

Sitzung vom 16. März 2011

**300. Interpellation (Privilegienritter, eine Tragödie
in vielen Akten: Kostenfolgen des Steuerrabatts für Grossaktionäre
[Dividendenbesteuerung])**

Die Kantonsräte Ralf Margreiter und Kaspar Bütikofer, Zürich, haben am 24. Januar 2011 folgende Interpellation eingereicht:

Nicht alle Steuerzahlerinnen und -zahler sind vor dem Gesetz gleich: Grossaktionäre geniessen im Kanton Zürich das Privileg, ihre Dividenden nur zur Hälfte versteuern zu müssen – im Gegensatz zu Kleinaktionären oder Bezügerinnen und Bezüger von Arbeits- und Renteneinkommen.

Diese Begünstigung einer einzelnen Einkommensart wurde im Kanton Zürich im November 2007 vom Stimmvolk gutgeheissen, war aber bis vor Bundesgericht strittig: Von bewusster Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen war bei den Richtern die Rede und davon, dass sie «eine reine Privilegierungsübung der Politiker» sei: «Die reklamierte steuerliche Doppelbelastung von Aktionären als Unternehmer und Steuerpflichtige ist eine Mär.» (Bundesrichter Thomas Merkli, TA vom 26. September 2009). Eine Mehrheit der Bundesrichter erachtete die fragliche Gesetzesbestimmung sogar als verfassungswidrig. Weil inzwischen aber auch das Schweizer Volk eine analoge verfassungswidrige Lösung gutgeheissen habe, stehe es dem Gericht nicht an, diese zu kassieren; ein Beitrag zum Thema «Gegen die Bananenrepublik: Warum die Schweiz endlich ein Bundesverfassungsgericht braucht».

Nun ist diese Regelung seit 1. Januar 2008 in Kraft, Zeit für eine Zwischenbilanz. Darum bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Im Vorfeld der Volksabstimmung war regierungsseitig von Steuerausfällen von jährlich ursprünglich 20, später korrigiert dann von 30 bis 35 Mio. Franken für den Kanton die Rede (für die Gemeinden in analoger Höhe). Andere Schätzungen beliefen sich auf weit höhere Zahlen. Wie viel kostet den Kanton Zürich die Privilegierung der Grossaktionäre in Form von Steuerausfällen tatsächlich?
2. Das Bundesgericht hat im Herbst 2009 auch festgestellt, die Steuerentlastung über das Teilsatzverfahren dürfe nicht auf Dividenden von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz beschränkt, sondern müsse

auch auf solche von ausländischen Gesellschaften angewendet werden. Damit hat das höchste Gericht einen wichtigen Punkt in der politischen Argumentation (nämlich: der Steuerrabatt stelle eine KMU-Entlastung dar) diesbezüglich korrigiert. Wie gross sind die zusätzlichen Steuerausfälle infolge der Ausweitung des Teilsatzverfahrens auf Dividenden von Gesellschaften mit Sitz im Ausland?

3. Welche «Wachstumsimpulse», Investitionsschübe, zusätzlichen Arbeitsplätze und Steuereinnahmen (Wachstum der Lohnsumme) lassen sich auf die neue Regelung zurückführen, die im Abstimmungskampf gebetsmühlenartig beschworen wurden?
4. Gemäss Schätzungen der Eidg. Steuerverwaltung musste schweizweit allein die AHV mit Mindereinnahmen von 150 Millionen pro Jahr rechnen. Welche Verschiebungen von Erwerbseinkommen zu Dividendenzahlungen lassen sich feststellen, mit welchen Wirkungen auf die Abgaben für Sozialversicherungen?
5. Welche Verschiebungen in den Eigentumsstrukturen (Eigneranteilen) an Unternehmen konnte das Steueramt seit dem Volkentscheid feststellen?
6. In welchem Umfang waren seit Einführung der Neuregelung Umwandlungen von Personen- in Kapitalgesellschaften zu verzeichnen? Vergleich zu Vorjahren?
7. Wenn die vorstehenden Fragen aufgrund der verfügbaren statistischen Grundlagen nicht beantwortet werden können: Hat sich der Regierungsrat um Schliessung dieser Lücken und entsprechende Datenerhebung bemüht? Wenn nein, warum nicht? Falls die Daten aus finanziellen Gründen nicht erhoben werden: Wie viel kosten den Kanton Zürich jährlich die Erstellung von Instrumenten betr. Position im «Steuerwettbewerb» (z. B. Steuermonitoring), der Budgetierungsprozess mit Steuerhearings usw.?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ralf Margreiter und Kaspar Bütikofer, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Gewinn einer Kapitalgesellschaft (Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung) oder Genossenschaft wird zunächst auf der Stufe der Gesellschaft und danach der ausgeschüttete Gewinn nochmals bei der Anteilsinhaberin oder beim Anteilsinhaber als Einkommen besteuert. In diesem Zusam-

menhang wird von einer wirtschaftlichen Doppelbelastung von Unternehmen und deren Inhaberinnen und Inhabern gesprochen. Heute sehen, mit Ausnahme des Steuergesetzes des Kantons Neuenburg, alle kantonalen Steuergesetze wie auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung vor.

Bei dieser Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung wird zwischen einem Teilsatz- und einem Teilbesteuerungsverfahren unterschieden. Wie andere kantonale Steuergesetze sieht auch das Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) ein Teilsatzverfahren vor. Gemäss der massgeblichen Bestimmung von § 35 Abs. 4 StG, werden die ausgeschütteten Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit Sitz in der Schweiz beim Empfänger der Ausschüttung nur zu 50% des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die Dividendenempfängerin oder der Dividendenempfänger mit wenigstens 10% am Grund- oder Stammkapital beteiligt ist.

Bei der direkten Bundessteuer kommt dagegen ein Teilbesteuerungsverfahren zur Anwendung. Dieses unterscheidet sich gegenüber dem Teilsatzverfahren dadurch, dass nicht die auf den Beteiligungsertrag entfallende Steuer ermässigt, sondern dieser Ertrag bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens nur teilweise erfasst wird. Dabei wird ebenfalls vorausgesetzt, dass es sich um Erträge aus einer Beteiligung von mindestens 10% am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft handelt. Sodann wird weiter unterschieden, ob eine Beteiligung im Privat- oder eine solche im Geschäftsvermögen vorliegt. Bei Beteiligungen im Privatvermögen wird der Beteiligungsertrag zu 60%, bei solchen im Geschäftsvermögen zu 50% erfasst (Art. 18b und Art. 20 Abs. 1^{bis} DBG).

Weiter ist anzufügen, dass gegen die Änderung des Zürcher Steuergesetzes vom 9. Juli 2007 mit der erwähnten Bestimmung von § 35 Abs. 4 StG das Kantonsratsreferendum ergriffen worden war, worauf die Gesetzesänderung in der Volksabstimmung vom 25. November 2007 angenommen wurde. Dagegen wurde eine Stimmrechtsbeschwerde erhoben, die das Bundesgericht am 25. September 2009 abwies. Das Bundesgericht erkannte, dass die angefochtene Bestimmung durch Art. 7 Abs. 1 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) gedeckt sei (Urteil des Bundesgerichts vom 25. September 2009, 2C_30/2008); gemäss dieser StHG-Bestimmung können die Kantone bei Erträgen aus Beteiligungen von mindestens 10% eine Milderung der wirtschaft-

lichen Doppelbelastung vorsehen. In einem anderen Fall, der den Kanton Bern betraf, entschied das Bundesgericht gleichentags, dass in eine solche Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auch die Beteiligungserträge aus im Ausland ansässigen Gesellschaften mit einzu beziehen seien (Urteil des Bundesgerichts vom 25. September 2009, 2C_274/2008). Gemäss der Weisung des kantonalen Steueramtes über die Besteuerung von Gewinnausschüttungen aus qualifizierten Beteiligungen (Teilsatzverfahren) vom 15. Oktober 2009 (Zürcher Steuerbuch Nr. 21/001) gilt daher das Teilsatzverfahren gemäss § 35 Abs. 4 StG auch für Beteiligungserträge aus im Ausland ansässigen Gesellschaften.

Zu Fragen 1 und 2:

Die Fälle, in denen das Teilsatzverfahren bei den Staats- und Gemeindesteuern und das Teilbesteuerungsverfahren bei der direkten Bundessteuer angewendet werden, werden im kantonalen Steueramt ab der Steuerperiode 2009, auf deren Beginn das Teilbesteuerungsverfahren bei der direkten Bundessteuer in Kraft trat, statistisch erfasst. Nachdem die Steuererklärungen für die Steuerperiode 2009 im Kalenderjahr 2010 einzureichen waren und die Arbeitsperiode im kantonalen Steueramt für die Einschätzung dieser Steuerperiode erst am 1. September 2010 bzw. 1. Januar 2011 begonnen hat, können zum heutigen Zeitpunkt noch keine Aussagen für den ganzen Kanton gemacht werden.

Für die Steuerpflichtigen der Stadt Zürich kann jedoch, aufgrund der Angaben des Steueramtes der Stadt Zürich, auf die nachstehenden Steuerminderungen aus dem Teilsatzverfahren bei den Staats- und Gemeindesteuern hingewiesen werden; allerdings kann bei diesen Zahlen nicht zwischen Beteiligungserträgen aus schweizerischen und solchen aus ausländischen Gesellschaften unterschieden werden:

Steuerminderungen aus dem Teilsatzverfahren bei den Staats- und Gemeindesteuern (Steuerpflichtige in der Stadt Zürich)

Steuerperiode	Zahl der definitiven Einschätzungen mit Teilsatzverfahren	Steuerminderungen bei der Staatssteuer in Franken	Steuerminderungen bei den Gemeindesteuern in Franken	Steuerminderungen total (Staats- und Gemeindesteuern) in Franken	Erledigungsverstand der Einschätzungen allgemein
2008	394	5 276 528	6 279 070	11 555 598	98,50%
2009	69	382 457	455 124	837 581	67,16%
2010	1	431	513	944	

Zu Frage 3:

Zahlenmässige Angaben über zusätzliche Investitionen oder Arbeitsplätze, die direkt mit der Einführung des Teilsatzverfahrens zusammenhängen, sind aufgrund der Steuerakten nicht möglich. Nachdem jedoch sowohl das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer als auch, abgesehen vom Steuergesetz des Kantons Neuenburg, die kantonalen Steuergesetze eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung vorsehen, kann nicht ernsthaft daran gezweifelt werden, dass Steuerpflichtige mit massgeblichen Beteiligungen entweder nicht mehr zuziehen oder wegziehen würden, wenn eine solche Milderung im Kanton Zürich nicht auch gelten würde.

Zu Frage 4:

Es kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass es nach der Einführung des Teilsatzverfahrens bei den Staats- und Gemeindesteuern und des Teilbesteuerungsverfahrens bei der direkten Bundessteuer in einzelnen Fällen zu gewissen Verschiebungen von Lohn- zu Dividendenleistungen gekommen ist. Nach den bisherigen Feststellungen der Einschätzungsdienste des kantonalen Steueramtes haben jedoch solche Verschiebungen nicht in auffälliger Weise stattgefunden. Zahlenmässige Aussagen sind im Übrigen nicht möglich.

Zu Frage 5:

Verschiebungen in den Eigentumsstrukturen an Unternehmen, die mit dem Teilsatzverfahren bei den Staats- und Gemeindesteuern bzw. dem Teilbesteuerungsverfahren bei der direkten Bundessteuer zusammenhängen, finden nach den Feststellungen der Einschätzungsdienste in vereinzelt Fällen statt. Es geht dabei um solche Fälle, in denen Beteiligungen von unter 10%, die für sich nicht zum Teilsatz- bzw. Teilbesteuerungsverfahren berechtigen würden, in eine persönliche Holdinggesellschaft oder eine andere von der AnteilsinhaberIn oder vom Anteilsinhaber beherrschte Gesellschaft eingebracht werden, um so indirekt, d. h. über eine solche zwischengeschaltete Gesellschaft, vom Teilsatz- bzw. Teilbesteuerungsverfahren Gebrauch machen zu können. Allerdings bleibt zu beachten, dass die Einbringung von Beteiligungen von unter 10%, jedoch mindestens 5% in eine persönliche Holdinggesellschaft bzw. selbstbeherrschte Gesellschaft in der Regel mit einer sogenannten Transponierung verbunden ist, was in der Differenz zwischen dem Nennwert der eingebrachten Beteiligung und der Gegenleistung der Holdinggesellschaft bzw. selbstbeherrschten Gesellschaft bei der AnteilsinhaberIn oder beim Anteilsinhaber zu Vermögensertrag führt (§ 20a Abs. 1 lit. b StG). Im Vordergrund stehen daher Beteiligungen von unter 5%, die in eine zwischengeschaltete Gesellschaft eingebracht werden.

Nach der bisherigen Praxis der Einschätzungsdienste des kantonalen Steueramtes wird bei Einbringung von Beteiligungen von unter 5% in eine persönliche Holdinggesellschaft auf den Erträgen aus solchen Gesellschaften das Teilsatz- bzw. Teilbesteuerungsverfahren nur gewährt, wenn die Einbringung

- in einem marktüblichen Verhältnis von Eigen- und Fremdkapital erfolgt
- und die Hingabe von Eigen- und Fremdkapital marktüblich und risikogerecht (berechnet auf der Grundlage des Verkehrswerts der eingebrachten Beteiligung) mit Dividenden und Zinsen entschädigt wird.

Zu Frage 6:

Die Umwandlungen von Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften werden statistisch nicht erfasst. Nach den Feststellungen der Einschätzungsdienste des kantonalen Steueramtes liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor, dass es nach der Einführung des Teilsatz- bzw. Teilbesteuerungsverfahrens zu einer auffälligen Zunahme der Umwandlungen von Personenunternehmen in Kapitalgesellschaften gekommen wäre.

Zu Frage 7:

Weiter wird nach den Kosten für das Steuermonitoring – ein solches erfolgt seit 2007 (vgl. dazu Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum dringlichen Postulat KR-Nr. 101/2007 betreffend Zürcher Steuerbelastungsindex: Transparente Grundlagen für eine wettbewerbsorientierte Steuerstrategie vom 12. März 2008) – und die Vorbereitung des Budgetprozesses gefragt, falls die mit dem Teilsatz- bzw. Teilbesteuerungsverfahren zusammenhängenden Daten nicht erhoben werden. Letzteres trifft jedoch nicht zu; wie ausgeführt, werden im kantonalen Steueramt die Fälle, in denen das Teilsatz- und Teilbesteuerungsverfahren angewendet werden, und die damit verbundenen Steuereinsparungen ab der Steuerperiode 2009 statistisch erfasst. Im Übrigen fielen 2010 Drittkosten für das Steuermonitoring von rund Fr. 43 000 und für die Vorbereitung des Budgetprozesses von rund Fr. 11 000 an.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi