

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 272/2023
betreffend Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift**

(vom)

Der Kantonsrat

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 14. Januar 2026,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 272/2023 betreffend Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. Februar 2024 folgendes von den Kantonsräten Christian Müller, Steinmaur, und Marcel Suter, Thalwil, sowie von Kantonsrätin Cristina Cortellini, Dietlikon, am 10. Juli 2023 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen eine Vorlage zu prüfen, welche für Unternehmen, die künftig der Mindestbesteuerungsverordnung unterstehen, eine «Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift», wie es die «Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)» der OECD vorsehen, gutschreibt.

Bericht des Regierungsrates:

Gemäss dem Postulat soll der Regierungsrat eine Vorlage zur Einführung von anerkannten auszahlbaren Steuergutschriften (Qualified Refundable Tax Credits, QRTC) für Unternehmen prüfen, die der Mindestbesteuerungsverordnung vom 22. Dezember 2023 (SR 642.161) unterstehen. Eine QRTC ist eine Gutschrift, die für einen bestimmten Zweck entrichtet wird. Sie wird primär mit den Steuerschulden eines Unter-

nehmens verrechnet. Sie muss innerhalb von vier Jahren bar ausbezahlt werden, wenn bis dann keine Verrechnung mit Steuerschulden erfolgen kann.

Begründet wird das Postulat mit der steuerlichen Mehrbelastung, die sich für Unternehmen aus der Einführung der OECD-Mindeststeuer im Kanton Zürich ergeben könne. Die aufgrund der OECD-Mindeststeuer anfallenden Mehreinnahmen sollen gemäss dem Postulat für Wirtschafts- und Standortförderungsmassnahmen zugunsten der von dieser Steuer betroffenen Unternehmen verwendet werden.

Nachfolgend wird ausgeführt, welche Elemente eine Gesetzesvorlage zur Umsetzung des Anliegens des Postulats enthalten müsste. Anschliessend wird die Zweckmässigkeit einer Einführung von QRTC im Kanton Zürich beurteilt.

1. Mögliche Ausgestaltung der QRTC

Für QRTC berechnete Unternehmen: In der gesetzlichen Grundlage muss festgehalten werden, welche Unternehmen Anspruch auf QRTC haben. Gemäss dem Postulat soll es sich um Unternehmen handeln, die der Mindestbesteuerungsverordnung unterstehen. Aus der Begründung des Postulats ergibt sich, dass Unternehmen gemeint sind, die tatsächlich im Kanton Zürich Ergänzungssteuern bezahlen müssen. Entsprechend müsste in der gesetzlichen Grundlage definiert werden, in welcher Höhe und in welchen Jahren die betreffenden Unternehmen im Kanton Zürich Ergänzungssteuern entrichtet haben müssen, um Anspruch auf QRTC zu haben. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass eine Beschränkung der QRTC auf Unternehmen, die tatsächlich Ergänzungssteuern entrichtet haben, nicht OECD-konform sein dürfte. Massnahmen, die ausschliesslich den von der OECD-Mindeststeuer betroffenen Unternehmen zugänglich sind, werden nämlich als Umgehung der OECD-Mindeststeuer betrachtet.

Zweckumschreibung und Modalitäten der QRTC: In der gesetzlichen Grundlage der QRTC muss umschrieben werden, für welche Zwecke QRTC gewährt werden können. So kann etwa vorgesehen werden, dass für einen Anteil der im Kanton angefallenen Personalaufwendungen für Forschung und Entwicklung oder für einen Anteil der Abschreibungen auf im Kanton gelegenen Anlagen für Forschung und Entwicklung eine Steuergutschrift erfolgt. Dabei ist näher zu umschreiben, welche Voraussetzungen die Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten erfüllen müssen, damit QRTC gewährt werden können. Weiter sind die Bemessungsgrundlage und der Beitragssatz zu definieren. Schliesslich ist zu definieren, ob ein Abzug von der QRTC erfolgen soll, wenn dem gleichen Unternehmen bereits ein Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung gemäss § 65a des Steuergesetzes (StG; LS 631.1) gewährt wurde.

Mindest- und Höchstgrenze der einzelnen QRTC: Damit keine Gesuche geprüft werden müssen, deren Bearbeitungsaufwand in einem Missverhältnis zum Betrag der Gutschrift steht, kann ein Mindestbetrag festgelegt werden. Damit keine übermässigen Gutschriften ausbezahlt werden, kann zudem ein Höchstbetrag pro Unternehmen festgelegt werden.

Festlegung des jährlichen Gesamtbetrags der QRTC: Um sicherzustellen, dass der gesamte Betrag der jährlichen entrichteten QRTC für den Kanton trag- und finanzierbar ist, muss festgelegt werden, wie hoch die Summe der auszurichtenden QRTC höchstens sein darf. Übersteigt die Summe der geprüften QRTC den Gesamtbetrag, erfolgt eine anteilmässige Kürzung der einzelnen QRTC.

Modalitäten der Verrechnung der QRTC mit den Staats- und Gemeindesteuern: In der gesetzlichen Grundlage muss definiert werden, wie die Gutschrift zulasten der Staats- und Gemeindesteuern erfolgen soll. Dabei ist zu definieren, ob die Gutschrift nur zulasten der Staatssteuern oder auch zulasten der Gemeindesteuern erfolgen soll. Auch ist zu definieren, ob die Gutschrift nur auf die Gewinnsteuer oder auch auf die Kapitalsteuer erfolgen soll. Weiter ist zu definieren, in welcher Reihenfolge die beiden Staatsebenen belastet werden sollen. Zu definieren ist auch, wer (Kanton oder Gemeinde) die Beträge finanzieren muss, die nicht mit den Staats- und Gemeindesteuern verrechnet werden können, sondern nach Ablauf von vier Jahren bar ausbezahlt werden müssen.

Verfahrensbestimmungen: In der gesetzlichen Grundlage muss bestimmt werden, welche Direktion bzw. welches Amt die Gesuche um Gewährung von QRTC prüft. Weiter muss der Verfahrensablauf geregelt werden (Einreichung von Gesuchen durch die betroffenen Unternehmen, Prüfung der Gesuche durch die Vollzugsstelle, einschliesslich Berechnung der zu gewährenden QRTC, Ausfertigung von Entscheiden über gewährte QRTC, Regelung des Rechtsmittelverfahrens im Fall von Streitigkeiten, Anrechnung bzw. Auszahlung der QRTC, Kontrolle und Rückforderung usw.).

2. Beurteilung

Aus Sicht des Regierungsrates ist die Einführung von QRTC im Kanton Zürich aus den folgenden Gründen nicht zweckmässig und ist deshalb nicht weiterzuverfolgen:

Subventionscharakter: ORTC sind mit Steuern verrechenbare Subventionen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement, Entscheidungshilfe bei kantonalen Standortmassnahmen im Rahmen der OECD-Mindeststeuer, 5. Juli 2023, S. 8, S. 13, und Medienmitteilung des Bundesrates zum ersten Bericht der kantonalen Umsetzung der OECD-Mindeststeuer) oder haben zumindest Subventionscharakter. Damit stehen QRTC, anders als in der

Begründung des Postulats ausgeführt, nicht «im Einklang mit den bisherigen ordnungspolitischen Grundsätzen der Schweiz», wonach Subventionen vermieden werden. Aus ordnungspolitischer Sicht sind QRTC abzulehnen.

Zweckgebundenheit: QRTC sind kein Instrument, das ohne Bestimmung des förderungswürdigen Zwecks geschaffen werden kann, wie dies in der Begründung zum Postulat steht. Mit der Einführung von QRTC muss unmittelbar auch der Zweck und die Ausgestaltung bestimmt werden. Unter Ziff. 1 ist eine mögliche Ausgestaltung ausgeführt. Mit der Förderung bestimmter Zwecke geht eine Bevorzugung von bestimmten Branchen gegenüber anderen Branchen einher, was eine Verletzung der Wettbewerbsneutralität des staatlichen Handelns darstellt. Auch hier sprechen ordnungspolitische Überlegungen somit gegen die Einführung von QRTC.

Unsichere Rechtslage betreffend OECD-Konformität und mangelnde Zielgenauigkeit: Wie erwähnt, dürften QRTC in der vom Postulat verlangten Form nicht OECD-konform sein. Damit sie von der OECD anerkannt werden, müssten die Kriterien offen formuliert sein. Es kann zwar versucht werden, die Kriterien so zu definieren, dass von der Mindestbesteuerung betroffene Unternehmen profitieren. Da die Kriterien aber offen sein müssen, profitieren immer auch von der OECD-Mindestbesteuerung nicht betroffene Unternehmen. Damit wäre der Abzug nicht zielgenau. Zudem stehen die einschlägigen OECD-Regeln heute noch nicht definitiv fest. Mit Blick auf die unsichere Rechtslage wäre es nicht sinnvoll, dieses Instrument in der vom Postulat verlangten Form einzuführen. Im schlimmsten Fall könnte die Einführung von QRTC, die ausschliesslich den von der OECD-Mindeststeuer betroffenen Unternehmen zugänglich gemacht werden, gar dazu führen, dass die schweizerische Ergänzungssteuer insgesamt den Status einer von der OECD anerkannten QDMTT (Qualified Domestic Minimum Top-up-Tax, inländische Ergänzungssteuer) und die Schweiz den für die hier tätigen Konzerne wichtigen Status als QDMTT Safe Harbour verlieren könnte.

Mitnahmeeffekte: Wie bei allen Subventionen dürften sich auch bei QRTC beträchtliche Mitnahmeeffekte ergeben. Es ist zu erwarten, dass verschiedene Unternehmen von QRTC profitieren würden, die von der OECD-Mindeststeuer gar nicht betroffen sind.

Fehlende Finanzierungsgrundlage: Da die Gewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich bei rund 19,6% (Staats- und Gemeindesteuern in der Stadt Zürich und direkte Bundessteuer) liegt, sind für den Kanton Zürich grundsätzlich keine Ergänzungssteuereinnahmen zu erwarten. Ausnahmsweise können dann Ergänzungssteuern anfallen, wenn der für die Mindestbesteuerung massgebende Gewinn wesentlich von dem bei der ordentlichen Gewinnsteuer massgebenden Gewinn abweicht. Es kann heute

nicht abgeschätzt werden, in welcher Höhe und in welcher Regelmässigkeit aufgrund von Bemessungsdifferenzen im Kanton Zürich Ergänzungssteuern anfallen werden. Konkrete Zahlen dürften erstmals 2027 vorliegen.

Geringe Wirkung und fehlende Planbarkeit für Unternehmen bei erforderlicher Begrenzung der Auszahlungen: Damit der finanzielle Aufwand der QRTC für die öffentliche Hand planbar ist, muss der Gesamtbetrag der Auszahlungen betragsmässig begrenzt werden. Damit kann sich aber für die betroffenen Unternehmen eine nur geringe Wirkung ergeben, und es ist für sie nicht planbar, wie hoch die Auszahlungen sein werden.

Berücksichtigung der Gemeinden: Gemäss Bundesvorgaben müssen die Gemeinden an den Erträgen der Ergänzungssteuern angemessen berücksichtigt werden. Es ist fraglich, ob die Gemeinden angemessen berücksichtigt werden, wenn die gesamten Erträge für QRTC verwendet werden.

Aufwendige Umsetzung: Wie erwähnt, handelt es sich bei den QRTC um Subventionen. Die Umsetzung ist mit grossem Aufwand verbunden. Es müssen neue Stellen zur Prüfung von unter Umständen zahlreichen Gesuchen geschaffen werden, und es entstünde ein grosser administrativer Aufwand.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 272/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli