

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 320/2012

Sitzung vom 6. Februar 2013

142. Anfrage (EU-Steuerstreit juristische Personen und Unternehmenssteuerreform III: Politisches)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, hat am 5. November 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Seit Jahren schwelt zwischen der Europäischen Union und der Schweiz eine Auseinandersetzung über Steuerprivilegien, die die Schweizer Kantone für bestimmte Formen von Unternehmen gewähren (sog. spezielle Steuerstatus). Der EU-Steuerstreit war schon wiederholt Gegenstand von Verlautbarungen sowohl des Bundes als auch der Konferenz der Finanzdirektorinnen und -direktoren zum sog. «Steuerdialog» mit der EU unter bestimmten Rahmenbedingungen. Zum EU-Steuerstreit wurden im Kantonsrat bereits mehrere Vorstösse eingereicht (u. a. die dringliche Anfrage KR-Nr. 25/2011 und zuletzt die Anfrage KR-Nr. 150/2012).

Gestützt auf den Beschluss des Bundesrates vom 1. Juni 2012 und der Plenarversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren vom 21. September 2012 hat das Eidg. Finanzdepartement unlängst eine «Verfügung über die Projektorganisation ‹Unternehmenssteuerreform III› (USR III)» erlassen. Diese bestimmt u. a. die Einsetzung einer gemeinsamen Projektorganisation zusammen mit der FDK zur Erarbeitung der USR III sowie deren Auftrag.

Die Projektorganisation umfasst ein Steuerungs- sowie ein Leitorgan. Beide Organe sind paritätisch aus je vier Vertretungen des EFD und der Kantone zusammengesetzt; das Steuerungsorgan steht unter der Leitung der Vorsteherin EFD, das Leitorgan wird vom EFD präsiert. Dem Steuerungsorgan obliegt die politische Gesamtleitung. Dazu hält die Verfügung des EFD auch fest: «Es koordiniert die Kommunikation nach aussen.»

In den Herbstferien trat die Finanzdirektorin vor die Medien und präsentierte ihre persönliche Einschätzung und ihre Vorstellungen, die i. W. auf eine Halbierung der Gewinnsteuersätze für alle Unternehmen und die Abschaffung der speziellen Steuerstati hinauslaufen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wurden die Mitglieder des Regierungsrates von der Finanzdirektorin vorgängig über die Tatsache sowie über die vorgesehenen Inhalte des Medienauftritts informiert? Wenn ja, wann und in welchem Umfang?
2. Wurden (a) die FDK bzw. einzelne ihrer Mitglieder bzw. wurde (b) wurde die Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartementes vorgängig über die Pläne der Finanzdirektorin informiert, ihre Vorstellungen zur USR III bzw. zur Lösung des EU-Steuerstreits bereits zum erfolgten Zeitpunkt öffentlich zu machen?
3. Befürchtet der Regierungsrat nicht auch, dass ein frühzeitiges öffentliches Vorpreschen für die Verhandlungen zur USR III im gemeinsamen Gremium sowie insbesondere für die Verhandlungsposition des Kantons Zürich zu negativen Auswirkungen führt?
4. In Politik, Medien und Fachwelt kursieren seit längerer Zeit unterschiedliche Ansätze zur Lösung des Steuerstreits mit der EU bezüglich spezieller Besteuerungsformen juristischer Personen in den Kantonen; auch der Bund und die FDK befassten sich bereits mit verschiedenen Lösungsansätzen. Mit welchen dieser Ansätze hatten sich zum Zeitpunkt des Medienauftritts bereits vertiefter befasst (Grundlagen, Überlegungen, Schlussfolgerungen).
 - (a) die Finanzdirektion,
 - (b) der Regierungsrat?
5. Auf welche Szenarien und Kosten-Nutzen-Überlegungen stützte sich die Finanzdirektorin bei ihren Ausführungen: politisch, volkswirtschaftlich, fiskal? Im folgenden zum fiskalischen (Grundlagen vgl. separate Anfrage gleichen Datums, «Zahlenteil»):
6. Wie würde sich nach den aktuellsten verfügbaren Zahlen das Staatssteueraufkommen der bislang besonders besteuerten Unternehmen bei einer simplen Abschaffung der speziellen Steuerstati und ohne weitere Änderungen entwickeln, wenn
 - (a) gar keines,
 - (b) ein Viertel,
 - (c) die Hälfte,
 - (d) drei Viertel (jeweils gemessen am Steueraufkommen),
 - (e) all dieser Unternehmen den Kanton Zürich verlassen würden?

7. Wie würde sich nach den aktuellsten verfügbaren Zahlen das Total des jährlichen Staatssteueraufkommens (Steuerausfälle) aller im Kanton Zürich steuerpflichtigen Unternehmen verändern bei einer allgemeinen Senkung des Gewinnsteuersatzes
- (a) auf 7%,
 - (b) auf 6%,
 - (c) auf 5%,
 - (d) auf 4%,
 - (e) auf 3%?
8. Von welchen Eintretenswahrscheinlichkeiten – abhängig von der blossen Aufhebung bzw. zusätzlich einer Gewinnsteuersenkung (Entscheidungsmatrix / Kreuztabelle aus den Werten von Fragen 9 und 10) – ging die Finanzdirektorin bei ihrer Entscheidungsfindung vor der Medienpräsentation aus?
9. Wie schon in Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 25/2011 der Regierungsrat geht auch die Finanzdirektorin offenbar nach wie vor davon aus, dass der Zürcher Finanzhaushalt Massnahmen bei der Gewinnsteuer nicht bzw. nicht ohne Kompensation verträgt. Aufgeworfen wurden Anpassungen beim Finanzausgleich des Bundes. Auf welchen Zeitpunkt hin erachtet der Regierungsrat eine Anpassung des NFA als realistisch? Erwartet der Regierungsrat, dass dieser Zeitpunkt noch innerhalb des «Geduldrahmens» der EU zu liegen kommt, die bereits seit Jahren auf die Aufhebung der speziellen Steuerstati drängt?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Zur Besteuerung von Holding-, Domizil- und gemischten Gesellschaften:

Nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) – unter Berücksichtigung der Änderungen gemäss Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 (AS 1998, 669; BBl 1997 II 1164) – sind folgende spezielle Steuerstatus zu unterscheiden:

a) Holdinggesellschaften:

Holdinggesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 2 StHG sind Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften, deren statutarischer Zweck zur Hauptsache in der dauernden Verwaltung von Beteiligungen besteht und die

in der Schweiz keine Geschäftstätigkeit ausüben. Sie entrichten auf dem Reingewinn keine Steuer, sofern die Beteiligungen oder die Erträge aus Beteiligungen längerfristig mindestens zwei Drittel der gesamten Aktiven und Erträge ausmachen.

Durch die Steuerfreiheit der Erträge aus Beteiligungen wird die wirtschaftliche Dreifachbelastung der Gewinne von Tochtergesellschaften (zunächst bei der Tochtergesellschaft selbst, dann bei der Holdinggesellschaft und schliesslich bei der Aktionärin oder beim Aktionär, wenn die Gewinne ausgeschüttet werden) vermieden. Dies gilt aber nicht nur für Holdinggesellschaften, sondern auch für ordentlich besteuerte Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, weil deren Erträge aus Beteiligungen unter gewissen Voraussetzungen dem Beteiligungsabzug gemäss Art. 28 Abs. 1 und 1^{bis} StHG unterliegen.

Von der Steuerfreiheit der Erträge ausgenommen sind Erträge aus schweizerischem Grundeigentum, die gemäss Art. 28 Abs. 2 StHG zum ordentlichen Tarif besteuert werden, und Erträge, für die eine Entlastung von ausländischen Quellensteuern beansprucht wird, wenn der Staatsvertrag die ordentliche Besteuerung in der Schweiz voraussetzt (Art. 28 Abs. 5 StHG).

b) Domizil- und gemischte Gesellschaften:

Domizilgesellschaften gemäss Art. 28 Abs. 3 StHG 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 Besteuerungsarten bleiben Erträge aus Beteiligungen, die zum Beteiligungsabzug nach Art. 28 Abs. 1 StHG berechtigen, sowie Kapital- und Aufwertungsgewinne auf solchen Beteiligungen 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.

Erträge, für die eine Entlastung von ausländischen Quellensteuern beansprucht wird und für die der Staatsvertrag die ordentliche Besteuerung in der Schweiz voraussetzt, werden ordentlich besteuert (Art. 28 Abs. 5 StHG).

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, unter Einschluss des Vorbehalts der ordentlichen Besteuerung von Erträgen aus zürcherischem Grundeigentum (§ 73 Abs. 2 StG) und der ordentlichen Besteuerung von Erträgen, für die eine Entlastung von ausländischen Quellensteuern beansprucht wird (§§ 73 Abs. 3 und 74 Abs. 3 StG).

Bei der direkten Bundessteuer werden Gewinne von Gesellschaften, die nach dem kantonalen Steuergesetz als Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften behandelt werden, unter Vorbehalt des Beteiligungsabzugs ordentlich und ohne Ermässigung besteuert. Von diesem Steuerertrag steht dem Kanton Zürich ein Anteil von 17% zu (Art. 196 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer [DBG; SR 642.11]).

Zur Projektorganisation Unternehmenssteuerreform III:

Die Kontroverse mit der EU um die speziellen Steuerstatus geht auf einen Beschluss der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 13. Februar 2007 zurück, wonach die speziellen Steuerstatus der Kantone eine Form der staatlichen Beihilfe darstellen, die 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. In der Folge beschäftigte sich eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) aus Vertretungen von Bund und Kantonen zusammengesetzte Arbeitsgruppe «Internationaler Steuerwettbewerb», in welcher der Kanton Zürich vertreten war, mit Möglichkeiten für eine weitere Reform der Unternehmensbesteuerung, die auch der Verbesserung der Anerkennung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung durch die EU und von wichtigen ausländischen Handelspartnern dient. Der Regierungsrat hat damals festgehalten, seine Strategie, unter Berücksichtigung des finanziellen Handlungsspielraums und der Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von Steuerausfällen, erst dann festzulegen, wenn die Ergebnisse dieser Arbeiten vorliegen (vgl. Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 25/2011 betreffend Privilegienritter, eine Tragödie in vielen Akten: Briefkastenfirmen & Konsorten. Was bringt eine Lösung im Steuerstreit mit der EU?).

Mit Verfügung vom 1. Oktober 2012 hat das EFD eine paritätische Projektorganisation Unternehmenssteuerreform III von Bund und Kantonen eingesetzt, die Vorschläge zur Anpassung des Unternehmenssteuersystems unter den Aspekten internationale Akzeptanz, steuerliche Wett-

bewerbsfähigkeit (im Standortwettbewerb) und fiskalische Ergiebigkeit zu erarbeiten hat. Soweit diese Massnahmen finanzielle Auswirkungen zeitigen, sind ausserdem Anpassungen am Ressourcenausgleich des neuen Finanzausgleichs und am Ausgleich zwischen Bund und Kantonen und zwischen den einzelnen Kantonen sowie Massnahmen zur Gegenfinanzierung möglicher Mehrbelastungen des Bundes vorzuschlagen.

Die Gremien dieser Projektorganisation, in welcher der Kanton Zürich vertreten ist, führen die Arbeiten der ehemaligen Arbeitsgruppe «Internationaler Steuerwettbewerb» weiter. Der Regierungsrat wird seine Strategie unter Berücksichtigung des finanziellen Handlungsspielraums abschliessend festlegen, sobald die Ergebnisse der Arbeiten der Projektorganisation für die Unternehmensbesteuerung und insbesondere für die Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen feststehen.

Grundlage für die Schätzung der Steuererträge und Mindereinnahmen:

Die nachfolgenden Schätzungen der Steuererträge und Mindereinnahmen beruhen auf Daten, die im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) für den Ressourcenausgleich gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. d und e und Art. 15–20 der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV; SR 613.21) für die Steuerperioden 2006 bis und mit 2009 erhoben werden mussten. Gewinne, die auf Geschäftsbetriebe, Betriebsstätten und Grundstücke im Ausland entfallen und gestützt auf § 57 Abs. 1 StG in das Ausland auszuscheiden sind, wurden nicht berücksichtigt. Neuere Daten stehen noch nicht zur Verfügung.

Diese Schätzungen können nicht mit den tatsächlichen Steuererträgen gemäss «Geschäftsbericht und Rechnung» des Regierungsrates verglichen werden, weil sich die darin ausgewiesenen Steuererträge vor Einführung von IPSAS am 1. Januar 2009 nicht auf einzelne Steuerperioden bezogen haben und nicht nach Gesellschaften mit und ohne speziellem Steuerstatus unterscheiden.

Zu Fragen 1–5:

Die Finanzdirektion hat den Regierungsrat mehrmals über die wirtschaftliche und fiskalische Bedeutung der speziellen Sonderstatus für den Kanton Zürich, über die Auswirkungen bei deren Abschaffung und über die Senkung des Steuersatzes für die Gewinnsteuer als mögliche Ersatzlösung informiert. Der Regierungsrat wurde auch darüber orientiert, dass die einzelnen Kantone je nach Aufteilung des Steuerertrags auf ordentlich besteuerte Gesellschaften und Gesellschaften mit besonderem Steuerstatus von einer Abschaffung der besonderen Steuerstatus sehr unterschiedlich betroffen wären.

Der Kanton Zürich gehört zu denjenigen Kantonen, die von einer Senkung der Gewinnsteuer mit Bezug auf die Steuererträge von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften am stärksten betroffen wären, weil von den insgesamt 57 600 Gesellschaften 56 000 ordentlich besteuert werden (Stand 31. Dezember 2009). Ausserdem würde er im interkantonalen Steuerwettbewerb nicht nur bei den Gesellschaften, die nach heutigem Recht einen speziellen Steuerstatus geniessen, ins Hintertreffen geraten, sondern auch bei den ordentlich besteuerten Gesellschaften, wenn er am heutigen Steuersatz für die Gewinnsteuer von 8,0% (einfache Staatssteuer gemäss §71 StG) festhalten würde und andere Kantone bei einer Aufhebung der speziellen Steuerstatus die Steuersätze für die Gewinnsteuer senken würden.

Neben der allgemeinen Senkung der Steuersätze für die Gewinnsteuer haben sich Finanzdirektion und Regierungsrat aber auch mit weiteren Ersatzlösungen wie Zins- und Lizenzboxen befasst und, soweit dies überhaupt möglich ist, deren Auswirkungen in politischer, volkswirtschaftlicher und fiskalischer Hinsicht analysiert. Zudem wurden mögliche Szenarien und deren Auswirkungen sowohl mit der Vorsteherin des EFD als auch mit den Mitgliedern der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren regelmässig besprochen.

Zu Frage 6–9:

Die Beantwortung der Fragen 6–9 und die Auswirkungen auf das Steueraufkommen der Kantone sind inzwischen Gegenstand von Abklärungen in der gemeinsamen Projektorganisation des Bundes und der Kantone. Aus innen- und aussenpolitischen Gründen ist es derzeit nicht angezeigt, die Einschätzung der Ausfälle in einzelnen Kantonen und deren Auswirkungen auf die NFA öffentlich zu machen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi