



Protokollauszug
3. Sitzung vom 6. Februar 2017

29/2017 10.00 Unternehmenssteuerreformgesetz III (USR III)
Vernehmlassung zur Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III
im Kanton Zürich

1. Ausgangslage

Am 17. Juni 2016 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandortes Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III; USRG III; BBl 2016, 4937) verabschiedet. Gegen das USRG III wurde das Referendum ergriffen. Die Referendumsabstimmung findet am 12. Februar 2017 statt. Mit SRB 3 vom 12. Januar 2015 hat der Stadtrat zum Entwurf der Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Städteverbands Stellung genommen und auf diesem Wege an der Vernehmlassung des Bundes partizipiert.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat an seiner Sitzung vom 15. November 2016 beschlossen, das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der USR III im Kanton Zürich zu eröffnen. Die Vernehmlassungsunterlagen umfassen den Ermächtigungsbeschluss des Regierungsrates mit Erläuterungen und Gesetzesentwurf, einen beleuchtenden Bericht des BAK-Basel, eine Medienmitteilung sowie eine Tabelle mit den prognostizierten Mindereinnahmen der Gewinnsteuersenkung für die Gemeinden des Kantons Zürich nach Finanzausgleich. Die Vernehmlassung dauert vom 29. November 2016 bis zum 1. März 2017. Der Stadtrat Schlieren bedankt sich für die Möglichkeit, sich zur geplanten Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Zürich zu äussern.

2. Erwägungen

Gemäss Regierungsrat haben mehrere Kantone, darunter auch grosse Wirtschaftskantone und Nachbarkantone, im Zusammenhang mit der USR III zum Teil erhebliche Senkungen der Steuersätze für Unternehmen angekündigt. Im Gegensatz zu anderen Kantonen mit einem grossen Anteil an Statusgesellschaften (z.B. Zug, Basel, Waadt, Genf) wird der Kanton Zürich die Gewinnsteuern nicht gleich stark senken, da Mitnahmeeffekte und Ertragsverluste für den Kanton Zürich zu stark ausfallen würden. Infolgedessen will der Regierungsrat die durch den Bund zur Verfügung gestellten zusätzlichen Instrumente vollständig beanspruchen. Dazu gehören die zinsbereinigte Gewinnsteuer, höhere Abzüge für Forschung und Entwicklung sowie eine Ermässigung auf den Erfolg von Patenten (Patentbox). Nichtsdestotrotz erachtet der Regierungsrat eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 auf 6 Prozent als nötig. Das heisst, dass die Steuerbelastung für alle Unternehmen im Kanton Zürich deutlich sinken wird, um die Steuerprivilegien von zuvor wenigen Unternehmen kompensieren zu können.

2.1. Generelle Würdigung

Der Stadtrat unterstützt den Regierungsrat in seiner Absicht, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen und die steuerlichen Rahmenbedingungen für Unternehmen attraktiv und wettbewerbsfähig zu gestalten. Die Vorlage ist jedoch insbesondere im Hinblick auf die Allokation der Nettomindererträge anzupassen. Den Gemeinden und Städten sind die Nettoausfälle mehrheitlich zu kompensieren.

Der Regierungsrat erwartet jährliche Einbussen von 296 bis 339 Mio. Franken für den Kanton und 373 bis 429 Mio. Franken für die Gemeinden (Total: 669 bis 768 Mio. Franken). Der Bund entschädigt die Kantone mit einem höheren Anteil an der direkten Bundessteuer, was den Kantonshaushalt um rund 180 Mio. Franken entlasten dürfte. Je 10 bis 15 Millionen Franken dürften Kanton und Gemeinden zufallen, weil im Gegenzug zur zinsbereinigten Gewinnsteuer die Teilbesteuerung der Dividenden von massgeblichen Anteilen von 50 auf 60 Prozent erhöht werden müssen. Angesichts der Steuereinbussen sind diese Mehreinnahmen jedoch eher geringfügig. Was der Kanton bisher noch nicht berechnet bzw. schätzt, ist, wie die Entlastung des Kantons beim Ressourcenausgleich im NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) zu Buche schlagen wird (Neuverhandlung NFA). Diese indirekte Gegenfinanzierung kommt dem Kanton zu Gute und wird nicht quantifiziert bzw. geschätzt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass dies zu einer tendenziellen Entlastung führt. Einerseits, da der Kantons Zürich im Verhältnis zu anderen Kantonen (im Schnitt) über weniger Statusgesellschaften verfügt (siehe Bericht BAK Basel Abschnitt 3.1 Seite 23) und andererseits, da in anderen Kantonen die Steuerbelastung für Statusgesellschaften durch die starke Senkung der Gewinnsteuern ein höheres Ressourcencapital erschliessen lässt.

Der Regierungsrat schreibt, dass je nach Szenario 70 bis 100 Millionen Franken aus dem höheren Bundessteueranteil via kantonalen Finanzausgleich den Gemeinden zukommen sollen. Da die Grundlagen des Finanzausgleiches nicht angepasst werden, handelt es sich hierbei um Verpflichtungen, welche der Kanton gegenüber den Gemeinden bereits eingegangen ist. Der Kanton finanziert den Finanzausgleich über den allgemeinen Steuerhaushalt. Es gibt keinen gesonderten Haushalt in Form eines Fonds. Dieser Form der Finanzierung liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das Bedürfnis nach Umverteilung nicht aus der finanziellen Verfassung des Kantonshaushalts ergibt, sondern aus der Höhe der Disparitäten (Ungleichheiten). Sollte das Ausmass der Umverteilung geändert werden, ist dies – wie das ursprüngliche Umverteilungsziel – mit einer entsprechenden Gesetzesänderung durch den Kantonsrat anzupassen. Der Regierungsrat sieht somit keine zusätzlichen Entlastungen resp. Mittel vor, welche heute nicht bereits verbindlich zu leisten wären.

Das kantonale Mittel der Steuerkraft pro Einwohner wird ohne die Stadt Zürich berechnet. Die Stadt Zürich wird jedoch aufgrund ihrer Steuerkraft gegenüber dem Mittel im Kanton innerhalb des Ressourcenausgleichs im Finanzausgleich abgeschöpft. Der vermeintliche Zuschuss des Regierungsrates in den kantonalen Finanzausgleich erklärt sich daher, dass die Stadt Zürich aufgrund von Steuereinbussen eine tiefere Ressourcenabschöpfung widerfährt (78.39 Mio. Franken). Es werden keine zusätzlichen Mittel in den Ressourcenausgleich verschoben. Die ressourcenstarken Gemeinden (ohne Stadt Zürich) füllen die Lücke, welche aufgrund der USR III entsteht. Der kantonale Finanzausgleich resp. der Ressourcenausgleich spielt somit wie gesetzlich vereinbart, der Kanton hat keine zusätzlichen Mittel gesprochen. Dies ist bei folgendem Zusammenzug der Tabelle „Auswirkungen der Umsetzung der USR III gemäss Vernehmlassungsvorlage für die Gemeinden des Kantons Zürich“ ersichtlich:

in Franken	Mindereinnahmen Gewinnsteuern	Entlastung Finanzausgleich	Mindereinnahmen nach Finanzausgleich
247 Schlieren	-5'900'000	3'430'000	-2'470'000
261 Zürich	-200'210'000	78'390'000	-121'830'000
Total alle Gemeinden	-343'530'000	76'180'000	-267'350'000
Total ohne Stadt Zürich	-143'320'000	-2'210'000	-145'520'000

Mindereinnahmen Gewinnsteuern gemäss Schätzungen von BAKBasel (Variante mittlere Ausprägung), Entlastung Finanzausgleich gemäss Berechnungen des Gemeindeamtes

In der folgenden Tabelle sind die direkten Lasten der USR III nach Berechnungen des BAK Basel somit wie folgt verteilt:

in Mio. Franken	Kanton Zürich	Gemeinden
Steuerausfälle aus USR III	-296 bis -339	-373 bis -429
Mehreinnahmen aus Dividendenbesteuerung	10 bis 15	10 bis 15
Erhöhter Bundessteueranteil	180	-
Verbleibender Minderertrag	-101 bis -149	-358 bis -419

Die USR III hat zum Ziel, die Gesetzesgrundlagen im Zusammenhang mit der Besteuerung privilegierter Unternehmen zu korrigieren, welche nicht durch die Gemeinden geschaffen wurden. Die Steuerprivilegien sind auf kantonaler Ebene sowie durch den Bund gewährt worden. Es geht daher nicht an, dass die Gemeinden für die Folgen dieser Steuerpolitik in solch starkem Ausmass aufkommen müssen. Der Kanton und der Bund haben diese Privilegien erteilt, weshalb diese naturgemäß auch die Hauptlast der USR III tragen sollten (Verursacherprinzip).

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen wird die Wettbewerbsfähigkeit der kantonalen Steuerbelastung auf dem Buckel der Gemeinden aufrechterhalten. Dadurch, dass insbesondere die Gemeinden auf Steuereinnahmen juristischer Personen verzichten müssen, sinkt die Gesamtsteuerbelastung für Unternehmen. Der Kanton ist nach Umsetzung der USR III gegenüber den Gemeinden bessergestellt resp. bevorzugt in Hinblick auf die Allokation der Steuerausfälle. Wie die nachfolgende Tabelle aufzeigt, ist der Anteil der Steuereinnahmen juristischer Personen beim Kanton tiefer als bei den Gemeinden. Die Gemeinden sind somit nicht nur absolut, sondern auch relativ dem Kanton gegenüber schlechter gestellt.

Kanton Zürich	Rg 2015		Rg 2014	
Steuern juristische Personen	1'282		1'205	
Total Fiskalsteuern	6'448	19.9%	6'307	19.1%
Gesamterträge	14'469	8.9%	13'837	8.7%

Gemeinden Kanton Zürich	Rg 2015		Rg 2014	
Steuern juristische Personen	1'601		1'421	
Total Fiskalsteuern	6'206	25.8%	5'972	23.8%
Gesamterträge	15'755	10.2%	15'550	9.1%

in Mio. Franken

Hinzu kommt, dass der Kanton neue Einkommensquellen einfacher erschliessen kann. In der Gesetzgebung resp. auch im Ausnützen von Spielräumen sind den Gemeinden und Städten schlicht die Hände gebunden. Der Kanton verfügt über deutlich grössere Potentiale und eine Vielzahl an Stellhebeln. Einnahmeausfälle können auf kantonaler Ebene einfacher kompensiert werden resp. werden teilweise bereits heute zusätzlich auf die Gemeinden überwält (Leistungsüberprüfung 2016), was angesichts der anstehenden USR III dringend unterlassen werden muss. Die Vorlage ist insbesondere im Hinblick auf die Allokation der Nettomindererträge anzupassen.

2.2. Fazit

Für die Stadt Schlieren sind, nebst der Senkung der Gewinnsteuern um 25 Prozent, insbesondere die Auswirkungen aufgrund der zinsbereinigten Gewinnsteuer, die höheren Abzüge für Forschung und Entwicklung (Bio-tech, Med-tech, usw.) sowie die Ermässigungen auf den Erfolg von Patenten (Patentbox) von höchster Relevanz. Es ist davon auszugehen, dass diese Instrumente ebenfalls zu hohen, jährlich wiederkehrenden Steuerausfällen führen werden, die aus heutiger Sicht noch nicht abgeschätzt werden können und in den Modellrechnungen „Auswirkungen der Umsetzung der USR III gemäss Vernehmlassungsvorlage für die Gemeinden des Kantons Zürich“ in Schlieren nicht berücksichtigt wurden. Die Schätzung des BAK Basel besteht aus individuellen Werten der Steuerausfälle für fünf überdurchschnittlich stark betroffene Gemeinden (Kloten, Opfikon, Wallisellen, Winterthur und Zürich). Für die übrigen Gemeinden wird lediglich von einem Rückgang der Gewinnsteuererträge der juristischen Personen von 25 % ausgegangen. Aufgrund der Unternehmensstruktur in Schlieren muss insbesondere aufgrund des Instruments „Abzug für Forschung und Entwicklung und der Ermässigung des Erfolgs von Patenten“ sowie der zinsbereinigten Gewinnsteuer mit einer Gewinnsteuerreduktion von 30 % gerechnet werden.

Der vorgeschlagene Kompensations-Mechanismus des Regierungsrates berücksichtigt lediglich den bereits heute geltenden Finanzausgleich. Es werden keine zusätzlichen Mittel durch den Kanton gesprochen. Die gesetzlichen Grundlagen sind unverändert. Im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs kommt es aufgrund der USR III zu weiteren Umverteilungen von ressourcenstarken zu ressourcenschwachen Gemeinden, ohne dass der Kanton zusätzliche Mittel bereitstellt oder diesen Ausgleich anderweitig entschädigt.

2.3. Änderungen der Auswirkungen

Die Vorlage des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 15. November 2016 begünstigt einseitig den Kantonshaushalt zulasten der Gemeindehaushalte. Die Verteilung der Lasten ist aus Sicht der Städte und Gemeinden nicht hinnehmbar. Um für Unternehmen eine attraktive und wettbewerbsfähige Steuerpolitik zu gewährleisten, müssen die Gemeinden mit dieser Vorlage einen überproportionalen Anteil leisten.

Den Gemeinden und Städten sind die Ausfälle deshalb mehrheitlich auszugleichen. Der Kanton wird aufgefordert, einen effektiven Mechanismus zu entwickeln, der als echte Gegenfinanzierung bzw. Kompensationsmassnahme greift. Ebenfalls ist in einer Modellrechnung aufzuzeigen, wie sich der NFA zu Gunsten des Kantons Zürich als indirekte Massnahme auswirkt (analog den Berechnungen zum kantonalen Finanzausgleich).

Eine konkrete Ausgestaltung des Instrumentariums kann beispielsweise darin liegen, dass der erhöhte Bundessteueranteil (4.2 %) voll zu Gunsten der Gemeinden ausfällt. Die Verteilung kann mit einer gesetzlichen Anpassung des kantonalen Finanzausgleichs (z.B. Erweiterung des Lastenausgleichs), mit der Übernahme oder der Finanzierung von Gemeindeaufgaben, mit Anpassungen von Kostenschlüsseln bei den Soziallasten oder auch mit dem Anteil an der direkten Bundessteuer im Verhältnis zu den Gewinnsteuern (einfache Staatssteuer) auf die Gemeinden erfolgen.

Der Stadtrat beschliesst:

1. Die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im kantonalen Recht (Kanton Zürich) gemäss Ermächtigungsbeschluss des Regierungsrates (Vernehmlassungsentwurf) wird abgelehnt.
2. Zur Vorlage des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 15. November 2016 wird im Sinne der Erwägungen Stellung genommen.
3. Mitteilung an (unter Beilage der Stellungnahme vom 12. Januar 2015 an den Städteverband)
 - Kantonales Steueramt, Geschäftsleitung, Postfach, 8090 Zürich
/ per Email an anita.walder@ksta.zh.ch
 - Kantonsrätinnen und Kantonsräte des Kantons Zürich
 - Gemeindepräsidentenverband Kanton Zürich, Postfach 2336, 8022 Zürich
 - Gemeindeamt des Kantons Zürich, Wilhelmstrasse 10, 8090 Zürich
 - Schweizerischer Städteverband, Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern
 - Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren, (KSFD), Monbijoustrasse 8. Postfach, 3001 Bern
 - Mitglieder der Geschäftsleitung
 - Archiv

Status: öffentlich

STADTRAT SCHLIEREN

Toni Brühlmann
Stadtpräsident

Ingrid Hieronymi
Stadtschreiberin