

Sitzung vom 28. August 2013

946. Interpellation (Unternehmenssteuerreform III)

Kantonsrat Stefan Feldmann, Uster, hat am 27. Mai 2013 folgende Interpellation eingereicht:

Einmal mehr haben sich die Anhänger einer aggressiven Steuerdumping-Politik tüchtig verrechnet: Internationaler Druck sorgt dafür, dass die Schweiz die Besteuerung von Unternehmen mit Sonderstatus (gemischte Gesellschaften, Verwaltungsgesellschaften und Holdings) anpassen muss – offen ist nur noch, in welcher Form. Vor zehn Tagen stellte eine Arbeitsgruppe des Bundes und der Finanzdirektorenkonferenz einen ersten Zwischenbericht hierzu vor. Dieser empfiehlt die Einführung einer EU-kompatiblen Besteuerung und zum Ausgleich der daraus resultierenden Mehrbelastung der Firmen eine allgemeine Senkung der kantonalen Gewinnsteuern sowie sogenannte Lizenzboxen als neue Sonderlösung. Laut Eidgenössischem Finanzdepartement müssten die Kantone und Gemeinden dadurch ohne Gegenmassnahmen Mindereinnahmen von bis zu 5 Mia. Franken hinnehmen. In der Frage, wie diese massiven Einbrüche kompensiert werden könnten, bleibt die Arbeitsgruppe erwartungsgemäss schwammig (Sparmassnahmen, Erhöhung der Mehrwertsteuer u. ä.). Die Gefahr ist somit mehr als real, dass es durch eine Unternehmenssteuerreform III einmal mehr zum Abbau von staatlichen Leistungen und einer Verschiebung der Steuerlast von Unternehmen hin zu natürlichen Personen kommen wird.

Von einer Anpassung der Unternehmensbesteuerung wären in erster Linie Wirtschaftskantone wie Basel-Stadt, Genf oder Zürich betroffen, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Während etwa in Basel-Stadt der Anteil der Steuereinnahmen von steuerprivilegierten Firmen über 50 Prozent liegt, ist dies im Kanton Zürich (8,3 Prozent) nicht der Fall. Für den Kanton Zürich stellt deshalb vor allem der im Rahmen einer Unternehmenssteuerreform III zu erwartende verschärfte Steuerwettbewerb («race to the bottom») eine Gefahr dar.

Während andere Kantone ihre Positionen aktiv und öffentlich kommunizieren, bleibt die Finanzdirektion des Kantons Zürich in Fragen rund um eine Unternehmenssteuerreform III weitgehend stumm. Ausser einer im letzten Herbst ventilierten Idee einer generellen Halbierung der Gewinnsteuersätze für alle Unternehmen und zweier ungenügend beantworteter Anfragen aus dem Kantonsrat ist seitens der Finanzdirektion wenig zum Thema zu hören. Ein solches Versteckspiel ist nicht akzeptabel.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen an den Regierungsrat:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die Gefahr einer weiteren Verschärfung des Steuerwettbewerbs unter den Kantonen durch eine Unternehmenssteuerreform III?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat den Einfluss der vorgeschlagenen Lizenzboxen auf den interkantonalen Steuerwettbewerb? Welche Bedeutung könnte dieses neue, insbesondere von Basel-Stadt geforderte Instrument im Kanton Zürich haben?
4. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass allfällige Steuerausfälle durch andere Einnahmen, sei es auf Kantons- und Bundesebene (in letzterem Fall mit anschliessender Rückverteilung der Erträge auf Kanton und Gemeinden), kompensiert werden müssen?
5. Teilt der Regierungsrat die Meinung, dass eine Erhöhung der Mehrwertsteuer für eine Kompensation ungeeignet ist, weil dadurch die Kaufkraft insbesondere der Mittelschicht geschwächt wird?
6. Ist der Regierungsrat bereit, bei einer Kompensation auf Kantons-ebene vordringlich die Rückgängigmachung früherer Steuergeschenke (z.B. Handänderungssteuer) zu prüfen, damit eine Mehrbelastung für die breite Bevölkerung vermieden werden kann?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Stefan Feldmann, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Seit bekannt ist, dass der Bund mit der Unternehmenssteuerreform III auf die Kritik des Auslands zur Abschaffung der kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften (besondere Steuerstatus) reagieren will, setzt sich der Regierungsrat beim Bund aktiv für eine Lösung ein, die den Interessen des Kantons Zürich Rechnung trägt. Er nutzt dazu auch zahlreiche Gremien, insbesondere die Finanzdirektorenkonferenz.

Es muss davon ausgegangen werden, dass der Bund die besonderen Steuerstatus abschaffen muss. Damit die mobilen und teilweise gewinnintensiven Gesellschaften, die heute mit einem besonderen Steuerstatus besteuert werden, wegen der Verschlechterung der steuerlichen Rahmenbedingungen nicht ins Ausland wegziehen, ist mit der Unternehmens-

steuerreform III zu erreichen, dass die Attraktivität des Kantons Zürich im internationalen Standortwettbewerb erhalten bleibt. Der Regierungsrat setzt sich aktiv für den Wirtschaftsstandort ein, was auch im Einklang mit Legislaturziel 13 der Richtlinien der Regierungspolitik 2011–2015 steht, wonach die Position des Kantons Zürich im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb auch im Hinblick auf die Steuerkontroverse mit der Europäischen Union weiter gestärkt und das Steuersubstrat optimiert werden soll.

Die Kantone sind von der Unternehmenssteuerreform III je nach Anteil der Gewinnsteuer am gesamten Steuerertrag und Aufteilung der Gewinnsteuer auf ordentlich besteuerte Gesellschaften und Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus unterschiedlich betroffen. Obwohl der Anteil der Gewinnsteuer von Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus an den gesamten Einnahmen aus der Gewinnsteuer im Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Kantonen verhältnismässig gering ist, würde der Wegzug solcher Gesellschaften nicht nur zu spürbaren Steuerausfällen und dem Wegfall des Anteils an der direkten Bundessteuer dieser Gesellschaften führen, sondern es wäre auch mit dem Verlust von teilweise hochqualifizierten Arbeitsplätzen und der verminderten Beanspruchung von Beratungs- und anderen Leistungen von Unternehmen mit Sitz im Kanton zu rechnen. Dies hätte weitere Steuerausfälle zur Folge. Ausserdem würde sich die Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften verschlechtern, wenn andere Kantone die Steuersätze für die Gewinnsteuer als Folge der Abschaffung der besonderen Steuerstatus senken. Der Regierungsrat setzt sich aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auch für Anpassungen am System der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ein.

Er unterstützt deshalb die Bestrebungen des Bundes, mit der Unternehmenssteuerreform III die steuerliche Attraktivität der Schweiz zu erhalten. Damit auch der Kanton Zürich für mobile, gewinnintensive Unternehmen attraktiv bleibt und die Rechtssicherheit für solche Unternehmen, die bereits im Kanton Zürich ansässig sind, wiederhergestellt wird, setzt er sich beim Bund für eine rasche Umsetzung ein. Er erwartet aber vom Bund, dass dieser für die daraus entstehenden Mindereinnahmen bei der Gewinnsteuer einen Ausgleich für die Kantone schafft.

Zu Fragen 1 und 2:

Im Herbst 2012 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine paritätische Projektorganisation von Bund und Kantonen zur Unternehmenssteuerreform III (Projektorganisation USR III) eingesetzt. Im Mai 2013 hat das politische Steuerungsorgan dieser gemeinsamen Projektorganisation – unter dem Titel «Massnahmen zur Stärkung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit (Unternehmenssteuerreform III)» – einen Zwischenbericht zuhanden des EFD verabschiedet (Zwischenbericht USR III, abzurufen unter <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02720/index.html>).

Gemäss diesem Zwischenbericht stehen aus heutiger Sicht zwei Massnahmen im Vordergrund. Zum einen sollen Lizenzboxen eingeführt werden, die eine steuerliche Sonderbehandlung von Lizenzeinkünften vorsehen; solche Lizenzboxen sind auch in verschiedenen EU-Staaten verbreitet. Zum anderen soll eine zinsbereinigte Gewinnsteuer eingeführt werden; danach soll die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinsen auf dem Eigenkapital ermöglicht werden. Diese Massnahmen sollen im StHG, unter Beibehaltung des erreichten Ausmasses an formeller Harmonisierung, verankert werden. Weiter wird im Zwischenbericht vorgeschlagen, dass die Kantone ihre Gewinnsteuern senken, soweit zur Aufrechterhaltung ihrer Stellung im Steuerwettbewerb die erwähnten Massnahmen nicht zielführend sind. Schliesslich werden im Zwischenbericht zur allgemeinen Erhöhung der Standortattraktivität die Anpassung des Beteiligungsabzugs, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Konzernfinanzierung zur Diskussion gestellt.

Zur ausgewogenen Verteilung der finanziellen Lasten der Unternehmenssteuerreform III soll der Bund den Kantonen mit Ausgleichsmassnahmen den finanzpolitischen Spielraum verschaffen, damit die mit den kantonalen Gewinnsteuersenkungen verbundenen Mindereinnahmen abgedeckt werden können. Dadurch soll verhindert werden, dass Kantone, welche die finanziellen Lasten der Reform aus eigener Kraft nicht tragen können, an Standortattraktivität einbüßen und damit auch bedeutende Steuereinnahmen des Bundes verloren gehen.

Diese Massnahmen werden im Zwischenbericht USR III erst als «steuerpolitische Stossrichtungen» empfohlen. Im Bericht wurde zwar eine «erste, sehr grobe Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen» (Zwischenbericht USR III S. 27f.) verschiedener Massnahmenpakete vorgenommen. Eine zuverlässigere Schätzung der finanziellen Auswirkungen kann aber erst erfolgen, wenn die Ausgestaltung und die Wirkung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer bekannt

sind. Daher kann der Regierungsrat die Auswirkungen einer Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton und seine Gemeinden sowie auf den Steuerwettbewerb unter den Kantonen zurzeit nur sehr rudimentär beurteilen:

- Die Änderungen bei der Berechnung des steuerbaren Gewinns von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften durch Abschaffung der Status als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften und Einführung der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer werden aus heutiger Sicht zu Mindereinnahmen führen.
- Weiter werden diese Änderungen Einfluss auf die Berechnung des Ressourcenpotenzials des Kantons Zürich haben, das die Grundlage für die Berechnung des Ressourcenausgleichs im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) bildet.
- Wenn andere Kantone die Steuersätze für die Gewinnsteuer als Folge der Abschaffung der besonderen Status für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften senken, wird dies zu einer Verschlechterung der Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften führen. Wenn der Kanton Zürich den Steuersatz für die Gewinnsteuer nicht an die Entwicklung in massgeblichen Kantonen anpasst, ist mit Mindereinnahmen durch Wegzüge von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften in andere Kantone oder in das Ausland oder mit Gewinnverschiebungen an beteiligungsmässig verbundene Gesellschaften zu rechnen.
- Eine Senkung des Steuersatzes für die Gewinn- und Kapitalsteuer von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften als Ergänzung zur Lizenzbox und zur zinsbereinigten Gewinnsteuer einerseits und zur Aufrechterhaltung der Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch für ordentlich besteuerte Gesellschaften andererseits wird zu weiteren Steuerausfällen führen.

Weiter darf nicht übersehen werden, dass mit Mindereinnahmen auch dann zu rechnen wäre, wenn von der geplanten Unternehmenssteuerreform III abgesehen würde. Denn die im StHG vorgesehenen kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften stossen nicht nur bei der EU, sondern auch bei einzelnen Staaten auf Kritik, die mit steuerlichen Gegenmassnahmen gegen die Schweiz und schweizerische Unternehmen drohen. Die Erschwerung von Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen in solchen Staaten kann zu Wegzügen von Gesellschaften führen, die heute als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften besteuert werden.

Der Regierungsrat teilt daher die Überzeugung des Steuerorgans der Projektorganisation Unternehmenssteuerreform III, dass Änderungen von heutigen Regelungen der Unternehmensbesteuerung unumgänglich sind (Zwischenbericht USR III S. 17). Damit der Steuerwettbewerb unter den Kantonen durch die Unternehmenssteuerreform III nicht verschärft wird, unterstützt er ferner die Absicht des Steuerorgans, dass das erreichte Ausmass an formeller Harmonisierung der direkten Steuern erhalten bleiben soll (Zwischenbericht USR III S. 4). Die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III auf die Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden sowie auf den Steuerwettbewerb und insbesondere auf die Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb kann er aber erst beurteilen, wenn

- die Gestaltung und Wirkungsweise der Lizenzbox und der zinsbereinigten Gewinnsteuer im Rahmen von Änderungen des StHG,
- die sich daraus ergebenden finanziellen Auswirkungen auf Bund und Kantone,
- der Umfang der Ausgleichsleistungen des Bundes an die Kantone und
- deren Verteilung auf die Kantone bekannt sind.

Erst dann wird sich zeigen, ob und in welchem Umfang eine Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer notwendig und sinnvoll ist. Daher hat der Regierungsrat mehrfach darauf hingewiesen, dass er seine Strategie, unter Berücksichtigung des finanziellen Handlungsspielraums und der Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von Steuerausfällen, erst abschliessend festlegen kann, wenn die Ergebnisse der Arbeiten der Projektorganisation für die Unternehmensbesteuerung und insbesondere für die Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen feststehen, zuletzt in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 320/2012 betreffend EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Politisches (RRB Nr. 142/2013).

Zu Frage 3:

Wie erwähnt, spricht sich das Steuerorgan der Projektorganisation USR III für die Beibehaltung des erreichten Ausmasses an formeller Harmonisierung der direkten Steuern aus. Wenn diese Absicht tatsächlich umgesetzt wird, werden die Grundzüge der Besteuerung von Lizenzträgen im Rahmen von Lizenzboxen im StHG für die Kantone verbindlich geregelt, so, wie das bereits im geltenden Recht in Art. 28 Abs. 3–5 StHG für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die heute als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften besteuert werden, der Fall ist. Der Regierungsrat kann den Einfluss der vorgeschlagenen

Lizenzboxen auf den interkantonalen Steuerwettbewerb und die Bedeutung dieses neuen Instruments im Kanton Zürich erst beurteilen, wenn die Gestaltung und Wirkungsweise der Lizenzbox bekannt sind.

Zu Fragen 4 und 6:

Im Zwischenbericht USR III (S. 4 und 36f.) wird in Aussicht gestellt, dass zumindest ein Teil der Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden durch Ausgleichsmassnahmen des Bundes zugunsten der Kantone, welche durch die Unternehmenssteuerreform III betroffen sind, ausgeglichen werden. Ob, wie und in welchem Umfang die verbleibenden Mindereinnahmen zu kompensieren sind und welche Änderungen am kantonalen Finanzausgleich notwendig sind, kann der Regierungsrat erst beurteilen, wenn die Mindereinnahmen abgeschätzt werden können und bekannt ist, welcher Anteil davon durch den Bund kompensiert wird.

Zu Frage 5:

Im Zwischenbericht USR III (S. 16 und 43) wird eine mögliche Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Kompensation der Steuerausfälle aus der Unternehmenssteuerreform III zwar thematisiert, jedoch wird auch ausgeführt, dass eine solche politisch eher kritisch zu beurteilen sei. Es liegt vorerst am Bund, sich weiter dazu zu äussern.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi