierte Angaben gemäss Tabelle 2
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2003 bis 2005; OS 57, 396	1. Januar 2003	Senkung des Steuerfusses für die Staatssteuer von 105% auf 100%	Detaillierte Angaben gemäss Tabelle 2
Steuergesetz; OS 59, 51	1. Januar 2005	Abschaffung der Handänderungssteuer	Alle Gesellschaften mit Handänderungen; infolge fehlender Datengrundlage können keine Schätzungen vorgenommen werden
Steuergesetz; OS 58, 100	1. Januar 2005	Steuergesetzrevision betreffend die juristischen Personen; Wechsel zu einem proportionalen Steuersatz bei den Kapitalgesellschaften und Genossenschaften und Halbierung des Kapitalsteuersatzes	Detaillierte Angaben gemäss Tabelle 2

Name des Erlasses	Datum des Inkrafttretens	Wichtigster Inhalt in Stichworten	Anzahl Gesellschaften, die von der Gesetzesänderung profitierten
Steuergesetz; OS 58, 367	1. Januar 2006	Steuergesetzrevision betreffend die natürlichen Personen; Ausgleich der Teuerung bei den Steuertarifen und betragsmässig festgelegten Abzügen; Erhöhung von Abzügen	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 60, 332	1. Januar 2006	Steuergesetzrevision: Erhöhung des Kinderabzugs	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 63, 7	1. Januar 2008	Steuergesetzrevision: Einführung des Teilsatzverfahrens zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung (natürliche Personen)	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 69, 406	1. Januar 2011	Wesentliche Änderungen:	
Vgl. auch Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II; AS 2008, 2893) und Verordnung über den Vollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes vom 3. November 2010 / 26. September 2012, LS 631.19		Neue Steueraufschubstatbestände für Personenunternehmen Kapitaleinlageprinzip	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
		Erweiterung der steuerneutralen Ersatzbeschaffung	Alle Gesellschaften mit getätigten Ersatzbeschaffungen; infolge fehlender Datengrundlage können keine Schätzungen vorgenommen werden

Name des Erlasses	Datum des Inkrafttretens	Wichtigster Inhalt in Stichworten	Anzahl Gesellschaften, die von der Gesetzesänderung profitierten
		Separate Besteuerung von Liquidationsgewinnen bei Personenunternehmen Herabsetzung der Schwellenwerte für den Beteiligungszug	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen Alle Gesellschaften, die Dividenden aus oder Kapitalgewinne von qualifizierenden Beteiligungen vereinnahmen; infolge fehlender Datengrundlage können keine Schätzungen vorgenommen werden
Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2012; OS 66, 508	1. Januar 2012	Ausgleich der kalten Progression	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 68, 4	1. Januar 2013	Steuergesetzrevision: Erhöhung des Kinderabzugs	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 68, 42	1. Januar 2013	Steuergesetzrevision: Erhöhung des Kinderdrittbetreuungskostenabzugs	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 69, 296	1. Januar 2015	Steuergesetzrevision: Steuerbefreiung von Lotteriegewinnen bis 1000 Franken	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen
Steuergesetz; OS 70, 249	1. Januar 2016	Steuergesetzrevision: Abzug von berufsorientierten Aus- und Weiterbildungskosten	Betrifft die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen

Die Tabelle zeigt, dass in den letzten rund zehn Jahren zwar zahlreiche Steuergesetzrevisionen durchgeführt wurden, dass diese in den meisten Fällen aber nur die Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen und nicht die Steuern der juristischen Personen betrafen.

Zu den Auswirkungen der Steuergesetzrevisionen 1999 und 2005 sowie der Steuerfussenkungen 2000 und 2003 können für die juristischen Personen detailliertere Abschätzungen gemacht werden.

Die nachstehende Tabelle 2 zeigt die entsprechenden Veränderungen der Steuerbelastung für juristische Personen auf der Grundlage der neusten verfügbaren NFA-Daten für die Steuerperiode 2015 auf.

Tabelle 2: Veränderungen der Steuerbelastung für juristische Personen

Gesetzesänderung	Datum des Inkrafttretens	Veränderungen der Steuerbelastung für juristische Personen (in % der juristischen Personen)			
		Steuerart	Reduktion	Keine Veränderung	Zunahme
Steuergesetz (Totalrevision); OS 54, 193	1. Januar 1999	Gewinnsteuer	19	81	0
		Kapitalsteuer	0	100	0
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2000 bis 2002; OS 56, 75	1. Februar 2000	Gewinnsteuer	41	59	0
		Kapitalsteuer	97	3	0
Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2003 und 2005; OS 57, 396	1. Januar 2003	Gewinnsteuer	41	59	0
		Kapitalsteuer	97	3	0
Steuergesetz (Revision); OS 58, 100	1. Januar 2005	Gewinnsteuer	22	60	18
		Kapitalsteuer	80	20	0

In den Jahren 1999 bis 2017 erhöhte sich die Anzahl der juristischen Personen von rund 38 000 auf 75 000 (+197%), der entsprechende steuerbare Gewinn aller juristischen Personen von 8900 Mio. Franken auf 15 800 Mio. Franken (+178%) und das jeweilige steuerbare Kapital (+304%) von 151 900 Mio. Franken auf 462 100 Mio. Franken (siehe https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/tabellen.html).

Zu Frage 2:

Gegen die Steuergesetzänderung vom 1. Juli 2010, die eine Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer vorsah, wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 17. Juni 2012 lehnten die Stimmberechtigten diese Steuergesetzrevision ab (siehe auch Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 165/2013 betreffend Finanzielle Folgen der Unternehmenssteuerreform II). Damit entstanden aus der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer keine Steuerausfälle.

Zu Frage 3:

Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III (RRB Nr. 1099/2016) darauf hingewiesen, dass jene 3% der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die als Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaft besteuert werden, 11% der gesamten Einnahmen aus der Gewinn- und Kapitalsteuer und dem Anteil des Kantons an der direkten Bundessteuer erbringen. Weiter wird in einer Studie von BAK Basel über die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton Zürich vom Oktober 2016, S. 23 ff. (<https://fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/themen/finanzpolitik/unternehmenssteuerreform.html>) darauf hingewiesen, dass die gemischten Gesellschaften auf der Grundlage der NFA-Datenmeldungen zu den Steuerjahren 2009–2011 einen massgeblichen Beitrag zum gesamten Gewinnsteuerpotenzial leisten. Die Holdinggesellschaften leisten mit einem Anteil von rund 50% am gesamten Eigenkapital des Kantons Zürich einen wichtigen Beitrag an die Kapitalsteuern. Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus wird erwähnt, dass diese nicht nur rund 6000 Arbeitsplätze unterhalten, sondern mit zahlreichen anderen regionalen Unternehmen eng verflochten und wirtschaftlich daher bedeutend sind. Fast ein Drittel der Wirtschaftsleistung der Zürcher Volkswirtschaft und jeder fünfte Arbeitsplatz könnte von der Abschaffung des kantonalen Steuerstatus beeinflusst werden.

Es ist davon auszugehen, dass die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der Statusgesellschaften seither noch zugenommen hat.

Zu Frage 4:

Nach heutigem Kenntnisstand haben sich bisher lediglich drei Gesellschaften entschieden, auf die Besteuerung als Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaft bereits vor Inkrafttreten der Steuervorlage 17 (SV17) zu verzichten. Weder die Anzahl weiterer Gesellschaften, die den kantonalen Status vor Inkrafttreten der SV17 aufgeben möchten, noch die entsprechenden Gründe und Motive für diesen Wechsel sind dem Regierungsrat bekannt.

Zu Frage 5:

Dem Kanton und den Gemeinden flossen in den Jahren 2005 bis 2014 insgesamt 62 Mio. Franken an Gewinn- und Kapitalsteuern von Aktiengesellschaften mit Steuererleichterungen zu. Die Mindereinnahmen aus der Gewährung von Steuererleichterungen für Kanton und Gemeinden betragen im selben Zeitraum 38 Mio. Franken. Diese Gesellschaften werden alle ordentlich besteuert.

Gemäss Merkblatt zur Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen vom 8. April 1998, Zürcher Steuerbuch Nr. 62.1, werden Statusgesellschaften in der Regel keine Steuererleichterungen gewährt. Seit Einführung der Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen ab Steuerjahr 1999 wurde dieser Grundsatz konsequent umgesetzt.

Zu Frage 6:

Gemäss geltendem Recht können Unternehmen bei Zuzug aus dem Ausland stille Reserven für steuerliche Zwecke aufdecken, soweit diese in der Handelsbilanz offengelegt werden können und diese Aufdeckung auch verbucht wird. Das kann beispielsweise bei Immaterialgüterrechten der Fall sein. Bei einem Wegzug ins Ausland unterliegen gemäss § 64 Abs. 1 Ziff. 3 StG alle stillen Reserven der Besteuerung, unabhängig davon, ob diese stillen Reserven handelsrechtlich aufgedeckt werden können. Sofern eine handelsrechtliche Offenlegung bei Zuzug aus dem Ausland nicht möglich war oder nicht erfolgt ist, kann eine Überbesteuerung entstehen.

Im Rahmen der SV17 sollen stille Reserven bei Zuzug in die Schweiz und Wegzug ins Ausland analog behandelt werden. Zu diesem Zweck können die stillen Reserven einschliesslich des selbstgeschaffenen Mehrwerts im Zeitpunkt des Zuzugs in der Steuerbilanz aufgedeckt werden. Damit wird im Ergebnis nur derjenige Reingewinn besteuert, der während der Ansässigkeit in der Schweiz erwirtschaftet worden ist (Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Steuervorlage 17, BBl 2018, S. 38; Art. 61a E-DBG und Art. 24c E-StHG).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli