

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 256/2012

Sitzung vom 28. November 2012

1219. Anfrage (Steuererleichterungen für Unternehmen: Praxis und Nutzen für Zürich)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, hat am 10. September 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Seit der Steuergesetzrevision 1999 gewährt der Kanton Zürich im Einvernehmen mit den Standortgemeinden für maximal zehn Jahre Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen. Gemäss §§ 15 und 62 des Steuergesetzes ist für eine Gewährung solcher Steuerprivilegien u.a. das volkswirtschaftliche Interesse des Kantons ausschlaggebend. Damit sind gemäss Merkblatt des kantonalen Steueramtes hauptsächlich grössere ausländische Unternehmen im Fokus, die zahlreiche Arbeitsplätze zu schaffen im Stande sind. Es dürfen damit allerdings keine ansässigen Unternehmen konkurriert werden, die ordentlich besteuert werden. Die Gewährung von Steuererleichterungen wird im Kanton Zürich immer mit Auflagen verbunden. Zuständig für die Gewährung ist nach den genannten Paragraphen des Steuergesetzes der Regierungsrat.

Nach vielen Praxisjahren stellt sich die Frage, welche Auswirkungen sie für den Kanton Zürich gezeitigt hat. Regierungsrat Eric Honegger gab im Kantonsrat am 2. September 1996 zu den in Frage stehenden Gesetzespassagen folgendes Versprechen ab: «Ich habe der Kommission versprochen, dass wir die Fälle, die nach diesem Paragraphen abgehandelt werden, jeweils im Geschäftsbericht aufführen werden.» Soweit erkennbar, kann davon bislang nicht ansatzweise die Rede sein.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat in Ergänzung zur Interpellationsantwort KR-Nr. 358/2005 um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Warum hat der Regierungsrat das im Rat abgegebene Versprechen von alt Regierungsrat Eric Honegger zur Transparenz in Sachen Steuererleichterungen für Unternehmen in seinem Geschäftsbericht bislang nicht erfüllt? Gilt das Wort des Regierungsrates nur für die parlamentarische Beratung – und danach nicht mehr?

In der Annahme, dass Letzteres nicht zutrifft:

2. Wie viele Unternehmen wurden pro Jahr für wie viele Jahre und zu welchen Konditionen ins Steuerregime gemäss §§ 15 und 62 des Steuergesetzes aufgenommen? In wie vielen Fällen wurde das abgelehnt? Wie viele Unternehmen befinden sich im Kanton Zürich aktuell unter diesem Regime?
3. Wie viele Arbeitsplätze konnten dank diesem Regime im Kanton Zürich dauerhaft geschaffen werden (aktueller Stand)?
4. Alle Unternehmungen mit Steuererleichterungen müssen ganz regulär ihre Steuererklärung einreichen und werden nach gleicher Praxis eingeschätzt. Auf dieser Grundlage lässt sich beantworten: Welches Unternehmenssteueraufkommen verzeichnete der Kanton Zürich in den letzten zehn Jahren von Unternehmen nach diesem Steuererleichterungsregime? Auf wie viele Steuereinnahmen verzichtete er im Vergleich zur ordentlichen Besteuerung dieser Unternehmen im gleichen Zeitraum?
5. Nach welchen Branchen/Tätigkeitsfeldern (z. B. Hauptsitze) wurden im Kanton Zürich Steuererleichterungen gewährt? Gemäss Richtlinien im Merkblatt des Steueramtes werden für Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaften nach §§ 73 und 74 StG in der Regel keine Privilegien gewährt. Sind unter dem Steuergesetz 1999 davon Ausnahmen zu verzeichnen? Wenn ja: wie viele? In welchem Umfang (Steuerausfälle)?
6. Bewähren sich die genannten Paragraphen des Steuergesetzes angesichts der Fall- und Wirkungszahlen nach Auffassung des Regierungsrates?
7. Wie beurteilt der Regierungsrat die Umsetzung von Art. 5 und 23 Abs. 3 des Steuerharmonisierungsgesetzes in anderen Kantonen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Wie die anderen Kantone hat auch der Kanton Zürich gestützt auf Art. 5 und Art. 23 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) auf den 1. Januar 1999 die Möglichkeit zur Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen eingeführt. Gemäss § 15 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) kann der Regierungsrat Personenunternehmen und

gemäss § 62 StG Unternehmen von juristischen Personen, die neu eröffnet werden und dem volkswirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, im Einvernehmen mit der zuständigen Gemeinde höchstens für das Eröffnungsjahr und die neun folgenden Jahre angemessene Steuererleichterungen gewähren. Eine wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit kann einer Neueröffnung gleichgestellt werden.

Der Entscheid über die Gewährung von Steuererleichterungen bewegt sich im heiklen Spannungsfeld zwischen

- der Steigerung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Zürich für neu eröffnete Unternehmungen einerseits und
- dem Bestreben, bereits im Kanton ansässige Unternehmungen steuerlich nicht zu benachteiligen, anderseits.

Der Regierungsrat hat daher bereits bei der Einführung des Instruments ab 1. Januar 1999 festgelegt, dass für die Gewährung nicht nur die gesetzlichen Grundlagen zu beachten sind, sondern auch die Grundsätze der Rechtsgleichheit und Wettbewerbsneutralität (vgl. Merkblatt zur Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen vom 8. April 1998, Zürcher Steuerbuch Nr. 25/500, www.steuern.ch). Ferner wird die Gewährung von Steuererleichterungen im Kanton Zürich immer mit Auflagen verbunden, unter anderem mit einer Nachzahlungspflicht im Wegzugsfall oder bei Nichteinhalten der Bedingungen zur Gewährung von Steuererleichterungen.

Die Einhaltung dieser Grundsätze schliesst in einem grossen Wirtschaftskanton wie Zürich mit einer breit diversifizierten Wirtschaftsstruktur naturgemäss die Gewährung von zahlreichen Steuererleichterungen aus. Daher sind bisher nur wenigen Unternehmen Steuererleichterungen gewährt worden.

Zu Frage 1:

Der damalige Finanzdirektor hat zwar zugesichert, dass «die Fälle, die nach diesem Paragraphen abgehandelt werden, jeweils im Geschäftsbericht» aufgeführt werden, jedoch den Vorbehalt angebracht, dass dabei das Steuergeheimnis einzuhalten ist. Unter diesem Gesichtspunkt ist eine Rechenschaftsablage über die Steuererleichterungen nur möglich, wenn kein Rückschluss auf einzelne Unternehmungen erfolgen kann und damit sowohl der Persönlichkeitsschutz als auch der Schutz von Geschäftsgeheimnissen gewährleistet sind. Dies ist nur dann sichergestellt, wenn eine erhebliche Zahl von Steuererleichterungen gewährt werden konnte, sodass eine einzelne Unternehmung nicht identifiziert werden kann.

Seit 1999 wurden lediglich in 26 Fällen Steuererleichterungen gewährt. Eine jährliche Veröffentlichung der Fallzahlen und der Wirkungen würde daher mit geringem Aufwand Rückschlüsse auf die Unternehmungen mit Steuererleichterungen ermöglichen. Aufgrund dieser sehr geringen Zahl von Steuererleichterungen konnten diese Fälle im Geschäftsbericht weder bisher aufgeführt werden noch wird dies, sofern die Fallzahlen nicht deutlich ansteigen, inskünftig möglich sein. Ferner müssen auch die diesbezüglichen Regierungsratsbeschlüsse als nicht öffentlich erklärt werden, weil die Unternehmen, die ein Gesuch um Gewährung von Steuererleichterungen stellen, dem Regierungsrat jeweils vertrauliche Angaben und Geschäftplanzahlen offenlegen müssen.

Die Finanzdirektion hat aber die Finanzkommission des Kantonsrates im März 2008 auf deren Ersuchen hin erstmals umfassend, aber auf anonymisierte Weise, über die Steuererleichterungen informiert. Ferner wurde eine Anfrage der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates zu Fragen der Steuererleichterungen im August dieses Jahres beantwortet.

Aus den genannten Gründen ist es dem Regierungsrat auch nicht möglich, im Rahmen dieser Anfrage eine detaillierte Auswertung für einzelne Steuerjahre vorzulegen, sondern lediglich eine Zusammenfassung für die Zeit ab Einführung des Instruments im Jahre 1999 bis und mit Steuerperiode 2009. Da die Steuererklärungen für die Steuerperiode 2010 bzw. für das Geschäftsjahr, das im Kalenderjahr 2010 endet, erst gegen Ende des Kalenderjahres 2011 eingereicht werden müssen und vom Steueramt erst gegen Ende 2012 bearbeitet werden, kann eine Auswertung für die Steuerperioden 2010 und 2011 erst Anfang 2013 erfolgen.

Zu Frage 2:

Seit 1999 wurden lediglich in 26 Fällen Steuererleichterungen gemäss §§ 15 und 62 StG gewährt. Die Steuererleichterungen betragen höchstens 50% auf dem Steuerbetrag, der auf dem steuerbaren Reingewinn und dem steuerbaren Eigenkapital geschuldet ist, für längstens zehn Jahre. Ausserdem werden sie immer mit Auflagen verbunden, unter anderem mit einer Verpflichtung zur Nachzahlung der nicht bezogenen Steuern, wenn die Steuerpflicht zufolge Wegzugs der Unternehmung in einen anderen Kanton oder ins Ausland während der Dauer der Steuererleichterung oder fünf Jahre nach Ablauf der Steuererleichterung endet.

Die Anzahl Fälle, in denen ein Gesuch abgelehnt worden ist, wird statistisch nicht erfasst, da Unternehmen vor der Einreichung eines förmlichen Gesuchs zur Gewährung einer Steuererleichterung in der Regel entweder mit der Standortförderung der Volkswirtschaftsdirek-

tion oder mit dem Steueramt für eine Vorabklärung in Kontakt treten. In vielen Fällen zeigt sich bereits im Rahmen der Abklärungen durch das Steueramt, dass die Voraussetzungen zur Gewährung einer Steuererleichterung gemäss Steuergesetz oder Merkblatt zur Gewährung von Steuererleichterungen nicht erfüllt sind. In der Folge wird in diesen Fällen auf die Einreichung eines Gesuchs verzichtet. Diese zum Teil auch nur telefonischen Kontakte werden statistisch nicht erfasst.

Im Kalenderjahr 2012 profitieren sechs Unternehmen von Steuererleichterungen.

Zu Frage 3:

Bezogen auf das Kalenderjahr 2009 wurden von den Unternehmungen, denen bis zu diesem Zeitpunkt eine Steuererleichterung gewährt worden ist, rund 4800 Arbeitsplätze geschaffen.

Zu Frage 4:

Kanton und Gemeinden flossen aus Unternehmen mit Steuererleichterungen in den Steuerperioden 1999 bis und mit 2009, also in elf Jahren, insgesamt 154 Mio. Franken an Gewinn- und Kapitalsteuern zu. Die Mindereinnahmen aus der Gewährung von Steuererleichterungen betragen für den gleichen Zeitraum, ebenfalls für den Kanton und die Gemeinden, 113 Mio. Franken.

Zu Frage 5:

Aus den in der Beantwortung der Frage 1 dargelegten Gründen können keine detaillierten Angaben zu den Branchen und Tätigkeitsfeldern der Unternehmen mit Steuererleichterungen gemacht werden. Andernfalls wäre ein Rückschluss auf einzelne Unternehmen möglich, was mit dem Steuergeheimnis nicht vereinbar wäre.

Wie im Merkblatt zur Gewährung von Steuererleichterungen für neu eröffnete Unternehmen, Abschnitt B, 2. Absatz, festgehalten ist, werden Gesellschaften, die nach §§ 73 und 74 StG als Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaft besteuert werden, in der Regel keine Steuererleichterungen gemäss § 62 StG gewährt. Der Regierungsrat hat diesen Grundsatz bis heute eingehalten.

Zu Frage 6:

Die Wirkung des Instruments der Steuererleichterung für neu eröffnete Unternehmen wird allgemein nach dem volkswirtschaftlichen Nutzen beurteilt. Dieser lässt sich aber nicht genau quantifizieren. Im Vordergrund steht die Anzahl und die Art der dadurch geschaffenen Arbeitsplätze.

Beim Entscheid einer Unternehmung für einen bestimmten Standort stehen nicht nur die steuerlichen Rahmenbedingungen im Vordergrund, sondern es spielen auch weitere Faktoren wie die Verfügbarkeit und Kosten von qualifizierten Arbeitskräften sowie Büro- und Produk-

tionsräumen, die nationale und internationale Erreichbarkeit und die Nähe zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten eine wichtige, oft sogar entscheidende Rolle. Ferner profitieren nur diejenigen Unternehmungen von Steuererleichterungen, die Gewinne erwirtschaften. Gerade neu eröffnete Unternehmen mit hohen Investitionen und entsprechendem volkswirtschaftlichem Nutzen für den Kanton erleiden in den ersten Jahren häufig Verluste, die gemäss § 70 StG während sieben Jahren mit späteren Gewinnen verrechnet werden können. Die Steuererleichterung beschränkt sich in diesen Fällen auf die Kapitalsteuer ohne grosse Mindereinnahmen für den Kanton und die Standortgemeinde.

Bezogen auf die geringe Zahl von Unternehmen mit Steuererleichterungen und unter Berücksichtigung der verschiedenen Einflussfaktoren für den Standortentscheid einer Unternehmung steht fest, dass sich die Möglichkeit, gestützt auf §§ 15 und 62 StG neu eröffneten Unternehmen unter gewissen Bedingungen Steuererleichterungen zu gewähren, in der Weise, wie dies derzeit im Kanton Zürich gehandhabt wird, bewährt. Da aber ausnahmslos alle Kantone von der in Art. 5 und 23 Abs. 3 StHG vorgesehenen Möglichkeit, auf dem Wege der Gesetzgebung für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, zeitlich befristete Steuererleichterungen zu gewähren, Gebrauch gemacht haben, und weil diese Steuererleichterungen beim Standortentscheid in einzelnen Sonderfällen tatsächlich die entscheidende Rolle spielen, wird der Regierungsrat das Instrument der Steuererleichterung auch beibehalten. Weiter beschäftigen solche Unternehmen Arbeitskräfte mit Wohnsitz im Kanton, und sie beziehen Produkte und Dienstleistungen von anderen Unternehmen im Kanton. Schliesslich hat der Regierungsrat bisher keine Steuererleichterungen über 50% des ordentlicherweise geschuldeten Steuerbetrags gewährt. Aus diesen Gründen kann davon ausgegangen werden, dass neu gegründete Unternehmen, denen eine zeitliche befristete Steuererleichterung gewährt wurde, einen positiven Einfluss auf die Wirtschaft und auf den Steuerertrag des Kantons und der Standortgemeinde erzeugen.

Zu Frage 7:

In der gesetzlichen Grundlage von Art. 5 und 23 Abs. 3 StHG wird für die Gewährung von Steuererleichterungen lediglich die Neueröffnung bzw. die wesentliche Änderung der betrieblichen Tätigkeit sowie das volkswirtschaftliche Interesse vorausgesetzt. Innerhalb dieses Rahmens sind die Kantone grundsätzlich frei, Art und Ausmass der Steuererleichterungen zu bestimmen.

Wie im Kanton Zürich fällt die konkrete Ausgestaltung einer Steuererleichterung unter das Steuergeheimnis. Der Regierungsrat kann daher die Umsetzung von Art. 5 und 23 Abs. 3 StHG in anderen Kantonen nicht beurteilen. Aufgrund des grossen harmonisierungsmässigen Frei-
raums geht er jedoch davon aus, dass Steuererleichterungen in einzelnen Kantonen grosszügiger, in anderen dagegen nur mit Zurückhaltung
gewährt werden.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi