

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 3. Juli 2019

578.

Dringliche Schriftliche Anfrage der SP- und Grüne-Fraktionen betreffend Änderung des kantonalen Steuergesetzes im Rahmen der Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF), Schätzung der Steuerausfälle, der vorgesehenen Kompensationsmassnahmen für die Stadt und des möglichen Abflusses der Steuersenkungen ins Ausland sowie Beurteilung einer möglichen weiteren Senkung des kantonalen Gewinnsteuersatzes

Am 5. Juni 2019 reichten die SP- und Grüne-Fraktionen folgende dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/252, ein:

Am 1. September 2019 stimmt die Bevölkerung des Kantons Zürich über eine Änderung des kantonalen Steuergesetzes ab, welche – im Rahmen der Umsetzung der STAF – eine Senkung der Unternehmenssteuern sowie verschiedene Instrumente zur privilegierten Besteuerung von Unternehmen vorsieht.

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die Bevölkerung ihren Entscheid in Kenntnis der finanziellen Auswirkungen treffen kann. Deshalb bitten wir den Stadtrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat nach derzeitigem Wissenstand die Steuerausfälle für die Stadt Zürich infolge der Steuergesetzänderung in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023? Wir bitten um eine Aufschlüsselung der Steuerausfälle nach einzelnen Massnahmen (Reduktion Gewinnsteuersatz, Minderertrag Kapitalsteuern, Patentbox, Abzug Forschung/Entwicklung, zinsbereinigte Gewinnsteuer)?
2. Im Vorfeld der Abstimmung über die USR III war insbesondere die zinsbereinigte Gewinnsteuer umstritten, da eine Prognose der Steuerausfälle durch dieses Instrument als schwierig gilt. Kann der Stadtrat eine Schätzung vornehmen, welche Auswirkungen durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer (bzw. neu «Abzug für Eigenfinanzierung») entstehen, bzw. welche Auswirkungen es hätte, wenn der Kanton Zürich auf dieses Instrument verzichten würde?
3. Wie hoch werden unter dem Strich – unter Berücksichtigung von allen Faktoren wie insbesondere allen vorgesehenen Kompensationsmassnahmen – die Mindereinnahmen für die Stadt Zürich in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023 sein?
4. Viele Unternehmen sind teilweise in ausländischem Besitz, sodass ein Teil der Steuersenkungen beispielsweise als Dividenden ins Ausland abfliessen wird. Wie beurteilt der Stadtrat diesen Sachverhalt?
5. Wie stellt sich der Stadtrat zu der möglichen weiteren Senkung des kantonalen Gewinnsteuersatzes auf 6%?
6. Die nationale Vorlage, die am 19. Mai 2019 angenommen wurde, umfasst weit gefasste Instrumente, beispielsweise bei den Abzügen für Forschung und Entwicklung oder bei der Patentbox, und lässt den Kantonen grosse Freiräume. Der Kanton Zürich nutzt den möglichen Spielraum nun weitgehend aus. Wie beurteilt der Stadtrat die Umsetzung dieser neuen Steuerinstrumente?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Eine Steuerausfallberechnung aufgrund einer derart komplexen Änderung der gesetzlichen Grundlagen, wie sie die STAF vorgenommen hat und wie sie die kantonale Umsetzungsvorlage vorsieht, ist mit grossen Unsicherheiten behaftet. Über Geschwindigkeit und Umfang der Nutzung der neuen Instrumente durch die Unternehmen kann nur grob gemutmasst werden. Die Wirkung einer Tarifsenkung bei den Gewinnsteuern und die Änderungen bei der Besteuerung des Kapitals lassen sich hingegen relativ gut abschätzen. Ausgehend von den in der Finanzplanung vorgesehenen Steuereinnahmen bei den Juristischen Personen ergeben sich jedenfalls substantielle Mindereinnahmen für die Stadt Zürich.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie hoch schätzt der Stadtrat nach derzeitigem Wissenstand die Steuerausfälle für die Stadt Zürich infolge der Steuergesetzänderung in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023? Wir bitten um eine Aufschlüsselung der Steuerausfälle nach einzelnen Massnahmen (Reduktion Gewinnsteuersatz, Minderertrag Kapitalsteuern, Patentbox, Abzug Forschung/Entwicklung, zinsbereinigte Gewinnsteuer?»):

Der Stadtrat rechnet für das Jahr 2020 noch nicht mit grossen Mindereinnahmen. Die Bundesgesetzgebung wird zwar ab 1. Januar 2020 geändert, auf der kantonalen Ebene ist eine Tarifanpassung jedoch erst per 1. Januar 2021 vorgesehen. Wenn das Steueramt im Februar 2020 die provisorischen Rechnungen für die Steuerperiode 2020 verschickt, basieren diese auf der Umfrage bei den Grossunternehmen im August 2020. Da Anpassungen der Unternehmen an die neuen Steuergesetze sich mit einer zeitlichen Verzögerung von etwa einem Jahr zeigen, werden erst im Jahr 2021 nebst den sofort spürbaren Auswirkungen der Tarifsenkung die ersten Mindererträge aufgrund der neuen Instrumente fakturiert werden. Im Jahr 2022 werden zu den Mindererträgen der Steuerperiode 2022 die Korrekturen aus dem Jahr 2020 in Rechnung gestellt. Die Auswirkungen der Instrumente werden in diesem Jahr somit doppelt so hoch sein wie in den Folgejahren und wie im Rechnungsjahr 2020. Insgesamt schätzt der Stadtrat die Mindereinnahmen im Vergleich zur bisherigen Finanzplanung wie folgt:

Steuerertrag	Mindererträge 2021 in Mio. Fr.	Mindererträge 2022 in Mio. Fr.	Mindererträge 2023 in Mio. Fr.
Gewinnsteuern JP RJ			
<i>Gewinnsteuersatz JP</i>	7 %	7 %	7 %
Gewinnsteuern JP RJ	-96,9	-98,7	-101,2
Mehrertrag Wegfall Privilegien	30,0	30,0	30,0
Minderertrag Patentbox	-30,0	-30,0	-30,0
Minderertrag F/E	-45,0	-45,0	-45,0
Rundung	1,9	-0,3	-1,8
Total Gewinnsteuer	-140,0	-144,0	-148,0
Kapitalsteuern JP RJ			
Minderertrag	-15,0	-15,0	-15,0
Total Steuern JP laufendes Jahr	-155,0	-159,0	-163,0
Steuern Vorjahre JP			
Korrektur 2020 im 2022			
Mehrertrag Wegfall Privilegien		30,0	
Minderertrag Patentbox		-30,0	
Minderertrag F/E		-45,0	
Minderertrag Kapitalsteuer		-15,0	
Total Korrektur		-60,0	
Total Steuern JP	-155,0	-219,0	-163,0

Bei den Ausfällen aufgrund des F/E-Abzugs handelt es sich um eine grobe Schätzung, basierend auf dem Anteil des städtischen BIP an der gesamten Wirtschaftsleistung im Vergleich zu den gesamten Forschungsaufwendungen in der Schweiz.

Die Auswirkungen der Patentbox wurden mittels der Angaben in der Botschaft des Bundesrats zur USR III abgeschätzt.

Schliesslich wurden die Ausfälle bei den Kapitalsteuern aufgrund der Kapitalstruktur der grössten Unternehmen auf dem Platz Zürich bestimmt.

Zu Frage 2 («Im Vorfeld der Abstimmung über die USR III war insbesondere die zinsbereinigte Gewinnsteuer umstritten, da eine Prognose der Steuerausfälle durch dieses Instrument als schwierig gilt. Kann der Stadtrat eine Schätzung vornehmen, welche Auswirkungen durch die zinsbereinigte Gewinnsteuer (bzw. neu «Abzug für Eigenfinanzierung») entstehen, bzw. welche Auswirkungen es hätte, wenn der Kanton Zürich auf dieses Instrument verzichten würde?»):

Zu den Auswirkungen des Abzugs für Eigenfinanzierung sind keine belastbaren Untersuchungen vorhanden. Der Stadtrat geht aber aufgrund der vorgesehenen Eigenkapitalunterlegungssätze davon aus, dass hauptsächlich die wenigen bislang privilegiert besteuerten Unternehmen diesen neuen Abzug geltend machen können. Bei diesen handelt es sich um kleine Unternehmen mit einer geringen Anzahl an Mitarbeitenden. Mitnahmeeffekte von ordentlich besteuerten grossen Finanzinstituten sind eher nicht zu befürchten.

Zu Frage 3 («Wie hoch werden unter dem Strich – unter Berücksichtigung von allen Faktoren wie insbesondere allen vorgesehenen Kompensationsmassnahmen – die Mindereinnahmen für die Stadt Zürich in den Jahren 2020, 2021, 2022 und 2023 sein?»):

Aufgrund der vom Stimmvolk am 19. Mai 2019 mit 66,4 Prozent angenommenen Bundesvorlage STAF werden ab 2020 0,15 Prozent höhere Arbeitgeberbeiträge an die AHV/IV fällig. Unabhängig von der kantonalen Umsetzung hat dies in der Stadt ab 2020 einen jährlichen Mehraufwand von 3,4 Mio. Fr. zur Folge.

Falls das Zürcher Stimmvolk in der kantonalen Volksabstimmung vom 1. September 2019 die Änderung des Steuergesetzes annimmt (und der Kanton auf den angedachten 2. Umsetzungsschritt per 2023 verzichtet), werden sich für die Stadt Zürich neben den Steuerausfällen (vgl. Frage 1) voraussichtlich die folgenden finanziellen Auswirkungen ergeben:

- Aufgrund des reduzierten Steuerertrags bei den juristischen Personen sinkt die relative Steuerkraft. Weil dies in Zürich viel stärker wirkt als im Restkanton, werden der Stadt Zürich im kantonalen Finanzausgleich automatisch weniger Ressourcen abgeschöpft. Das Ausmass ist schwierig zu schätzen, da die Entlastung massgeblich von der ungewissen relativen Steuerkraft im Kantonsmittel abhängt. Bei seiner Prognose der SV17-Auswirkungen hatte der Kanton für die Stadt Zürich mit einer Entlastung beim Ressourcen ausgleich von 60,8 Mio. Fr. oder 39,2 Prozent der erwarteten Steuerausfälle von 155,0 Mio. Fr. gerechnet. Wendet man denselben Entlastungsanteil für die vom städtischen Steueramt geschätzten Steuerausfälle an, ergibt sich bei der Ressourcenabschöpfung eine Entlastung von 60,8 Mio. Fr. (2021), 85,9 Mio. Fr. (2022) bzw. 63,9 Mio. Fr. (2023).
- Der auf vier Jahre befristete Kantonsbeitrag an (vom Steuerausfall bei den juristischen Personen) besonders betroffene Gemeinden beträgt für Zürich beim ersten Umsetzungsschritt jährlich 13,4 Mio. Fr.; diese Kompensation wirkt ab 2021.
- Als dauerhafte Kompensation wirkt der von 44 Prozent auf 50 Prozent erhöhte Kantonsbeitrag an die Zusatzleistungen zur AHV/IV. Dieser bringt ab 2021 jährlich rund 23,8 Mio. Fr. Mehrertrag (aufgrund der höheren Zusatzleistungen um 1,8 Mio. Fr. mehr als vom Kanton geschätzt).

Insgesamt erwartet die Stadt per Juni 2019 ungefähr folgende finanzielle Auswirkungen der STAF-Umsetzung (zuhinterst die Prognosen des Kantons zu den SV17-Auswirkungen):

Erwartete STAF-Auswirkungen in Mio. Fr.	2020	2021	2022	2023	Kt.
Um 0,15 % erhöhte Arbeitgeberbeiträge AHV/IV	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4	
Ausfall Gewinn- und Kapitalsteuern JP		-155,0	-216,0	-163,0	-155,0
Automatisch reduzierte Ressourcenabschöpfung		+60,8	+85,9	+63,9	+60,8
Befristeter Beitrag an besonders betroffene Gnd.		+13,4	+13,4	+13,4	+13,4
Von 44 % auf 50 % erhöhter Kantonsbeitrag ZL		+23,8	+23,8	+23,8	+22,0
Total (– = Ergebnisverschlechterung)	-3,4	-60,4	-99,3	-65,3	-58,8

Bei neuen Erkenntnissen namentlich zum städtischen Steuerertrag, zur relativen Steuerkraft im Kantonsmittel ohne Stadt Zürich oder zu weiteren Faktoren sind diese Berechnungen zu aktualisieren.

Zu Frage 4 («Viele Unternehmen sind teilweise in ausländischem Besitz, sodass ein Teil der Steuersenkungen beispielsweise als Dividenden ins Ausland abfliessen wird. Wie beurteilt der Stadtrat diesen Sachverhalt?»):

Mehrere in der Schweizer Presse (u. a. NZZ, NZZ am Sonntag) publizierte Untersuchungen zeigen, dass in der Schweiz über 60 Prozent der Aktien von (Gross)-Konzernen in ausländischem Besitz sind. Eine summarische Prüfung der grössten Unternehmen mit Sitz in der Stadt Zürich lässt diese Einschätzung als realistisch erscheinen.

Aufgrund der Überversorgung der Märkte mit Liquidität und des Umstands, dass hohe Dividendenzahlungen und Programme zum Rückkauf von Aktien getätigt werden, ist davon auszugehen, dass die (geplanten) Steuersenkungen vor allem in Dividendenausschüttungen und Aktienrückkäufe fließen werden. Davon wird das Aktionariat profitieren. Die geplanten Steuersenkungen werden somit bei den Grosskonzernen in der Stadt Zürich, die rund 50 Prozent des Gewinnsteueraufkommens erbringen, zu einem grossen Teil ausländischen Aktionärinnen und Aktionären zugutekommen.

Zu Frage 5 («Wie stellt sich der Stadtrat zu der möglichen weiteren Senkung des kantonalen Gewinnsteuersatzes auf 6%?»):

Da der Kanton Zürich eine maximale Umsetzung der Instrumente der STAF vorsieht, sollte nach Ansicht des Stadtrats zunächst beobachtet werden, wie viele Unternehmen die neuen Instrumente tatsächlich nutzen und damit von einer deutlich tieferen Steuerbelastung profitieren werden. Dies ist entscheidend für die Beurteilung der Tragbarkeit einer weiteren Senkung des Steuersatzes. Dabei müsste auch eine erneute Anpassung der Instrumente in Betracht gezogen werden. Der Stadtrat wird sich in den nächsten vier Jahren ein Bild von den Auswirkungen der STAF-Vorlage und der vorgesehenen Umsetzung im Kanton Zürich machen, bevor er zu einer weiteren Steuersatzsenkung Stellung nehmen kann.

Zu Frage 6 («Die nationale Vorlage, die am 19. Mai 2019 angenommen wurde, umfasst weit gefasste Instrumente, beispielsweise bei den Abzügen für Forschung und Entwicklung oder bei der Patentbox, und lässt den Kantonen grosse Freiräume. Der Kanton Zürich nutzt den möglichen Spielraum nun weitgehend aus. Wie beurteilt der Stadtrat die Umsetzung dieser neuen Steuerinstrumente?»):

Die kantonale Umsetzungsstrategie trifft die Stadt Zürich in absoluten Zahlen am härtesten von allen Gemeinden des Kantons, da hier über 60 Prozent der Gewinnsteuern im Kanton Zürich anfallen. Eine allgemeine Senkung des Gewinnsteuersatzes bewirkt zunächst massive Mitnahmeeffekte bei den bislang ordentlich besteuerten Juristischen Personen.

Mit den gewählten Instrumenten wird versucht, die Forschungstätigkeit, aber auch den Finanzplatz gezielt zu stärken. Angesichts der breiten Definition von «Forschung und Entwicklung» (vergleiche hierzu Art. 2 Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation [SR 420.1]) und insbesondere angesichts des sehr weit gehenden Begriffs der wissenschaftsbasierten Innovation sind die Mitnahmeeffekte sehr genau zu beobachten. Gleiches gilt für die Patentbox, da Mitnahmeeffekte insbesondere im ICT-Bereich nicht auszuschliessen sind.

Die vom Kanton Zürich gewählte Strategie der maximalen Entlastung wird nach Ansicht des Stadtrats vor allem durch den Druck aus Tiefsteuerkantonen getrieben.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti