

Sitzung vom 3. Februar 2016

70. Anfrage (Vertreibt der Kanton Zürich Startups?)

Die Kantonsräte Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A., Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Andreas Hauri, Zürich, haben am 26. Oktober 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss einem NZZ Artikel vom 16. Oktober 2015 sorgen die Steuern bei zahlreichen Startups für rote Köpfe. Die Steuerrechnung bereitet vor allem Jungunternehmern Sorgen, deren Betriebe einen hohen Kapitalbedarf haben und deren Aufbau lange dauert. Die Vermögenssteuer, monieren sie, übersteige rasch das Basiseinkommen, da in der Gründungsphase meist bescheidene Saläre bezogen würden. Dies liegt vor allem daran, dass die Aktien der Firmengründer für die Veranlagung der Vermögenssteuer vermehrt nach dem Verkehrswert der letzten Finanzierungsrunde und nicht nach dem Substanzwert oder einer Kombination aus Ertrags- und Substanzwert bewertet werden. Startup-Firmen klagen deshalb über regelrechte Bewertungs-Sprünge von einem Jahr zum nächsten. Seit 2012 habe der Fiskus die Schraube deutlich angezogen. Viele Jungunternehmer überlegen sich daher den Wegzug aus dem Kanton Zürich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Aufgrund welcher rechtlichen Grundlagen und nach welchen Grundsätzen legen die Zürcher Steuerbehörden den Wert von Startups fest?
2. Wie bewerten andere Kantone den Wert von Startups? (Bitte tabellarische Übersicht, mit der Einteilung der Kantone in die verschiedenen Bewertungsmodellen).
3. Hat der Kanton Zürich eine Praxisänderung vorgenommen? Wenn ja, wann und aus welchen Gründen?
4. Hätte der Kanton Zürich ein Ermessensspielraum, den Wert von Startups anders festzusetzen?
5. Warum wird im Kanton Zürich bei Startups in der Zeit der Aufbau-phase (oder z. B. in den ersten fünf Jahren) für die Bewertung nicht grundsätzlich der Substanzwert herangezogen, so wie dies mindestens in den Kantonen Basel-Stadt, Bern und Zug geschieht?
6. Bei wie vielen Startups wurde der Vermögenswert rückwirkend erhöht und damit Steuernachzahlungen ausgelöst? Um welche Beträge handelte es sich dabei im Durchschnitt und im Extremfall?

7. Wie gross wird die Gefahr betrachtet, dass Startups und/oder Jungunternehmer ihren Sitz und/oder Wohnort (massenhaft) in andere Kantone verlegen? Gab es schon bereits entsprechende Fälle?
8. Die zürcherische Veranlagungspraxis macht es (sehr) unattraktiv, im Kanton Zürich Startups zu gründen. Wurden Überlegungen gemacht, was die Auswirkungen für den Innovationspark Dübendorf sowie die weiteren Technoparks im Kanton sind?
9. Plant der Regierungsrat Korrekturen bei der Art und Weise, wie der Wert von Startups festgelegt wird? Wenn ja, welche und bis wann? Wenn nein, welche Möglichkeiten hat der Kantonsrat, eine Praxisänderung herbeizuführen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Olivier Moïse Hofmann, Hausen a. A., Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, und Andreas Hauri, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss § 39 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) wird das Vermögen für die Vermögenssteuer zum Verkehrswert bewertet. Eine Ausnahme bilden immaterielle Güter und bewegliches Vermögen, die zum Geschäftsvermögen gehören und zu dem für die Einkommenssteuer massgeblichen Wert bewertet werden (§ 39 Abs. 2 StG). Hinzu kommen land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke, die mit Einschluss der erforderlichen Gebäude zum Ertragswert bewertet werden (§ 40 Abs. 1 StG); wird ein solches Grundstück veräussert oder der bisherigen land- oder forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung entfremdet, so wird eine ergänzende Vermögenssteuer erhoben (§ 41 StG).

Gemäss Weisung der Finanzdirektion über die Bewertung von Wertpapieren und Guthaben für die Vermögenssteuer vom 12. November 2010 (Zürcher Steuerbuch Nr. 22/201) ist der Verkehrswert von nicht kotierten Aktien nach der Wegleitung der Schweizerischen Steuerkonferenz zur Bewertung von Wertpapieren ohne Kurswert für die Vermögenssteuer zu ermitteln (Kreisschreiben Nr. 28 vom 28. August 2008 der Schweizerischen Steuerkonferenz, www.steuerkonferenz.ch; im Folgenden: Wegleitung). Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) ist eine Vereinigung der kantonalen Steuerverwaltungen und der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Wegleitung findet grundsätzlich auch in den anderen Kantonen Anwendung.

Randziffer (Rz.) 2 Abs. 4 Satz 1 Wegleitung sieht vor, dass bei nicht kotierten Wertpapieren, für die keine Kursnotierungen bekannt sind, der Verkehrswert «dem inneren Wert» entspricht. Der «innere Wert» wird nach den Bewertungsregeln der Wegleitung «in der Regel als Fortführungswert» berechnet (Rz. 2 Abs. 4 Satz 2 Wegleitung). Diese Bewertungsregeln, auf die Rz. 2 Abs. 4 Satz 2 Wegleitung verweist, sehen im Wesentlichen vor:

- Neu gegründete Handels-, Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften sind «in der Regel für das Gründungsjahr und die Zeit der Aufbauphase nach dem Substanzwert zu bewerten» (Rz. 32 Abs. 1 Satz 1 Wegleitung).
- Bei bestehenden Handels-, Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften ergibt sich der Unternehmenswert (Verkehrswert) «aus der zweimaligen Gewichtung des Ertragswertes und der einmaligen Gewichtung des Substanzwertes zu Fortführungswerten» (Rz. 34 Wegleitung).
- Bei reinen Holding-, Vermögensverwaltungs- und Finanzierungsgesellschaften sowie bei Immobilien-Gesellschaften gilt als Unternehmenswert (Verkehrswert) der Substanzwert (Rz. 38 und 42 Wegleitung).

In Abweichung zu diesen Bewertungsregeln sieht schliesslich Rz. 2 Abs. 5 Wegleitung vor:

Hat für Titel, für die keine Kursnotierungen bekannt sind, «eine massgebliche Handänderung unter unabhängigen Dritten stattgefunden, dann gilt als Verkehrswert der entsprechende Kaufpreis. Dieser Wert wird so lange berücksichtigt, als sich die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft nicht wesentlich verändert hat. Gleiches gilt für Preise, welche von Investoren anlässlich von Finanzierungsrunden bzw. Kapitalerhöhungen bezahlt wurden.»

Das Kantonale Steueramt führte, wie verlangt (Frage 2), zur Bewertung von Aktien an Start-ups bei den anderen kantonalen Steuerverwaltungen eine Umfrage durch. Dieser Umfrage wurde der folgende konkrete (jedoch konstruierte) Sachverhalt zugrunde gelegt:

«Die ETH-Absolventen A und B haben erfolgversprechende Forschungsergebnisse erzielt. Zur weiteren Entwicklung eines verwertbaren Patents gründen sie per 1. Juli 2014 die Tech AG mit einem Aktienkapital von Fr. 100 000 (100 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1) und halten die Beteiligungen (von zunächst je 50%) im Privatvermögen. Gemäss Businessplan wird für ca. 2018 mit einem verwertbaren Patent gerechnet.

Um die Entwicklung des Patents voranzutreiben, führt die Tech AG im September 2014 eine Kapitalerhöhung von Fr. 100 000 um Fr. 30 000 auf Fr. 130 000 durch. Die neuen Aktien (30 000 Namenaktien zum Nennwert

von je Fr. 1) werden von einer unabhängigen Investorin, der Alpha AG, gezeichnet. Die Alpha AG bezahlt, neben dem Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie, ein Agio von Fr. 29 pro Aktie (somit insgesamt Fr. 30 pro Aktie).

Per 31. Dezember 2014 bestehen folgende Beteiligungsverhältnisse:

A	50 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie
B	50 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie
Alpha AG	30 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie

Die Tech AG erzielt im Geschäftsjahr 1. Juli bis Ende 2014 einen Verlust. Per Ende 2014 beträgt das Eigenkapital der Tech AG Fr. 390 000 und damit der Substanzwert pro Aktie Fr. 3.

Nachdem jedoch die im Businessplan bis zum Sommer 2015 vorgesehenen Zwischenziele erreicht wurden, führt die Tech AG im September 2015 eine weitere Kapitalerhöhung von Fr. 130 000 um Fr. 30 000 auf Fr. 160 000 durch. Von den neuen Aktien (30 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1) werden 10 000 Aktien von der bisherigen Investorin, der Alpha AG, und 20 000 Aktien von einer neuen Investorin, der Beta AG, gezeichnet. Alpha AG und Beta AG bezahlen, neben dem Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie, ein Agio von Fr. 39 pro Aktie (somit insgesamt Fr. 40 pro Aktie).

Per 31. Dezember 2015 bestehen folgende Beteiligungsverhältnisse:

A	50 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie
B	50 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie
Alpha AG	40 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie
Beta AG	20 000 Namenaktien zum Nennwert von je Fr. 1 pro Aktie

Die Tech AG erzielt auch im Geschäftsjahr 2015 einen Verlust. Per Ende 2015 beträgt das Eigenkapital der Tech AG Fr. 640 000 und damit der Substanzwert pro Aktie Fr. 4.

Im Zeitpunkt, in dem A und B für die Steuerperioden 2014 und 2015 veranlagt werden, bestehen jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass das im Businessplan vorgesehene Ziel, bis ca. 2018 ein verwertbares Patent zu entwickeln, nicht erreicht werden könnte.»

Die kantonalen Steuerverwaltungen wurden gefragt, ob sie die Aktien von A und B an der Tech AG für die Vermögenssteuer zum Substanzwert (d.h. pro Aktie Fr. 3 in der Steuerperiode 2014 und Fr. 4 in der Steuerperiode 2015) oder zu dem Wert bzw. Betrag bewerten würden, der anlässlich der Kapitalerhöhungen der Tech AG im September 2014 und 2015 von Alpha AG bzw. Alpha AG und Beta AG geleistet wurde (d.h. pro Aktie Fr. 30 [Fr. 1 Nominalwert und Fr. 29 Agio] in der Steuerperiode 2014 und Fr. 40 [Fr. 1 Nominalwert und Fr. 39 Agio] in der Steuerperiode 2015).

Zu Fragen 1, 4 und 5:

Aktien an Start-ups ohne Kursnotierungen werden für die Vermögenssteuer nicht anders bewertet als nicht kotierte Aktien an anderen Unternehmen. Auch sie werden daher in der Regel für das Gründungsjahr und die Zeit der Aufbauphase nach dem Substanzwert bewertet (Rz. 32 Abs. 1 Satz 1 Wegleitung). Beteiligen sich jedoch, anlässlich von Finanzierungsrunden bzw. Kapitalerhöhungen, unabhängige Dritte an einem Start-up und gehen sie, etwa aufgrund von Businessplänen oder Expertisen, von bestimmten Werten aus, so wirkt sich dies nach der Praxis des Kantonalen Steueramtes, in Anwendung von Rz. 2 Abs. 5 letzter Satz Wegleitung, auch auf die Bewertung der Aktien aus.

Mit anderen Worten wird in einem solchen Fall auf den Wert abgestellt, von dem auch der investierende Dritte ausgegangen ist; beispielsweise wird so bei einer Kapitalerhöhung auf den Nominalwert und das Agio abgestellt, das von der Investorin oder dem Investor geleistet wurde. Ein anderes Vorgehen lässt sich jedoch dann rechtfertigen, wenn dargelegt werden kann, dass das Abstellen auf die Investition durch einen Dritten zu unrealistischen Ergebnissen führen würde. Entscheidend ist mithin, ob stichhaltige Gründe vorliegen, die ein Abweichen von dem Wert rechtfertigen, der einer Investition durch einen unabhängigen Dritten zugrunde gelegt wurde. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn vereinbarte Zwischenziele (Meilensteine) nicht erfüllt werden können.

Wenn aber bei der Bewertung von Aktien an Start-ups von vornherein anders vorgegangen würde als bei anderen nicht kotierten Aktien, so führte dies zu einer rechtsungleichen Behandlung. Mit anderen Worten würde das Gleichbehandlungsgebot verletzt, wenn bei Start-ups, unter Ausserachtlassung von Rz. 2 Abs. 5 Wegleitung, ausschliesslich auf den Substanzwert abgestellt würde. Insoweit besteht auch kein Ermessenspielraum.

Zu Frage 2:

Wie erwähnt, führte das Kantonale Steueramt zur Bewertung von Aktien an Start-ups, ausgehend von einem konkreten Sachverhalt, bei den anderen kantonalen Steuerverwaltungen eine Umfrage durch. Nach Meinung des Kantonalen Steueramtes sprechen bei diesem konkreten Sachverhalt, wie vorn aufgeführt, folgende Punkte dafür, dass bei der Bewertung der Aktien an der Tech AG von den Beträgen auszugehen ist, die, anlässlich der Kapitalerhöhungen im September 2014 und 2015, von Alpha AG und Beta AG geleistet wurden:

- Alpha AG und Beta AG sind unabhängige Dritte.
- An der Kapitalerhöhung der Tech AG im September 2015 beteiligt sich nicht nur die Alpha AG, sondern auch die Beta AG; zwei voneinander unabhängige Investorinnen sind bereit, sich zu gleichen Bedingungen zu beteiligen.

- Es liegt ein Businessplan vor; die darin vorgesehenen Zwischenziele bis Sommer 2015 werden erreicht.
- Im Zeitpunkt, in dem A und B für die Steuerperioden 2014 und 2015 veranlagt werden, liegen, so die gemäss Sachverhalt ausdrückliche Annahme, keine Anhaltspunkte vor, dass das im Businessplan vorgesehene Ziel, bis etwa 2018 ein verwertbares Patent zu entwickeln, nicht erreicht werden könnte.

Von den 25 anderen kantonalen Steuerverwaltungen haben 20 geantwortet. Von diesen 20 Steuerverwaltungen haben sich wiederum 11 grundsätzlich für die vom Kantonalen Steueramt Zürich vertretene Lösung, und damit für die Anwendung von Rz. 2 Abs. 5 Wegleitung auch bei Start-ups, ausgesprochen. Sechs kantonale Steuerverwaltungen vertreten demgegenüber eine Bewertung zum Substanzwert, wobei auch von Bedeutung war, dass die ersten Geschäftsjahre betroffen waren. Drei kantonale Steuerverwaltungen haben schliesslich ausweichend geantwortet. Zudem haben einzelne kantonale Steuerverwaltungen darauf hingewiesen, dass sie keine Erfahrungen mit konkreten Start-ups hätten. Im Übrigen hat ein Teil der kantonalen Steuerverwaltungen ausdrücklich verlangt, dass ihr Kanton nicht namentlich erwähnt werde; eine namentliche Auflistung der Kantone ist daher nicht möglich.

Zu Frage 3:

Im Kanton Zürich wurde die Praxis zur Bewertung von Aktien an Start-ups nicht geändert. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass in früheren Fällen die Bedingungen, unter denen sich Dritte an solchen Unternehmen beteiligt haben, unerkannt blieben.

Zu Frage 6:

Gemäss Angaben der Dienstabteilung Wertschriften des Kantonalen Steueramtes wurde bis anhin bei rund 30 Start-ups für die Aktienbewertung auf Rz. 2 Abs. 5 Wegleitung bzw. auf den Betrag abgestellt, den auch unabhängige Dritte für die Beteiligung an einem solchen Unternehmen, wie beispielsweise anlässlich einer Kapitalerhöhung, zu leisten bereit waren. In nur fünf Fällen kam es alsdann zu einem Einspracheentscheid, die alle unangefochten blieben. Im Übrigen kann aus Gründen des Steuergeheimnisses nicht auf weitere Einzelheiten eingegangen werden.

Zu Fragen 7 und 8:

Bei der Bewertung von Aktien an Start-ups geht es ausschliesslich um die Vermögenssteuer von natürlichen Personen, die solche Aktien in ihrem Privatvermögen halten, und nicht um die Gewinn- oder Kapitalsteuer eines Start-ups. Dem Kantonalen Steueramt sind denn keine Fälle

bekannt, in denen die Bewertungspraxis für solche Aktien zur Folge gehabt hätte, dass Start-ups ihren Sitz oder Aktionärinnen und Aktionäre ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegt hätten. Wenn Steuern die Sitz- oder Wohnsitznahme beeinflussen, so geht es in der Regel um die allgemeinen steuerlichen Rahmenbedingungen wie insbesondere die Steuertarife. Hinzu kommt, dass Start-ups in der Aufbauphase, bis beispielsweise ein verwertbares Patent vorliegt, in der Regel ohnehin keinen steuerbaren Gewinn ausweisen; sie entrichten nur die Kapitalsteuer. Im Übrigen kann hier erneut darauf hingewiesen werden, dass mehr als die Hälfte der kantonalen Steuerverwaltungen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, die gleiche Praxis zur Bewertung von Start-ups anwendet wie das Kantonale Steueramt Zürich.

Nach dem Gesagten besteht auch kein Anlass zu Überlegungen, was die Auswirkungen für den Innovationspark Dübendorf sowie die weiteren Technoparks im Kanton sind.

Zu Frage 9:

Die Frage, wie bei der Bewertung von Aktien im Einzelnen vorzugehen ist, ist kein Gegenstand des Steuergesetzes; insoweit geht es auch nicht um einen Gegenstand, der in die Zuständigkeit des Regierungsrates oder des Kantonsrates fällt. Das Kantonale Steueramt prüft jedoch gegenwärtig in Zusammenarbeit mit Vertretungen der Wirtschaft und des Amtes für Wirtschaft und Arbeit, inwieweit den Besonderheiten von Start-ups im Rahmen der geltenden Rechtsgrundlagen Rechnung getragen werden kann. Das Kantonale Steueramt behält sich sodann vor, in den zuständigen Gremien der Schweizerischen Steuerkonferenz bei Gelegenheit die Anwendung von Rz. 2 Abs. 5 Wegleitung auf Start-ups zur Diskussion zu stellen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi