

Sitzung vom 11. Januar 2017

34. Dringliche Anfrage (Auswirkungen einer Nichteinführung der Unternehmenssteuerreform III auf den Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Roger Liebi, Zürich, Jürg Sulser, Otelfingen, und Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 19. Dezember 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Über die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform III, welche aufgrund der Steuerharmonisierungsbestrebungen bzw. -bestimmungen notwendig wurde, wird in den letzten Wochen von Parteien und Gemeinden wild spekuliert. Dabei geht es einerseits um die grundsätzliche Einführung auf nationaler Ebene und andererseits immer ausschliesslich um die Höhe der Steuerausfälle wegen der tieferen Unternehmenssteuersätze und der neuen Abzugsmöglichkeiten in den Kantonen. Nicht beleuchtet werden die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei Nichteinführung oder Verzicht auf Steuersenkungen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Auswirkungen auf die Schweizer Unternehmen und Arbeitnehmer im Allgemeinen erwartet der Regierungsrat bei Nichteinführung der Unternehmenssteuerreform III?
2. Welche mittel- bis langfristigen Folgen auf die Unternehmen und Arbeitnehmer des Kantons Zürich im Allgemeinen und betreffend BIP und Steuererträge im Speziellen erwartet der Regierungsrat bei Nichteinführung der Unternehmenssteuerreform III?
3. Welche Auswirkungen auf die Unternehmen und Arbeitnehmer des Kantons Zürich erwartet der Regierungsrat, insbesondere mit Blick auf die bereits bekannten Regelungen anderer Kantone, bei einem Verzicht auf eine Steuersenkung und/oder dem Verzicht auf Ausschöpfen der Abzugsmöglichkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung, Patentbox, zinsbereinigte Kapitalsteuer?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Roger Liebi, Zürich, Jürg Sulser, Otelfingen, und Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Nichteinführung der Unternehmenssteuerreform III (USR III) hätte in erster Linie Auswirkungen auf Unternehmen, die heute mit einem kantonalen Steuerstatus als Holding-, Domicil- oder gemischte Gesellschaft besteuert werden. Diese Gesellschaften bewirkten gemäss Botschaft zum Unternehmenssteuerreformgesetz III vom 5. Juni 2015 (Botschaft zur USR III; BBl 2015 S. 5069 ff.) im Durchschnitt der Jahre 2009–2011 rund die Hälfte des Gewinnsteueraufkommens des Bundes an der direkten Bundessteuer von 6,5 Mrd. Franken (nach Abzug des Kantonsanteils; Botschaft zur USR III, S. 5091).

Aufgrund von internationalen Verpflichtungen müssen die kantonalen Steuerstatus auch dann abgeschafft werden, wenn die USR III aufgrund eines negativen Abstimmungsergebnisses am 12. Februar 2017 nicht in der von den eidgenössischen Räten am 17. Juni 2016 beschlossenen Form umgesetzt werden kann. Gestützt auf Angaben im Positionsbezug der Konferenz der Kantonsregierungen vom 16. Dezember 2016, wären davon rund 24000 Gesellschaften betroffen, die in den verschiedensten Branchen rund 150000 Arbeitsplätze unterhalten. Die Botschaft zur USR III enthält auch allgemein gehaltene Ausführungen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus und insbesondere auch solche zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, wenn diese Gesellschaften als Folge der Aufhebung der kantonalen Steuerstatus abwandern würden (Botschaft zur USR III, S. 5089 f.).

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Einnahmen von Statusgesellschaften bei ersatzloser Abschaffung der kantonalen Steuerstatus potenziell gefährdet sind, geht aber davon aus, dass in diesem Fall verschiedene Kantone mit steuerpolitischen Massnahmen versuchen würden, die Konkurrenzfähigkeit ihres Kantons zu erhalten. Daher wäre statt mit Abwanderungen ins Ausland teilweise mit interkantonalen Wanderungsbewegungen zu rechnen, die sich für den Bund im Wesentlichen nicht auswirken würden, jedoch zu Verwerfungen zwischen den Kantonen führen könnten (Botschaft zur USR III, S. 5091). Diese Feststellungen, die aber nicht näher quantifiziert wurden, gelten sinngemäss auch für die Anzahl der Arbeitsplätze.

Auswirkungen auf Unternehmen und Arbeitnehmende ergeben sich nicht nur bei den Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus, sondern auch bei Zulieferern, die unter anderem Beratungs- und andere Dienstleistungen für die Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus erbringen. Diese Auswirkungen sind noch schwieriger zu quantifizieren.

Insgesamt rechnet der Bundesrat bei der Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne Ersatzmassnahmen, mithin also bei Nichteinführung der USR III, im Vergleich zum Status quo mit substanziellen Mindereinnahmen bei den Gewinn- und Einkommenssteuern für Bund, Kantone und Gemeinden und einem Verlust von Wertschöpfung und Arbeitsplätzen. Hinzu käme eine Verschärfung des interkantonalen Wettbewerbs (Botschaft zur USR III, S. 5091). Der Regierungsrat teilt diese Einschätzung des Bundesrates.

Zu Frage 2:

Zusammen mit der Eröffnung der Vernehmlassung zur Umsetzung der USR III im kantonalen Recht (RRB Nr. 1099/2016) wurde am 29. November 2016 auch die Studie von BAKBASEL zu den Auswirkungen der USR III auf den Kanton Zürich auf der Webseite des kantonalen Steueramtes veröffentlicht (www.steuern.ch). Gemäss dieser Studie, S. 24f., und gestützt auf Auswertungen des statistischen Amtes unterhalten die Statusgesellschaften im Kanton Zürich rund 6000 Arbeitsplätze und tragen direkt mit 2,5 Mrd. Franken Wertschöpfung rund 2% zum BIP des Kantons Zürich bei. Wird weiter berücksichtigt, dass die Statusgesellschaften über Tochtergesellschaften mit zahlreichen weiteren regionalen Unternehmen verbunden sind, steigt deren Bedeutung für die Zürcher Wirtschaft erheblich an. Mit rund 95 000 Arbeitsplätzen und einer Bruttowertschöpfung von 30 Mrd. Franken tragen Statusgesellschaften und die mit diesen eng verknüpften Tochterunternehmen im Umfang von 24% zur kantonalen Wirtschaftsleistung bei und stellen etwa jeden neunten Arbeitsplatz. Bezieht man schliesslich noch die Effekte aus den Vorleistungen anderer Unternehmen sowie den Konsum aus den Einkommen der Arbeitnehmenden mit ein, kommt BAKBASEL zum Schluss, dass gegen 30% des kantonalen BIP und jeder fünfte Arbeitsplatz im Kanton Zürich in Zusammenhang mit einer Gesellschaft mit kantonalem Steuerstatus stehen.

Von der in der Botschaft zur USR III erwähnten Verschärfung des interkantonalen Steuerwettbewerbs ist insbesondere der Kanton Zürich betroffen. Gemäss dem im Auftrag der Finanzdirektion erstellten Steuerbelastungsmonitor 2015 (www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/themen/steuern/steuerbelastungsmonitor.html) liegt die Stadt Zürich als Kantonshauptort mit einer Gewinnsteuerbelastung von heute 21,1% (Bundes-,

Kantons- und Gemeindesteuer, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwandes) gegenwärtig auf dem 21. Rang, aber noch vor den Wirtschaftskantonen Basel-Stadt, Genf und Waadt.

Wie aus Abbildung 3 der Vernehmlassungsvorlage hervorgeht, sind in vielen Kantonen zum Teil deutliche Senkungen der Gewinnsteuern angekündigt oder sogar schon beschlossen worden, darunter in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Waadt, in denen die Gewinnsteuerbelastung auf 13,0 bis 13,8% gesenkt wird oder werden soll (RRB Nr. 1099/2016, S. 9). Auch der Kanton Zug, der schon heute eine vergleichsweise tiefe Gewinnsteuerbelastung aufweist, beabsichtigt eine weitere Steuersenkung auf 12,0%.

Für die mittel- bis langfristigen Folgen auf die Unternehmen und Arbeitnehmenden im Allgemeinen ist zu unterscheiden zwischen Gesellschaften mit einem kantonalen Steuerstatus einerseits und ordentlich besteuerten Gesellschaften anderseits:

- Bei den Statusgesellschaften hängen die mittel- bis langfristigen Folgen bei Nichteinführung der USR III mit gleichzeitiger Abschaffung der kantonalen Steuerstatus wesentlich davon ab, ob und in welchem Umfang Gesellschaften mit kantonalem Steuerstatus in das Ausland oder in andere Kantone abwandern. Ohne Umsetzung der USR III würde sich die Gewinnsteuerbelastung von gemischten Gesellschaften im Kanton Zürich ungefähr verdoppeln, jene von Holdinggesellschaften sogar verdreifachen. Dazu käme die Verfünffachung der Kapitalsteuer. Da davon auszugehen ist, dass die erwähnten Kantone zur Aufrechterhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit die Gewinnsteuern auch dann senken werden, wenn die USR III aufgrund eines negativen Abstimmungsergebnisses am 12. Februar 2017 nicht umgesetzt wird, ist damit zu rechnen, dass diese Gesellschaften ihre gewinnintensiven Aktivitäten in das Ausland oder in andere Kantone verlagern oder sogar aus dem Kanton wegziehen. Dies würde nicht nur zu Steuerausfällen führen, sondern wäre auch mit dem Verlust von Arbeitsplätzen mit entsprechenden Auswirkungen auf das BIP des Kantons verbunden.
- Bei ordentlich besteuerten Gesellschaften wäre ebenfalls mit der Verlagerung von gewinnintensiven Aktivitäten und Wegzügen zu rechnen, weil sich die Differenz zwischen der Steuerbelastung im Kanton Zürich und jener in anderen Kantonen im Vergleich zu heute vergrössern und sich damit die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Wettbewerb weiter verschlechtern würde. Ferner ist offen, ob der Bund bei Nichteinführung der USR III an der vom Parlament beschlossenen Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundes-

steuer festhalten wird. Damit würden auch dem Kanton Zürich Mittel fehlen, die es ihm ermöglichen, zur Aufrechterhaltung seiner Position im interkantonalen Steuerwettbewerb eine angemessene Senkung des Gewinnsteuersatzes vorzunehmen, damit Wegzüge verhindert und Zuzüge gefördert werden können.

Für die Auswirkungen auf die Steuererträge des Kantons Zürich im Besonderen kann auf die Studie von BAKBASEL verwiesen werden. Bei Abschaffung der kantonalen Steuerstatus und der für die Kantone obligatorischen Einführung der Patentbox, aber ohne Umsetzung weiterer Massnahmen der USR III, wäre bei voller Wirkung der beiden Massnahmen mit jährlichen Mindereinnahmen von 261–345 Mio. Franken für den Kanton und von 241–343 Mio. Franken für die Gemeinden (Grundlage: Steuerfuss der Stadt Zürich, einschliesslich Kirchensteuern) zu rechnen (Bericht von BAKBASEL, Tabelle 5–2, S. 47). Für diese Schätzungen von BAKBASEL musste aber von zahlreichen Annahmen ausgegangen werden. Die Grundlagen für die Schätzung, die dafür getroffenen Annahmen und die Funktionsweise des Schätzmodells sind aus Anhang 8 der Studie von BAKBASEL ersichtlich. Der zusätzliche Verzicht auf die Patentbox ändert an der Grössenordnung der Mindereinnahmen nichts.

Zu den Auswirkungen auf das BIP können lediglich allgemeine Aussagen ohne quantitative Angaben gemacht werden. Auch hier ist zu unterscheiden zwischen Gesellschaften mit einem kantonalen Steuerstatus einerseits und ordentlich besteuerten Gesellschaften andererseits:

- Bei Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ist mittel- bis langfristig mit einem Wegzug von allen Holding- und Domizilgesellschaften und praktisch allen gemischten Gesellschaften zu rechnen (Bericht von BAKBASEL, S. 48 und Tabelle 5–2). Auch wäre der Kanton Zürich nicht mehr attraktiv für neue mobile Unternehmen mit gewinnintensiven Aktivitäten. Dies hätte negative Auswirkungen auf das BIP.
- Bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften geht BAKBASEL davon aus, dass ohne Patentbox zufolge Nichteinführung der USR III kaum neue Gesellschaften in den Kanton Zürich ziehen würden. Aufgrund des sich verschärfenden interkantonalen Wettbewerbs über die Steuersätze wäre weiter mit Wegzügen und entsprechendem Verlust an Steuersubstrat und Arbeitsplätzen zu rechnen. Dies hätte auch Auswirkungen auf das BIP des Kantons. Bei Einführung der Patentbox im Rahmen der USR III kann dagegen mit Zuzügen von ordentlich besteuerten Gesellschaften gerechnet werden (Bericht von BAKBASEL, S. 49).

Zu Frage 3:

Bei der Beantwortung der Frage 3 wird angenommen, dass die USR III im Bund umgesetzt wird, dass der Regierungsrat aber darauf verzichtet, die für die Kantone fakultativen Abzugsmöglichkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung und zinsbereinigter Gewinnsteuer einzuführen und den Steuersatz für die Gewinnsteuer zu senken.

Für die Auswirkungen auf die Steuererträge des Kantons und der Gemeinden beim Verzicht auf eine Steuersenkung einerseits und/oder beim Verzicht auf Ausschöpfung der Abzugsmöglichkeiten im Bereich Forschung und Entwicklung, Patentbox und zinsbereinigter Gewinnsteuer andererseits kann ebenfalls auf den Bericht von BAKBASEL, insbesondere auf Tabellen 5–3 und 5–4 sowie auf die Schlussfolgerungen ab S. 53 und 60, verwiesen werden. Zusammenfassend kann daraus festgehalten werden:

- Auch ohne Umsetzung der für die Kantone fakultativen Massnahmen der USR III und gleichzeitiger Abschaffung der kantonalen Steuerstatus fallen, wie bereits erwähnt, erhebliche Mindereinnahmen an (Bericht von BAKBASEL, Tabelle 5–2, S. 47). Daher ist mit Steuer ausfällen auch dann zu rechnen, wenn die USR III nicht eingeführt wird.
- Die Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6% führt zu geringeren Mindereinnahmen als das Festhalten am bisherigen Steuersatz von 8% (bei mittlerer und starker Ausprägung des Modells, Bericht von BAKBASEL, Tabelle 5–3, S. 55).
- Bei Holdinggesellschaften ist mit einem vollständigen Wegzug auch dann zu rechnen, wenn der Status als Holdinggesellschaft abgeschafft und die für die Kantone fakultativen Massnahmen im Kanton Zürich nicht umgesetzt werden. Die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8% auf 6% vermag an diesem Ergebnis nichts zu ändern. Damit verbunden ist auch der Verlust der Arbeitsplätze dieser Gesellschaften.
- Bei Verzicht auf die vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen würden sich die Wegzüge von Unternehmen verdoppeln und Zuzüge praktisch ausbleiben (Vergleich der Tabellen 5–2 im Bericht von BAKBASEL als Grundzenario ohne Umsetzung der für die Kantone fakultativen Massnahmen und ohne Gewinnsteuersenkung mit Tabelle 5–7 mit den vom Regierungsrat beschlossenen Massnahmen).

Anhaltspunkte zu den Wirkungen des Massnahmenpakets des Regierungsrates gemäss seiner Vernehmlassung können aus Tabelle 5–7 des Berichts von BAKBASEL entnommen werden: Die Senkung des Gewinnsteuersatzes in Kombination mit den zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten führt zwar zu Mindererträgen. Da die Veränderung der Mehrerträge aufgrund von Zuzügen die Mindererträge aus Wegzügen aber übertrifft, kann im Ergebnis davon ausgegangen werden, dass sich die Nichteinführung der USR III nachteilig auf die Unternehmen und Arbeitnehmende im Kanton Zürich auswirken und sowohl mittel- als auch langfristig zu einer deutlichen Schwächung des Wirtschaftsstandortes Zürich führen würde.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Nichteinführung der USR III auf Bundesebene einerseits und der Verzicht auf die Umsetzung der für die Kantone fakultativen Massnahmen der USR III und die massvolle Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer im Kanton Zürich andererseits im Vergleich zur Abschaffung der kantonalen Steuerstatus ohne Ersatzmassnahmen im Kanton Zürich nicht nur zu höheren Mindereinnahmen führen würde, sondern auch mit negativen Auswirkungen auf die Anzahl der Arbeitsplätze und das BIP des Kantons verbunden wäre.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi