



Protokollauszug vom

13.09.2023

Departement Finanzen / Departementssekretariat:

Schritt 2 der Steuervorlage 17 – Vernehmlassung zuhanden des Kantons Zürich / Finanzdirektion

IDG-Status: öffentlich

SR.23.564-3

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Vernehmlassung wird gemäss Anhang verabschiedet.
2. Dieser Beschluss wird veröffentlicht.
3. Mitteilung (mit Anhang) an: Departement Finanzen, Departementssekretariat, Finanzamt, Steueramt; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Nach einer Vorinformation des Leitenden Ausschusses des Verbandes der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich werden die Gemeinden mit Schreiben der Finanzdirektion vom 21. Juli 2023 im Rahmen einer schriftlichen Anhörung eingeladen, bis zum 15. September 2023 zu einem Entwurf zur Änderung des Steuergesetzes Stellung zu nehmen.

2. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage und bisherige Gesetzesänderungen

Anpassung Steuergesetz

Mit einer Anpassung des Steuergesetzes (StG; LS 631.1) soll einerseits der einfache Gewinnersatz 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.

Zweiter Schritt der kantonalen Umsetzung STAF

Die vorliegende Anpassung des Steuergesetzes stellt einen zweiten Schritt der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) dar. Mit der STAF wurden die kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften abgeschafft. Zur Aufrechterhaltung von attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen für mobile, wertschöpfungs- und gewinnintensive Unternehmen und zur Sicherung des Steuersubstrats aus der Unternehmensbesteuerung wurden in der STAF Ersatzmassnahmen vorgesehen.

Inhalt der (damaligen) kantonalen Steuervorlage 17

Der Kanton Zürich hat mit Vorlage 5495 (Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019; Steuervorlage 17) die Vorgaben des STAF in sein kantonales Recht umgesetzt. Es wurden Abzüge für Forschung und Entwicklung, für Patentverwertungen und für Eigenfinanzierungen aufgenommen (maximale Entlastung bei 70 %). Für gewisses Eigenkapital kann neu bei der Kapitalsteuer ein Abzug in der Höhe von 90 % geltend gemacht werden. Schliesslich wurde mit der kantonalen Vorlage mit Wirkung ab 1. Januar 2021 eine 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). In dieser Vorlage war unter anderem vorgesehen, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat eine weitere Senkung des Gewinnsteuersatzes um 1 % beantragen würde.

In der damaligen Änderung des Steuergesetzes vom 1. April 2019 wurde *BAK Economics* beauftragt, die Auswirkungen der Steuervorlage 17 für Kanton und Gemeinden abzuschätzen (vgl. Antrag des Regierungsrats vom 19. September 2018, Vorlage 5495). Das Modell von *BAK Economics* enthielt drei Szenarien (schwache, mittlere und starke Ausprägung). Die jährlichen Mindereinnahmen aufgrund der Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 % auf 7 % wurden für den Kanton auf rund 300 Mio. Franken, für die Gemeinden auf rund 250 Mio. Franken geschätzt. Dabei ging das Modell davon aus, dass sich bei einer Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 8 % auf 6 % gleich hohe Steuerausfälle ergeben würden wie bei der einprozentigen Senkung. Durch die erwarteten Mehreinnahmen (unter anderem durch die Erhöhung der Dividendenbesteuerung von 50 % auf 60 %) würden sich Mindereinnahmen bei den Steuern bei einer Senkung um 1 % netto beim Kanton in der Höhe von 240 Mio. Franken und bei den Gemeinden (politische Gemeinden und Schulgemeinden) in der Höhe von 205 Mio. Franken ergeben. Bei einer Senkung des Gewinnsteuersatzes um 2 % würden netto Steuermindereinnahmen beim Kanton in der Höhe von 205 Mio. Franken und bei den Gemeinden (politische Gemeinden und Schulgemeinden) in der Höhe von 195 Mio. Franken resultieren.

(Damalige) Entlastungsmassnahmen für die Gemeinden

Der höhere Kantonsanteil an der direkten Bundesteuer sollte grösstenteils der Entlastung der Gemeinden dienen. Im Jahr der Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 % auf 7 % wurde der kantonale Anteil an den Zusatzleistungen zur Kompensation der Ertragsausfälle von 44 % auf 50 % angehoben. Mit der Vorlage des Steuergesetzes war deshalb auch eine Anpassung des Zusatzleistungsgesetzes (ZLG; LS 831.3) vorgesehen. Im Jahr der weiteren Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 % auf 6 % sollte in der Folge der kantonale Anteil zusätzlich von 50 % auf 53 % erhöht werden.

Aufgrund der verzögerten Wirkung des kantonalen Finanzausgleichs sah die Vorlage zudem vor, dass der Kanton besonders betroffene Gemeinden bis zur vollen Wirksamkeit des Finanzausgleichs mit einem Betrag von jährlich 20 Mio. Franken während vier Jahren (2021–2024) unterstützen würde. Im Falle der zweiten Senkung des Satzes war vorgesehen, den Unterstützungsbeitrag für die Jahre 2023 und 2024 auf 30 Mio. Franken zu erhöhen. Als besonders betroffene Gemeinden gelten Gemeinden, deren Steuererträge von juristischen Personen mehr als 20 % der gesamten Erträge aus allgemeinen Gemeindesteuern ausmachen und sie keine Steuersenkungen beschlossen haben. Die Aufteilung der Unterstützungsbeiträge erfolgt im Verhältnis der Steuererträge von juristischen Personen.

Die Stadt Winterthur erhielt Unterstützungsbeiträge (ab dem Jahr des Inkrafttretens der Änderung des Steuergesetzes 2021) im Jahr 2022 in der Höhe von 1,3 Mio. Franken (Verfügung vom

8. Juni 2022) und Unterstützungsbeiträge im Jahr 2023 in der Höhe von 1,4 Mio. (Verfügung vom 25. Mai 2023) Franken ausbezahlt.

Zwischenzeitliche Änderung des Zusatzleistungsgesetzes

Der Kantonsrat hat am 28. Oktober 2019 eine Änderung des Zusatzleistungsgesetzes beschlossen, welche mit Volksabstimmung vom 27. September 2020 angenommen wurde. Der (Bundes- und) Kantonsanteil an den Zusatzleistungen wurde von 44 % auf 70 % erhöht. Diese Anpassung diente dem Ausgleich der Sozialkosten zwischen den Gemeinden und ausdrücklich nicht der Entlastung aufgrund der Änderung des Steuergesetzes (vgl. Abstimmungszeitung des Kantons Zürich für die Volksabstimmung vom 27. September 2020).

Keine weiteren Entlastungsmassnahmen mit dem zweiten Schritt vorgesehen.

Der Regierungsrat führt in der vorliegenden Vorlage aus, aufgrund der Umsetzung des zweiten Schritts der Steuervorlage 17 würden sich keine signifikanten Mindereinnahmen für die Gemeinden ergeben. Die Mindereinnahmen aufgrund der Gewinnsteuersenkung (mittelfristig 39 Mio. Franken im wahrscheinlichsten Szenario der BAK-Studie) würden durch die Mehrerträge von rund 30 Mio. Franken aus der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung bei der Einkommenssteuer grösstenteils kompensiert. Aufgrund der Erhöhung der Zusatzleistungen auf 50 % und der zusätzlichen Erhöhung [aufgrund der Sozialkosten] seien die Gemeinden massiv entlastet worden. Zusätzlich bestehe eine zeitlich beschränkte Entlastung der besonders betroffenen Gemeinden während vierer Jahre in der Höhe von insgesamt 20 Mio. Franken. Damit seien die Auswirkungen beider Schritte mehr als ausreichend abgedeckt.

3. Bedeutung für die Stadt Winterthur

Im Hinblick auf die STAF-Umsetzung wurde im Jahr 2018 eine Studie zu den fiskalischen Auswirkungen der Steuervorlage 17 für den Kanton und die Gemeinden erstellt. Diese Studie setzte sich auch mit der Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes auf 6 % auseinander und wurde im Hinblick auf den zweiten Schritt im Juni 2023 aktualisiert. Die aktualisierte BAK-Studie geht von einer dynamischen Betrachtung der finanziellen Folgen der Gewinnsteuersatzsenkung aus, da die dynamischen Effekte der Reform (Verhaltensanpassung der Unternehmen) berücksichtigt werden müssen, wobei die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform oft erst im Laufe vieler Jahre wirksam werden. Auf Ebene der Gemeinden sei durch die Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 % auf 6 % im wahrscheinlichsten und gleichzeitig optimistischsten Szenario der aktualisierten BAK-Studie mit einer Reduktion der Steuereinnahmen von 30 Mio. Franken zu rechnen. Allerdings sind die Simulationsergebnisse mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Aus diesem Grund wird in der aktualisierten BAK-Studie eine Bandbreite von potenziellen Steuerausfällen angegeben. Für die Züricher Gemeinden bewegt sich diese zwischen 39 und 129 Mio. Franken.

Durch die Erhöhung der Teilbesteuerungssätze von 50 % auf 60 % seien bei den Gemeindesteuern Mehrerträge von rund 30 Mio. Franken zu erwarten. Allerdings würden die Mindererträge bei der Gewinnsteuer und die Mehrerträge bei der Einkommenssteuer in den Gemeinden nicht gleichmässig anfallen. Die Mindereinnahmen für die Stadt Winterthur werden auf CHF 7 Mio. jährlich geschätzt. Welcher Anteil der Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Dividendenteilbesteuerung anfallen werde, könne nicht ermittelt werden.

4. Haltung Stadtrat

Der Stadtrat begrüsst zwar damals die Stossrichtung der Steuervorlage 17 und die Strategie des Regierungsrates, den Gewinnsteuersatz um insgesamt 2 Prozentpunkte zu senken. Er führte unter anderem aus, dass dies in zwei Schritten geschehen solle, bedeute, dass die Steuerausfälle gestaffelt eintreffen würden, was es für die Städte und Gemeinden erträglicher und für die Unternehmen immer noch planbar mache. Als wichtiges Element beurteilte der Stadtrat die vorgesehene Erhöhung des kantonalen Anteils an den Zusatzleistungen, die parallel zur Senkung des Gewinnsteuersatzes in zwei Schritten von 44 auf 50 respektive 53 Prozent vorgenommen werden sollte. Zudem habe der Regierungsrat zugesichert, dass für besonders betroffene Städte, zu denen Winterthur zählt, eine zeitlich beschränkte Entlastung erfolgen solle (vgl. Medienmitteilung vom 27. November 2017).

Die Stadt Winterthur muss auch in diesem zweiten Schritt der Steuergesetzanpassung mit empfindlichen Ertragsausfällen rechnen; unabhängig von der generellen Entwicklung der Steuererträge. Laut der BAK-Studie vom Juni 2023 haben die Zürcher Gemeinden aufgrund der Gewinnsteuersatzreduktion von 7 % auf 6 % unter dynamischer Betrachtung der finanziellen Folgen einer Gewinnsteuersatzsenkung 39 bis 129 Mio. Franken an Steuerausfällen zu gewärtigen. In Anbetracht dessen, dass die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform laut BAK-Studie erst im Laufe vieler Jahre wirksam werden, dürften die Steuerausfälle in der ersten Zeit noch höher sein. Die für die Stadt Winterthur im optimistischsten und wahrscheinlichsten Szenario geschätzten 7 Mio. Franken Einnahmeausfälle entsprechen rund zwei Steuerfussprozenten. Diese Steuerausfälle müssten vermutlich durch eine kommunale Steuererhöhung kompensiert werden, was der Stossrichtung der Steuervorlage 17 diametral widersprechen würde. Aufgrund der grossen Unsicherheit bezüglich der Höhe der Steuerausfälle und den einschneidenden Auswirkungen in den weniger optimistischen Szenarien kann der Stadtrat Winterthur dem zweiten Schritt der Steuergesetzanpassung heute nicht mehr zustimmen. Der Stadtrat Winterthur ersucht demgemäss den Regierungsrat des Kantons Zürich, von der zweiten Senkung des Gewinnsteuersatzes Abstand zu nehmen.

Für den Stadtrat Winterthur stand die damalige Umsetzung der Steuervorlage 17 unter der wichtigen Bedingung, dass die bedeutenden Mindereinnahmen durch die Entlastungsmassnahmen abgedeckt werden sollten. An dieser Haltung hat sich bis heute nichts geändert. Der Regierungsrat hat in der damaligen Vorlage zwei Entlastungsmassnahmen in Aussicht gestellt, die er bei der weiteren Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6 % umzusetzen gedachte: Einerseits sollte der Bundes- und Kantonsanteil der Zusatzleistungen mit dem zweiten Schritt um 3 % erhöht werden (damals von 50 % auf 53 %). Des Weiteren sollte die Ausschüttung an die besonders betroffenen Gemeinden von 20 Mio. Franken für die beiden letzten Jahre der vierjährigen Entlastungszahlungsperiode auf 30 Mio. Franken erhöht werden. Von beiden Massnahmen will der Regierungsrat in dieser Vorlage nun Abstand nehmen. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, da sich aus der Umsetzung von Schritt 2 der Steuervorlage 17 insgesamt für die Gemeinden keine signifikanten Mindereinnahmen ergeben würden, seien im Rahmen dieser Vorlage keine weiteren Massnahmen zu Gunsten der Gemeinden angezeigt. Einerseits sei der Zusatzleistungsanteil bereits mit der Steuervorlage 17 erhöht worden – mit der Änderung des Zusatzleistungsgesetzes zusätzlich – und andererseits eine zeitlich beschränkte Unterstützung bereits ausgerichtet.

Der Stadtrat Winterthur kann der neuen Argumentation des Regierungsrats nicht folgen. Indem der Regierungsrat im vorliegenden Entwurf auf die damals – nur für den ersten Schritt – vorgesehenen Entlastungsmassnahmen verweist, will er auf die damals – für den zweiten Schritt – in Aussicht gestellten Entlastungsmassnahmen verzichten. Damit zeigt sich der Regierungsrat in der Sache nicht verlässlich. Es ist hier festzuhalten, dass die damals in Aussicht gestellten Entlastungsmassnahmen des zweiten Schritts unter keinerlei Bedingungen in Aussicht gestellt wurden und sich die wirtschaftlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen auch nicht geändert haben. Die im Jahre 2020 durchgeführte Erhöhung des kantonalen Zusatzleistungsanteils lag im Ausgleich der Sozialkosten der Gemeinden begründet und betraf ausdrücklich nicht die Entlastungsmassnahme aufgrund der Änderung des Steuergesetzes.

Gemeinden und Städte mit hoher Belastung der Ausgabenseite, beispielsweise aufgrund ihrer Zentrumsfunktion, und damit verbundenen hohen Steuerfüssen können die erneute Einnahmerekuktion nur durch die vorgesehenen kantonalen Entlastungsmassnahmen verkraften. Es gibt keine sachlichen Gründe, die eine Abweichung von den damals in Aussicht gestellten Kompensationsmassnahmen rechtfertigen würden.

Sollte der Regierungsrat an der zweiten Senkung festhalten wollen, sind die damals in Aussicht gestellten Kompensationsmassnahmen demgemäss für den zweiten Schritt in die Vorlage aufzunehmen. Es sind im Umfange der damals beabsichtigten dreiprozentigen Erhöhung des Kantonsanteils der Zusatzleistungen Kompensationen vorzunehmen. Die Unterstützungsleistungen

für die besonders betroffenen Gemeinden sind auf 30 Mio. Franken für die beiden letzten Auszahlungsjahre zu erhöhen respektive in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des zweiten Schrittes auszurichten.

5. Externe und interne Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen und keine spezielle interne Kommunikation erforderlich.

6. Veröffentlichung

Beschluss, Begründung und Antwortschreiben werden gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. I VVO InfV veröffentlicht.

Anhang:

Vernehmlassungsantwort

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Kanton Zürich
Finanzdirektion
Herr Regierungsrat E. Stocker
Walcheplatz 1
8090 Zürich
elena.stancato@zh.ch

13. September 2023 SR.23.564-3

Schritt 2 der Steuervorlage 17 – Vernehmlassung zuhanden des Kantons Zürich / Finanzdirektion

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Stocker

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum geplanten zweiten Schritt der Steuervorlage 17 Stellung nehmen zu können.

Der Stadtrat Winterthur begrüsst zwar damals die Stossrichtung der Steuervorlage 17 und die Strategie des Regierungsrates, den Gewinnsteuersatz um insgesamt 2 Prozentpunkte zu senken. Er führte dazu unter anderem aus, dass dies in zwei Schritten geschehen solle, bedeute, dass die Steuerausfälle gestaffelt eintreffen würden, was es für die Städte und Gemeinden erträglicher und für die Unternehmen immer noch planbar mache. Als wichtiges Element beurteilte der Stadtrat die vorgesehene Erhöhung des kantonalen Anteils an den Zusatzleistungen, die parallel zur Senkung des Gewinnsteuersatzes in zwei Schritten von 44 auf 50 respektive 53 Prozent vorgenommen werden sollte. Zudem habe der Regierungsrat zugesichert, dass für besonders betroffene Städte, zu denen Winterthur zählt, eine zeitlich beschränkte Entlastung erfolgen solle.

Die Stadt Winterthur muss jedoch auch in diesem zweiten Schritt der Steuergesetzanpassung mit empfindlichen Ertragsausfällen rechnen; unabhängig von der generellen Entwicklung der Steuererträge. Laut der BAK-Studie vom Juni 2023 haben die Zürcher Gemeinden aufgrund der Gewinnsteuersatzreduktion von 7% auf 6% unter dynamischer Betrachtung der finanziellen Folgen einer Gewinnsteuersatzsenkung 39 bis 129 Mio. Franken an Steuerausfällen zu gewärtigen. In Anbetracht dessen, dass die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform laut BAK-Studie erst im Laufe vieler Jahre wirksam werden, dürften die Steuerausfälle in der ersten Zeit noch höher sein. Die für die Stadt Winterthur im optimistischsten und wahrscheinlichsten Szenario geschätzten 7 Mio. Franken Einnahmeausfälle entsprechend rund zwei Steuerfussprozenten. Diese Steuerausfälle müssten vermutlich durch eine kommunale Steuererhöhung kompensiert werden, was der Stossrichtung der Steuervorlage 17 diametral widersprechen würde. Aufgrund der grossen Unsicherheit bezüglich der Höhe der Steuerausfälle und den einschneidenden Auswirkungen in den weniger optimistischen Szenarien kann der Stadtrat Winterthur dem zweiten Schritt der Steuergesetzanpassung heute nicht mehr zustimmen.

Der Stadtrat Winterthur ersucht demgemäss den Regierungsrat des Kantons Zürich, von der zweiten Senkung des Gewinnsteuersatzes Abstand zu nehmen.

Für den Stadtrat Winterthur stand die damalige Umsetzung der Steuervorlage 17 unter der wichtigen Bedingung, dass die bedeutenden Mindereinnahmen durch die Entlastungsmassnahmen abgedeckt werden sollten. An dieser Haltung hat sich bis heute nichts geändert. Der Regierungsrat hat in der damaligen Vorlage zwei Entlastungsmassnahmen in Aussicht gestellt, die er bei der weiteren Senkung des Gewinnsteuersatzes auf 6% umzusetzen gedachte: Einerseits sollte der Bundes- und Kantonsanteil der Zusatzleistungen mit dem zweiten Schritt um 3% erhöht werden (damals von 50% auf 53%). Des Weiteren sollte die Ausschüttung an die besonders betroffenen Gemeinden von 20 Mio. Franken für die beiden letzten Jahre der vierjährigen Entlastungszahlungsperiode auf 30 Mio. Franken erhöht werden. Von beiden Massnahmen will der Regierungsrat in dieser Vorlage nun Abstand nehmen. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, da sich aus der Umsetzung von Schritt 2 der Steuervorlage 17 insgesamt für die Gemeinden keine signifikanten Mindereinnahmen ergeben würden, seien im Rahmen dieser Vorlage keine weiteren Massnahmen zu Gunsten der Gemeinden angezeigt. Einerseits sei der Zusatzleistungsanteil bereits mit der Steuervorlage 17 erhöht worden – mit der Änderung des Zusatzleistungsgesetzes zusätzlich – und andererseits eine zeitlich beschränkte Unterstützung bereits ausgerichtet.

Der Stadtrat Winterthur kann der neuen Argumentation des Regierungsrats nicht folgen. Indem der Regierungsrat im vorliegenden Entwurf auf die damals – nur für den ersten Schritt – vorgesehenen Entlastungsmassnahmen verweist, will er auf die damals – für den zweiten Schritt – in Aussicht gestellten Entlastungsmassnahmen verzichten. Es ist hier festzuhalten, dass die damals in Aussicht gestellten Entlastungsmassnahmen des zweiten Schritts unter keinerlei Bedingungen in Aussicht gestellt wurden und sich die wirtschaftlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen auch nicht geändert haben. Die im Jahre 2020 durchgeführte Erhöhung des kantonalen Zusatzleistungsanteils lag im Ausgleich der Sozialkosten der Gemeinden begründet und betraf ausdrücklich nicht die Entlastungsmassnahme aufgrund der Änderung des Steuergesetzes.

Gemeinden und Städte mit hoher Belastung der Ausgabenseite, beispielsweise aufgrund ihrer Zentrumsfunktion, und damit verbundenen hohen Steuerfüssen können die erneute Einnahmereduktion nur durch die vorgesehenen kantonalen Entlastungsmassnahmen verkraften. Es gibt keine sachlichen Gründe, die eine Abweichung von den damals in Aussicht gestellten Kompensationsmassnahmen rechtfertigen würden.

Sollte der Regierungsrat an der zweiten Senkung festhalten wollen, sind die damals in Aussicht gestellten Kompensationsmassnahmen für den zweiten Schritt zwingend in die Vorlage aufzunehmen. Es sind im Umfange der damals beabsichtigten dreiprozentigen Erhöhung des Kantonsanteils an den Zusatzleistungen Kompensationen vorzunehmen. Die Unterstützungsleistungen für die besonders betroffenen Gemeinden sind auf 30 Mio. Franken für die beiden letzten Auszahlungsjahre zu erhöhen respektive in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des zweiten Schrittes auszurichten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und ersuchen Sie um entsprechenden Anpassung des Entwurfs.

Freundliche Grüße
Im Namen des Stadtrates

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Künzle', with a vertical line to the left of the main signature.

Michael Künzle
Stadtpräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'A. Simon', written in a cursive style.

Ansgar Simon
Stadtschreiber