

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 150/2012

Sitzung vom 29. August 2012

887. Anfrage (Aussenpolitischer Aktivismus der Finanzdirektorenkonferenz)

Die Kantonsräte Gregor Rutz, Küsnacht, und Jürg Trachsel, Richterswil, haben am 4. Juni 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Wie in diesen Tagen den Medien, aber auch Verlautbarungen des Bundesrates entnommen werden kann, soll die Schweiz nach Auffassung der Konferenz der Kantonsregierungen mit der EU das Gespräch zu Fragen der Unternehmensbesteuerung suchen. Ein entsprechendes Verhandlungsmandat soll, namentlich auf Wunsch der Finanzdirektoren, in nächster Zeit verabschiedet werden.

Das Vorpreschen der Finanzdirektoren erstaunt insofern, als dass die Kantone wohl kaum ein ernsthaftes Interesse daran haben, an den heute geltenden Regeln für die Unternehmensbesteuerung etwas zu ändern, denn sie leben gut damit. So liegt der Verdacht nahe, dass nicht die Finanzdirektoren selbst, sondern vielmehr deren ehemalige Präsidentin treibende Kraft in dieser Angelegenheit ist.

Die Hintergründe der Geschichte lassen Ungutes erahnen: Bereits 2010 hat die EU die Schweiz eingeladen, den EU-Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung zu übernehmen. Seit Jahren übt die EU Druck auf das schweizerische Steuersystem aus – eine Infragestellung der schweizerischen Souveränität. Denn der Begriff Souveränität beinhaltet nicht nur die gegenseitige Achtung unter den verschiedenen Staaten, sondern vor allem auch die Erkenntnis, dass diese Staaten voneinander verschiedene Organisationsformen und Rechtssysteme haben können.

Noch 1980 hat die Kommission in ihrem Dokument «Der Konvergenzspielraum der Steuersysteme in der Gemeinschaft» die Steuerhoheit als eine der grundlegenden Komponenten der nationalen Souveränität hervorgehoben. Doch seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags und mit der EU-Erweiterung hat sich das wirtschaftliche, finanzpolitische und so auch steuerpolitische Umfeld grundlegend geändert. Nicht nur der Finanzbedarf der öffentlichen Hand wuchs in fast allen EU-Staaten rasant an, sondern auch die Belastung mit Zwangsabgaben. Bereits vor 15 Jahren sprach die Kommission vom «schädlichen Steuerwettbewerb». Währenddessen bemüht sich die OECD darum, den «Steueroasen» ein Ende zu bereiten.

Die EU geht folgerichtig davon aus, dass sich die einzelnen Staaten an einem Mindeststeuersatz orientieren sollen. Nur so kann «schädlicher Steuerwettbewerb» vermieden werden. Die Schweiz und ihr freierheitliches Rechtssystem aber funktionieren umgekehrt. Die Erhebung von Steuern ist letztlich ein staatlicher Eingriff ins Privateigentum. Solche Eingriffe bedürfen einer besonderen verfassungsmässigen Legitimation. Zum Schutz gegen zu weit gehende staatliche Eingriffe in die Privatsphäre bzw. das Privateigentum werden in der Verfassung die Höchststeuersätze festgehalten.

Dass sich die EU im Steuerstreit mit der Schweiz auf das Freihandelsabkommen von 1972 beruft, ist nicht nur absurd, sondern erschreckend. Die EU definiert die kantonalen Besteuerungsregeln gewisser Kantone für Holding-, Verwaltungs- und gemischte Gesellschaften als «staatliche Beihilfen». Wenn der Staat etwas weniger Steuern wegnimmt, wird dies also quasi mit einer Subvention gleichgesetzt.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat die Zürcher Finanzdirektorin diesen Vorstoss der Finanzdirektorenkonferenz unterstützt?
2. Hat sich die Finanzdirektorin hierüber vorgängig mit dem Regierungsrat abgesprochen und ihre Regierungskollegen informiert?
3. Aus welchem Grund wurden der Kantonsrat bzw. die zuständige parlamentarische Kommission über diesen Vorstoss der Finanzdirektoren nicht informiert bzw. konsultiert?
4. Geht die Finanzdirektion ernsthaft davon aus, dass mit der EU, welche ein System mit Mindeststeuersätzen kennt, und der Schweiz, welche Höchststeuersätze festschreibt, eine Einigung gefunden werden kann?
5. Ist der Regierungsrat der Auffassung, dass die EU-Richtlinien punkto Unternehmensbesteuerung treffender sind als die geltenden steuerrechtlichen Vorgaben nach Schweizer Recht?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Gregor Rutz, Küsnacht, und Jürg Trachsel, Richterswil, wird wie folgt beantwortet:

a) Zum Einbezug der Kantone in der Gesetzgebung des Bundes

Nach Art. 45 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) wirken die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere an der Rechtsetzung. Art. 45 Abs. 2 BV verpflichtet den Bund ausserdem, die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben zu informieren und die Stellungnahmen der Kantone einzuholen, wenn ihre Interessen betroffen sind. Schliesslich werden nach Art. 147 BV bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen auch die Kantone zur Stellungnahme eingeladen.

Die Feststellung der EU-Kommission vom 13. Februar 2007, dass die Besteuerungsregeln für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften (im Folgenden spezielle Steuerstatus) eine Form von staatlicher Beihilfe darstellen sollen, die gegen das Freihandelsabkommen (FHA; SR 0.632.401) verstossen, trifft die Kantone direkt, da die speziellen Steuerstatus gemäss Art. 28 Abs. 2-5 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) nur bei der Gewinnsteuer der Kantone und Gemeinden, nicht aber für jene der direkten Bundessteuer vorgesehen sind.

Falls mit der EU keine Einigung gefunden würde und entweder diese selbst oder deren Mitgliedstaaten Gegenmassnahmen ergreifen würden wie unilaterale Aussensteuerbestimmungen, die den Geschäftsverkehr von schweizerischen Unternehmungen mit Geschäftspartnern in EU-Mitgliedstaaten behindern, hätte dies schwerwiegende Folgen für die Attraktivität der Schweiz für solche Gesellschaften, würde zu deren Wegzug ins Ausland und damit zu einem Verlust von zumeist hoch bezahlten Arbeitsplätzen und auch von Steuersubstrat führen. Daher haben die Kantone ein eminentes Interesse daran, dass die Regeln für die Unternehmensbesteuerung so festgesetzt sind, dass von der EU und wichtigen Handelspartnern keine Massnahmen gegen die Schweiz zu erwarten sind. Die Lösung ist im konstruktiven Dialog und unter Wahrung der Interessen der Schweiz zu finden.

Gestützt auf die zitierten Grundlagen in der Bundesverfassung hat der Bund die Kantone auch im Zusammenhang mit dem Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung einbezogen. Daher kann weder von einem «Vorpreschen der Finanzdirektoren» noch von einem «Vorstoss der Finanzdirektorenkonferenz» gesprochen werden.

b) Zur Steuerkontroverse mit der EU

Aufgrund von dringlichen Anfragen aus dem Kantonsrat hat der Regierungsrat bereits zur Steuerkontroverse mit der EU Stellung genommen, zuletzt in der 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? (RRB Nr. 190/2011). Darin hat er die Besteuerung der Holding-, Domicil- und gemischten Gesellschaften, die Kritik der EU an der Besteuerung solcher Gesellschaften und die Aufforderung des EU-Ministerrates an die EU-Kommission, mit dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz einen Dialog über die Entschliessung des Rates zur Übernahme des Verhaltenskodexes für die Unternehmensbesteuerung vom 1. Dezember 1997 aufzunehmen, ausführlich dargestellt.

Obwohl der Bundesrat sowohl die Anwendbarkeit des Freihandelsabkommens auf die speziellen Steuerstatus an sich sowie deren Beihilfecharakter stets bestritten hat und auch darauf hingewiesen hat, dass keine vertragliche Regelung besteht, welche die Schweiz zur Angleichung ihrer Unternehmensbesteuerung an jene der EU verpflichten würde, hält der Druck gegen die speziellen Steuerstatus nicht nur von der EU, sondern vermehrt auch von wichtigen Handelspartnern unvermindert an. Am 22. Juni 2012 haben die EU-Finanzminister in Luxemburg festgehalten, dass die zuständige Expertengruppe der Mitgliedstaaten «alternative Ansätze» einschliesslich der unilateralen Beurteilung der Schweizer Steuerregime prüfen wolle, und das Ziel bekräftigt, dass Drittländer die «Prinzipien und alle Kriterien» des Verhaltenskodexes über die Unternehmensbesteuerung anwenden sollten (vgl. NZZ vom 23. Juni 2012).

c) Legislaturziel des Regierungsrates

Falls mit der EU-Kommission keine Einigung erzielt werden kann, ist ernsthaft mit dem Wegzug von Gesellschaften, die als Holding- oder gemischte Gesellschaft besteuert werden, zu rechnen. Dies wäre mit einem Verlust an Steuersubstrat nicht nur dieser Gesellschaften, sondern auch der zumeist gut verdienenden Arbeitskräfte derselben verbunden. Aus diesem Grund muss sich die Schweiz wie auch der Kanton

Zürich mit der Kritik der EU-Kommission und von wichtigen Handelspartnern auseinandersetzen, unabhängig davon, ob diese berechtigt ist oder nicht. Daher will der Regierungsrat in seinen Legislaturzielen 2011–2015 mit Legislaturziel 13 die Position des Kantons Zürich im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb auch im Hinblick auf die Steuerkontroverse mit der EU weiter stärken, das Steuersubstrat optimieren und Massnahmen zur Erhaltung der Steuerhoheit und der guten Wettbewerbsposition sowie zur Optimierung des Steuersubstrats erarbeiten und umsetzen.

Der Kanton Zürich verfügt aber über keine rechtliche Kompetenz zu einer eigenständigen, steueraufkommensneutralen Strategie zur Verbesserung der internationalen Anerkennung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung. Er muss sich daher direkt beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) und zwangsläufig auch über die Gremien, die den Bund bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen und harmonisierungsrechtlichen Rahmenbedingungen begleiten, einbringen. Dazu gehört auch die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK).

So hat der Kanton Zürich im Frühjahr 2011 über die FDK darauf hingewirkt, dass der Bund unter Einbezug der Kantone, die am stärksten betroffen sind, Massnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Anerkennung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung im Ausland parallel zum Dialog mit der EU-Kommission prüft und seine Abklärungen nicht erst unter dem Druck vorliegender Ergebnisse des Dialogs mit der EU vornimmt. Eine Übernahme des gesamten Verhaltenskodexes, welche die Souveränität der schweizerischen Steuergesetzgebung begrenzen würde, stand und steht weder für den Bund und die FDK noch für den Kanton Zürich zur Diskussion.

Zu Frage 1:

Die FDK hat sich im Januar 2011 mit einem allfälligen neuen Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung befasst und dabei signalisiert, dass sie sich einem solchen unter gewissen Voraussetzungen nicht verschliesst. So sollen die integrale Übernahme des EU-Verhaltenskodexes durch die Schweiz sowie die Harmonisierung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung mit jener der EU vom Dialog ausgeschlossen, bestehende einzelstaatliche Massnahmen von EU-Mitgliedstaaten gegen die Schweiz beseitigt und die Schaffung neuer solcher Massnahmen verboten werden. Ferner soll ausdrücklich auch die Souveränität und Gleichberechtigung der Gesprächspartner im Dialog gewahrt werden. Dazu gehören die Berücksichtigung der demokratischen und föderalistischen Meinungsbildungsprozesse in der Schweiz sowie

angemessene Fristen zur Umsetzung einer allfälligen Einigung (vgl. Medienmitteilung der FDK vom 28. Januar 2011 unter www.fdk-cdf.ch). Die FDK hat ihre Haltung in Anwesenheit der Vorsteherin des EFD seither zwei Mal bestätigt (vgl. Medienmitteilungen vom 27. Januar 2012 und 25. Mai 2012).

Die Haltung der FDK mit den erwähnten Voraussetzungen, unter denen der Dialog mit der EU zu Fragen der Unternehmensbesteuerung geführt werden soll, deckt sich weitgehend mit den Bestrebungen des Kantons Zürich zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Anerkennung der Unternehmensbesteuerung im Ausland. Die Finanzdirektorin hat sich daher für die Bereitschaft der Kantone zur Aufnahme eines neuen Dialogs mit der EU zur Abwehr schädlicher Massnahmen der EU bzw. von unilateralen Massnahmen einzelner EU-Mitgliedstaaten gegen die Schweiz ausgesprochen.

Zu Frage 2:

Gemäss §24 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR; LS 172.11) erfordern Stellungnahmen des Regierungsrates, die eines seiner Mitglieder in der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) abgibt, einen vorgängigen Beschluss des Regierungsrates. Dagegen erfolgen Stellungnahmen von einzelnen Mitgliedern des Regierungsrates in Fachdirektorenkonferenzen in der Regel ohne vorgängige Rücksprache im Regierungsrat.

Über die Steuerkontroverse mit der EU und die möglichen Auswirkungen auf den Kanton Zürich hat die Finanzdirektorin den Regierungsrat aber laufend informiert. Zudem hat der Regierungsrat in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 25/2011 erklärt, dass er seine Strategie, unter Berücksichtigung des finanziellen Handlungsspielraums und der Möglichkeiten zur Gegenfinanzierung von Steuerausfällen, festlege, sobald die Arbeiten des Bundes zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Anerkennung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung im Ausland, die unter Einbezug der am meisten betroffenen Kantone erfolgen, abgeschlossen sind (zu Fragen 2 und 3, am Ende).

Zu Frage 3:

Art. 69 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) bezieht sich auf das Aushandeln internationaler und interkantonalen Verträge durch den Regierungsrat. Er ist im Rahmen seiner Verordnungskompetenz allein für deren Abschluss zuständig. Dabei hat er die zuständige Kommission des Kantonsrates laufend und umfassend über Vorhaben der interkantonalen und internationalen Zusammenarbeit zu informieren.

Diese Bestimmung, auf die sich die Anfragesteller offensichtlich berufen, betrifft aber Verträge zwischen den Kantonen bzw. zwischen dem Kanton Zürich und einem ausländischen Staat, nicht aber Verträge zwischen dem Bund und ausländischen Staaten. Abgesehen davon, dass zur Frage der Unternehmensbesteuerung zwischen der Schweiz und der EU lediglich ein Dialog geführt werden soll und kein Vertrag zur Diskussion steht, liegt die Kompetenz dazu beim Bund und nicht beim Kanton Zürich. Eine Information oder Konsultation des Kantonsrates oder dessen zuständiger Kommission war daher nicht angezeigt.

Zu Frage 4:

Zum Mandat für den Dialog mit der EU, das der Bundesrat am 1. Juni 2012 verabschiedet hat, hat die Vorsteherin des EFD vor den Medien angedeutet, dass es restriktiv ausgelegt wird und im Wesentlichen auf die von der EU-Kommission kritisierte steuerliche Ungleichbehandlung von inländischen und ausländischen Erträgen bei Gesellschaften mit speziellem Steuerstatus beschränkt ist (vgl. NZZ vom 1. Juni 2012). Auch die FDK hat in ihrer Position vom 28. Januar 2011 einen Dialog über die Harmonisierung der schweizerischen Unternehmensbesteuerung mit jener der EU und ihrer Mitgliedstaaten ebenso ausgeschlossen wie die Übernahme des Verhaltenskodexes (vgl. Medienmitteilung der FDK vom 28. Januar 2011, Punkt 3; www.fdk-cdf.ch).

Ob und wie weit mit der EU eine Einigung erzielt werden kann, kann der Regierungsrat zurzeit nicht beurteilen. Jedenfalls ist ein Vorgehen sinnvoll, das dazu führt, dass schädliche Massnahmen der EU bzw. einzelner EU-Staaten abgewehrt werden können.

In der Zwischenzeit hat das EFD verschiedene Arbeitsgruppen mit Vertretungen von Bund und Kantonen eingesetzt, die den Dialog mit der EU strategisch begleiten und parallel dazu Ersatzlösungen für die kritisierten speziellen Steuerstatus erarbeiten sollen. Ziel ist, die Standortattraktivität für Gesellschaften, die bisher als Holding-, Domizil- oder gemischte Gesellschaft besteuert worden sind, zu bewahren und zu verbessern, die Akzeptanz der schweizerischen Unternehmensbesteuerung im Ausland ohne Gegenmassnahmen gegen die Schweiz zu erhöhen und die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden zu sichern.

Zu Frage 5:

Der Regierungsrat beurteilt die Zweckmässigkeit der schweizerischen Unternehmensbesteuerung nicht im Vergleich zu den «EU-Richtlinien», sondern, wie das EFD auch, aufgrund der Attraktivität im internationalen Steuerwettbewerb, der fiskalischen Ergiebigkeit und

der internationalen Akzeptanz. Dabei orientiert er sich nicht nur an den Vorgaben und Absichten der EU, sondern auch an jenen wichtiger Handelspartner.

Im Verhältnis zur EU steht, wie erwähnt, eine Übernahme ihrer Richtlinien nicht zur Diskussion. Daher hat der Regierungsrat auch keinen Anlass, sich kritisch mit den «EU-Richtlinien» auseinanderzusetzen. Nach seiner Meinung ist jedoch sicherzustellen, dass der Schweiz keine Nachteile durch Ergreifung einseitiger Massnahmen gegen die Schweiz erwachsen, falls über die Steuerkontroverse mit der EU keine Verständigung zustande kommt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi