

Sitzung vom 6. Oktober 2021

1097. Anfrage (Mindeststeuersatz – welche Auswirkungen hat der Druck der G7 und der OECD für den Kanton Zürich?)

Die Kantonsräte Marcel Suter, Thalwil, und Christian Müller, Steinmaur, haben am 28. Juni 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Die Finanzminister der sieben grössten Industrienationen G7 der westlichen Welt haben vor Kurzem in London ihre Pläne für einen Neustart des weltweiten Steuersystems nach der Pandemie vorgestellt. Um ihre von der Corona-Krise ganz stark in Mitleidenschaft gezogenen Staatskassen wieder zu füllen, wollen sie global eine Unternehmenssteuer von mindestens 15 Prozent durchsetzen. Zusätzlich soll es eine weltweit gültige Steuer auf digitale Dienstleistungen geben. Unternehmen mit einer Gewinnmarge von mehr als 10 Prozent sollen zudem 20 Prozent der über diese Marge hinausgehenden Gewinne dort versteuern, wo diese erwirtschaftet worden sind. Davon werden vor allem Staaten mit grossen Volkswirtschaften profitieren.

Wir bitten den Regierungsrat daher in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Auch wenn die Steuerlast für Unternehmen im Kanton Zürich grundsätzlich höher ist, als der geforderte Mindestsatz von 15 Prozent, bitten wir den Regierungsrat um eine Beurteilung der potenziellen Auswirkungen für die Unternehmen im Kanton Zürich.
2. Welche Rahmenbedingungen sind, sowohl für die im Kanton Zürich ansässigen internationalen Konzerne, aber auch für alle einheimischen KMU zu schaffen, damit diese weiterhin am Wirtschaftsstandort Zürich erfolgreich bleiben können?
3. Der Städteverband und die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sehen die Massnahme offenbar als Chance. In diesem Zusammenhang wurden bereits Forderungen laut von diesen für eine nationale Steuerharmonisierung. Was ist die Meinung vom Regierungsrat zu dieser Haltung und der konkreten Forderung?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die bekannt gewordene offizielle Reaktion der Eidgenossenschaft bzw. des Bundesrates, und wie wird dieser erneute Souveränitätsverlust eingeschätzt? Dies vor dem Hintergrund, dass die Schweiz wohl das einzige Land auf der Welt ist, wo das Volk sich selber seine eigenen Steuern beschliesst, in Einklang mit den direkt demokratischen Gepflogenheiten unseres Landes.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marcel Suter, Thalwil, und Christian Müller, Steinmaur, wird wie folgt beantwortet:

Am 1. Juli 2021 haben sich 130 Mitgliedstaaten über wesentliche Eckwerte des OECD-Projekts zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft geeinigt. Dieses zielt im Rahmen der

- Säule 1 darauf ab, dass den Staaten, in denen grosse Konzerne mit einem gesamten Jahresumsatz von mindestens 20 Mrd. Euro präsent sind (Marktstaaten), ein Teil des Reingewinns, der eine Umsatzrendite (= Gewinn/Umsatz) von 10% überschreitet, zur Besteuerung zugewiesen wird. Auf diese Weise sollen die Marktstaaten einen höheren Anteil am Steuersubstrat dieser Konzerne erhalten;
- Säule 2 auf die Einführung einer weltweit geltenden Mindeststeuerbelastung für Konzerne mit einem Mindestumsatz von 750 Mio. Euro. Sofern in einem Staat diese minimale Steuerbelastung unterschritten wird, könnten andere Staaten die Differenz zwischen dieser Steuerbelastung und der Mindeststeuerbelastung als Zusatzsteuer erheben.

Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen ist noch offen, insbesondere die Berechnung des für die Mindeststeuer massgebenden Reingewinns. Für die Schweiz ist vor allem entscheidend, ob und wie die mit dem Bundesgesetz vom 28. September 2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) eingeführten Ermässigungen für Reingewinne aus Patenten und vergleichbaren Rechten, der Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwand und der Abzug für Eigenfinanzierung Berücksichtigung finden.

Andererseits steht die Verkleinerung der Besteuerungsbasis unter anderem durch Aufwand für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, für im betreffenden Staat investiertes Kapital oder für lokale Löhne zur Diskussion. Nach dem äusserst ehrgeizigen Zeitplan soll über diese Fragen noch im laufenden Jahr eine Einigung unter den Mitgliedstaaten der OECD erzielt werden.

Zu Frage 1:

Gegenwärtig wird davon ausgegangen, dass schweizweit 200 bis 300 Unternehmen und einige 1000 Gesellschaften von ausländischen Konzernen von der Mindeststeuer betroffen sein könnten.

Aufgrund der hohen Renditeanforderungen dürften in der Schweiz nur sehr wenige Unternehmen in den Anwendungsbereich der Säule 1 fallen. Insbesondere soll der für den Kanton Zürich wirtschaftlich bedeutende Finanzsektor nach heutigem Kenntnisstand von den in der

Säule 1 vorgesehenen Massnahmen ausgenommen werden. Von den übrigen Konzernen, die unter Säule 1 fallen könnten und in der Öffentlichkeit genannt worden sind, ist keiner im Kanton Zürich steuerlich ansässig.

Die Steuerbelastung von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften für die Staats- und Gemeindesteuer und die direkte Bundessteuer beträgt im Kanton Zürich je nach kommunalem Steuerfuss gegenwärtig zwar höchstens 19,7% (bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwandes; Stadt Zürich). Je nach Wirkung der Massnahmen, die mit der Umsetzung der STAF im kantonalen Recht eingeführt wurden, kann diese Steuerbelastung auch unter 15% fallen. Mit Bezug auf die in Säule 2 vorgesehene Mindestbesteuerung hängen die Auswirkungen für Unternehmen im Kanton Zürich aber nicht nur von der Höhe des Mindeststeuersatzes, sondern auch von der definitiven Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage ab. Da, wie erwähnt, weder die genaue Berechnung der Bemessungsgrundlage für die Mindeststeuer noch die Höhe des Steuersatzes definitiv feststehen, kann derzeit weder die Anzahl der von der Mindeststeuer betroffenen Unternehmen im Kanton Zürich abgeschätzt werden noch die damit verbundenen potenziellen Auswirkungen auf diese Unternehmen.

Ein Grossteil der Unternehmen fällt nach den in Aussicht genommenen Voraussetzungen aber nicht in den Anwendungsbereich der OECD-Regeln zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft. Ihre Besteuerung richtet sich unverändert nach dem geltenden Steuergesetz unter Einschluss der auf den 1. Januar 2020 in Kraft gesetzten STAF-Ermässigungen.

Zu Frage 2:

Der Erhalt der bisher günstigen Rahmenbedingungen war Gegenstand der Umsetzung der STAF im kantonalen Recht (vgl. Antrag des Regierungsrates zur Änderung des Steuergesetzes; Steuervorlage 17 vom 19. September 2018, Abschnitt 3.2 [Vorlage 5495]). Damit soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit sowohl für im Kanton Zürich ansässige internationale Konzerne als auch für die KMU erhalten werden. Mit Blick auf die pandemiebedingte finanzpolitische Verschlechterung wurde die in der Vorlage des Regierungsrates auf den 1. Januar 2023 vorgesehene zweite Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% vom Regierungsrat aus der Finanzplanung gestrichen. Am 14. Dezember 2020 hat der Kantonsrat einen Antrag auf Wiederaufnahme in den Finanzplan abgelehnt.

Mit Bezug auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts stellt sich zunächst die Frage der Position des Kantons Zürich im interkantonalen Standortwettbewerb. Aus der Umsetzung des OECD-Projekts zur Be-

steuerung der digitalisierten Wirtschaft ist weder für die von diesen Regeln betroffenen noch für die übrigen Unternehmen und KMU eine Verschlechterung der Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Standortwettbewerb zu erwarten. Alleine wegen des OECD-Projekts sind daher zusätzliche Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im gegenwärtigen Zeitpunkt weder angezeigt noch finanzpolitisch vertretbar.

Sofern die Einführung der Mindeststeuer – je nach konkreter Ausgestaltung – zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führt, dürfte sich die Position der Schweiz im internationalen Standortwettbewerb nicht nur für die von der Mindeststeuer betroffenen, sondern auch für die übrigen Unternehmen und KMU verschlechtern, da die Lohn- und Infrastrukturkosten im Kanton Zürich über jenen in wesentlichen Standortkonkurrenten wie den Niederlanden, Irland, Luxemburg oder Singapur liegen und nicht wie bisher durch eine vergleichsweise moderate Steuerbelastung ausgeglichen werden können.

Ferner muss davon ausgegangen werden, dass der Standortwettbewerb schon heute durch verschiedene Beiträge und Subventionen an Unternehmen, deren Ausrichtung nicht transparent ist, auch durch Staaten mit hoher Steuerbelastung spürbar verzerrt wird. Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements hat verschiedentlich öffentlich darauf hingewiesen, dass die Erhöhung der Steuerbelastung zur Aufrechterhaltung der Standortattraktivität der Schweiz durch steuerliche und nichtsteuerliche Ausgleichsmassnahmen kompensiert werden könnte. Konkrete Vorschläge liegen zurzeit aber nicht vor. Abgesehen von Zahlungen an die Landwirtschaft sind Letztere der schweizerischen Wirtschaftspolitik bisher fremd. Sie würden zu einer vermehrten Beeinflussung der wirtschaftlichen Aktivitäten durch staatliche Institutionen führen. Wenn solche Kompensationsmassnahmen tatsächlich eingeführt werden, dann ist darauf zu achten, dass die Kosten solcher Massnahmen von denjenigen Steuerhoheiten getragen werden, die aus der Mindeststeuer Mehrerträge erzielen. Unter dieser Voraussetzung kann sich der Regierungsrat solchen Massnahmen trotz der ordnungspolitischen Bedenken nicht von vorneherein verschliessen.

Zu Frage 3:

Wie erwähnt, sind nach gegenwärtigem Kenntnisstand 200 bis 300 schweizerische und einige Tausend Gesellschaften von ausländischen Konzernen betroffen. Angesichts der im Vergleich zur gesamten Anzahl von schweizerischen Unternehmen eher geringen Betroffenheit erachtet der Regierungsrat eine nationale Steuerharmonisierung mit Abkehr von der durch die kantonale Tarifautonomie gemäss Art. 129

Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) geprägten Steuerpolitik auch für die Unternehmenssteuern, bloss wegen der Bestrebungen der OECD bzw. G20-Staaten, weder erforderlich noch gerechtfertigt. Der Steuerwettbewerb trägt wesentlich zur Standortattraktivität und zum Erhalt von Wohlstand und Arbeitsplätzen bei.

Zu Frage 4:

Die Schweiz hatte sich am 1. Juli 2021 trotz grosser Bedenken und mit Vorbehalten dem Vorhaben der OECD angeschlossen, setzt sich aber bei der Konkretisierung der Regeln für die Mindestbesteuerung weiterhin für die Berücksichtigung der Interessen von kleinen und innovativen Staaten wie der Schweiz und für eine administrativ einfache Ausgestaltung ein. Ferner soll den Staaten genügend Zeit für die nationalen Gesetzgebungsverfahren eingeräumt werden. Von den direkten Standortkonkurrenten mit niedrigen Steuerbelastungen haben auch Luxemburg, Liechtenstein, die Niederlande und Singapur, nicht aber Irland, zugestimmt.

Wie zuvor mit der STAF, mit der die für den Standort attraktiven kantonalen Steuerstatus auf internationalen Druck hin abgeschafft werden mussten, ist die damit verbundene Beeinflussung der schweizerischen Steuerpolitik nicht zu vermeiden. Mit der Globalisierung der Wirtschaft ist zwangsläufig auch eine gewisse internationale Angleichung der Besteuerungsgrundsätze verbunden. Andernfalls wären nicht nur schwerwiegende Nachteile durch unilaterale Aussensteuervorschriften von wichtigen Handelspartnern hinzunehmen, die Geschäftsbeziehungen zu beteiligungsmässig verbundenen Konzerngesellschaften im Ausland verteuern und erschweren, sondern es würde potenzielles Steuersubstrat, auf das die Schweiz ohne Einführung der Mindeststeuer verzichtet, ins Ausland abfliessen. Eine weltweite Vereinbarung, die auch wichtige Standortkonkurrenten einschliesst, erweist sich dagegen als transparenter und auch einfacher in der praktischen Handhabung als eine grosse Zahl von gegebenenfalls unterschiedlichen bilateralen Verträgen mit wichtigen Handelspartnern der Schweiz. Daher kann sich der Regierungsrat der bisherigen Haltung des Bundes anschliessen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli