

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. November 2020

1129. Kantonale Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Zustandekommen

Am 3. April 2020 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 4. Oktober 2019 (ABl 2019-10-04) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 18. August 2020 (ABl 2020-08-21) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

Gemäss Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 25. Mai 2020 (ABl 2020-05-29) über neue Einreiche- und Behandlungsfristen von kantonalen Volksbegehren nach Ablauf des Fristenstillstands infolge der Corona-Pandemie galt der Fristenstillstand gemäss Verordnung über den Fristenstillstand bei kantonalen und kommunalen Volksbegehren und Wahlen während der Corona-Pandemie (LS 818.16) vom 21. März bis zum 31. Mai 2020.

2. Wortlaut der Initiative

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (in der Fassung gemäss Änderung vom 1. April 2019) wird wie folgt geändert:

c. Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens

§ 18 b. ¹Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sowie Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte sind nach Abzug des zurechenbaren Aufwands im Umfang von 70 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Abs. 2 unverändert.

4. Bewegliches Vermögen

a. Allgemein

§ 20. Abs. 1 unverändert.

²Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) sind im Umfang von 70 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Abs. 3 unverändert.»

3. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie, unter anderem, einen initiativfähigen Gegenstand betrifft (Art. 23 Kantonsverfassung [KV; LS 101]), die Einheit der Materie wahrt und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 KV).

Die Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» verlangt eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1). Dies ist ein gemäss Art. 23 lit. b KV zulässiger Gegenstand einer Initiative. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen oder Materien, die

keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen (BGE 129 I 366 E. 2.3). Mit der Volksinitiative wird eine Änderung des Umfangs der Besteuerung (Teilbesteuerung) von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen gemäss §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 StG verlangt. Die Volksinitiative hat lediglich einen Sachbereich zum Gegenstand. Die Einheit der Materie ist daher gewahrt. Die Volksinitiative ist auch nicht offensichtlich undurchführbar.

Nach Art. 28 Abs. 1 lit. b KV darf eine Volksinitiative nicht gegen übergeordnetes Recht verstossen. Vorliegend sind insbesondere die Vorgaben des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) und die verfassungsmässigen Grundsätze der Steuererhebung, wie sie in Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und Art. 125 KV vorgesehen sind, zu berücksichtigen.

Gemäss Art. 127 Abs. 2 BV sind die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Art. 127 Abs. 2 BV findet auch auf die kantonalen Steuern Anwendung und konkretisiert im Bereich des Steuerrechts den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz von Art. 8 Abs. 1 BV (BGE 133 I 206, E. 6.2).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt, «dass alle Personen oder Personengruppen nach denselben gesetzlichen Regeln erfasst werden» (BGE 137 I 145, E. 2.1). Ausnahmen von der Besteuerung ohne sachlichen Grund oder eine Belastung einer kleineren Gruppe zu lasten einer grösseren sind unzulässig. Nach dem Grundsatz der Gleichmässigkeit müssen Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in gleicher Weise steuerlich belastet werden (BGE 137 I 145, E. 2.1).

Aus Art. 127 Abs. 2 BV ergibt sich zudem das Erfordernis, «dass die Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an die Steuerlasten» beitragen (BGE 137 I 145, E. 2.1). Dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt sich für Personen mit gleicher Leistungsfähigkeit unmittelbar entnehmen, dass sie grundsätzlich gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Aus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geht hingegen nicht direkt hervor, um wie viel die Steuer zunehmen muss, wenn das Einkommen um einen bestimmten Betrag steigt (BGE 133 I 206, E. 7.2).

Die Volksinitiative verlangt eine Erhöhung des Umfangs der Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen gemäss §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 StG von gegenwärtig 50% auf 70%. Gemäss Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quinquies} StHG müssen Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen zu mindestens 50% besteuert werden. Durch den von der

Volksinitiative vorgeschlagenen Umfang der Teilbesteuerung von 70% werden daher die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes eingehalten. Der von der Volksinitiative vorgeschlagene Umfang der Teilbesteuerung von 70% entspricht weiter dem für die direkte Bundessteuer gemäss Art. 18b Abs. 1 und 20 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) geltenden Umfang der Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen. Es ist daher davon auszugehen, dass durch eine solche Angleichung des Umfangs der Teilbesteuerung für die Staats- und Gemeindesteuern an den nach Bundesrecht für die direkte Bundessteuer vorgegebenen Teilbesteuerungssatz auch keine Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder anderer Verfassungsbestimmungen erfolgt. Zudem ist der vorgeschlagene Umfang der Teilbesteuerung durch die harmonisierungsrechtliche Regelung von Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quiquies} StHG gedeckt, sodass die Verfassungsmässigkeit aufgrund von Art. 190 BV an sich nicht geprüft werden muss (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_274/2008 vom 25. September 2009, E. 3.2). Die Volksinitiative verstösst daher nicht gegen übergeordnetes Recht. Da somit die Voraussetzungen von Art. 23 und 28 Abs. 1 KV erfüllt sind, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung von §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 StG. § 18b Abs. 1 StG regelt die Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen im Geschäftsvermögen und lautet in der heute gültigen Fassung: «Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sowie Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte sind nach Abzug des zurechenbaren Aufwands im Umfang von 50 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.» § 20 Abs. 2 StG regelt die Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen im Privatvermögen und lautet in der heute gültigen Fassung: «Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) sind im Umfang von 50 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.» Die Regelungen von §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 StG über das Teilbesteue-

rungsverfahren wurden im Rahmen der Steuervorlage 17 (Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019; OS 74, 535) auf den 1. Januar 2020 eingeführt. Nach dem bis zur Steuerperiode 2019 geltenden § 35 Abs. 4 StG wurden ausgeschüttete Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die steuerpflichtige Person mit wenigstens 10% am Aktien-, Grund- oder Stammkapital beteiligt war. Die Entlastung von Dividenden oder anderen geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen bei der Einkommenssteuer erfolgte nach dem bis zur Steuerperiode 2019 geltenden Recht somit nicht dadurch, dass diese Einkünfte nur teilweise zum steuerbaren Einkommen gerechnet werden (Teilbesteuerungsverfahren), sondern indem diese Einkünfte mit einem um die Hälfte reduzierten Satz erfasst wurden (Teilsatzverfahren). Sowohl das Teilsatzverfahren als auch das Teilbesteuerungsverfahren dienen dazu, die wirtschaftliche Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen durch die Gewinnsteuer und die Einkommenssteuer zu begrenzen. Aufgrund der seit 2020 geltenden bundesrechtlichen Regelung von Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quinquies} StHG hat die Entlastung jedoch zwingend durch das Teilbesteuerungsverfahren zu erfolgen. Im kantonalen Steuergesetz musste deshalb der Wechsel vom Teilsatz- auf das Teilbesteuerungsverfahren vollzogen werden. Dabei wurde der Teilbesteuerungssatz gleich wie beim Teilsatzverfahren auf 50% festgelegt. Der Teilbesteuerungssatz sollte dabei unter Berücksichtigung der durch die Steuervorlage 17 vorgesehenen Gewinnsteuersatzsenkung so festgelegt werden, dass sich bei gesamthafter Betrachtung von Gewinn- und Einkommenssteuer eine im Vergleich zum bisherigen Recht vergleichbare Belastung ergibt. Eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes auf 60% war nicht angezeigt, da eine solche Erhöhung für rund 5% der Steuerpflichtigen mit qualifizierten Beteiligungen zu Mehrbelastungen geführt hätten. Hingegen war vorgesehen, anlässlich der weiteren geplanten Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% den Teilbesteuerungssatz von 50% auf 60% zu erhöhen und so eine vergleichbare Belastung beizubehalten (vgl. Vorlage 5495, Steuergesetz [StG], Steuervorlage 17, Antrag des Regierungsrates vom 19. September 2018, Weisung Ziff. 4.7, S. 38 ff.).

Die Volksinitiative verlangt eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes für qualifizierte Beteiligungen im Privatvermögen und im Geschäftsvermögen von 50% auf 70%. Dies führt zu einer höheren steuerlichen Belastung der Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen. Da die Teilbesteuerung eine Begrenzung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen durch die Gewinnsteuer und die Einkommenssteuer bezweckt, ist die Belastung durch die

Einkommenssteuer und durch die Gewinnsteuer zu berücksichtigen. Tabelle 1 zeigt die steuerliche Belastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigen Einkommen unter dem geltenden Recht (unter der Annahme eines einfachen Gewinnsteuersatzes von 7%, der am 1. Januar 2021 in Kraft tritt) und unter den Teilbesteuerungssätzen gemäss Volksinitiative.

Tabelle 1:

Gewinn vor Gewinnsteuern	Übriges steuerbares Einkommen	Gewinn- und Einkommenssteuern geltendes Recht	Gewinn- und Einkommenssteuern Volksinitiative	Mehrbelastung infolge Volksinitiative	Mehrbelastung in %
100 000	100 000	44 669	47 842	3 173	7,1%
200 000	200 000	115 956	124 293	8 337	7,2%
300 000	300 000	194 132	207 854	13 723	7,1%
1 000 000	1 000 000	743 501	789 223	45 723	6,1%

Gewinnsteuern und Einkommenssteuern auf ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigen Einkommen nach geltendem Recht (unter Annahme eines einfachen Gewinnsteuersatzes bei der Staatssteuer von 7%) und gemäss Volksinitiative (Erhöhung der Teilbesteuerung von 50% auf 70%). Direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern der Stadt Zürich; Steuerfüsse 2020; Einkommenssteuer ohne Kirchensteuer gerechnet; Annahme der vollständigen Ausschüttung des Gewinns nach Gewinnsteuern; bei der Einkommenssteuer keine weiteren Abzüge berücksichtigt; Beträge in Franken.

Die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative würde daher zu einer Erhöhung der Steuerbelastung durch Gewinnsteuer und Einkommenssteuer bei ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen von rund 7% führen. Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, würde durch die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative sogar eine Mehrbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen gegenüber dem vor der Gesetzesänderung durch die Steuervorlage 17 geltenden Recht (bis Steuerperiode 2019; einfacher Gewinnsteuersatz 8% und Teilsatz 50%) resultieren, trotz der Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8% auf 7%. Ziel beim Übergang vom Teilsatzverfahren zum Teilbesteuerungsverfahren im Rahmen der Steuervorlage 17 war jedoch, dass sich eine vergleichbare Belastung der ausgeschütteten Gewinne aus qualifizierten Beteiligungen und keine Mehrbelastung ergibt, was durch die Festsetzung des Teilbesteuerungssatzes auf 50% erreicht wurde. Weiter sollte, wie erwähnt, im Hinblick auf die Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 60% erst anlässlich einer Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% erfolgen. Die durch die Volksinitiative vorgeschlagene Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% ist daher im Hinblick auf das Ziel der Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen nicht angezeigt.

Tabelle 2:

Gewinn vor Gewinnsteuern	Übriges steuerbares Einkommen	Gewinn- und Einkommenssteuern vor Steuervorlage 17	Gewinn- und Einkommenssteuern Volksinitiative	Mehrbelastung infolge Volksinitiative	Mehrbelastung in %
100 000	100 000	47 085	47 842	757	1,6%
200 000	200 000	121 496	124 293	2 796	2,3%
300 000	300 000	201 486	207 854	6 369	3,2%
1 000 000	1 000 000	752 783	789 223	36 441	4,8%

Gewinnsteuern und Einkommenssteuern auf ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigem Einkommen nach vor der Gesetzesänderung durch die Steuervorlage 17 geltendem Recht (bis Steuerperiode 2019; einfacher Gewinnsteuersatz 8% und Teilsatz 50%) und gemäss Volksinitiative (einfacher Gewinnsteuersatz 7% und Teilbesteuerungssatz 70%).

Direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern der Stadt Zürich; Steuerfüsse 2020; Einkommenssteuer ohne Kirchensteuer gerechnet; Annahme der vollständigen Ausschüttung des Gewinns nach Gewinnsteuern; bei der Einkommenssteuer keine weiteren Abzüge berücksichtigt; Beträge in Franken.

Die von der Volksinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% ist auch bei einem Vergleich mit anderen Kantonen nicht angezeigt. Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, liegen auch in den umliegenden Kantonen Zug, Schwyz und Aargau die Teilbesteuerungssätze bei 50%. Nur in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen liegen die Teilbesteuerungssätze höher als im Kanton Zürich und nur im Kanton St. Gallen auf der Höhe des von der Volksinitiative geforderten Satzes von 70%. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Gewinnsteuersätze in allen umliegenden Kantonen tiefer liegen als im Kanton Zürich. Es ist daher sinnvoll, den Teilbesteuerungssatz im Kanton Zürich erst bei einer weiteren Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% anzuheben.

Tabelle 3:

Kanton	Teilbesteuerungssatz	Tatsächliche Gewinnsteuerbelastung Kantonshauptort
Zürich (geltendes Recht)	50%	19,7%
Zürich (Volksinitiative)	70%	19,7%
Schaffhausen	60%	14,03%
Thurgau	60%	13,4%
St. Gallen	70%	14,5%
Schwyz	50%	14,06%
Zug	50%	11,91%
Aargau	50%	15,1–18,6%

Teilbesteuerungssätze für Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen und tatsächliche Gewinnsteuerbelastung im Kantonshauptort für den Kanton Zürich (unter Annahme eines einfachen Gewinnsteuersatzes bei der Staatssteuer von 7%) und die Nachbarkantone.

Die von der Volkinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% würde nach einer Schätzung des kantonalen Steueramtes zu einer Erhöhung der Einkommenssteuererträge für den Kanton von rund 40 Mio. Franken führen. Mehrerträge in der gleichen Grössenordnung (rund 40 Mio. Franken) wären bei den Einkommenssteuern der Gemeinden zu erwarten.

Da somit die von der Volksinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% im Hinblick auf das Ziel der Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung von ausgeschütteten Gewinne aus qualifizierten Beteiligungen und auch im Vergleich des Kantons Zürich zu anderen Kantonen nicht angezeigt ist und eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes erst anlässlich einer Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% erfolgen soll, ist die Volksinitiative abzulehnen.

Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

5. Schlussfolgerung

Abschliessend ist festzuhalten, dass keine Gründe für eine Ungültigkeit der Volksinitiative bestehen. Die Finanzdirektion ist daher zu beauftragen, dem Regierungsrat einen Antrag betreffend Bericht und Antrag an den Kantonsrat über die Gültigkeit und den Inhalt der Volksinitiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative ist zu verzichten.

6. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Der vorliegende Beschluss ist daher bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz [LS 170.4]).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 3. April 2020 eingereichte kantonale Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» gültig ist.

II. Die Finanzdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli