

Sitzung vom 1. November 2023

1259. Postulat (Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift)

Die Kantonsräte Christian Müller, Steinmaur, und Marcel Suter, Thalwil, sowie Kantonsrätin Cristina Cortellini, Dietlikon, haben am 10. Juli 2023 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen eine Vorlage zu prüfen, welche für Unternehmen, die künftig der Mindestbesteuerungsverordnung unterstehen, eine «Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift», wie es die «Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)» der OECD vorsehen, gutschreibt.

Begründung:

Die neue Mindestbesteuerung der OECD und die damit verbundene Einführung der Ergänzungssteuer des Bundes können für die betroffenen Unternehmen auch im Kanton Zürich zu einer Steuererhöhung gegenüber heute führen. Die OECD schreibt nicht nur einen Mindeststeuersatz von 15% vor, sondern auch eine von den schweizerischen Vorschriften zum Teil stark abweichende Steuerbemessungsgrundlage. Diese neue Steuerbemessungsgrundlage (Berechnung des steuerbaren Gewinns) kann je nach Geschäftsjahr dazu führen, dass juristische Personen im Kanton Zürich zusätzlich zur normalen Gewinnsteuer eine Ergänzungssteuer bezahlen müssen, obwohl der normale Gewinnsteuersatz in Zürich zwischen 19–20% liegt (Bund, Kanton und Gemeinde) und damit bereits über dem von der OECD geforderten Mindeststeuersatz von 15%. Insoweit handelt es sich um eine systematische Doppelbesteuerung reiner Buchgewinne, denen keine (zusätzliche) Wertschöpfung gegenübersteht. Zur Ursache im Detail:

Für die Berechnung der OECD-Mindeststeuer muss der steuerbare Gewinn nicht mehr nach den bewährten Regeln des schweizerischen Obligationenrechts (OR), sondern nach einem international definierten Rechnungslegungsstandards wie IFRS oder US-GAAP berechnet werden. Diese Standards wurden allerdings nie für Steuerzwecke entwickelt, sondern als Grundlage für eine einheitliche Bewertung für Investoren an der Börse. Zum bisherigen OR bestehen Abweichungen in unzähligen Punkten. Dadurch weicht der nach IFRS oder US-GAAP berechnete Gewinn immer vom Gewinn nach OR ab. Die Abweichungen betreffen z. B. die buchhalterische Behandlung von Beteiligungen, Pensionskassenverpflichtungen, Fremdwährungspositionen, etc. Je nach Geschäftsjahr bezahlt ein betroffenes Unternehmen entweder die Steuern nach IFRS-Ergebnis oder

nach OR-Ergebnis. Da es sich um eine Mindeststeuer handelt somit immer nur auf dem höheren der beiden Ergebnisse und nie auf dem tieferen. So kann sich über die Jahre, gegenüber heute, eine substanzielle Steuererhöhung ergeben. Der tatsächlich erwirtschaftete Gewinn wird also mit zwei verschiedenen Massstäben bemessen, von denen jedes Jahr der Höhere als Grundlage besteuert wird (Bemessungsgrundlage-Effekt), sodass die Steuer auf dem langfristigen Gesamtgewinn trotz eigentlich ausreichend hoher Steuersätze steigt (Übermass-Besteuerung). Das bedeutet, dass die betroffenen Unternehmen im Kanton Zürich zusätzlich zur normalen Gewinnsteuer eine Ergänzungssteuer bezahlen müssten, obwohl der normale Gewinnsteuersatz in Zürich insgesamt bereits zwischen 19% und 20% liegt und somit über dem von der OECD geforderten Mindeststeuersatz von 15%.

Die vorgeschlagene Schaffung einer «Anerkannten auszahlbaren Steuergutschrift» ermöglicht, dass die zusätzlichen Einnahmen aus der Ergänzungssteuer für Wirtschafts- und Standortförderungsmaßnahmen im Kanton Zürich eingesetzt werden könnten. Eine «Anerkannte auszahlbare Steuergutschrift» ist eine steuerliche Ermässigung für ein separat zu bestimmendes, förderungswürdiges Objekt, welche innert vier Jahren unabhängig von der Ertragslage des betreffenden Unternehmens ausbezahlt wird. Sie ist somit selbst noch keine Wirtschafts- und Standortförderungsmaßnahme, sondern schafft allein die rechtliche Voraussetzung dafür. Da es sich um eine steuerrechtliche Massnahme handelt, die zudem kompatibel mit den Regeln der OECD-Mindestbesteuerung und von diesen explizit geschützt ist, vermeidet sie Subventionen und steht so im Einklang mit den bisherigen ordnungspolitischen Grundsätzen der Schweiz.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Christian Müller, Steinmaur, Marcel Suter, Thalwil, und Cristina Cortellini, Dietlikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Gemäss dem Postulat soll der Regierungsrat eine Vorlage zur Einführung der anerkannten auszahlbaren Steuergutschrift (Qualified Refundable Tax Credits, QRTC) prüfen. Aus den folgenden Gründen lehnt der Regierungsrat die Einführung von QRTC für den Kanton Zürich ab:

Subventionscharakter: QRTC sind mit Steuern verrechenbare Subventionen (vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement, Entscheidungshilfe bei kantonalen Standortmassnahmen im Rahmen der OECD-Mindeststeuer, 5. Juli 2023, S. 8, S. 13, und Medienmitteilung des Bundesrates zum ersten Bericht der kantonalen Umsetzung der OECD-Mindeststeuer) oder haben zumindest Subventionscharakter: Damit stehen QRTC, anders als in der

Begründung des Postulats ausgeführt, nicht «im Einklang mit den bisherigen ordnungspolitischen Grundsätzen der Schweiz», wonach Subventionen vermieden werden.

Zweckgebundenheit: QRTC sind kein Instrument, das losgelöst von dem zu bestimmenden, förderungswürdigen Objekt geschaffen werden kann, wie dies in der Begründung zum Postulat steht. Mit der Einführung eines QRTC müssen unmittelbar auch der Zweck und die Ausgestaltung bestimmt werden.

Mangelnde Zielgenauigkeit: QRTC können nicht nur Unternehmen gutgeschrieben werden, die von der OECD-Mindestbesteuerung betroffenen sind, wie dies das Postulat zu fordern scheint. Würden die QRTC auf von der Mindestbesteuerung betroffene Unternehmen beschränkt, würden sie von der OECD nicht mehr anerkannt. Vielmehr müssen die Kriterien offen formuliert sein. Es kann zwar versucht werden, die Kriterien so zu definieren, dass von der Mindestbesteuerung betroffene Unternehmen profitieren. Da die Kriterien aber offen sein müssen, profitieren immer auch von der OECD-Mindestbesteuerung nicht betroffene Unternehmen. Naheliegender wäre insbesondere, Forschung und Entwicklung mit QRTC zu fördern. Damit von der OECD-Mindestbesteuerung nicht betroffene Unternehmen dadurch nicht doppelt profitieren können (heute geltender Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung und QRTC), müsste dann aber der Zusatzabzug abgeschafft oder begrenzt werden.

Mitnahmeeffekte: Wie bei allen Subventionen dürften sich auch bei QRTC beträchtliche Mitnahmeeffekte ergeben. Es ist zu erwarten, dass verschiedene Unternehmen von QRTC profitieren würden, die von der OECD-Mindeststeuer gar nicht betroffen sind.

Unbekannte steuerliche Betroffenheit und Finanzierungsgrundlage: Innerhalb der Frist für die Berichterstattung zum vorliegenden Postulat wird noch nicht klar sein, ob und in welchem Umfang Ergänzungssteuern von Zürcher Unternehmen anfallen. Damit ist auch unklar, wie die QRTC finanziert werden können.

Fehlende Finanzierungssicherheit: Je nach Ausgestaltung der QRTC sind die Kosten für die öffentliche Hand kaum abschätzbar. Auch ist unsicher, wie nachhaltig sich aus der OECD-Mindestbesteuerung Mehreinnahmen ergeben werden.

Geringe Wirkung und fehlende Planbarkeit für Unternehmen bei erforderlicher Begrenzung der Auszahlungen: Damit der finanzielle Aufwand der QRTC für die öffentliche Hand planbar ist, muss der Gesamtbetrag der Auszahlungen betragsmässig begrenzt werden. Damit kann sich aber für die betroffenen Unternehmen eine nur geringe Wirkung ergeben, und es ist für sie nicht planbar, wie hoch die Auszahlungen sein werden.

Berücksichtigung der Gemeinden: Gemäss Bundesvorgaben müssen die Gemeinden an den Erträgen der Ergänzungssteuern angemessen berücksichtigt werden. Es ist fraglich, ob die Gemeinden angemessen berücksichtigt werden, wenn die gesamten Erträge für QRTC verwendet werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 272/2023 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli