

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 210/2006

Sitzung vom 30. August 2006

1265. Anfrage (Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform)

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, hat am 10. Juli 2006 folgende Anfrage eingereicht:

Gegenwärtig wird auf Bundesebene die Unternehmenssteuerreform II beraten. Kernstück dieser Reform ist die Milderung der so genannten wirtschaftlichen Doppelbelastung von Körperschaften und ihren Anteilhabern.

In diesem Zusammenhang stellen sich neben der Grundsatzfrage, ob überhaupt ein Milderungsbedarf besteht, noch weitere konkrete Fragen für deren Beantwortung ich dem Regierungsrat danke.

1. Der Bund rechnet mit rund 700 Mio. Franken Steuerausfällen durch die Unternehmenssteuerreform II. Wie viel fällt davon im Kanton Zürich an?
2. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine solche Doppelbelastung, die eine mit Steuerausfällen verbundene Gesetzesänderung nötig macht, im Kanton Zürich tatsächlich im grossem Masse besteht? Worauf stützt er diese Annahme?
3. Wie gross schätzt der Regierungsrat die Zielgruppe im Kanton Zürich, zu deren Gunsten diese Gesetzesreform durchgeführt wird? Wie viele Unternehmen im Kanton Zürich werden davon profitieren, und in welchem Umfang?
4. An welche Art von Unternehmen wird dieses Geld schliesslich verteilt? Worauf beruht diese Annahme?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Problematik, dass durch die vorgesehene grosszügige Teilbesteuerung von Dividenden die Gefahr besteht, dass die Tendenz zunimmt, sich an Stelle von Lohn Dividenden auszahlen lassen, was eine massive Schwächung der Sozialversicherungen bedeuten würde. Was gedenkt der Regierungsrat dagegen zu tun?
6. Sieht der Regierungsrat auch eine Gefahr, dass Unternehmen durch die beabsichtigte Steuerreform, anstatt Gewinne zu reinvestieren, diese aus Steueroptimierungsgründen ausschütten und so den Wirtschaftsstandort Zürich schliesslich schwächen statt stärken?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

a) Zurzeit finden in den eidgenössischen Räten die Beratungen über die Botschaft des Bundesrates vom 22. Juni 2005 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten und Investitionen (Unternehmenssteuerreformgesetz II; BBl 2005, 4733) statt. In diesem Gesetzesentwurf ist die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auf Seiten des Anteilnehmers in Form eines so genannten Teilbesteuerungsverfahrens vorgesehen; dieses zeichnet sich dadurch aus, dass Erträge aus Beteiligungen – bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens – nur zu einem Teil (einer prozentualen Quote) erfasst werden.

Im Weiteren sind die Regelungen für das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und jene für das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) auseinander zu halten.

b) Im DBG wird für die direkte Bundessteuer zwischen Beteiligungen im Geschäftsvermögen und solchen im Privatvermögen unterschieden. Die vorgesehene Bestimmung für Beteiligungen im Geschäftsvermögen lautet (Art. 18b Entwurf DBG in der Fassung des Ständerates [als Erstrat] vom 13. Juni 2006; AB 2006 S. 433):

«¹ Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen sowie Gewinne aus der Veräusserung solcher Beteiligungsrechte sind nach Abzug des zurechenbaren Aufwandes im Umfang von 50% steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

² Die Teilbesteuerung auf Veräusserungsgewinnen wird nur gewährt, wenn die veräusserten Beteiligungsrechte mindestens ein Jahr im Eigentum der steuerpflichtigen Person oder des Personenunternehmens waren.»

Ferner ist im DBG für Beteiligungen im Privatvermögen vorgesehen (Art. 20 Entwurf DBG in der Fassung des Ständerates vom 13. Juni 2006; AB 2006 S. 437):

«^{1bis} Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (ein-

schliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) sind im Umfang von 60% steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.»

c) Schliesslich soll Art. 7 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes wie folgt geändert werden (Art. 7 Abs. 1 Entwurf StHG in der Fassung des Ständerates vom 13. Juni 2006; AB 2006 S. 437):

«¹ Der Einkommenssteuer unterliegen alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte, insbesondere solche aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, aus Vorsorgeeinrichtungen sowie aus Leibrenten. Bei Dividenden, Gewinnanteilen, Liquidationsüberschüssen und geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen aller Art, die mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft ausmachen (qualifizierte Beteiligungen), können die Kantone die wirtschaftliche Doppelbelastung von Körperschaften und Anteilsinhabern mittels Teilbesteuerung (Art. 18b und Art. 20 Abs. 1^{bis} des BG vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer) mildern.»

d) Nach den Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung werden die Steuerausfälle, die sich aus den erwähnten Bestimmungen in Art. 18b und Art. 20 Abs. 1^{bis} Entwurf DBG in der Fassung des Ständerates für die direkte Bundessteuer ergeben, pro Jahr auf 56 Mio. Franken geschätzt. Dementsprechend wird der Anteil an diesen Ausfällen bei der direkten Bundessteuer, der auf Steuerpflichtige im Kanton Zürich entfällt, auf 12 Mio. Franken geschätzt (22% von 56 Mio. Franken).

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat hat in seinem Bericht und Antrag vom 2. März 2005 zum Postulat KR-Nr. 57/2002 betreffend steuerliche Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung bei der Kapitalgesellschaft oder beim Anteilsinhaber ausführlich Stellung genommen (Vorlage 4243). Er hat dabei unter anderem zusammenfassend ausgeführt:

«Auch wenn ... die Meinungen über Tragweite der wirtschaftlichen Doppelbelastung auseinander gehen, kann festgestellt werden, dass das Thema schon seit Jahrzehnten Gegenstand von politischen Vorstössen im Bund wie in den Kantonen bildet. In neuerer Zeit wird das Thema insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung des Wirtschaftswachstums und der Stärkung des Unternehmensstandortes Schweiz diskutiert; dabei wird im Wesentlichen geltend gemacht, solche Zielsetzungen könnten erreicht werden, indem mit einer Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung Risikokapital steuerlich entlastet werde. ...»

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass inzwischen viele Kantone in ihren Steuergesetzen eine Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung vorsehen (Aargau [voraussichtlich ab 2007], Appenzell Innerrhoden, Glarus [ab 2007], Graubünden, Luzern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen [Volksabstimmung noch ausstehend], Schaffhausen, Schwyz [ab 2007], Uri [voraussichtlich ab 2007] und Zug [Volksabstimmung noch ausstehend]). Bei diesen kantonalen Regelungen geht es jedoch in der Regel nicht um einen Einschlag auf den Dividenden, wie nunmehr im Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes in der Fassung des Ständerates für Bundessteuer- und Steuerharmonisierungsgesetz vorgesehen (so genanntes Teilbesteuerungsverfahren; siehe Antwort zu Frage 1), sondern um eine Herabsetzung des auf die Dividenden entfallenden Steuerbetrags (so genanntes Teilsatzverfahren). Damit kommt der Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung auch im interkantonalen Steuerwettbewerb Bedeutung zu.

Zu Frage 3:

Sowohl das Teilbesteuerungsverfahren, wie im Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes vorgesehen, als auch das Teilsatzverfahren in den erwähnten Kantonen führt zu einer Entlastung des Anteilsinhabers, d. h. der natürlichen Person, die im Geschäfts- oder Privatvermögen über eine entsprechende Beteiligung verfügt. Mit anderen Worten wird der Anteilsinhaber entlastet, dem Erträge aus einer Beteiligung zufließen.

Abgesehen von den erwähnten Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung fehlen statistische Grundlagen, die weitere zahlenmässige Angaben über jene Steuerpflichtigen zulassen, die im Kanton Zürich von einer Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung profitieren.

Zu Frage 4:

Wie erwähnt wird zur Begründung der Forderung nach einer Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung – in Form eines Teilbesteuerungs- oder Teilsatzverfahrens – unter anderem auf die damit verbundene steuerliche Entlastung von so genanntem Risikokapital verwiesen; damit sollen Investitionen in unternehmerische Tätigkeiten positiv beeinflusst werden. Weiter wird geltend gemacht, mit einer Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung könne erreicht werden, dass in einem Unternehmen nicht benötigte Mittel eher ausgeschüttet werden, um sie unter anderem auch wieder in andere Unternehmen zu reinvestieren. All dies soll das Wirtschaftswachstum langfristig positiv beeinflussen.

Im Übrigen ist, unter Verweisung auf die Beantwortung von Frage 3, nochmals darauf hinzuweisen, dass sowohl das Teilbesteuerungsverfahren im Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes als auch das Teilsatzverfahren in kantonalen Steuergesetzen nicht zu einer Entlastung der Unternehmen, sondern der Anteilsinhaber führt.

Zu Frage 5:

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat Berechnungen über die Auswirkungen des Teilbesteuerungsverfahrens im Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes auf die Einnahmen bei den Sozialversicherungen (AHV, IV und EO) gemacht. Bei diesen Berechnungen ging sie davon aus, dass der Ertrag aus Beteiligungen sowohl des Geschäfts- wie des Privatvermögens zu 50% erfasst wird; für die Erfassung des Ertrags aus Beteiligungen des Privatvermögens zu 60%, wie vom Ständerat beschlossen, liegen noch keine Berechnungen vor. Ferner beruhen die Berechnungen auf der Annahme, dass das vorgesehene Teilbesteuerungsverfahren zur Folge haben kann, dass es für den Inhaber eines Unternehmens (z.B. in Form einer Aktiengesellschaft) günstiger ist, Dividenden statt Lohn zu beziehen. Nach Annahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung trifft dies zu «für Gewinne vor Unternehmerlohn und Gewinnsteuern im relevanten Bereich über 100 000 Franken».

Ausgehend von diesen Annahmen schätzt die Eidgenössische Steuerverwaltung, dass das vorgesehene Teilbesteuerungsverfahren bei den Sozialversicherungen (AHV, IV und EO) kurzfristig zu Mindereinnahmen von 108 bis 163 Mio. Franken führt. Sie nimmt jedoch an, dass diese Mindereinnahmen dank dem Wachstumsimpuls der Unternehmenssteuerreform II im Laufe der Zeit wieder zurückgehen; langfristig werden für die Sozialversicherungen gar Mehreinnahmen von 29 bis 84 Mio. Franken geschätzt. Im Übrigen weist die Eidgenössische Steuerverwaltung darauf hin: «Verglichen mit den Beiträgen für AHV, IV und EO, welche 2004 27,443 Mrd. Franken betragen, nehmen sich diese Effekte allerdings bescheiden aus.»

Im Übrigen wird das Teilbesteuerungsverfahren für die direkte Bundessteuer im Unternehmenssteuerreformgesetz II des Bundes abschliessend geregelt. Damit verbundene Ausfälle für die Sozialversicherungen sind somit durch das Bundesrecht vorgegeben.

Zu Frage 6:

Gemäss der Botschaft des Bundesrates zum Unternehmenssteuerreformgesetz II ergeben sich langfristig positive Wachstumsimpulse. Eine Schwächung des Wirtschaftsstandortes Zürich durch die Unternehmenssteuerreform kann ausgeschlossen werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi