

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. September 2023

1129. Bundesgesetz über die Erstreckung der Verlustverrechnung (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 28. Juni 2023 hat das Eidgenössische Finanzdepartement den Entwurf des Bundesgesetzes über die Erstreckung der Verlustverrechnung (Umsetzung der Motion WAK-N 21.3001) zur Vernehmlassung unterbreitet.

Ausgangslage

In der Folge der Coronapandemie forderte das Bundesparlament, die Verlustverrechnung für Unternehmen von sieben auf zehn Jahre auszudehnen. Handlungsbedarf zur Anpassung der Verlustverrechnungsperiode bestehe, weil nach der heute geltenden Regelung Unternehmen unter Umständen Verluste nicht mit späteren Gewinnen verrechnen könnten.

Unabhängig von der Grösse, der Rechtsform oder der Branche sollen gemäss der überwiesenen Motion 21.3001 «Möglichkeit zur Verlustverrechnung auf zehn Jahre erstrecken» alle Unternehmen von der Massnahme profitieren können.

Inhalt der Vorlage

Mit der Ausdehnung der Verlustverrechnung von sieben auf zehn Jahre wird dem verfassungsrechtlichen Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstärkt Rechnung getragen. Die Massnahme soll die Erholung der durch die Coronapandemie geschädigten Unternehmen erleichtern und für Verluste ab dem Steuerjahr 2020 gelten.

Bei Unternehmen, die während der Coronapandemie stark gelitten haben, kann die verlängerte Verlustverrechnung unter Umständen den Wiederaufbau erleichtern. Von der Massnahme dürften auch neu gegründete Unternehmen profitieren, die eine längere Aufbauphase verzeichnen.

Die Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden lassen sich mangels statistischer Daten nicht quantifizieren.

Auf Antrag der Finanzdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und als Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 28. Juni 2023, mit dem Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über die Erstreckung der Verlustverrechnung zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Mit dem Bundesgesetz über die Erstreckung der Verlustverrechnung wird die Ausdehnung der steuerlichen Verlustverrechnung von heute sieben auf neu zehn Jahre bezweckt.

Die Massnahme soll die Erholung der durch die Coronapandemie geschädigten Unternehmen erleichtern und daher für Verluste ab dem Jahr 2020 gelten. Diese steuerliche Entlastungsmassnahme soll jedoch für alle Unternehmen, d. h. unabhängig von der Rechtsform auch für selbstständig Erwerbstätige und juristische Personen, gelten. Ebenso soll die Verrechnungsperiode von inländischen Unternehmensverlusten wie auch die provisorische Verlustübernahme aus ausländischen Betriebsstätten gleichermassen erstreckt werden. Mit dem vorgeschlagenen Inkrafttreten der Regeln am 1. Januar 2028 soll sichergestellt werden, dass beim Bund und bei den Kantonen die neuen Regeln für Verluste ab Steuerperiode 2020 wirksam, ältere Verluste davon aber nicht erfasst werden.

Wir beurteilen diese Vorlage wie folgt:

Mit der periodenübergreifenden Verlustverrechnungsmöglichkeit wird das im Steuerrecht verankerte Periodizitätsprinzip durchbrochen, damit die periodenübergreifende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen vermehrt berücksichtigt wird. Wir erachten in dieser Hinsicht allerdings die bisherige Lösung bzw. heutige Verlustverrechnungsperiode von sieben Jahren als ausreichend. Sie hat sich in der Praxis bewährt. Wir gehen sodann nicht davon aus, dass mit der vorgeschlagenen Massnahme den durch die Coronapandemie geschädigten Unternehmen in breitem Masse geholfen würde. Aufgrund der wirtschaftlich guten Entwicklung bestehen derzeit keine Anzeichen, dass die Unternehmen die Auswirkungen der Coronapandemie bis zum Ablauf der geltenden Verlustverrechnungsperiode nicht überwunden haben. Zudem weisen wir darauf hin, dass bereits unter geltendem Recht die Verluste im Sanierungsfall zeitlich unbegrenzt und innerhalb von Unternehmensgruppen oftmals im Rahmen von Umstrukturierungen (z. B. Fusionen) genutzt werden können. Bei natürlichen Personen mit einer Verlustsituation von über sieben Jahren stellt sich zudem die Frage, ob es sich überhaupt um eine auf Erwerb ausgerichtete Tätigkeit handelt (Stichwort: Abgrenzung zur Liebhaberei).

Die Verlängerung der Verlustverrechnungsperiode würde zudem zu einem administrativen Mehraufwand führen, sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Steuerbehörden. Je weiter die Verlustperiode zurückliegt, umso schwieriger wird die Erstellung des massgeblichen Sachverhalts. Gemäss erläuterndem Bericht berücksichtigt die Verlängerung der Frist auf zehn Jahre, dass die Geschäftsunterlagen lediglich zehn Jahre aufbewahrt werden müssen (Art. 958f OR). Verschiedene Kantone prüfen die Verluste allerdings erst, wenn sie mit Gewinnen verrechnet werden können. Erfolgt diese Prüfung erst nach Ablauf der zehn Jahre, könnten Unternehmen mangels Aufbewahrung der Geschäftsbücher unter Umständen die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen haben. Für die Unternehmen kann daher eine Aufbewahrung der Geschäftsbücher über die gesetzliche Frist hinaus geboten sein (sinngemäß zur Geltendmachung der erweiterten Verlustverrechnung im Sanierungsfall gemäss Art. 67 Abs. 2 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer [SR 642.11]).

Eine Verlängerung der Verlustverrechnungsperiode erschwert letztlich auch die Finanzplanung der Gemeinwesen, was insbesondere die Jahre nach der Finanzkrise und auch nach der Coronakrise zeigten. Zudem ist mit Steuerausfällen für die Gemeinwesen zu rechnen.

Gestützt auf diese Beurteilung lehnen wir die Vorlage ab.

Vorgeschlagener Gesetzestext und Umsetzung in den Kantonen

Zum Gesetzestext bzw. Wortlaut der einzelnen Bestimmungen haben wir grundsätzlich keine Anmerkungen. Wir bringen einzig folgenden Hinweis an: Gemäss erläuterndem Bericht (Abschnitt 3.2) wird davon aus gegangen, dass die neuen Regeln zwingend am 1. Januar 2028 in Kraft treten müssen. Es wird darauf hingewiesen, dass es bei einem verzögerten Inkrafttreten (z. B. am 1. Januar 2029) eine weitere Übergangsbestimmung bräuchte, andernfalls könnten Verluste aus dem Geschäftsjahr 2020 für die Veranlagung der Steuerperiode 2028 nicht mehr berücksichtigt werden (Abschnitt 4 zu Art. 205g und 207c). Es wäre somit zu prüfen, ob die Möglichkeit einer verzögerten Inkraftsetzung nicht bereits in der Übergangsbestimmung zur Vorlage berücksichtigt werden könnte, damit nachträgliche Anpassungen des Gesetzestextes vermieden werden können.

Kantonale Schätzungen der Verlustvorträge

Die in Ihrem Schreiben spezifisch gestellten Fragen betreffend Schätzungen von Verlustvorträgen beantworten wir wie folgt:

Mangels systematischer und auswertbarer Erfassung der notwendigen statistischen Daten kann kein Betrag an Verlustvorträgen geschätzt werden, der jährlich im Kanton Zürich aufgrund der auf sieben Jahre begrenzten Verrechnungsperiode untergeht. Aufgrund unserer Erfahrung handelt es sich jedoch in der Tendenz um wenige bzw. Einzelfälle, die von einer nicht (vollständigen) Verlustverrechnung betroffen sind. Die betragsmässige Spannbreite dieser Verlustvorträge kann dabei allerdings sehr gross sein, von geringen Beträgen im Tausenderbereich bis zu Einzelfällen im mehrstelligen Millionenbereich.

Inwiefern bzw. in welchem Umfang diese Verlustvorträge bei einer Ausdehnung auf zehn Jahre schätzungsweise zusätzlich geltend gemacht werden können, lässt sich ebenso wenig beantworten, da dies (zusätzlich) eine Gewinnprognose der betroffenen Unternehmen erfordern würde.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli