

Sitzung vom 4. September 2024

916. Motion (Ermöglichung unterschiedlicher Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen auf Gemeindeebene)

Die Kantonsräte Mario Senn, Adliswil, Marcel Suter, Thalwil, und Thomas Anwander, Winterthur, haben am 17. Juni 2024 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher die Möglichkeit geschaffen wird, dass die Gemeinden für natürliche bzw. juristische Personen unterschiedliche Steuerfüsse festsetzen können. Dabei soll die Differenz zwischen den beiden Steuerfüssen begrenzt werden.

Begründung

Für die Berechnung der Steuerbelastung von natürlichen und juristischen Personen wird auf unterschiedliche Basen abgestützt: Bei den natürlichen Personen sind dies die Einkünfte und das Reinvermögen, bei juristischen Personen vor allem der Reingewinn sowie das Eigenkapital. Trotz dieser unterschiedlichen Basen werden die Steuern von natürlichen und juristischen Personen zwingend mit dem gleichen Steuerfuss multipliziert (§ 2 Abs. 3 Steuergesetz). Ein hoher bzw. tiefer Steuerfuss bedeutet demzufolge gleichermassen eine hohe bzw. tiefe Steuerbelastung für natürliche wie juristische Personen.

Für Gemeinden mit hoher nichtsteuerlicher Standortattraktivität (z. B. Flughafennähe, gute Verkehrserschliessung oder Zentrumsnutzen) stellt diese unflexible Regelung kaum ein Problem dar. Weniger günstig gelegenen Gemeinden fehlt hingegen ein Instrument, um nichtsteuerliche Standortnachteile im Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze wirksam auszugleichen, wie dies den Nachbarkantonen Zürichs möglich ist. So haben Zürcher Gemeinden kürzere Spiesse im Standortwettbewerb.

Dies muss nicht sein: Diverse Kantone ermöglichen die unterschiedliche Festsetzung von Steuerfüssen für die Einkommens- und Gewinnsteuern, wobei die maximalen Unterschiede begrenzt sind (z. B. § 5 Abs. 3^{bis} Steuergesetz Solothurn oder Art. 198 Abs. 4 Steuergesetz Schaffhausen). Dabei zeigt sich, dass die Gemeinden unterschiedliche Strategien verfolgen: Während einige für natürliche wie juristische Personen die gleichen Steuerfüsse festlegen, gibt es solche mit jeweils tieferen Steuerfüssen für natürliche oder für juristische Personen.

Eine solche Lösung drängt sich auch für den Kanton Zürich auf, der eine heterogene Wirtschaftslandschaft aufweist. Sie würde die Gemeindeautonomie stärken, indem jede Gemeinde mehr Gestaltungsspielraum und ein zusätzliches Instrument für die Standortpositionierung erhält, um auf ihre unterschiedlichen Bedürfnisse einzugehen:

- Gemeinden mit günstigen Standortfaktoren (Zentrumsnutzen, Hochschulen, Flughafennähe usw.) könnten Unternehmen stärker belasten als natürliche Personen und auf ihre übrigen Standortvorteile setzen.
- Gemeinden mit geringerer Standortgunst für Unternehmen, mit freien Gewerbeliegenschaften oder ganz allgemein finanzschwache Gemeinden erhielten ein zusätzliches Instrument, um ihre Finanzkraft zu stärken, indem sie sich für Unternehmen attraktiv positionieren.
- Gemeinden an der Grenze zu den Kantonen Zug, Schwyz und Thurgau könnten auf die starke ausserkantonale Konkurrenz reagieren, indem sie für Unternehmen eine geringere Steuerbelastung vorsehen.

Zu erwarten wäre, dass Unternehmen weniger vom Kanton Zürich in andere Kantone umziehen, sondern – wenn schon – steuergünstigere Standorte innerhalb des Kantons berücksichtigen. Davon würde der Kanton als Ganzes profitieren. Damit dieser Effekt nicht unnötig geschmälert wird, wäre im Rahmen der Vorlagenerarbeitung zwingend sicherzustellen, dass eine Steuerkraftverbesserung nicht automatisch zu einer Bestrafung beim Finanzausgleich führt.

Um zu verhindern, dass Gemeinden mit gegenwärtig geringen Unternehmenssteuereinnahmen für juristische Personen einen Steuerfuss von 0% festlegen, soll die Differenz zwischen den beiden Steuerfüssen begrenzt werden. Ein möglicher Wert könnte 15 oder 25 Steuerfussprozent sein.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Mario Senn, Adliswil, Marcel Suter, Thalwil, und Thomas Anwander, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

Gemäss § 1 des Steuergesetzes (StG; LS 631.1) erhebt der Kanton jährlich unter anderem Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen. Ebenso erheben gemäss § 187 Abs. 1 StG die Gemeinden jährlich als Gemeindesteuern unter anderem Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen sowie Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen.

Im Steuergesetz sind die Steuersätze für die Einkommenssteuer (§ 35 StG), die Vermögenssteuer (§ 47 StG), die Gewinnsteuer (§§ 71, 76 und 77 StG) und die Kapitalsteuer (§ 82 StG) festgelegt. Die aufgrund dieser Steuersätze festgelegte Steuer ist die einfache Staatssteuer. Die Staatssteuer ergibt sich durch Multiplikation der einfachen Staatssteuer mit dem Staatssteuerfuss, die Gemeindesteuer durch Multiplikation der einfachen Staatssteuer mit dem Gemeindesteuerfuss.

Das Zusammenspiel von Steuersatz und Steuerfuss wirkt sich beispielsweise bei der Gewinnsteuer wie folgt aus: Der Steuersatz (einfache Staatssteuer) der Gewinnsteuer von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 7% (§ 71 StG). Der Staatssteuerfuss beträgt im Jahr 2024 98%, der Gemeindesteuerfuss in der Stadt Zürich einschliesslich Kirchensteuern 129,01%. Der gesamte Steuerfuss beträgt damit 227,01% und die gesamte Steuerbelastung durch die Staats- und Gemeindesteuern (auf dem Gewinn nach Abzug der Steuern) 15,8907% (7% multipliziert mit 227,01%). Unter Berücksichtigung der direkten Bundessteuer von 8,5% ergibt sich in der Stadt Zürich eine gesamte Gewinnsteuerbelastung von 24,4% (auf dem Gewinn nach dem Abzug der Steuern) bzw. von 19,6% (auf dem Gewinn vor Abzug der Steuern). In der Gemeinde mit dem tiefsten Steuerfuss (Kilchberg) beträgt der Gemeindesteuerfuss 79,59%. Auf dem Gewinn vor Abzug der Steuern ergibt sich eine im Vergleich zur Stadt Zürich um 2,3% tiefere gesamte Gewinnsteuerbelastung von 17,3%.

Gemäss § 188 StG setzen die Gemeinden den Gemeindesteuerfuss jedes Jahr in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. Gleich wie für die Staatssteuer (§ 2 Abs. 3 StG) gilt der Steuerfuss auch bei den Gemeindesteuern gleichmässig für alle Steuerarten. Diese Regelung gilt für politische Gemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden (§ 201 Abs. 1 StG).

Gemäss der Motion sollen die Gemeinden neu die Möglichkeit haben, für natürliche und juristische Personen unterschiedliche Steuerfüsse festzusetzen.

Nach Auffassung des Regierungsrates ist diese Motion abzulehnen, da der Kanton damit die Steuerpolitik nicht mehr gleich wirksam wie heute gestalten könnte. Für die kantonale Steuerpolitik ist die Senkung oder Erhöhung der Steuersätze für die verschiedenen Steuerarten der entscheidende Hebel. Eine solche Senkung oder Erhöhung wirkt sich nämlich sowohl bei den Staats- als auch bei den Gemeindesteuern aus. Könnten die Gemeinden neu unterschiedliche Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen festlegen, könnten sie eine vom kantonalen Gesetzgeber beschlossene Senkung oder Erhöhung des Steuersatzes durch eine gegenläufige Anpassung des kommunalen Steuerfusses ganz oder teilweise neutralisieren.

Gemäss den Richtlinien der Regierungspolitik des Regierungsrates 2023–2027 (vgl. RRB Nr. 871/2023) soll der Kanton Zürich steuerlich attraktiv sein (Legislaturziel RRZ 9). Für den Standort Zürich ist es zentral, die besteuerbare Wertschöpfung und damit das Steuersubstrat zu erhalten und auszubauen. Im Zentrum stehen dabei die Gewinne juristischer Personen. Die Attraktivität des Kantons für Unternehmen soll deshalb durch eine weitere Senkung der Gewinnsteuern erhalten werden (Massnahme RRZ 9a).

Für die Unternehmensbesteuerung im Kanton Zürich ist die Stadt Zürich von zentraler Bedeutung. Von den Gewinn- und Kapitalsteuerträgen des Kantons stammen nämlich rund 60% von Unternehmen mit Sitz oder Betriebsstätten in der Stadt Zürich. Auch wird in den internationalen und interkantonalen Standortvergleichen üblicherweise die Steuerbelastung in den Kantonshauptorten verglichen.

Heute kann der Kanton seine steuerliche Attraktivität als Unternehmensstandort verbessern, indem er durch eine Senkung der einfachen Gewinnsteuer die Gesamtsteuerbelastung verringert. So führt die gemäss Schritt 2 der Steuervorlage 17 (Vorlage 5939) vorgesehene Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% zu einer Verringerung der Gesamtsteuerbelastung von 19,6% auf 18,1% (direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern in der Stadt Zürich, berechnet auf dem Gewinn vor Abzug der Steuern).

Wenn die Gemeinden neu die Möglichkeit hätten, unterschiedliche Steuerfüsse für natürliche und juristische Personen festzulegen, könnte die Stadt Zürich als Reaktion auf die Senkung der einfachen Gewinnsteuer durch den Kanton den Gemeindesteuerfuss für juristische Personen erhöhen. Würde sie beispielsweise den Steuerfuss für juristische Personen um 25% erhöhen, würde die Gesamtsteuerbelastung nicht mehr von 19,6% auf 18,1%, sondern lediglich auf 19,1% sinken. Die Stadt Zürich könnte somit die vom kantonalen Gesetzgeber beschlossene Gewinnsteuersenkung im Ergebnis zu einem grossen Teil wieder rückgängig machen und damit die vom Kanton angestrebte Verbesserung der Standortattraktivität verunmöglichen.

Die Umsetzung der Motion würde somit nicht nur den steuerpolitischen Gestaltungsspielraum des Kantons erheblich einschränken, sondern könnte sich gar nachteilig für den Kanton Zürich als Unternehmensstandort auswirken. Diese Nachteile der Motion überwiegen den möglichen Nutzen für an der Kantonsgrenze gelegene Gemeinden oder für Gemeinden mit weniger günstigen Standortbedingungen bei Weitem. Ob sich für diese Gemeinden aus der Möglichkeit unterschiedlicher Steuerfüsse überhaupt ein Nutzen ergeben würde, ist zudem fraglich. Die zehn Ge-

meinden mit den tiefsten Steuerfüssen bieten den juristischen Personen schon heute eine rund 2% tiefere gesamte Steuerbelastung als die Stadt Zürich. Dennoch erzielt keine dieser Gemeinden einen im Verhältnis zu den gesamten Steuererträgen bedeutenden Anteil ihrer Erträge von juristischen Personen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 207/2024 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli