

Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2023

5939

Steuergesetz (StG)

(Änderung vom : Schritt 2 der Steuervorlage 17)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. November 2023,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 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 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

c. Teilbesteuerung der Einkünfte aus Beteiligungen des Geschäftsvermögens

Abs. 2 unverändert.

§ 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 60 Prozent steuerbar, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10 Prozent des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen.

4. Bewegliches Vermögen
a. Allgemein

Abs. 3–8 unverändert.

§ 71. Die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften beträgt 6 Prozent des steuerbaren Gewinns.

II. Steuerberechnung
1. Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Unterstützung besonders betroffener Gemeinden

¹ Der Kanton unterstützt die von der Änderung von § 71 besonders betroffenen politischen Gemeinden im Jahr des Inkrafttretens dieser Änderung und im darauf folgenden Jahr mit jährlich insgesamt 20 Millionen Franken.

² Als besonders betroffen gelten Gemeinden, deren Erträge aus Gewinn- und Kapitalsteuern mehr als 20 Prozent der gesamten Erträge aus Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern ausmachen und die für das betreffende Jahr keine Steuerfussenkung beschlossen haben.

³ Die Aufteilung der gesamten Unterstützungsleistung des Kantons auf die besonders betroffenen Gemeinden erfolgt im Verhältnis der Erträge aus den Gewinn- und Kapitalsteuern dieser Gemeinden.

⁴ Schulgemeinden haben gegenüber politischen Gemeinden nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinde zum Gesamtsteuerfuss der Gemeinde Anspruch auf einen Anteil an der Unterstützungsleistung.

⁵ Massgebend für die Ermittlung der besonders betroffenen Gemeinden sind die durchschnittlichen Staatssteuererträge gemäss den Steuerabrechnungen (Jahresabrechnungen und Solländerungs- und Restanzenabrechnungen) der drei Jahre vor dem betreffenden Jahr. Für die Aufteilung der gesamten Unterstützungsleistung auf die besonders betroffenen Gemeinden werden die so ermittelten Erträge aus Gewinn- und Kapitalsteuern mit dem Steuerfuss im betreffenden Jahr multipliziert.

⁶ Der Kanton überweist die Unterstützungsleistung den besonders betroffenen Gemeinden per Ende November des betreffenden Jahres.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem obligatorischen Referendum.

III. Diese Gesetzesänderung tritt am 1. Januar 2025 in Kraft.

Bericht

1. Gegenstand der Gesetzesvorlage

Mit einer Anpassung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) soll der bereits in der Vorlage 5495 vorgesehene zweite Schritt der Steuervorlage 17 umgesetzt werden. Dazu soll einerseits der einfache Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von heute 7% auf neu 6% des steuerbaren Gewinns gesenkt werden. Andererseits soll die Teilbesteuerung von Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen von heute 50% auf neu 60% erhöht werden.

2. Ausgangslage

2.1 Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung

Am 28. September 2018 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) verabschiedet. Die STAF ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Mit der STAF wurden die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften abgeschafft, da sie nicht mehr in Einklang mit den internationalen Standards zur Unternehmensbesteuerung standen. Zur Aufrechterhaltung von attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen für mobile, wertschöpfungs- und gewinnintensive Unternehmen und zur Sicherung des Steuersubstrates aus der Unternehmensbesteuerung wurden in der STAF gezielte und international anerkannte steuerliche Ersatzmassnahmen vorgesehen. In welchem Umfang diese Ersatzmassnahmen zur Anwendung kommen, ist durch die Kantone in ihren Steuergesetzen festzulegen.

2.2 Kantonale Umsetzung der STAF / Steuervorlage 17

Mit der Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019 (Steuervorlage 17; Vorlage 5495) hat der Kanton Zürich die Vorgaben der STAF in sein kantonales Recht umgesetzt. Dazu wurden einerseits die in der STAF vorgesehenen Ersatzmassnahmen im höchstmöglichen Umfang mit Wirkung ab 1. Januar 2020 in das kantonale Steuergesetz aufgenommen:

- Abzug für Forschung und Entwicklung: Unternehmen können für ihren im Inland angefallenen Forschungs- und Entwicklungsaufwand einen Zusatzabzug von 50% des tatsächlich angefallenen Aufwandes geltend machen.
- Abzug für Patentverwertung (Patentbox): Auf dem Teil des Reingewinns, der auf Patente und vergleichbare Rechte entfällt, können Unternehmen einen Abzug von 90% geltend machen.
- Abzug für Eigenfinanzierung: Auf dem Teil des Eigenkapitals, der für die Geschäftstätigkeit langfristig nicht benötigt wird, kann ein Zinsabzug geltend gemacht werden. Dieses Eigenkapital könnte leicht durch Fremdkapital ersetzt werden und wird deshalb steuerlich gleich wie Fremdkapital behandelt.
- Entlastungsbegrenzung: Die maximale steuerliche Entlastung durch die Abzüge für Forschung und Entwicklung, Patentverwertung und Eigenfinanzierung darf nicht höher als 70% sein. Mindestens 30% des Gewinnes werden somit besteuert.
- Ermässigung bei der Kapitalsteuer: Für Eigenkapital, das auf Beteiligungen, Patente und Konzerndarlehen entfällt, kann bei der Kapitalsteuer ein Abzug von 90% geltend gemacht werden.

Andererseits wurde mit Wirkung ab 1. Januar 2021 eine moderate Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8% auf 7% (einfache Staatssteuer) vorgenommen. Damit sank die Gesamtbelastung von 21,1% auf 19,7% (Gesamtbelastung durch die direkte Bundessteuer und die Staats- und Gemeindesteuern in der Stadt Zürich, berechnet auf dem Gewinn nach Abzug der Steuern). Bereits in der Vorlage 5495 war vorgesehen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat nach dem Inkrafttreten der Vorlage eine weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes um 1% beantragen wird. Auch war darin vorgesehen, dass bei einer weiteren Senkung des Gewinnsteuersatzes die Teilbesteuerung von qualifizierten Dividenden von 50% auf 60% erhöht wird.

2.3 Anhörung der Gemeinden zu Schritt 2 der Steuervorlage 17

Am 21. Juli 2023 hat die Finanzdirektion die politischen Gemeinden des Kantons eingeladen, sich im Rahmen einer schriftlichen Anhörung zu Schritt 2 der Steuervorlage 17 zu äussern. Die Anhörungsfrist wurde auf Ersuchen des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) vom 15. September bis zum 21. Oktober 2023 erstreckt.

Bis zum 27. Oktober 2023 haben sich 33 Gemeinden zur Vorlage geäußert. Davon befürworteten 22 Gemeinden und der GPV sowohl die Gewinnsteuersatzsenkung als auch die Erhöhung der Dividendenbesteuerung. Zwei Gemeinden befürworteten nur die Gewinnsteuersatzsenkung, lehnen aber die Erhöhung der Dividendenbesteuerung ab. Der

GPV und 13 Gemeinden machen ihre Zustimmung davon abhängig, dass für die am stärksten betroffenen Gemeinden flankierende Massnahmen getroffen werden und dass die finanziellen Auswirkungen transparenter dargelegt werden.

Drei Gemeinden, darunter die Städte Zürich und Winterthur, lehnen die Vorlage aufgrund der zu erwartenden Steuerausfälle ab. In diesem Sinn hat sich auch die evangelisch-reformierte Kirchgemeinde der Stadt Zürich geäussert.

Sechs Gemeinden haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

3. Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% (Änderung von § 71 StG)

Der einfache Gewinnsteuersatz beträgt seit dem 1. Januar 2021 7% (§ 71 StG). Nachfolgend wird erläutert, aus welchen Gründen eine Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes auf 6% angezeigt ist.

3.1 Strategie des Kantons Zürich

Die Unternehmenssteuererträge sind für den Kanton Zürich und seine Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle. Gemäss den Jahresabschlüssen 2020–2022 betragen die Steuererträge der juristischen Personen allein für den Kanton (Staatssteuer, ohne Anteil an der direkten Bundessteuer) durchschnittlich 1,2 Mrd. Franken. Dies entspricht rund 16% der gesamten Steuererträge des Kantons. Mit dem Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer entfallen rund 20% der Steuererträge des Kantons auf die juristischen Personen. Für die Gemeinden sind die Erträge der juristischen Personen ebenfalls von grosser Bedeutung, wobei die Bedeutung von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ist.

Aufgrund des bedeutenden Anteils der Steuererträge der juristischen Personen an den gesamten Steuererträgen des Kantons möchte der Regierungsrat dieses Steuersubstrat erhalten. Gemäss Legislaturziel 9 der Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (vgl. RRB Nr. 871/2023) soll der Kanton Zürich steuerlich attraktiv sein. Für den Standort Zürich ist es zentral, die besteuerbare Wertschöpfung und damit das Steuersubstrat zu erhalten und auszubauen. Im Zentrum stehen dabei die Gewinne juristischer Personen. Gemäss Massnahme RRZ 9a soll die Attraktivität des Kantons für Unternehmen durch eine weitere Senkung der Gewinnsteuern erhalten werden.

Neben den bereits im ersten Schritt der Steuervorlage 17 ergriffenen Massnahmen verwirklicht die mit dem zweiten Schritt der Steuervorlage 17 vorgesehene weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes diese

Strategie. Mit einer Gewinnsteuersenkung soll nämlich das Steuersubstrat erhalten werden, indem Wegzüge von Unternehmen, Funktionsverlagerungen oder Gewinnverschiebungen verhindert oder Unternehmen dazu bewegt werden, sich mit Blick auf die insgesamt vorteilhaften Rahmenbedingungen im Kanton Zürich niederzulassen (vgl. Vorlage 5495, Ziff. 3.2).

Mit einem tieferen Gewinnsteuersatz kann zudem ein breiteres Steuersubstrat gesichert werden. Mit einem breiteren Steuersubstrat werden die prozentual etwas tieferen Gewinnsteuern von einer grösseren Anzahl Unternehmen erhoben. Ein solches Steuersubstrat ist stabiler und nachhaltiger als ein von weniger steuerpflichtigen Gesellschaften bei höherem Gewinnsteuersatz erhobenes Steuersubstrat. Damit verringert sich auch die finanzielle Abhängigkeit von einzelnen steuerpflichtigen Unternehmen.

3.2 Position im interkantonalen Steuerwettbewerb

Die Umsetzung der STAF hat in den Kantonen auf breiter Basis zu tieferen Gewinnsteuersätzen geführt. Verschiedene Kantone, darunter die Wirtschaftszentren Basel-Stadt, Genf und Waadt, haben ihre Gewinnsteuersätze sogar massiv gesenkt. Die nachfolgende Grafik zeigt, dass die Gewinn- und Kapitalsteuerbelastung im Kanton Zürich deutlich weniger gesunken ist als in den anderen Wirtschaftszentren Basel-Stadt, Genf und Waadt und dass sie heute deutlich höher ist als in sämtlichen Nachbarkantonen und den anderen Wirtschaftszentren.

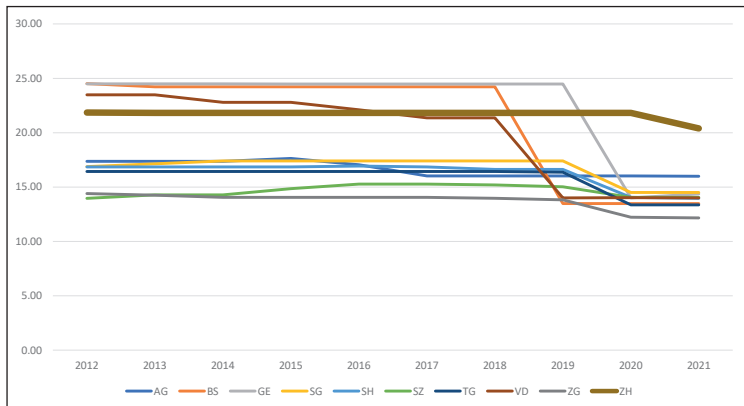


Abbildung 1: Reingewinn- und Kapitalbelastung in Prozenten des Reingewinns (vor Abzug der Steuern, bei Kapital und Reserven von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20%) in den Kantonshauptorten des Kantons Zürich, seiner Nachbarkantone und der Wirtschaftszentren Basel-Stadt, Genf und Waadt in den Jahren 2012–2021. Belastung

von Aktiengesellschaften durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie direkte Bundessteuer in den Kantonshauptorten. Die Steuerentlastungen aufgrund der STAF-Ermässigungen sind hier nicht berücksichtigt (Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV]).

Durch diese Entwicklung hat sich auch die Rangierung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb stetig verschlechtert. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Rangentwicklung in den letzten zehn Jahren. Während der Kanton Zürich auf den letzten Platz abgerutscht ist, haben sich die konkurrierenden Wirtschaftsstandorte Basel-Stadt, Genf und Waadt deutlich nach vorn geschoben.

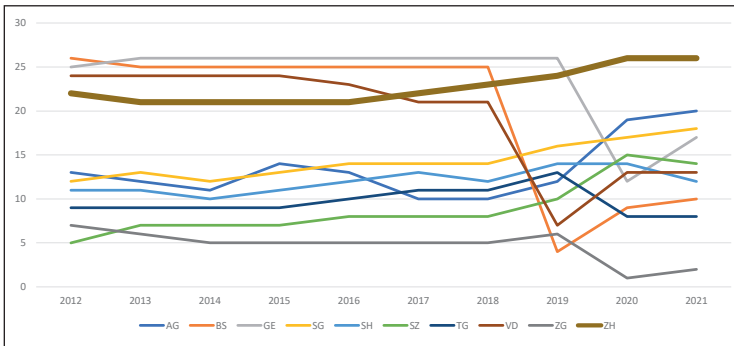


Abbildung 2: Rangierung im interkantonalen Steuerwettbewerb (Kantonshauptorte des Kantons Zürich, seiner Nachbarkantone und der Wirtschaftsstandorte Basel-Stadt, Genf und Waadt) in den Jahren 2012–2021. Rangierung bezogen auf die Reingewinn- und Kapitalbelastung bei Kapital und Reserven von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20%. Die Steuerentlastungen aufgrund der STAF-Ermässigungen sind hier nicht berücksichtigt (Quelle: BAK-Steuerbelastungsmonitore 2013–2022).

Im Vergleich mit sämtlichen Kantonen ergibt sich gemäss dem Steuerbelastungsmonitor 2022 die folgende Situation:

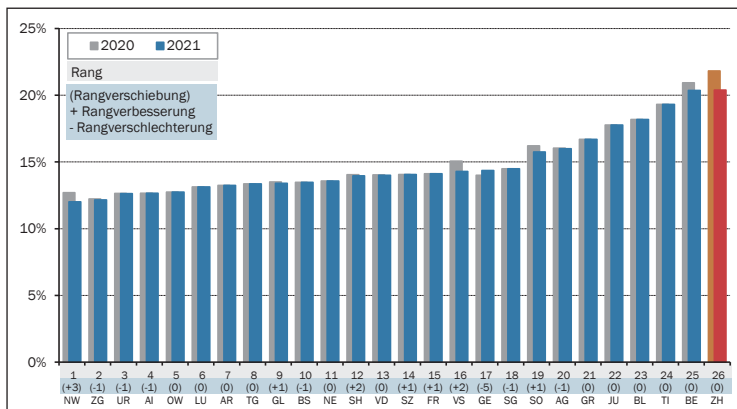


Abbildung 3: Reingewinn- und Kapitalbelastung in Prozenten des Reingewinns (vor Abzug der Steuern, bei Kapital und Reserven von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20%). Belastung von Aktiengesellschaften durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern sowie direkte Bundessteuer in den Kantonshauptorten. Die Steuerentlastungen aufgrund der STAF-Ermässigungen sind hier nicht berücksichtigt (Quellen: ESTV; BAK Economics, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2022, Abb. 3.1).

Der Kanton Zürich befindet sich im interkantonalen Vergleich damit auf dem letzten Platz und weist die höchste ordentliche Reingewinn- und Kapitalbelastung aller Kantone aus. Im längerfristigen Vergleich ist der Kanton Zürich seit 2006 um 13 Plätze nach hinten gerutscht und bildet seit 2020 das Schlusslicht im interkantonalen Vergleich. Auch gemäss dem BAK Taxation Index liegt der Kanton Zürich gemeinsam mit dem Kanton Bern am Schluss der Rangliste (BAK Economics, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2022, Ziff. 3.2 und Abb. 3.2).

Aufgrund dieser schlechten Positionierung im interkantonalen Vergleich der ordentlichen Steuerbelastung von juristischen Personen drängt sich die Umsetzung der im Rahmen der Steuervorlage 17 bereits vorgesehenen Gewinnsteuersenkung auf. Eine Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% ist im Vergleich zu anderen Kantonen als moderat zu bezeichnen. Zusammen mit der Senkung des ersten Schrittes der Steuervorlage 17 führt sie zu einer Senkung der einfachen Gewinnsteuer um 25% (Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von ursprünglich 8% auf 6%). Basel-Stadt, Genf und Waadt haben ihre ordentlichen Gewinnsteuersätze im Rahmen der STAF-Umsetzung deutlich stärker gesenkt, Basel-Stadt um 68%, Genf um 67% und Waadt

um 61%. Selbst der Kanton St. Gallen, der schon vor der STAF eine deutlich tiefere Gewinnsteuerbelastung als der Kanton Zürich kannte, hat seinen Gewinnsteuersatz im Rahmen der STAF um 25% gesenkt.

Die vorliegend beantragte Steuersatzsenkung führt zwar nur zu einer geringen Verbesserung im Ranking, setzt aber ein wichtiges Zeichen im Steuerwettbewerb und verringert den Abstand zu den anderen Kantonen. Unter Berücksichtigung der weiteren wichtigen nichtfiskalischen Standortvorteile kann der Kanton Zürich damit seine Standortattraktivität erhalten.

Der Vollständigkeit halber ist hier noch auf die Wirkung der bereits umgesetzten STAF-Massnahmen auf die Steuerbelastung einzugehen. Die in Abbildung 3 dargestellte Steuerbelastung bezieht sich auf die Gewinn- und Kapitalsteuersätze ohne Berücksichtigung der kantonalen STAF-Ermässigungen (Zusatzabzug für Forschungs- und Entwicklungsaufwand; Patentbox; Abzug auf Eigenfinanzierung). Je nach Geschäftsbereich und Finanzierung der Unternehmen sowie der Wirkung der STAF-Ermässigungen können sich im Einzelfall spürbare Senkungen der Steuerbelastung ergeben. So kann die Steuerbelastung im Kantonshauptort Zürich, bezogen auf den Reingewinn vor Abzug des Steueraufwandes, bei dem seit 1. Januar 2021 geltenden Gewinnsteuersatz von 7% von 19,7% auf bis zu 11,75% sinken, wenn die STAF-Ermässigungen vollständig ausgeschöpft werden können. Für Unternehmen, welche STAF-Ermässigungen in Anspruch nehmen können, ist der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich damit konkurrenzfähig (BAK Economics, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2022, Ziff. 3.1). Die vorliegende Steuersatzsenkung ist somit vorab für Unternehmen wichtig, die keine oder nur geringe STAF-Ermässigungen in Anspruch nehmen können.

Berücksichtigt man die STAF-Instrumente zur Förderung von Forschung und Entwicklung, ergibt sich die folgende Darstellung der Steuerbelastung in den Kantonen:

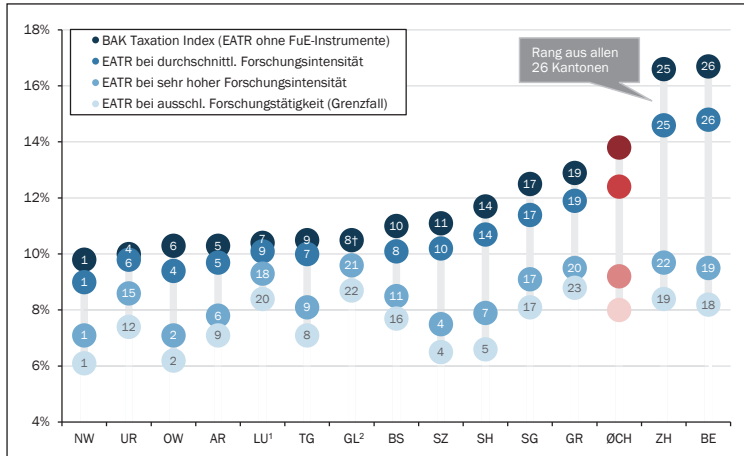


Abbildung 4: EATR-Steuerbelastung (tatsächliche Durchschnittssteuerbelastung) für Unternehmen bei Nutzung der STAF-Instrumente für Forschung und Entwicklung. Die Berechnungen wurden für alle Kantone durchgeführt. In der Abbildung sind jedoch nur am BAK Taxation Index beteiligte Kantone sowie der BIP-gewichtete Durchschnitt über alle 26 Kantone ausgewiesen. Abgebildet ist die EATR-Steuerbelastung (d. h. die tatsächliche Durchschnittssteuerbelastung), Stand 2022, für verschiedene Investitions- bzw. Unternehmenstypen in den Kantonshauptorten in %.

¹ Im Kanton Luzern beträgt die Entlastungsbegrenzung 70%, falls ein altrechtlicher Step-up vorliegt, und 20%, falls kein altrechtlicher Step-up vorliegt; hier wurde der zweite Fall berechnet.

² Im Kanton Glarus ist die EATR-Steuerbelastung ohne FuE-Instrumente und bei durchschnittlicher Forschungsintensität dieselbe. Daher ist die Bubble für die EATR bei durchschnittlicher Forschungsintensität (Rang 11) im Chart nicht sichtbar.

(Quelle: BAK Economics, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2022, Abb. 3.3)

Im interkantonalen Vergleich verbessert sich die Position des Kantons Zürich für Unternehmen mit einer sehr hohen Forschungsintensität auf den 22. Rang. Für Unternehmen mit ausschliesslicher Forschungstätigkeit belegt der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich den 19. Rang.

3.3 Zu- und Wegzüge von juristischen Personen

Auch ein Vergleich der Zu- und Wegzüge von juristischen Personen führt zum Schluss, dass eine Gewinnsteuersenkung angezeigt ist. Eine Auswertung des Steueramtes zur Anzahl der Zu- und Wegzüge in den Jahren 2018–2022 ergibt das folgende Bild:

| Jahr | Zuzüge | Wegzüge | Differenz |
|------|--------|---------|-----------|
| 2018 | 873 | 1046 | -173 |
| 2019 | 985 | 1035 | -50 |
| 2020 | 1076 | 1190 | -114 |
| 2021 | 1106 | 1311 | -205 |
| 2022 | 1109 | 1146 | -37 |

Abbildung 5: Gesamtzahl der Zu- und Wegzüge von steuerpflichtigen juristischen Personen im Kanton Zürich in den Jahren 2018–2022

Die Auswertung des Steueramtes zeigt, dass in den letzten fünf Jahren jeweils mehr juristische Personen aus dem Kanton Zürich wegzugezogen sind. Aufgrund von Neugründungen ist die gesamte Anzahl der steuerpflichtigen juristischen Personen im Zeitraum von 2018 bis 2022 dennoch von rund 85 000 auf rund 96 000 gestiegen.

3.4 Funktions- und Personalverlagerungen aus dem Kanton Zürich

Neben den Wegzügen fanden gemäss den Feststellungen des Steueramtes zudem bei mehreren Konzernen bedeutende Funktions- und Personalverlagerungen und damit einhergehend Gewinnverschiebungen aus dem Kanton Zürich in steuergünstige Nachbarkantone statt. Solche Funktions- und Personalverlagerungen sind auch bei etablierten Unternehmen festzustellen, die schon während Jahrzehnten ihren Sitz oder eine bedeutende Geschäftstätigkeit im Kanton Zürich aufweisen. Solche Verlagerungen fliessen nicht in die Wegzugsstatistik ein, da der Sitz oder eine Betriebsstätte im Kanton Zürich verbleiben. Die Verlagerungen führen aber dazu, dass im Kanton Zürich weniger und an anderen Standorten mehr steuerbarer Gewinn anfällt. Auch aufgrund von solchen Funktions- und Personalverlagerungen verlieren der Kanton Zürich und seine Städte und Gemeinden Steuersubstrat juristischer Personen. Diese Entwicklungen zeigen ebenfalls auf, dass der Kanton Zürich seine Position im interkantonalen Steuerwettbewerb mit einer Senkung der Gewinnsteuer verbessern sollte.

3.5 Entwicklung des Ressourcenindex

Die Auswirkungen der STAF auf den Ressourcenausgleich werden zurzeit vom Bund im Rahmen des Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs 2020–2025 evaluiert. Es liegen derzeit noch keine Ergebnisse vor. Voraussichtlich wird der Bundesrat den Wirksamkeitsbericht im März 2024 verabschieden. Die im Rahmen der Umsetzung der STAF eingeführte tiefere Gewichtung der Unternehmensgewinne wird in den Jahren 2024, 2025 und 2026 stufenweise zunehmend eintreten. Ihr Effekt lässt sich derzeit noch nicht genau beziffern. Da die Unternehmensgewinne nur ein Teil des Ressourcenpotenzials des Kantons sind, werden auch weitere Einflussfaktoren die Entwicklung der Ressourcenausgleichszahlungen beeinflussen.

Gemäss der neusten Erhebung der Grundlagen für den nationalen Finanzausgleich (Eidgenössische Finanzverwaltung, Finanzausgleich 2024 zwischen Bund und Kantonen, Bericht für die Stellungnahme der Kantone, Juni 2023) ist der Ressourcenindex gegenüber dem Vorjahr in 17 Kantonen angestiegen, am stärksten in den Kantonen Schwyz (+4.1 Indexpunkte), Graubünden (+3.3 Indexpunkte) und Appenzell Innerrhoden (+3.0 Indexpunkte). Demgegenüber ist der Index des Kantons Zürich von 123.1 auf 121.2 Indexpunkte zurückgegangen. Der Kanton Zürich weist mit einem Minus von 1.9 Indexpunkten einen der grössten Rückgänge aus. Die Nettoausgleichszahlungen des Kantons Zürich vermindern sich dadurch um rund 35 Mio. Franken.

Der Ressourcenindex zeigt die steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen eines Kantons im Vergleich zu allen anderen Kantonen. Veränderungen widerspiegeln somit die Entwicklung des Steuersubstrates im Vergleich zu den anderen Kantonen, jeweils bezogen auf eine vier bis sechs Jahre zurückliegende Dreijahresperiode. Wie die folgende Grafik veranschaulicht, stieg der Ressourcenindex in konkurrierenden Kantonen, so in den Nachbarkantonen Zug und Schaffhausen oder im städtischen Kanton Basel-Stadt, an. Demgegenüber stagnierte der Index des Kantons Zürich in den vergangenen Jahren oder ging gar zurück. Die Abnahme des neusten Ressourcenindex ist zu einem grossen Teil eine Folge der Anpassungen bei der Berechnung des massgebenden Gewinns der juristischen Personen im Rahmen der Umsetzung der STAF. Die Stagnation bzw. der Rückgang weisen jedoch auch auf eine Abnahme der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Kantons Zürich im Vergleich zu den anderen Kantonen hin. Auch mit Blick auf diese Entwicklung ist es angezeigt, dass der Kanton Zürich durch eine Gewinnsteuersenkung seine Attraktivität stärkt.

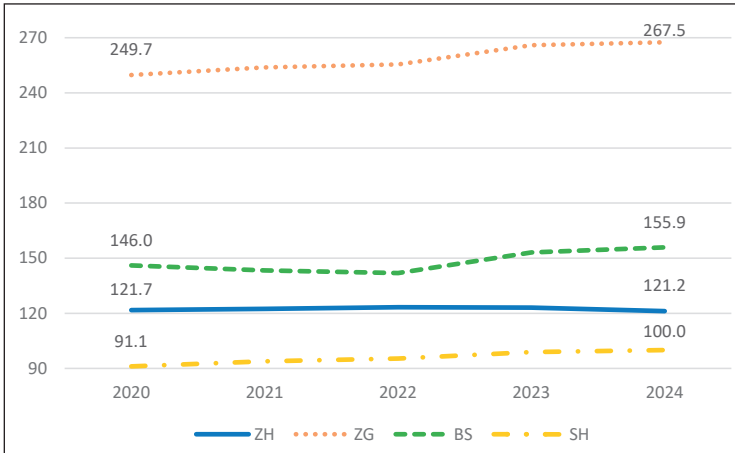


Abbildung 6: Entwicklung des Ressourcenindex in ausgewählten Kantonen 2020–2024

Die Wahrnehmung von Wohlstand beruht insbesondere auf dem Vergleich mit ähnlichen oder benachbarten Gebietskörperschaften. Es ist deshalb sinnvoll, dass der Kanton Zürich ebenfalls eine positive Dynamik in der Entwicklung seines Ressourcenindex und eine im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittliche Verbesserung seiner steuerlichen Ressourcen anstrebt.

3.6 Wirkung der STAF-Massnahmen

Wie in Ziff. 3.2 ausgeführt, ergibt sich bei voller Ausnutzung der STAF-Massnahmen eine deutlich tiefere Steuerbelastung. Es fragt sich somit, wie viele Unternehmen im Kanton Zürich die STAF-Massnahmen tatsächlich in Anspruch nehmen. Eine Auswertung der für die Steuerperiode 2020 bis heute vorliegenden Daten gibt dazu das folgende Bild:

Den Abzug für Patentverwertung (Patentbox) haben lediglich rund zehn Unternehmen geltend gemacht. Insgesamt wurden damit Abzüge für Patentverwertung von rund 64 Mio. Franken geltend gemacht. Aufgrund der Entlastungsbegrenzung können davon allerdings nur rund 54 Mio. Franken tatsächlich in Abzug gebracht werden.

Den Zusatzabzug für Forschung und Entwicklung haben mindestens 150 Unternehmen geltend gemacht. Insgesamt wurden Zusatzabzüge für Forschung und Entwicklung von mindestens 490 Mio. Fran-

ken geltend gemacht. Davon entfallen rund 400 Mio. Franken auf 15 Unternehmen. Aufgrund der Entlastungsbegrenzung werden diese Unternehmen allerdings tatsächlich höchstens rund 350 Mio. Franken abziehen können.

Da es sich um teilweise provisorische Zahlen handelt, ist es möglich, dass die definitiv gewährten Abzüge tiefer sein werden und dass darin noch nicht alle Unternehmen erfasst sind.

Zum Abzug für Eigenfinanzierung und zur Ermässigung des steuerbaren Eigenkapitals liegen keine Auswertungen vor.

Insgesamt zeigt die Auswertung, dass bisher nur verhältnismässig wenige Unternehmen (rund 160 von 91 000 im Jahr 2020) die Abzüge für Forschung und Entwicklung und für Patentverwertung geltend machen. Allerdings ist zu erwarten, dass die Zahl der Unternehmen, die diese Abzüge geltend machen, in künftigen Steuerperioden zunehmen wird. So ist es möglich, dass bestimmte Unternehmen den Abzug für Patentverwertung noch nicht geltend gemacht haben, dies insbesondere dann, wenn der Betrag für den Einkauf in die Patentbox für das Unternehmen derzeit noch höher ist als der mögliche Abzug (siehe dazu Vorlage 5495, Ziff. 4.3). Weiter ist es möglich, dass Unternehmen, die noch von den Übergangsregelungen der STAF profitieren, solche Abzüge erst in künftigen Steuerperioden geltend machen werden.

Weiter ist davon auszugehen, dass der Abzug für Eigenfinanzierung im Jahr 2020 nur von wenigen Unternehmen geltend gemacht werden konnte. Aufgrund der Negativzinsen kam dieser nur im Konzernverhältnis zum Tragen (vgl. § 65b Abs. 4 StG).

Für die grosse Mehrzahl der Unternehmen, die von den STAF-Massnahmen nicht profitieren, ist somit allein der ordentliche Gewinnersatz für die Steuerbelastung massgebend. Mit der vorgesehenen Senkung gewinnt der Kanton Zürich für all diese Unternehmen an Attraktivität.

3.7 Auswirkungen der OECD-Mindestbesteuerung

Gemäss dem Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (BBl 2022 1701) wird das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft mit einer Ergänzungssteuer umgesetzt. Diese Ergänzungssteuer führt dazu, dass Gewinne von Unternehmensgruppen, die einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro erreichen, in der Schweiz künftig zu mindestens 15% besteuert werden. Für die von der OECD-Mindestbesteuerung erfassten Unternehmen führt dies dazu, dass sich der Abstand des Kantons Zürich zu den Kantonen mit Gewinnsteuerbelastungen unter 15% ver-

ringert. Insofern ergibt sich eine leichte Verbesserung im interkantonalen Vergleich. Da aber viele Unternehmen gar nicht unter die Mindestbesteuerungsregeln fallen und auch bei der Mindestbesteuerung unterliegenden Unternehmen unter Umständen Teile des Gewinns nicht der Ergänzungssteuer unterliegen, ist ein tiefer ordentlicher Gewinnsteuersatz im Standortwettbewerb weiterhin von zentraler Bedeutung.

Da die Gewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich heute bei rund 19,7% (Staats- und Gemeindesteuern in der Stadt Zürich und direkte Bundessteuer) liegt und nach der Umsetzung des zweiten Schrittes der Steuervorlage 17 rund 18,2% betragen wird, sind für den Kanton Zürich grundsätzlich keine Ergänzungssteuereinnahmen zu erwarten. Ausnahmsweise können dann Ergänzungssteuern anfallen, wenn der für die Mindestbesteuerung massgebende Gewinn wesentlich von dem bei der ordentlichen Gewinnsteuer massgebenden Gewinn abweicht. Solche Bemessungsdifferenzen können sich beispielsweise ergeben, wenn Beteiligungen abgeschrieben werden. Es kann aber nicht abgeschätzt werden, in welcher Höhe und in welcher Regelmässigkeit aufgrund von Bemessungsdifferenzen im Kanton Zürich Ergänzungssteuern anfallen werden. Konkrete Zahlen dürften erstmals 2027 vorliegen.

Bei der Ergänzungssteuer handelt es sich um eine neue Bundessteuer. Gemäss dem Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen stehen 75% der Ergänzungssteuereinnahmen den Kantonen zu. Diese haben die Gemeinden angemessen zu berücksichtigen. Die Kantone entscheiden autonom über die Verwendung ihrer Ergänzungssteuereinnahmen. Zweck des hohen Kantonsanteils von 75% ist es, dass die Kantone Standortmassnahmen finanzieren und so den sich aus der Höherbesteuerung der Unternehmen ergebenden Wettbewerbsnachteil kompensieren können. Kantone mit Steuerbelastungen unter 15% haben die Möglichkeit, solche Kompensationsmassnahmen einzuführen und aus den Ergänzungssteuereinnahmen zu finanzieren, was ihre Position im Steuerwettbewerb wieder stärkt.

Da wie erwähnt unsicher ist, ob und mit welcher Regelmässigkeit im Kanton Zürich überhaupt Ergänzungssteuereinnahmen anfallen werden, soll die Berücksichtigung der Gemeinden zuerst über die allgemeinen Regeln zum innerkantonalen Finanzausgleich erfolgen. Allfällige Ergänzungssteuereinnahmen des Kantons würden somit in den allgemeinen Staatshaushalt des Kantons fliessen. Die Gemeinden würden indirekt über den innerkantonalen Finanzausgleich von den Mehreinnahmen des Kantons profitieren. 2028 werden die Ergänzungssteuereinnahmen für die ersten beiden Jahre (2024 und 2025) zumindest

provisorisch bekannt sein. Auf dieser Grundlage wird dann zu prüfen sein, wie mit den Ergänzungssteuereinnahmen des Kantons die Standortattraktivität weiter verbessert werden kann. Denkbar ist eine Äufnung eines Fonds für Standortmassnahmen. In der Verwaltung eines entsprechenden Fonds würden auch Gemeindevertretungen Einsitz nehmen. Mit gezielten Standortmassnahmen könnten über diesen Fonds auch die Gemeinden angemessen berücksichtigt werden.

4. Erhöhung der Teilbesteuerung von Dividenden (Änderung von §§ 18b Abs. 1 und 20 Abs. 2 StG)

Gemäss geltendem Recht werden Dividenden, Gewinnanteile, Liquidationsüberschüsse und weitere geldwerte Vorteile aus Aktien, Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen und Partizipationsscheinen (einschliesslich Gratisaktien, Gratisnennwerterhöhungen und dergleichen) nur im Umfang von 50% besteuert, wenn diese Beteiligungsrechte mindestens 10% des Grund- oder Stammkapitals einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft darstellen (§ 20 Abs. 2 StG). Diese Teilbesteuerung von 50% gilt auch für Gesellschaftsanteile im Geschäftsvermögen natürlicher Personen und umfasst bei diesen auch die steuerbaren Kapitalgewinne auf solchen Anteilen (§ 18b Abs. 1 StG).

Die Teilbesteuerung von Dividenden wurde zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus Kapitalgesellschaften eingeführt. Bei der Festlegung der Höhe der Dividendenbesteuerung ist es deshalb angezeigt, die Gewinnsteuerbelastung auf den ausgeschütteten Gewinnen mitzuberücksichtigen. Der Teilbesteuerungssatz soll deshalb, wie der Regierungsrat bereits in der Vorlage 5495 (Ziff. 4.7) festhielt, so festgelegt werden, dass sich insgesamt eine gegenüber dem Zustand vor der Steuervorlage 17 vergleichbare Belastung ergibt. Dieses Ziel wird erreicht, indem anlässlich der vorliegenden Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% die Teilbesteuerung von 50% auf 60% erhöht wird. Auf diese Weise ergibt sich bei gesamthafter Betrachtung von Gewinn- und Einkommenssteuer eine vergleichbare Belastung wie vor der Steuervorlage 17 (vgl. nachstehende Tabelle) und Mehrbelastungen können auch bei hohen Dividendenausschüttungen vermieden werden.

| Gewinn Unternehmen vor Gewinn- steuern | Übriges steuerbares Einkommen Anteilsinhaber/ Anteilsinhaber | Gewinn- und Einkommens- steuern ohne Reform | Gewinn- und Einkommens- steuern mit Reform | Minderbelas- tung (-) oder Mehrbelastung (+) infolge Reform | Minderbelas- tung (-) oder Mehrbelastung (+) in % |
|---|---|--|---|--|--|
| 100 000 | 100 000 | 46 706 | 44 687 | -2 019 | -4,3 |
| 200 000 | 200 000 | 120 915 | 117 247 | -3 668 | -3,0 |
| 300 000 | 300 000 | 200 696 | 196 887 | -3 809 | -1,9 |
| 1 000 000 | 1 000 000 | 750 700 | 752 987 | 2 287 | 0,3 |

Abbildung 7: Gewinnsteuer auf dem Gewinn der juristischen Person und Einkommenssteuer der Aktionärin bzw. des Aktionärs auf dem ausgeschütteten Gewinn (Dividende) und dem übrigen Einkommen (einschliesslich Lohn) in angenommen gleicher Höhe ohne und mit Reform (Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 8% auf 6% und Erhöhung der Teilbesteuerung der ausgeschütteten Gewinne auf 60%).

Direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern der Stadt Zürich; Verheiratetenentarif; Steuerfüsse 2023; Einkommenssteuer ohne Kirchensteuer gerechnet; Annahme der vollständigen Ausschüttung des Gewinns nach Gewinnsteuern; bei der Einkommenssteuer keine weiteren Abzüge berücksichtigt; Beträge in Franken.

5. Flankierende Massnahmen zugunsten der Gemeinden (Übergangsbestimmung)

Bereits im Rahmen des ersten Schrittes der Steuervorlage 17 (Vorlage 5495) wurden umfangreiche Massnahmen zugunsten der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden sowie der Kirchgemeinden beschlossen:

- Höherer Kantonsanteil an den Kosten der Zusatzleistungen: Mit der Vorlage 5495 wurde der Anteil des Kantons an den Kosten für die Zusatzleistungen zur AHV/IV auf den 1. Januar 2021 von 44% auf 50% erhöht. Dies entsprach einer jährlichen Entastung der Gemeinden von 60 Mio. Franken. Weiter war eine Erhöhung von 50% auf 53% im Rahmen des zweiten Schrittes der Steuervorlage 17 vorgesehen, was die Gemeinden um rund 30 Mio. Franken pro Jahr entlastet hätte. Mit einer Änderung des Zusatzleistungsgesetzes (LS 831.3) vom 28. Oktober 2019 wurde der Kantonsanteil auf den 1. Januar 2022 hingegen sogar auf 70% der Kosten der Zusatzleistungen erhöht, wobei höchstens 125% der durchschnittlichen Bruttokosten pro Kopf und Gesamtbevölkerung anrechenbar sind. Die Entlastung der Gemeinden ist dadurch deutlich höher als die ursprünglich vorgesehenen 30 Mio. Franken pro Jahr und beträgt für das Jahr 2022 166 Mio. Franken und für das Jahr 2023 173 Mio. Franken (vgl. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan [KEF] 2024–2027, S. 15, sowie Abstimmungszeitung zur Volksabstimmung vom 27. September 2020, S. 5), mit ansteigender Tendenz in den Folgejahren.

- Entlastung durch den kantonalen Finanzausgleich: Gemäss einer im Rahmen der Vorlage 5495 durchgeführten Simulation erhöht sich der kantonale Beitrag an den kantonalen Finanzausgleich aufgrund der Auswirkungen der Steuervorlage 17 um jährlich 60 Mio. Franken.
- Zeitlich beschränkte Unterstützung für besonders betroffene Gemeinden (politische Gemeinden und Schulgemeinden): Gemäss Vorlage 5495 werden Gemeinden mit einem grossen Anteil am Steuerertrag von juristischen Personen während vier Jahren mit jährlich 20 Mio. Franken unterstützt (§ 3 Übergangsbestimmungen zur Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019). Diese Unterstützungsleistungen wurden erstmals 2021 und werden letztmals 2024 ausbezahlt. Gemäss Vorlage 5495 war vorgesehen, dass der Unterstützungsbetrag in den Jahren 2021 und 2022 20 Mio. Franken und in den Jahren 2023 und 2024, nach der weiteren Senkung von 7% auf 6%, 30 Mio. Franken beträgt. Da die weitere Senkung von 7% auf 6% nicht auf das Jahr 2023 vorgenommen wurde, beträgt der Unterstützungsbeitrag in den Jahren 2023 und 2024 unverändert 20 Mio. Franken.
- Unterstützung der Landeskirchen: Die drei anerkannten kirchlichen Körperschaften (vgl. Art. 130 Kantonsverfassung [KV, LS 101]) werden während fünf Jahren insgesamt mit jährlich 5 Mio. Franken unterstützt (§ 4 Übergangsbestimmungen zur Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019). Diese Unterstützungsleistungen wurden erstmals 2021 und werden letztmals 2025 ausbezahlt. Eine Erhöhung des Unterstützungsbeitrags im Rahmen der weiteren Gewinnsteuersenkung von 7% auf 6% wurde in der Vorlage 5495 nicht vorgesehen, da nach voller Wirksamkeit der Massnahmen keine höheren Mindereinnahmen als Folge der weiteren Gewinnsteuersenkung zu erwarten sind. Zudem wurden die Unterstützungsleistungen für fünf Jahre und damit ein Jahr länger als für die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden beschlossen.

In diesem Zusammenhang ist weiter zu erwähnen, dass die Gemeinden im Rahmen weiterer Vorlagen in den letzten zwei Jahren deutlich entlastet worden sind, so im Rahmen des Kinder- und Jugendheimgesetzes (Vorlage 5222, 30 Mio. Franken pro Jahr), des Musikschulgesetzes (Vorlage 5500b, 11 Mio. Franken pro Jahr) sowie 71 Mio. Franken pro Jahr beim Unterhalt der Gemeindestrassen (vgl. KEF 2024–2027, S. 15). Dies hat den Handlungsspielraum des Kantons für weitere Entlastungen der Gemeinden im Rahmen der vorliegenden Revision inzwischen spürbar eingeschränkt.

Mit den vorstehend aufgeführten Massnahmen werden die Auswirkungen von beiden Schritten der Steuervorlage 17 auf die Gemeinden mehr als ausreichend abgedeckt. Durch die Änderung des Zusatzleistungsgesetzes vom 28. Oktober 2019 und der damit einhergehenden Erhöhung des Kantonsanteils an den Kosten der Zusatzleistungen auf 70% wurden die Gemeinden sogar noch deutlich mehr entlastet, als dies in der Vorlage 5495 für beide Schritte der Steuervorlage 17 vorgesehen war.

In der Anhörungsvorlage wurde deshalb ausgeführt, dass mit Schritt 2 der Steuervorlage 17 keine weiteren Unterstützungsleistungen zugunsten der Gemeinden gewährt werden sollen. Diese Auffassung wurde vom GPV und von zahlreichen die Vorlage grundsätzlich unterstützenden Gemeinden kritisiert. Auch die Städte Zürich und Winterthur, die Schritt 2 der Steuervorlage 17 ablehnen, verlangen Unterstützungsleistungen für den Fall, dass an der Gewinnsteuersatzsenkung festgehalten wird. Dem Anliegen der Unterstützung der besonders betroffenen Gemeinden wird vorliegend entsprochen. Mit Blick auf die im Rahmen der Vorlage 5495 vorgesehenen Leistungen wäre während zwei Jahren noch ein Unterstützungsbeitrag von je 10 Mio. Franken zu gewähren (Differenz zwischen den 30 Mio. Franken, die gemäss Vorlage 5495 in den Jahren 2023 und 2024, nach der auf 2023 geplanten weiteren Senkung der Gewinnsteuer, geleistet worden wären, und den 2023 und 2024 tatsächlich zu leistenden 20 Mio. Franken). Damit der Unterstützungsbeitrag für die besonders betroffenen Gemeinden konstant bleibt, soll der Kanton während weiteren zwei Jahren (2025 und 2026) nicht nur 10 Mio., sondern 20 Mio. Franken an die besonders betroffenen Gemeinden leisten.

Betreffend der Modalitäten der Unterstützungsleistung soll es gegenüber der Vorlage 5495 zu keinen Änderungen kommen. Die Übergangsbestimmung wird deshalb gleich wie in der Vorlage 5495 ausgestaltet.

Als besonders betroffen gelten weiterhin Gemeinden, deren Steuererträge von juristischen Personen (Gewinn- und Kapitalsteuern gemäss Steuerabrechnungen) mehr als 20% der gesamten Erträge aus allgemeinen Gemeindesteuern (Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern gemäss Steuerabrechnungen) ausmachen. Grundlage für die Berechnung bilden die durchschnittlichen Staatsteuererträge der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden der drei Jahre vor dem Unterstützungsjahr. Für das Jahr 2025 wäre damit der Durchschnitt der Jahre 2022, 2023 und 2024 massgebend. Berücksich-

tigt werden einzig die Beträge gemäss Jahresabrechnungen (JA-Abrechnungen) und Solländerungs- und Restanzenabrechnungen (SR-Abrechnungen), d. h. die Positionen 13 und 17, Spalte Staat, der Steuerabrechnungen.

Als besonders betroffen gilt eine Gemeinde zudem nur, wenn sie für das Unterstützungsjahr keine Steuerfusssenkung beschlossen hat (im Vergleich zum Vorjahr).

Die Aufteilung der gesamten Unterstützungsleistung des Kantons auf die besonders betroffenen Gemeinden erfolgt im Verhältnis der Steuererträge von juristischen Personen dieser Gemeinden (durchschnittliche Staatssteuererträge der drei Jahre vor dem Unterstützungsjahr, multipliziert mit dem Gemeindesteuerfuss im Unterstützungsjahr).

Die Ermittlung der den Gemeinden zustehenden Anteile an der Unterstützungsleistung erfolgt durch die Finanzdirektion, welche die ermittelten Anteile auch publiziert. Zuständig für die Verfügung und Verteilung der Unterstützungsleistung auf die Gemeinden ist die Direktion der Justiz und des Innern. Der Unterstützungsbetrag wird in der kantonalen Rechnung der Leistungsgruppe Nr. 2216, Kantonaler Finanzausgleich, belastet.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen der Reduktion des Gewinnsteuersatzes auf 6%

Im Hinblick auf die STAF-Umsetzung wurde 2018 eine Studie zu den fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 für den Kanton Zürich und seine Gemeinden erstellt. Diese Studie umfasste auch die Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes auf 6%. BAK Economics hat diese Studie unter Berücksichtigung der heutigen Verhältnisse überprüft und aktualisiert (BAK Economics, STAF-Umsetzung im Kanton Zürich: Schritt 2 der Steuervorlage 17 [Reduktion des Gewinnsteuersatzes auf 6%], Juni 2023; nachfolgend als BAK-Studie bezeichnet). Die BAK-Studie wurde mit der Anhörungsvorlage auf der Webseite des kantonalen Steueramtes veröffentlicht.

Gemäss der BAK-Studie dürfen die finanziellen Folgen einer Gewinnsteuersenkung nicht rein statisch betrachtet werden. Eine rein statische Betrachtungsweise würde gerade für eine Reform, die dem Erhalt der steuerlichen Attraktivität dient, zu kurz greifen. Die dynamischen Effekte der Reform, die durch Verhaltensanpassungen der Unternehmen zustande kommen, müssen gemäss der BAK-Studie zwingend berücksichtigt werden. Dies erfolgt anhand von Berechnungen mithilfe

eines umfassenden Simulationsmodells, das alle statischen wie dynamischen Effekte erfasst und die Situation nach Abschluss aller Anpassungsprozesse betrachtet.

Die BAK-Studie zeigt, dass die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% im Rahmen des zweiten Schrittes der Steuervorlage 17 für den Kanton Zürich fiskalisch weitgehend neutral sein dürfte. Diese Steuersatzreduktion wäre gemäss den Berechnungen mit einem vernachlässigbaren Einnahmerückgang von 2 Mio. Franken verbunden (Differenz gegenüber der Situation mit 7% Gewinnsteuersatz). Auf Ebene der Gemeinden ist durch die gleiche Senkung von 7% auf 6% mit einem Rückgang der Steuereinnahmen von 39 Mio. Franken zu rechnen.

Da die Simulationsrechnungen mit Unsicherheiten behaftet sind, hat BAK Economics zusätzlich eine mögliche Spannbreite ermittelt. Für den Kanton ergeben die Berechnungen einen maximalen Einnahmerückgang im höheren zweistelligen Millionenbereich (89 Mio. Franken). Für die Gemeinden beträgt der maximale Einnahmerückgang gemäss der BAK-Studie 129 Mio. Franken. Insgesamt weisen die Ergebnisse darauf hin, dass im als am wahrscheinlichsten betrachteten «mittleren» Szenario eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% ein ausgewogenes Gleichgewicht darstellt zwischen Steuerentlastung mit entsprechenden Einnahmerückgängen und der Steigerung der Standortattraktivität, woraus ein höheres wirtschaftliches Aktivitätsniveau mit entsprechenden Steuermehreinnahmen resultiert (BAK-Studie, S. 3).

Vergleicht man die aktuellen Schätzungen mit der Analyse aus dem Jahr 2018, fallen die Resultate etwas ungünstiger aus für eine Steuersatzsenkung auf 6%. Die Unterschiede sind jedoch gering und lassen sich mit den Veränderungen in der Bemessungsgrundlage im Kanton Zürich erklären: So wird in den jetzigen Berechnungen von einer deutlich höheren Bemessungsgrundlage ausgegangen als noch 2018 angenommen, womit sich auch sämtliche Effekte einer Reform vergrössern (BAK-Studie, S. 4).

Die Analyse zeigt, dass sich an der bereits 2018 gezogenen Schlussfolgerung nichts Grundsätzliches ändert: Unter Einbezug der Unternehmensreaktionen führen unter den heutigen Gegebenheiten ein einfacher Gewinnsteuersatz von 7% und ein solcher von 6% für die Kantons- und Gemeindefinanzen langfristig zu ähnlich hohen Steuereinnahmen (BAK-Studie, S. 4).

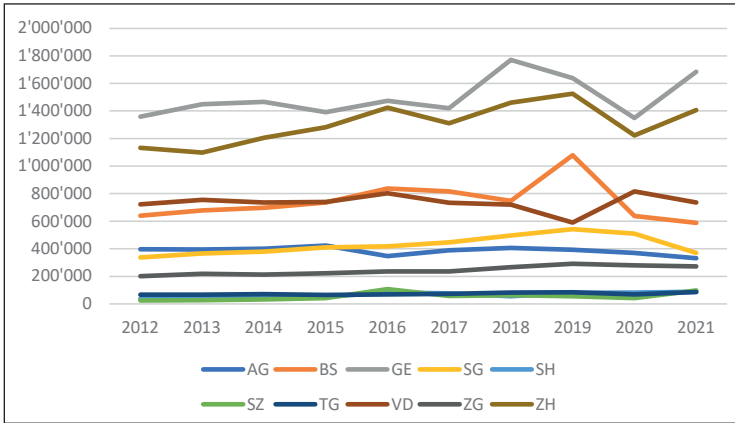
In der BAK-Studie wurde nicht untersucht, wie sich die Gewinnsteuersatzsenkung kurzfristig auswirkt. Kurzfristig können höhere Gewinnsteuermindereinnahmen aufgrund der Satzreduktion eintreten. Hier kann allerdings darauf hingewiesen werden, dass bei der Umsetzung von Schritt 1 der Steuervorlage (Senkung des einfachen Gewinn-

steuersatzes von 8% auf 7%) insgesamt kein Einnahmenrückgang festzustellen war. So sind die Staatssteuererträge der juristischen Personen im Jahr 2021 (Jahr des Inkrafttretens der Gewinnsteuersenkung) für die laufende Periode gegenüber dem Vorjahr unverändert bei 1,2 Mrd. Franken verblieben und die gesamten Gewinn- und Kapitalsteuererträge von 1,2 Mrd. auf 1,4 Mrd. Franken angestiegen. Auch lässt sich feststellen, dass bestimmte langfristige negative Entwicklungen, die im Simulationsmodell von BAK Economics einberechnet sind, kurzfristig noch nicht eingetreten sind. Insbesondere sind dank der Übergangsregelungen der STAF zahlreiche bei Statusgesellschaften gemäss dem Modell zu erwartende Wegzüge aus dem Kanton Zürich nicht vollzogen worden.

Zu den Simulationen von BAK Economics wurden vom GPV und von verschiedenen Gemeinden Vorbehalte angebracht. So geht die Stadt Zürich aufgrund einer rein statischen Betrachtung davon aus, dass die Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% für die Stadt Zürich zu Steuerausfällen von rund 110 Mio. Franken führen würde.

Wie bereits ausgeführt, greift eine rein statische Betrachtungsweise gerade für eine Reform, die dem Erhalt der steuerlichen Attraktivität für Unternehmen dient, zu kurz. Es ist heute in der Wissenschaft unbestritten, dass Veränderungen der Gewinnsteuerbelastung zu Verhaltensanpassungen von Unternehmen führen. Die dynamischen Effekte einer Steuersatzsenkung müssen deshalb zwingend berücksichtigt werden. Diese Effekte wurden im Rahmen der BAK-Studie fundiert und gemäss dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse abgeschätzt.

Dass eine rein statische Betrachtung bei Gewinnsteuersatzsenkungen zu keinen verlässlichen Ergebnissen führt, zeigt auch ein Blick auf die Entwicklung der Steuererträge im Kanton Zürich, in seinen Nachbarkantonen und den Wirtschaftszentren Basel-Stadt, Genf und Waadt nach den bereits erfolgten Gewinnsteuersatzsenkungen.



| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| AG | 396306 | 395054 | 399581 | 424028 | 345758 | 388009 | 406014 | 391758 | 369128 | 331024 |
| BS | 638898 | 678461 | 698095 | 734704 | 837059 | 816939 | 748090 | 1079688 | 637369 | 588159 |
| GE | 1359211 | 1447769 | 1464935 | 1391269 | 1474259 | 1420225 | 1771937 | 1639159 | 1349701 | 1684192 |
| SG | 338260 | 365504 | 379768 | 410404 | 417352 | 447204 | 496623 | 543189 | 509305 | 369968 |
| SH | 37795 | 44820 | 40630 | 51790 | 83089 | 76850 | 54569 | 79573 | 82876 | 87519 |
| SZ | 25281 | 27515 | 33058 | 41493 | 108503 | 57107 | 62633 | 55753 | 41624 | 96877 |
| TG | 65926 | 67710 | 71348 | 64650 | 69044 | 73009 | 82038 | 84475 | 68667 | 87258 |
| VD | 721449 | 755300 | 736190 | 738548 | 802219 | 734340 | 720299 | 590200 | 817564 | 735240 |
| ZG | 200862 | 218882 | 212747 | 222987 | 236164 | 236295 | 265565 | 290867 | 278823 | 271498 |
| ZH | 1131656 | 1098122 | 1205144 | 1282416 | 1424441 | 1311464 | 1460868 | 1526086 | 1221597 | 1405874 |

Abbildung 8: Direkte Steuern der juristischen Personen in Fr. 1000 der Jahre 2012–2021 des Kantons Zürich, seiner Nachbarkantone und der Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt (Quelle: Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung)

Diese Zahlen zeigen nicht nur, dass die Steuererträge der juristischen Personen von Jahr zu Jahr Schwankungen unterliegen, die auf zahlreiche Ursachen zurückzuführen sind (Wirtschaftslage usw.). Sie zeigen auch deutlich auf, dass sich die Steuererträge nicht linear zur Entwicklung der Steuersätze entwickeln. So wurden die Gewinnsteuersätze auf Anfang 2019 in den Kantonen Basel-Stadt und Waadt und auf Anfang 2020 im Kanton Genf um mehr als 60% gesenkt. Dies hat aber in allen drei Kantonen nicht zu entsprechenden Mindereinnahmen bei den juristischen Personen geführt. Auch für den Kanton Zürich kann, wie bereits erwähnt, festgestellt werden, dass die direkten Steuern der juristischen Personen im Jahr 2021 trotz der Gewinnsteuersatzsenkung von Schritt 1 der Steuervorlage 17 nicht gesunken sind.

Für die nachfolgenden Ausführungen zu den Auswirkungen der Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% wird deshalb trotz der Vorbehalte des GPV und von verschiedenen Gemeinden an den Schätzungen von BAK Economics festgehalten.

6.2 Finanzielle Auswirkungen der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung

Gemäss einer Schätzung des Steueramtes sind bei einer Erhöhung der Teilbesteuerungssätze von 50% auf 60% bei der Staatssteuer jährliche Mehrerträge von rund 30 Mio. Franken zu erwarten. Auch bei den Gemeindesteuern sind jährliche Mehrerträge von rund 30 Mio. Franken zu erwarten. Es handelt sich hierbei um eine Schätzung aufgrund der Dividendenausschüttungen der Vorjahre und unter Annahme von – abgesehen von der Änderung der Dividendenteilbesteuerung – gleichbleibenden Verhältnissen.

Kurzfristig ist ausserdem zu erwarten, dass im Jahr vor dem Inkrafttreten der Erhöhung höhere Dividenden ausgeschüttet werden und damit trotz der noch tieferen Dividendenteilbesteuerung bereits Mehreinnahmen anfallen und im Jahr des Inkrafttretens eher tiefere Ausschüttungen und damit vorübergehend geringere Mehreinnahmen anfallen werden, bevor sich die erwarteten Mehreinnahmen ergeben.

6.3 Gesamte finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Insgesamt und mittelfristig betrachtet ergeben sich somit für den Kanton aufgrund der Umsetzung des zweiten Schrittes der Steuervorlage 17 keine Mindereinnahmen. Die Mindereinnahmen aufgrund der Gewinnsteuersatzsenkung (2 Mio. Franken im wahrscheinlichsten Szenario der BAK-Studie) werden durch die Mehrerträge aus der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung von rund 30 Mio. Franken sogar wettgemacht. In den Jahren 2025 und 2026 ergibt sich für den Kanton ein Aufwand von je 20 Mio. Franken für die Unterstützung der besonders betroffenen Gemeinden.

6.4 Gesamte finanzielle Auswirkungen für die Gemeinden

Auch für die Gemeinden ergeben sich aufgrund der Umsetzung des zweiten Schrittes der Steuervorlage 17 insgesamt keine signifikanten Mindereinnahmen. Die Mindereinnahmen aufgrund der Gewinnsteuersatzsenkung (mittelfristig 39 Mio. Franken im wahrscheinlichsten Szenario der BAK-Studie) werden durch die Mehrerträge von rund 30 Mio. Franken aus der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung bei der Einkommenssteuer grösstenteils kompensiert. Allerdings werden die Mindererträge bei der Gewinnsteuer und die Mehrerträge bei der Einkommenssteuer in den Gemeinden nicht gleichmässig anfallen.

Gemeinden mit hohen Erträgen aus der Teilbesteuerung von Dividenden werden höhere Mehrerträge, Gemeinden mit hohen Erträgen aus der Gewinnsteuer werden höhere Mindererträge erzielen. BAK Economics hat für die fünf Städte mit den höchsten Gewinnsteuereinnahmen ermittelt, welche Mindereinnahmen in diesen aufgrund der Steuersatzsenkung von 7% auf 6% im wahrscheinlichen mittleren Szenario zu erwarten sind. Diese betragen für die Stadt Zürich 14 Mio. Franken, für Kloten 4 Mio. Franken, für Wallisellen 2 Mio. Franken und für Winterthur 7 Mio. Franken. Für Opfikon ergeben sich Mehreinnahmen von 3 Mio. Franken. Im Verhältnis zum gesamten Fiskalertrag dieser Gemeinden (gemäss Jahresrechnungen 2022) betragen diese Ausfälle zwischen 0,4% und 2,7% (vgl. nachfolgende Tabelle). Welcher Anteil der Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung in diesen fünf Städten anfallen wird, kann nicht ermittelt werden und ist in der nachstehenden Aufstellung daher nicht enthalten.

| | Ausfälle aus Schritt 2 in Mio. Franken | Gesamter Fiskalertrag in Mio. Franken (2022) | Ausfall in % des Fiskalertrags |
|-------------|---|---|-----------------------------------|
| Zürich | 14 | 3343 | 0,4 |
| Winterthur | 7 | 474 | 1,5 |
| Kloten | 4 | 148 | 2,7 |
| Wallisellen | 2 | 113 | 1,8 |

Abbildung 9: Steuerausfälle der Städte und Gemeinden mit den höchsten Gewinnsteuereinnahmen in Mio. Franken und im Verhältnis zum gesamten Fiskalertrag

Die Steuerausfälle der besonders betroffenen Gemeinden werden zudem im Jahr des Inkrafttretens von Schritt 2 der Steuervorlage 17 und im darauf folgenden Jahr (2025 und 2026) durch die Unterstützungsleistungen des Kantons von je 20 Mio. Franken gemindert (vgl. vorn, Ziff. 5).

6.5 Finanzielle Auswirkungen für Unternehmen und natürliche Personen

Für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften ergibt sich durch die Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 7% auf 6% eine Gewinnsteuerentlastung um einen Siebtel. Die tatsächliche Steuerbelastung in der Stadt Zürich (direkte Bundessteuer, Staats- und Gemeindesteuern, berechnet auf dem Gewinn vor Abzug der Steuern) reduziert sich damit von rund 19,7% auf 18,2%.

Für natürliche Personen, die der Teilbesteuerung unterliegende Dividenden erhalten, ergibt sich eine Mehrbelastung, da künftig 60% anstelle von 50% der Dividenden zum steuerbaren Einkommen gerechnet werden. Die Auswirkungen der Erhöhung der Teilbesteuerung werden in Ziff. 4 und 6.2 näher erläutert.

7. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagene Änderung des Steuergesetzes hat keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen zur Folge. Sie bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

8. Obligatorisches Referendum

Gemäss Art. 32 lit. f KV unterliegen Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem obligatorischen Referendum. Die vorliegende Gesetzesänderung führt für Steuerpflichtige, die Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen erhalten, zu einer Erhöhung der Einkommenssteuerbelastung. Diese Mehrbelastung wird zwar auf Stufe der gehaltenen Beteiligungen durch eine tiefere Gewinnsteuerbelastung in vielen Fällen «kompensiert» (vgl. vorn, Ziff. 4). Die Gewinnsteuersenkung betrifft aber rechtlich gesehen andere Steuersubjekte. Die Gesetzesänderung unterliegt deshalb dem obligatorischen Referendum.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der vorliegenden Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der stv. Staatschreiber:
Mario Fehr Peter Hösli