

An das Stadtparlament

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Konsequenzen der kantonalen Steuergesetzänderung für Winterthur, eingereicht von Stadtparlamentarierin K. Hager (SP)

Am 26. August 2024 reichte Stadtparlamentarierin Katja Hager (SP) folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Der Regierungsrat hat mit der Vorlage 5939 im November 2023 dem Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes beantragt. Konkret geht es um eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von heute 7 auf neu 6 Prozent. Die zuständige Kommission des Kantonsrats hat die Beratung der Vorlage unterdessen abgeschlossen. Die Erhöhung der Dividendeanteilbesteuerung, welche als Ausgleich für die Mindereinnahmen gedient hätte, wurde dabei weggestrichen. Die Vorlage dürfte bald vom Kantonsrat verabschiedet werden.

Die Gewinnsteuersenkung hat direkte Konsequenzen für die Gemeinden im Kanton Zürich: Steuereinnahmen von juristischen Personen gehen auch an die Standortgemeinde. Deshalb machte der Regierungsrat eine Schätzung für die Mindereinnahmen. Diese Schätzungen beruhen jedoch auf ungewissen Modellrechnungen und zweifelhaften Annahmen zum Effekt auf das Steuersubstrat. Beziffert man die Mindereinnahmen der Vorlage aber mit konkreten Zahlen von 2023, sind es über 350 Millionen Franken für Kanton und Gemeinden.

Mit der aktuellen Version ohne Erhöhung der Dividendeanteilbesteuerung wird der bürgerliche Kantonsrat die Gemeindefinanzen nochmals verschlechtern. Für uns ist es wichtig, die wahren Konsequenzen der Gewinnsteuersatzsenkung für Winterthur zu kennen, da die Unternehmenssteuererträge je nach Gemeinde variieren.

Aus diesem Grund haben wir die folgenden Fragen an den Stadtrat:

- 1. Wie viel weniger Steuererträge pro Jahr hat die Gemeinde Winterthur, wenn der kantonale Gewinnsteuersatz von 7 auf 6% reduziert wird? Bitte um eine Berechnung anhand der Jahresrechnung 2023.*
- 2. Wie viel Steuerfuss-Prozente entspricht der Betrag aus Frage 1?*
- 3. Profitiert die Gemeinde von Ausgleichsmassnahmen des Kantons (insbesondere zeitlich beschränkte Unterstützung für besonders betroffene Gemeinden) im Zusammenhang mit der Vorlage 5939? Wenn ja, wie hoch sind diese?*
- 4. Was sind die Erwartungen zu dynamischen Effekten, basierend auf Erfahrungen aus dem ersten Schritt der Steuersenkung?*
- 5. Wie wird Winterthur die Mindereinnahmen aus Frage 1 kompensieren?*
- 6. Unterstützt der Stadtrat die vom Kanton geplante Steuersenkung?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Mit einer Anpassung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) will der Regierungsrat des Kantons Zürich den bereits in der Vorlage 5495 vorgesehenen zweiten Schritt der Steuervorlage 17 umsetzen. Dazu soll einerseits der einfache Gewinnsteuersatz für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften von heute 7 % auf neu 6 % des steuerbaren Gewinns gesenkt werden. Andererseits soll der Teilbesteuerungssatz von Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen von heute 50 % auf neu 60 % erhöht werden.

Laut Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 15. November 2023 (KR-Nr. 5939) beabsichtigt der Regierungsrat mit einer Gewinnsteuersatzsenkung, das Steuersubstrat zu erhalten, 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. Mit einem tieferen Gewinnsteuersatz soll gemäss Regierungsrat ein breiteres Steuersubstrat gesichert werden, was die finanzielle Abhängigkeit von einzelnen steuerpflichtigen Unternehmen verringere. Der Regierungsrat konstatierte, dass bei der Umsetzung von Schritt 1 der Steuervorlage 17 (Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 8 % auf 7 %), welche per 1. Januar 2021 in Kraft trat, insgesamt kein Einnahmerückgang festzustellen war.

Aus dem regierungsrätlichen Antrag geht weiter hervor, dass sich der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich auf dem letzten Platz befindet und die höchste ordentliche Reingewinn- und Kapitalbelastung aller Kantone aufweist. Diese Rangierung ergibt sich trotz der im ersten Schritt der Steuervorlage 17 ergriffenen umfangreichen Massnahmen, welche u. a. bereits eine Gewinnsteuersatzsenkung um einen Prozentpunkt beinhalteten.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die beantragte weitere Gewinnsteuersatzsenkung nur zu einer geringen Verbesserung im Ranking führen würde. Aus seiner Sicht setzte diese Massnahme ein wichtiges Zeichen im Steuerwettbewerb, verringerte den Abstand zu den anderen Kantonen und trüge zusammen mit den weiteren wichtigen nichtfiskalischen Standortvorteilen dazu bei, die Standortattraktivität des Kantons Zürich zu erhalten.

Die Teilbesteuerung von Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen wurde gemäss dem regierungsrätlichen Antrag zur Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von ausgeschütteten Gewinnen aus Kapitalgesellschaften eingeführt. Der Teilbesteuerungssatz soll dabei so festgelegt werden, dass sich insgesamt eine gegenüber dem Zustand vor der Steuervorlage 17 vergleichbare Belastung ergibt. Dieses Ziel würde laut Regierungsrat erreicht, indem im Gegenzug zur Senkung des Gewinnsteuersatzes von 7 % auf 6 % der Teilbesteuerungssatz für Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen von 50 % auf 60 % erhöht wird.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Kantonsrates (nachgenannt WAK) beantragte dem Kantonsrat am 28. Mai 2024, den Gewinnsteuersatz gemäss dem regierungsrätlichen Antrag zu senken, indessen auf die Erhöhung des Teilbesteuerungssatzes für Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen zu verzichten.

Der Kantonsrat hat in der ersten Lesung am 23. September 2024 die vorgesehene Änderung des Steuergesetzes beraten und über verschiedene Kommissions- und Minderheitsanträge abgestimmt. Der Kantonsrat ist dabei allen Anträgen der vorberatenden Kommission gefolgt. Er befürwortete die vom Regierungsrat beantragte Senkung des Gewinnsteuersatzes für Unternehmen von heute 7 Prozent auf neu 6 Prozent des steuerbaren Gewinns. Auf die Erhöhung der Dividendeilbesteuerung von heute 50 Prozent auf neu 60 Prozent will der Rat hingegen verzichten. Das Geschäft geht nun an die Redaktionskommission zur Antragstellung für die zweite Lesung.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Wie viel weniger Steuererträge pro Jahr hat die Gemeinde Winterthur, wenn der kantonale Gewinnsteuersatz von 7 auf 6% reduziert wird? Bitte um eine Berechnung anhand der Jahresrechnung 2023.»

Bei einer Gewinnsteuersatzsenkung von 7 % auf 6 % würde sich die Gewinnsteuer um 14.29 % reduzieren. Die Gewinnsteuer des Rechnungsjahres der Stadt Winterthur betrug im Jahr 2023 rund 63,9 Millionen Franken. Bei einem Gewinnsteuersatz von 6 % wäre die Gewinnsteuer des Rechnungsjahres der Stadt Winterthur im Jahr 2023 daher um rund 9,1 Millionen Franken tiefer ausgefallen und hätte 54,8 Millionen Franken ausgemacht.

Zur Frage 2:

«Wie viel Steuerfuss-Prozente entspricht der Betrag aus Frage 1?»

Der Steuerertrag des Rechnungsjahres der Stadt Winterthur belief sich im Jahr 2023 auf rund 357,6 Millionen Franken. Die Steuern wurden mit einem Steuerfuss von 125 % bezogen. Ein Steuerprozent entsprach im 2023 daher gut 2,8 Millionen Franken. Der hypothetische Steuerausfall des Rechnungsjahres der Stadt Winterthur von rund 9,1 Millionen Franken im 2023 hätte demnach gut 3 Steuerfuss-Prozenten entsprochen.

Zur Frage 3:

«Profitiert die Gemeinde von Ausgleichsmassnahmen des Kantons (insbesondere zeitlich beschränkte Unterstützung für besonders betroffene Gemeinden) im Zusammenhang mit der Vorlage 5939? Wenn ja, wie hoch sind diese?»

Der Regierungsrat will besonders betroffene politische Gemeinden und Schulgemeinden im Jahr des Inkrafttretens der Gesetzesvorlage und im darauffolgenden Jahr mit jährlich insgesamt 20 Millionen Franken unterstützen. Dabei gelten Gemeinden gemäss regierungsrätlicher Definition dann als besonders betroffen, wenn deren Erträge aus Gewinn- und Kapitalsteuern mehr als 20 % der gesamten Erträge aus Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern ausmachen und sie darüber hinaus für das betreffende Jahr keine Steuerfussenkung beschlossen haben. Massgebend für die Ermittlung der besonders betroffenen Gemeinden sind die durchschnittlichen Staatssteuererträge der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden der drei Jahre vor dem Unterstützungsjahr. Die Aufteilung der gesamten Unterstützungsleistung des Kantons auf die besonders betroffenen Gemeinden erfolgt im Verhältnis der Steuererträge von juristischen Personen dieser Gemeinden.

In den Jahren 2021 bis 2023 betrug der Anteil der Erträge aus Gewinn- und Kapitalsteuern an den gesamten Erträgen aus Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern bei der Stadt Winterthur durchschnittlich 21,38 %, wobei die Tendenz rückläufig ist und die Gewinnsteuersatzsenkung den Anteil weiter senken würde. Sollte der Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrats folgen, bestünde ein beträchtliches Risiko, dass die Stadt Winterthur (und einige weitere stark betroffene Gemeinden) keine Unterstützungsleistungen erhalten würde. Der Stadtrat hat sich deshalb bei der WAK für eine Senkung des Schwellenwerts eingesetzt. Die WAK ist diesem Anliegen gefolgt und beantragt dem Kantonsrat einen Mindestanteil von 15 %.

Die Unterstützungsleistung des Kantons für die Stadt Winterthur hängt somit einerseits davon ab, ob die durchschnittlichen Erträge der Stadt Winterthur aus Gewinn- und Kapitalsteuern an den

gesamten Erträgen aus Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern in den dem Unterstützungsjahr vorangegangenen drei Jahren mindestens 20 % (Antrag Regierungsrat) bzw. mindestens 15 % (Antrag WAK) betragen, die Stadt Winterthur somit als besonders betroffen gilt. Andererseits ist auch entscheidend, wie hoch die Steuererträge von juristischen Personen der anderen besonders betroffenen Gemeinden ausfallen, da die Unterstützungsleistung des Kantons im Verhältnis der Steuererträge von juristischen Personen aller besonders betroffenen Gemeinden aufgeteilt wird.

Die Frage von Stadtparlamentarierin Katja Hager lässt sich somit im jetzigen Zeitpunkt nicht klar beantworten. Allerdings sei an dieser Stelle erwähnt, dass die Stadt Winterthur im Rahmen der Umsetzung des ersten Schrittes der Steuervorlage 17 im Jahr 2022 einen Unterstützungsbeitrag des Kantons in der Höhe von 1,3 Millionen Franken und im Jahr 2023 einen solchen von 1,4 Millionen Franken ausbezahlt erhalten hatte. Der jährliche Unterstützungsbeitrag des Kantons für besonders betroffene Gemeinden entsprach in jenen Jahren ebenfalls 20 Millionen Franken.

Zur Frage 4:

«Was sind die Erwartungen zu dynamischen Effekten, basierend auf Erfahrungen aus dem ersten Schritt der Steuer-senkung?»

Aus dem ersten Schritt der Steuervorlage 17, welche per 1. Januar 2021 in Kraft trat, konnte die Stadt Winterthur bis jetzt keine dynamischen Effekte verzeichnen.

Dies ist indessen auch nicht erstaunlich, sind doch die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform gemäss der aktualisierten BAK-Studie (BAK Economics, STAF-Umsetzung im Kanton Zürich: Schritt 2 der Steuervorlage 17, Juni 2023), welche der Regierungsrat im Hinblick auf eine grobe Schätzung der finanziellen Auswirkungen des zweiten Schritts der Steuervorlage 17 in Auftrag gegeben hatte, oft erst im Laufe vieler Jahre wirksam.

Zur Frage 5:

«Wie wird Winterthur die Mindereinnahmen aus Frage 1 kompensieren?»

Diese Frage wird im Rahmen des Budgetprozesses zu beantworten sein.

Der Stadtrat stellte in seiner Vernehmlassungsantwort vom 13. September 2023 zum zweiten Schritt der Steuervorlage 17 in Aussicht, dass die Steuerausfälle infolge dieser neuerlichen Gesetzesänderung wohl durch eine kommunale Steuererhöhung kompensiert werden müssten.

Zur Frage 6:

«Unterstützt der Stadtrat die vom Kanton geplante Steuersenkung?»

Im Rahmen seiner Vernehmlassungsantwort vom 13. September 2023 zum zweiten Schritt der Steuervorlage 17 ersuchte der Stadtrat den Regierungsrat in Folge fehlender Bereitschaft des Kantons zur Kompensation der Steuerausfälle der Gemeinden, von der zweiten Senkung des Gewinnsteuersatzes Abstand zu nehmen.

An dieser Auffassung hat sich seitens des Stadtrates nichts geändert, auch wenn nun im regierungsrätlichen Antrag eine (bescheidene) Kompensation für besonders betroffene Gemeinde vorgesehen ist. Dies gilt umso mehr, als die vorberatende Kommission des Kantonsrates den Teilbesteuerungssatz für Dividenden aus qualifizierten Beteiligungen nicht wie vom Regierungsrat beantragt erhöhen will.

Hinzu kommt, dass der Budgetpräsentation 2025 des Kantons vom 30. August 2024 zu entnehmen war, dass die Städte und Gemeinden vom Kanton aufgrund dessen knappen finanziellen Möglichkeiten inskünftig nicht nur auf keine zukünftigen Mittel hoffen dürfen, sondern dass der Kanton auch an der kommunalen Grundstückgewinnsteuer partizipieren möchte.

Der Stadtrat hat zur Kenntnis genommen, dass bei der Umsetzung von Schritt 1 der Steuervorlage 17 (Senkung des einfachen Gewinnsteuersatzes von 8 % auf 7 %) laut dem regierungsrätlichen Antrag insgesamt kein Einnahmenrückgang festzustellen war. Da die dynamischen Auswirkungen einer Steuerreform gemäss den Experten von BAK Economics oft erst im Laufe vieler Jahre wirksam werden, scheinen die nichtfiskalischen Standortvorteile des Kantons Zürich seine schlechte Positionierung in der interkantonalen Rangierung mehr als wettzumachen.

Aus all diesen Gründen erachtet der Stadtrat die geplante Steuersenkung als nicht angezeigt.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon