

Antrag des Regierungsrates vom 3. Februar 2021

5683

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen
und Grossaktionäre»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. Februar 2021,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (in der Fassung gemäss Änderung vom 1. April 2019) wird wie folgt geändert:

§ 18 b. 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 Aufwands im Umfang von 70 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Abs. 2 unverändert.

c. Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens

4. Bewegliches
Vermögen
a. Allgemein

§ 20. Abs. 1 unverändert.

² Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) sind im Umfang von 70 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

Abs. 3 unverändert.

Bericht

1. Formelles

Am 3. April 2020 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 4. Oktober 2019 (ABI 2019-10-04) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Keine Steuergeschenke für Grossaktionärinnen und Grossaktionäre» der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 18. August 2020 (ABI 2020-08-21) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 18. November 2020 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist (RRB Nr. 1129/2020).

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung von §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1). § 18b Abs. 1 StG regelt die Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen im Geschäftsvermögen und lautet in der heute geltenden Fassung: «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 Aufwands im Umfang von 50 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft dar-

stellen.» § 20 Abs. 2 StG regelt die Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen im Privatvermögen und lautet in der heute geltenden Fassung: «Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipations-scheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) sind im Umfang von 50 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.» Die Regelungen von §§ 18b Abs. 1 StG und 20 Abs. 2 StG über das Teilbesteuerungsverfahren wurden im Rahmen der Steuervorlage 17 (Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019; OS 74, 535) auf den 1. Januar 2020 eingeführt. Nach dem bis zur Steuerperiode 2019 geltenden § 35 Abs. 4 StG wurden ausgeschüttete Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die steuerpflichtige Person mit wenigstens 10% am Aktien-, Grund- oder Stammkapital beteiligt war. Die Entlastung von Dividenden oder anderen geldwerten Vorteilen aus Beteiligungen bei der Einkommenssteuer erfolgte nach dem bis zur Steuerperiode 2019 geltenden Recht somit nicht dadurch, dass diese Einkünfte nur teilweise zum steuerbaren Einkommen gerechnet werden (Teilbesteuerungsverfahren), sondern indem diese Einkünfte mit einem um die Hälfte reduzierten Satz erfasst wurden (Teilsatzverfahren).

Sowohl das Teilsatzverfahren als auch das Teilbesteuerungsverfahren dienen dazu, die wirtschaftliche Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen durch die Gewinnsteuer und die Einkommenssteuer zu begrenzen. Aufgrund der ab 2020 geltenden bundesrechtlichen Regelung von Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quinquies} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) hat die Entlastung jedoch zwingend durch das Teilbesteuerungsverfahren zu erfolgen. Im kantonalen Steuergesetz musste deshalb der Wechsel vom Teilsatz- auf das Teilbesteuerungsverfahren vollzogen werden. Dabei wurde der Teilbesteuerungssatz gleich wie beim Teilsatzverfahren auf 50% festgelegt. Der Teilbesteuerungssatz sollte dabei unter Berücksichtigung der durch die Steuervorlage 17 vorgesehenen Gewinnsteuersatzsenkung so festgelegt werden, dass sich bei gesamthafter Betrachtung von Gewinn- und Einkommenssteuer eine im Vergleich zum bisherigen Recht vergleichbare Belastung ergibt. Eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes auf 60% war nicht angezeigt, da eine solche Erhöhung für rund 5% der Steuerpflichtigen mit qualifizierten Beteiligungen zu Mehrbelastungen geführt hätte. Hingegen war vorgesehen, anlässlich der weiteren geplanten

Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% den Teilbesteuerungssatz von 50% auf 60% zu erhöhen und so eine vergleichbare Belastung beizubehalten (vgl. Vorlage 5495, Abschnitt 4.7).

Die Volksinitiative verlangt eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes für qualifizierte Beteiligungen im Privatvermögen und im Geschäftsvermögen von 50% auf 70%. Dies führt zu einer höheren steuerlichen Belastung der Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen. Da die Teilbesteuerung eine Begrenzung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen durch die Gewinnsteuer und die Einkommenssteuer bezweckt, ist die Belastung durch die Einkommenssteuer und durch die Gewinnsteuer zu berücksichtigen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die steuerliche Belastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigen Einkommen unter dem geltenden Recht (unter Berücksichtigung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7%, der am 1. Januar 2021 in Kraft trat) und unter den Teilbesteuerungssätzen gemäss Volksinitiative.

Gewinn vor Gewinnsteuern	Übriges steuerbares Einkommen	Gewinn- und Einkommenssteuern geltendes Recht	Gewinn- und Einkommenssteuern Volksinitiative	Mehrbelastung infolge Volksinitiative	Mehrbelastung in Prozent
100 000	100 000	44 669	47 842	3 173	7,1
200 000	200 000	115 956	124 293	8 337	7,2
300 000	300 000	194 132	207 854	13 723	7,1
1 000 000	1 000 000	743 501	789 223	45 723	6,1

Gewinnsteuern und Einkommenssteuern auf ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigen Einkommen nach geltendem Recht (einfacher Gewinnsteuersatz bei der Staatssteuer von 7%) und gemäss Volksinitiative (Erhöhung der Teilbesteuerung von 50% auf 70%).

Direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern der Stadt Zürich; Steuerfüsse 2020; Einkommenssteuer ohne Kirchensteuer gerechnet; Annahme der vollständigen Ausschüttung des Gewinns nach Gewinnsteuern; bei der Einkommenssteuer keine weiteren Abzüge berücksichtigt; Beträge in Franken.

Die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative würde daher zu einer Erhöhung der Steuerbelastung durch Gewinnsteuer und Einkommenssteuer bei ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen von rund 7% führen. Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, würde durch die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative auch eine Mehrbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen gegenüber dem vor der Gesetzesänderung durch die Steuervorlage 17 geltenden Recht (bis Steuerperiode 2019; einfacher Gewinnsteuersatz 8% und Teilsatz 50%) resultieren, trotz der Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8% auf 7%.

Gewinn vor Gewinnsteuern	Übriges steuerbares Einkommen	Gewinn- und Einkommenssteuern vor Steuervorlage 17	Gewinn- und Einkommenssteuern Volksinitiative	Mehrbelastung infolge Volksinitiative	Mehrbelastung in Prozent
100 000	100 000	47 085	47 842	757	1,6
200 000	200 000	121 496	124 293	2 796	2,3
300 000	300 000	201 486	207 854	6 369	3,2
1 000 000	1 000 000	752 783	789 223	36 441	4,8

Gewinnsteuern und Einkommenssteuern auf ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und übrigem Einkommen nach vor der Gesetzesänderung durch die Steuervorlage 17 geltendem Recht (bis Steuerperiode 2019; einfacher Gewinnsteuersatz 8% und Teilsatz 50%) und gemäss Volksinitiative (einfacher Gewinnsteuersatz 7% und Teilbesteuerungssatz 70%).

Direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern der Stadt Zürich; Steuerfüsse 2020; Einkommenssteuer ohne Kirchensteuer gerechnet; Annahme der vollständigen Ausschüttung des Gewinns nach Gewinnsteuern; bei der Einkommenssteuer keine weiteren Abzüge berücksichtigt; Beträge in Franken.

Die von der Volksinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% würde nach einer Schätzung des kantonalen Steueramtes zu einer Erhöhung der Einkommenssteuererträge für den Kanton von rund 40 Mio. Franken führen. Mehrerträge in der gleichen Grössenordnung (rund 40 Mio. Franken) wären bei den Einkommenssteuern der Gemeinden zu erwarten.

3. Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Erhöhung des Umfangs der Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen gemäss §§ 18b Abs. 1 StG und 20 Abs. 2 StG von heute 50% auf 70%. Gemäss Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quinquies} StHG müssen Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen zu mindestens 50% besteuert werden. Durch den von der Volksinitiative vorgeschlagenen Umfang der Teilbesteuerung von 70% werden daher die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes eingehalten. Der von der Volksinitiative vorgeschlagene Umfang der Teilbesteuerung von 70% entspricht weiter dem für die direkte Bundessteuer gemäss Art. 18b Abs. 1 und 20 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) geltenden Umfang der Teilbesteuerung von Einkünften aus qualifizierten Beteiligungen. Es ist daher davon auszugehen, dass durch eine solche Angleichung des Umfangs der Teilbesteuerung für die Staats- und Gemeindesteuern an den nach Bundesrecht für die direkte Bundessteuer vorgegebenen Teilbesteuerungssatz auch keine Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung [BV; SR 101]) oder anderer Verfassungsbestimmungen erfolgt. Zudem ist der vorgeschlagene Um-

fang der Teilbesteuerung durch die harmonisierungsrechtliche Regelung von Art. 7 Abs. 1 und 8 Abs. 2^{quinquies} StHG gedeckt, sodass die Verfassungsmässigkeit aufgrund Art. 190 BV an sich nicht geprüft werden muss (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_274/2008 vom 25. September 2009, E. 3.2). Weiter wahrt die Initiative die Einheit der Materie, und sie ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Volksinitiative erweist sich daher als rechtmässig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative würde zu einer Erhöhung der Steuerbelastung durch Gewinnsteuer und Einkommenssteuer bei ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen von rund 7% führen. Weiter würde durch die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze gemäss Volksinitiative sogar eine Mehrbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen gegenüber dem vor der Gesetzesänderung durch die Steuervorlage 17 geltenden Recht (bis Steuerperiode 2019; einfacher Gewinnsteuersatz 8% und Teilsatz 50%) resultieren, trotz der Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8% auf 7%.

Ziel beim Übergang vom Teilsatzverfahren zum Teilbesteuerungsverfahren im Rahmen der Steuervorlage 17 war jedoch, dass sich eine vergleichbare Belastung der ausgeschütteten Gewinne aus qualifizierten Beteiligungen und keine Mehrbelastung ergibt, was durch die Festsetzung des Teilbesteuerungssatzes auf 50% erreicht wurde. Weiter sollte, wie erwähnt, im Hinblick auf die Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung eine Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 60% erst anlässlich einer Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% erfolgen. Die durch die Volksinitiative vorgeschlagene Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% ist daher im Hinblick auf das Ziel der Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen nicht angezeigt.

Die von der Volksinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% ist auch bei einem Vergleich mit anderen Kantonen nicht angezeigt. Wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich, liegen auch in den umliegenden Kantonen Zug, Schwyz und Aargau die Teilbesteuerungssätze bei 50%. Nur in den Kantonen Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen liegen die Teilbesteuerungssätze höher als im Kanton Zürich und nur im Kanton St. Gallen auf der Höhe des von der Volksinitiative geforderten Satzes von 70%. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Gewinnsteuersätze in allen umliegen-

den Kantonen tiefer liegen als im Kanton Zürich. Es ist daher sinnvoll, den Teilbesteuerungssatz im Kanton Zürich erst im Fall einer weiteren Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% anzuheben.

Kanton	Teilbesteuerungssatz in Prozent	effektive Gewinnsteuerbelastung Kantonshauptort in Prozent
Zürich (geltendes Recht)	50	19,70
Zürich (Volksinitiative)	70	19,70
Schaffhausen	60	14,03
Thurgau	60	13,40
St. Gallen	70	14,50
Schwyz	50	14,06
Zug	50	11,91
Aargau	50	15,1–18,60

Teilbesteuerungssätze für Einkünfte aus qualifizierten Beteiligungen und tatsächliche Gewinnsteuerbelastung im Kantonshauptort für den Kanton Zürich und die Nachbarkantone.

Da somit die von der Volksinitiative verlangte Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes von 50% auf 70% im Hinblick auf das Ziel der Beibehaltung einer vergleichbaren Belastung von ausgeschütteten Gewinnen aus qualifizierten Beteiligungen und auch im Vergleich des Kantons Zürich zu anderen Kantonen nicht angezeigt ist, ist die Volksinitiative abzulehnen.

Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli