

Sitzung vom 16. Februar 2011

**190. Dringliche Anfrage (Privilegienritter, eine Tragödie
in vielen Akten: Briefkastenfirmen & Konsorten. Was bringt
eine Lösung im Steuerstreit mit der EU?)**

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, und Kantonsrat Peter Ritschard, Zürich, haben am 24. Januar 2011 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Die Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften in den Schweizer Kantonen ist der EU ein Dorn im Auge. Sie reklamiert mit Bezug auf einen Verhaltenskodex EU sowie das Freihandelsabkommen von 1972 ungerechtfertigte Steuerprivilegien. Ob zu Recht oder zu Unrecht, sei hier dahingestellt; der politische Druck ist seit längerem hoch, schwarze Listen existieren auch hier.

Fakt ist u. a.: Das heutige «Holdingprivileg» führt dazu, dass ausländische Gewinne von Holdings gar nicht oder zu deutlich reduziertem Tarif besteuert werden. Vorschläge zur Konfliktbeilegung kursieren vielfältig, eine Lösung wurde bislang indes noch nicht gefunden. Im Vordergrund stehen offenbar Modelle der «Demokratisierung» von Steuerprivilegien für alle Unternehmen, was das aus EU-Sicht bestehende Problem der Ungleichbehandlung beseitigen würde. So hat der Neuenburger Finanzdirektor bereits eine Lösung vorgelegt, die die Halbierung der Gewinnsteuersätze, dafür neu die Unterstellung aller, auch der bisher privilegierten Unternehmen unter diese Steuer vorsieht.

Im Vergleich mit anderen Kantonen ist der Gewinnanteil von Unternehmen mit speziellem Steuerstatus im Kanton Zürich gering und beläuft sich auf wenige Prozente: laut Angaben der Eidg. Steuerverwaltung 679 Mio. gegenüber 12,596 Mrd. bei ordentlich besteuerten Unternehmen (für das Jahr 2007, zitiert gemäss NZZ am Sonntag vom 9. Januar 2011).

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

1. Ist dem Regierungsrat bekannt, ob und unter welchen Bedingungen die Schweiz einen Dialog mit der EU zum Verhaltenskodex aufgenommen hat oder aufnehmen wird? Welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen hierfür existieren seitens der Finanzdirektorenkonferenz?

2. Welche Strategie verfolgt der Kanton Zürich in dieser Frage und wie verhält er sich in der Finanzdirektorenkonferenz? Welche rechtlichen und politischen Erwägungen prägen diese Strategie, und welche finanziellen Modellrechnungen legt der Regierungsrat hier zugrunde?
3. Was würde eine «Neuenburger Lösung» für den Kanton Zürich finanziell bedeuten? Wie sieht der finanzielle Handlungsspielraum des Kantons Zürich für eine weitere steuerliche Entlastung der juristischen Personen aus?
4. Der Regierungsrat selbst gab zu bedenken (Antwort auf Anfrage KR-Nr. 193/2007), dass eine wesentliche Entlastung der Gewinnsteuer bei gleichzeitiger Milderung der angeblichen wirtschaftlichen Doppelbelastung «zu einem fragwürdigen Besteuerungsverhältnis zwischen Kapitalgesellschaften und Personenunternehmen» führen könnte. Seit 2008 gilt ein Steuerrabatt von 50 Prozent auf qualifizierte Beteiligungen. Wie weit könnte eine Senkung der Gewinnsteuern nach Ansicht des Regierungsrates gehen, ohne dass damit eine massgebliche Unterbesteuerung von Kapitalgesellschaften im Vergleich mit Personenunternehmen der Fall wäre?
5. Es ist bekannt (und wird von grossen Steuer- und Unternehmensberatungskonzernen aktiv als Dienstleistung beworben), dass Rohstoff-Multis ihre Gewinne über Holdingstrukturen so verlagern, dass die Steuerbelastung in Quellenländern möglichst tief bleibt und die Gewinne in Steueroasen anfallen. Es zirkulieren Schätzungen, dass den Entwicklungsländern allein im Rohstoffbereich durch diese Steuervermeidungspraktiken der Multis jährlich 160 Mrd. an Steuereinnahmen verloren gehen. Was hält der Regierungsrat von einer Offenlegungspflicht für multinationale Firmen darüber, wie viel Steuern sie in den einzelnen Ländern entrichten? Sieht der Regierungsrat darin nicht auch einen sinnvollen Beitrag zur faireren Besteuerungsverhältnissen durch mehr Transparenz im internationalen «Steuerwettbewerb».

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, und Peter Ritschard, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

a) Bemerkungen zur Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften:

Zur Steigerung der Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb wurden die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) zur Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften (im Folgenden spezielle Steuerstati) mit dem Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Reform der Unternehmensbesteuerung (AS 1998, 669; BBl 1997 II, 1164) geändert bzw. neu aufgenommen.

Gemäss Art. 28 Abs. 2 StHG entrichten Holdinggesellschaften in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben, auf dem Reingewinn keine Steuer, sofern die Beteiligungen oder die Erträge aus Beteiligungen längerfristig mindestens zwei Drittel der gesamten Aktiven und Erträge ausmachen.

Domizilgesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 3 StHG in der Fassung vom 10. Oktober 1997 sind Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen, die in der Schweiz eine Verwaltungstätigkeit, aber keine Geschäftstätigkeit ausüben. Gemischte Gesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 4 StHG sind Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, deren Geschäftstätigkeit überwiegend auslandsbezogen ist und die in der Schweiz nur eine untergeordnete Geschäftstätigkeit ausüben. Bei beiden Gesellschaftsformen bleiben Erträge aus Beteiligungen, die zum Beteiligungsabzug nach Art. 28 Abs. 1 StHG berechtigen, sowie Kapital- und Aufwertungsgewinne steuerfrei. Die übrigen Einkünfte aus der Schweiz werden ordentlich besteuert. Die übrigen Einkünfte aus dem Ausland werden dagegen bei Domizilgesellschaften nach der Bedeutung der Verwaltungstätigkeit in der Schweiz, bei gemischten Gesellschaften nach Massgabe des Umfangs der Geschäftstätigkeit in der Schweiz besteuert.

Im Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) wurden die Bestimmungen für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften in den §§ 73 und 74 mit Wirkung ab 1. Januar 2001 an jene des StHG in der Fassung vom 10. Oktober 1997 angepasst.

Im Vergleich zu Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die ordentlich besteuert werden, können Holdinggesellschaften gemäss § 73 StG Erträge aus Hilfstätigkeiten für den Konzern, aus der Führung von Tochtergesellschaften und aus der Bewirtschaftung von Immaterialgüterrechten steuerfrei vereinnahmen, sofern die Tätigkeiten im

Vergleich zu den beteiligungsbezogenen Aktivitäten geringfügig sind (Weisung der Finanzdirektion über die Besteuerung der Beteiligungs-, Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften vom 17. Oktober 2000, Zürcher Steuerbuch Nr. 26/051, Randziffern 23–28). Bei Domizilgesellschaften werden Erträge aus ausländischer Geschäftstätigkeit, im Gegensatz zu ordentlich besteuerten Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, nur mit einer Quote von mindestens 5% (Weisung Randziffer 57), bei gemischten Gesellschaften nur mit einer Quote von in der Regel 10 bis 20% (Weisung Randziffer 78) besteuert. Die Steuerfreiheit von Erträgen aus Beteiligungen stellt dagegen keine Privilegierung dar, da ohne diese Freistellung der Beteiligungsabzug gemäss §§ 72 und 72a StG geltend gemacht werden könnte. Durch diesen Beteiligungsabzug wird die Besteuerung von ausgeschütteten Gewinnen von Tochtergesellschaften, die dort bereits besteuert worden sind und bei der Ausschüttung an die Inhaberinnen und Inhaber der Beteiligungsrechte der Besteuerung als Vermögensertrag unterliegen, auf der Zwischenstufe vermieden (Dreifachbesteuerung des gleichen Steuersubstrats).

b) Bemerkungen zur Kritik der Europäischen Union an den speziellen Steuerstati:

Am 13. Februar 2007 stellte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (im Folgenden EU-Kommission) in einem Entscheid fest, dass die speziellen Steuerstati der Kantone eine Form der staatlichen Beihilfe darstellen und mit der ordnungsgemässen Anwendung des Abkommens vom 22. Juli 1972 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen FHA; SR 0.632.401) nicht vereinbar seien. Gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. iii FHA ist jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, mit dem guten Funktionieren des Abkommens unvereinbar, soweit sie geeignet ist, den Warenverkehr zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz zu beeinträchtigen. Die EU-Kommission betrachtet insbesondere die unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Erträge als selektiv und damit als eine Form von staatlicher Beihilfe. Der schweizerische Bundesrat dagegen bestreitet sowohl die Anwendbarkeit des FHA auf die speziellen Steuerstati an sich sowie deren Beihilfecharakter, und er weist darauf hin, dass keine vertragliche Regelung besteht, welche die Schweiz zur Angleichung ihrer Unternehmensbesteuerung an jene der EU verpflichten würde.

In der Folge führten die Schweiz und die EU-Kommission einen Dialog über die speziellen Steuerstati. Zum Abbau der Selektivität zwischen in- und ausländischen Erträgen stellte die Schweiz verschiedene Änderungen an den speziellen Steuerstati in Aussicht. Im Gegenzug hat sich die EU-Kommission für die Beilegung der Kontroverse eingesetzt. Sie ist damit bei einzelnen Mitgliedstaaten aber nicht durchgedrungen. Der Dialog über die Steuerstati ist zurzeit blockiert.

c) Bemerkungen zum EU-Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung:

Am 8. Juni 2010 forderte der EU-Ministerrat die EU-Kommission auf, mit dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz einen Dialog über die Entschliessung des Rates und der im Rat vereinigten Vertretungen der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Dezember 1997 über einen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung aufzunehmen (EU-Verhaltenskodex). Der EU-Verhaltenskodex bezweckt die «Eindämmung schädlicher steuerlicher Massnahmen». Als potenziell schädlich sind Massnahmen anzusehen, die «gemessen an den üblicherweise in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Besteuerungsniveau eine deutlich niedrigere Effektivbesteuerung, einschliesslich Nullbesteuerung, bewirken», unter anderem indem sie «ausschliesslich Gebietsfremden oder für Transaktionen mit Gebietsfremden gewährt werden», «die Vorteile gewährt werden, auch ohne dass ihnen eine tatsächliche Wirtschaftstätigkeit und substantielle wirtschaftliche Präsenz in dem diese Vorteile bietenden Mitgliedstaat zugrunde liegt» oder «die Regeln für die Gewinnermittlung bei Aktivitäten innerhalb einer multinationalen Unternehmensgruppe von international anerkannten Grundsätzen, insbesondere von den von der OECD vereinbarten Regeln, abweichen» oder «es den steuerlichen Massnahmen an Transparenz mangelt, einschliesslich der Fälle einer laxeren und undurchsichtigen Handhabung der Rechtsvorschriften auf Verwaltungsebene». Der EU-Verhaltenskodex ist kein rechtsverbindliches Instrument, sondern eine politische Verpflichtung zur Rücknahme von Steuerpraktiken, die nach dem Kodex als «schädlicher Steuerwettbewerb» einzustufen sind und eine Verpflichtung, keine neuen solchen Regeln einzuführen.

Zu Frage 1:

Der Bundesrat hat noch nicht entschieden, ob und unter welchen Bedingungen die Schweiz auf den Dialog eintreten will.

Gemäss Medienmitteilung vom 28. Januar 2011 verschliesst sich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) einem neuen Dialog mit der EU-Kommission über Fragen der Unternehmensbesteuerung nicht, sofern nicht der EU-Verhaltens-

kodex an sich, dessen integrale Übernahme oder gar eine Harmonisierung im Bereich der Unternehmensbesteuerung Gegenstand des Dialogs bilden, sondern sich dieser auf einzelne Gesprächsgegenstände beschränkt. Ferner müssen bestehende bilaterale Verpflichtungen während der Dauer des neuen Dialogs von den Mitgliedstaaten der EU eingehalten werden, und es dürfen keine neuen diskriminierenden Massnahmen gegenüber der Schweiz ergriffen werden. Die Einigung zwischen der Schweiz und der EU soll die Abschaffung bestehender und das Verbot neuer unilateraler Aussensteuerbestimmungen, die den Geschäftsverkehr von schweizerischen Unternehmungen mit Geschäftspartnern in EU-Mitgliedstaaten behindern, umfassen. Schliesslich legt die FDK Wert auf die Berücksichtigung der «demokratischen und föderalistischen Meinungsbildungsprozesse in der Schweiz» sowie auf angemessene Fristen zur Umsetzung einer Einigung.

Zu Fragen 2 und 3:

Im Kanton Neuenburg soll der Steuersatz für die Gewinnsteuer bis 2016 in jährlichen Schritten von 10% auf 5% gesenkt werden. Damit soll die Gewinnsteuer bis 2016 halbiert werden. Sofern die Vorlage im Kanton Neuenburg in der Abstimmung vom 3. April 2011 angenommen wird, wird die Belastung der Gewinne von juristischen Personen durch die Kantons- und Gemeindesteuer, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwandes, ab Steuerjahr 2016 noch 9,1%, und, unter Einbezug der direkten Bundessteuer, 15,6% betragen. Da diese Steuerbelastung im internationalen Vergleich auch für mobile Unternehmungen mit Aktivitäten im Ausland attraktiv ist, kann die von der EU-Kommission kritisierte steuerliche Ungleichbehandlung von in- und ausländischen Erträgen durch Aufgabe der speziellen Steuerstati beseitigt werden.

Im Kanton Zürich dagegen werden Reingewinne von juristischen Personen, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwands und einschliesslich direkter Bundessteuer, je nach Gemeinde mit höchstens 21,2% besteuert. Falls die speziellen Steuerstati abgeschafft würden, müsste die Steuerbelastung für Gewinne juristischer Personen auch im Kanton Zürich deutlich gesenkt werden. Andernfalls müsste ernsthaft mit Wegzügen von Gesellschaften, die bisher als gemischte Gesellschaft besteuert wurden, in andere Kantone oder in das Ausland gerechnet werden.

Gemäss Geschäftsbericht 2009 beträgt der Ertrag der Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen im Rechnungsjahr 2009 einschliesslich Nachträgen 946,7 Mio. Franken. Dies entspricht einem Anteil von 19% am gesamten Ertrag der Staatssteuer von 4992,1 Mio.

Franken. Eine Halbierung des Steuersatzes für die Reingewinne von juristischen Personen würde zu Steuerausfällen von schätzungsweise 300–400 Mio. Franken führen.

Angesichts der im Vergleich zum Kanton Neuenburg weit grösseren Bedeutung des Ertrages von juristischen Personen an den gesamten Steuereinnahmen kann der Kanton Zürich die Gewinnsteuer nicht ohne Massnahmen zur Gegenfinanzierung halbieren. Dazu kommt, dass der Kanton Zürich im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) durch den Ressourcenausgleich zugunsten von finanzschwächeren Kantonen belastet ist. Aus diesen Gründen hat der Kanton Zürich in der FDK und beim Bund eine allgemeine Senkung der Gewinnsteuersätze zur Aufrechterhaltung der Attraktivität des Steuerstandorts Schweiz bisher abgelehnt und sich für eine Modifikation der Steuerstatik zum Abbau der Ungleichbehandlung der Besteuerung von in- und ausländischen Erträgen eingesetzt. Der Bund hat diese Strategie gegenüber der EU-Kommission bisher, auch mit Rücksicht auf die Kantone, verfolgt.

Wie dargelegt, haben einzelne Mitgliedstaaten der EU die Massnahmen als ungenügend erachtet und eine Einigung zwischen der Schweiz und der EU blockiert. Der Druck auf den Abbau der Selektivität durch die unterschiedliche Besteuerung in- und ausländischer Erträge hält aber nicht nur im Verhältnis zur EU, sondern vermehrt auch im Verhältnis zu wichtigen Handelspartnern der Schweiz unvermindert an. Daher hat der Kanton Zürich über die FDK darauf hingewirkt, dass die Arbeiten des Bundes zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmensbesteuerung bei gleichzeitiger Anerkennung des schweizerischen Systems der Unternehmensbesteuerung unter Einbezug der Kantone, die von Änderungen am meisten betroffen sind, wieder aufgenommen werden.

Im Rahmen dieser Arbeiten werden nicht nur Änderungen in der Unternehmensbesteuerung oder eine allgemeine Senkung der Gewinnsteuer geprüft, sondern auch die finanziellen Auswirkungen solcher Massnahmen auf die einzelnen Kantone, die sehr unterschiedliche Strukturen von Steuerpflichtigen und Steuereinnahmen aufweisen. Ausserdem werden Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von Steuerausfällen aufgezeigt. Der Regierungsrat wird seine Strategie, unter Berücksichtigung des finanziellen Handlungsspielraums und der Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von Steuerausfällen, festlegen, sobald die Ergebnisse dieser Arbeiten vorliegen.

Zu Frage 4:

Gemäss § 35 Abs. 4 StG werden ausgeschüttete Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit Sitz in der Schweiz zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die steuerpflichtige Person mit wenigstens 10% am Aktien-, Grund- oder Stammkapital beteiligt ist.

Wie in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 193/2007 betreffend Gewinnsteuer-Szenarien für den Kanton Zürich dargelegt, würde die Senkung der Gewinnsteuer die wirtschaftliche Doppelbelastung vermindern. Dies könnte zu einem fragwürdigen Belastungsverhältnis zwischen Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften führen.

Neben den rechtlichen Gesichtspunkten ist aber zu berücksichtigen, dass heute mit Ausnahme des Kantons Neuenburg alle Kantone eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung mit zum Teil wesentlich tieferen Teilbesteuerungssätzen kennen. Im Kanton Neuenburg ist diese Massnahme in der Vorlage, über die im April 2011 abgestimmt wird, enthalten. Eine Erhöhung des aktuellen Teilsatzes von 50% würde daher die Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb verschlechtern.

Selbst wenn eine Erhöhung des Teilsatzes zu prüfen wäre, käme eine solche nur dann infrage, wenn auch andere Kantone ihre Teilbesteuerungssätze auf ausgeschütteten Gewinnen von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften erhöhen würden.

Zu Frage 5:

Im Rahmen unserer Wirtschaftsordnung sind international tätige Gesellschaften grundsätzlich frei, wie sie ihre Aktivitäten organisieren und strukturieren.

Welche Informationen Gesellschaften im Einzelnen offenzulegen haben, richtet sich nach der zivilrechtlichen Ordnung. Massgebend ist das Recht des jeweiligen Staates der juristischen Person und wäre Gegenstand des Gesellschaftsrechts, insbesondere des Aktienrechts. Eine einseitige Einführung solcher Offenlegungspflichten im schweizerischen Recht kann sich als Standortnachteil für die Schweiz erweisen. Ausserdem kann allein aufgrund der Verteilung der Steuerzahlungen auf die einzelnen Länder nicht auf missbräuchliche Verschiebungen der Steuerlast geschlossen werden.

Die Frage, ob und wie viel Steuersubstrat den Entwicklungsländern durch «Steuervermeidungspraktiken» von weltweit tätigen Konzernen verloren geht, wird weltweit in international tätigen Organisationen wie der UNO und der OECD erörtert. Gremien dieser Organisationen

befassen sich eingehend mit den Grenzen der Steuerplanung zur Verschiebung von Steuersubstrat aus den Entwicklungsländern in Industriestaaten oder in Länder mit fehlender oder geringer Steuerbelastung. Ferner werden Richtlinien über die Gestaltung von Doppelbesteuerungsabkommen und deren rechtmässige Anwendung, zu Verrechnungspreisen zwischen beteiligungsmässig verbundenen Gesellschaften des gleichen Konzerns und zu Fragen der Strukturierung und Restrukturierung solcher Konzerne erarbeitet. Diese Richtlinien dienen auch als Grundlage für die steuerliche Beurteilung von Konzernstrukturen, für Verhandlungen über Doppelbesteuerungsabkommen mit Entwicklungsländern und zur Beilegung von Verrechnungspreiskonflikten mit Ländern, die Rohstoffe exportieren.

Sofern diese Gremien zum Schluss kommen, dass die Offenlegung der Steuerzahlungen in den einzelnen Ländern, in denen ein weltweit tätiger Konzern steuerpflichtig ist, oder andere Massnahmen zu sachgerechteren Strukturen und Verrechnungspreisen führen, wird der Regierungsrat diese Massnahmen prüfen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi