

Sitzung vom 9. März 2016

187. Anfrage (Steuerliche Behandlung von Auslandsverlusten)

Die Kantonsräte Alex Gantner, Maur, und André Müller, Uitikon, haben am 8. Dezember 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich werden sowohl bei natürlichen als auch bei juristischen Personen Verluste von Geschäftsbetrieben, Betriebsstätten und Grundstücken (inkl. Liegenschaften, was vermutlich der Hauptanwendungsfall darstellt) bei den Staats- und Gemeindesteuern anders gehandhabt als bei der Direkten Bundessteuer (siehe § 5 Absatz 3 und § 57 Absatz 3 des Steuergesetzes (StG) bzw. Art. 6 Absatz 3 und Art. 52 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG)). Der Kanton Zürich rechnet den Auslandsverlust vollständig an. Bei der Direkten Bundessteuer wird der Auslandsverlust nur satzbestimmend angerechnet. Diese Regelung bedeutet, dass dem Kanton und den Gemeinden Steuererträge entgehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Weshalb gibt es einen Unterschied der gesetzlichen steuerlichen Behandlung von Auslandsverlusten bei der Bundessteuer und den Kantons-/Gemeindesteuern? Ist sich der Regierungsrat dieses Unterschieds bewusst?
2. Weshalb hat der Regierungsrat bis anhin die bundesrechtliche Lösung nicht übernommen? Ist eine Gesetzesrevision vorgesehen? Falls nein, weshalb nicht?
3. Wie würden die neuen Paragraphen / Absätze im StG lauten, um eine deckungsgleiche Regelung wie im DBG zu erzielen?
4. Wievielen natürlichen bzw. juristische Personen (auch in % aller entsprechenden Steuerpflichtigen) wurden in den vergangenen Jahren Auslandsverluste angerechnet?
5. Wieviel jährliches Steuersubstrat entgeht dem Kanton Zürich und den Gemeinden durch die aktuelle gesetzliche Lösung verglichen mit der Situation, bei der bereits die Bundeslösung angewendet würde?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Alex Gantner, Maur, und André Müller, Uitikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung – und damit von Bundesrechts wegen – können natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz bzw. Sitz im Kanton Verluste aus einer Liegenschaft oder Betriebsstätte in einem anderen Kanton mit dem im Wohnsitz- bzw. Sitzkanton steuerbaren Einkommen oder Gewinn verrechnen. Gemäss §§ 5 Abs. 3 und 57 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) gilt dies – bezogen auf die Staats- und Gemeindesteuern – auch für Verluste aus einer Liegenschaft oder Betriebsstätte im Ausland, indem in den erwähnten Bestimmungen auch für Liegenschaften oder Betriebsstätten im Ausland auf die «Grundsätze des Bundesrechts über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung» verwiesen wird.

Demgegenüber ist nach Art. 6 Abs. 3 und Art 52 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) zu differenzieren:

- Verluste aus Betriebsstätten im Ausland von Personenunternehmen oder juristischen Personen mit Sitz in der Schweiz können auch bei der direkten Bundessteuer vom steuerbaren Einkommen oder Gewinn abgezogen werden. Allerdings gilt gemäss Art. 6 Abs. 3 Satz 2 und Art. 52 Abs. 3 Satz 2 DBG ein Revisionsvorbehalt: «Wenn ein schweizerisches Unternehmen Verluste aus einer ausländischen Betriebsstätte mit inländischen Gewinnen verrechnet hat, innert der folgenden sieben Jahre aber aus dieser Betriebsstätte Gewinne verzeichnet, so ist im Ausmass der im Betriebsstättestaat verrechenbaren Gewinne eine Revision der ursprünglichen Veranlagung vorzunehmen; die Verluste aus dieser Betriebsstätte werden in diesem Fall in der Schweiz nachträglich nur satzbestimmend berücksichtigt.»
- Alle übrigen Auslandsverluste – aus Liegenschaften oder Personenunternehmen («Geschäftsbetrieben») im Ausland – werden dagegen nur satzbestimmend berücksichtigt (Art. 6 Abs. 3 Satz 3 und Art. 52 Abs. 3 Satz 3 DBG).

Anlässlich der Vorbereitung der Totalrevision des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 wurde auch über eine Angleichung des Steuergesetzes an die erwähnten Regeln gemäss Art. 6 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 3 DBG diskutiert. Eine solche Angleichung wurde dann aber aus zwei Gründen verworfen: Sie hätte vorab zu einer Verschärfung gegenüber der Ordnung des früheren Steuergesetzes vom 8. Juli 1951 (bis Ende 1998) geführt; danach konnten Verluste aus ausländischen Liegenschaften und Betriebsstätten ebenfalls, wie solche aus Liegenschaften und Betriebsstätten in einem anderen Kanton, mit dem im Kanton steuerbaren Einkommen oder Gewinn verrechnet werden (so auch Antrag des Regierungsrates vom 13. Juli 1994 zur Totalrevision des Steuergesetzes, Separatdruck S. 109 [zu § 5] und 143 [zu § 56]). Zum anderen hätte eine Angleichung in Fällen, in denen sowohl eine interkantonale als auch internationale Steuerauscheidung vorzunehmen ist, zu einer wesentlichen Verkomplizierung geführt. Letzteres gilt insbesondere auch im Zusammenhang mit dem erwähnten Revisionsvorbehalt gemäss Art. 6 Abs. 3 Satz 2 und Art. 52 Abs. 3 Satz 2 DBG. Bei der direkten Bundessteuer geht es wesensgemäss immer nur um die internationale Steuerauscheidung.

Aus diesen Gründen sieht der Regierungsrat auch heute keinen Anlass zu einer Anpassung des Steuergesetzes.

Zu Frage 3:

Bei einer Angleichung des Steuergesetzes an die erwähnte Regelung gemäss Art. 6 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 3 DBG wären die §§ 5 und 57 StG entsprechend anzupassen. In diesen Paragrafen wäre neu zu unterscheiden zwischen einer Steuerauscheidung im Verhältnis zu anderen Kantonen und einer solchen im Verhältnis zum Ausland. Für die Steuerauscheidung im Verhältnis zum Ausland wäre festzuhalten, dass zwar ebenfalls von den Grundsätzen des Bundesrechts über das Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung auszugehen ist, dabei jedoch bei im Ausland angefallenen Verlusten, analog zu Art. 6 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 3 DBG, folgende Vorbehalte zu beachten sind:

- Wenn ein Unternehmen mit Sitz im Kanton Verluste aus einer ausländischen Betriebsstätte mit Gewinnen im Kanton verrechnet hat, ist im Ausmass der im Betriebsstättestaat verrechenbaren Gewinne eine Revision der ursprünglichen Einschätzung vorzunehmen. Die Verluste aus dieser Betriebsstätte werden in diesem Fall nachträglich nur satzbestimmend berücksichtigt.
- In allen übrigen Fällen sind Auslandsverluste ausschliesslich satzbestimmend zu berücksichtigen.

Gemäss Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) werden Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Eine Änderung der §§ 5 und 57 StG im erwähnten Sinne schränkte die Verrechnung von Auslandsverlusten ein und führte damit zu einer Verschärfung; daher unterstünde eine solche Änderung des Steuergesetzes dem obligatorischen Referendum.

Zu Frage 4:

Für die juristischen Personen beschränkt sich die elektronische Erfassung auf die Steuerfaktoren (steuerbarer Gewinn und steuerbares Kapital). Dies schliesst es jedoch von vornherein aus, die Fälle mit einem Auslandsverlust aus einer elektronischen Datenbank herauszufiltern zu können. Hinzu kommt, dass Niederlassungen von Schweizer Unternehmen im Ausland überwiegend in selbstständigen ausländischen Tochtergesellschaften gehalten werden, was eine Verrechnung von ausländischen Verlusten mit Gewinn des Unternehmens in der Schweiz ohnehin ausschliesst; schlechter Geschäftsgang im Ausland kann jedoch in solchen Fällen zu Abschreibungen auf den ausländischen Beteiligungen führen.

Im Gegensatz zu den juristischen Personen werden dagegen die Einschätzungen der natürlichen Personen in all ihren Bestandteilen – in gleicher Art, wie diese in der Steuererklärung zu deklarieren sind – elektronisch erfasst (im sogenannten Napeduv). Aufgrund dieser Datenbank wurde bei den natürlichen Personen versucht, die Zahl der Fälle mit einem Auslandsverlust zu ermitteln. Es ergaben sich dabei, ausgehend von den Verhältnissen in der Steuerperiode 2012, rund 3500 Fälle mit einem Auslandsverlust; dies entspricht, bezogen auf die Gesamtzahl der im Kanton steuerpflichtigen natürlichen Personen, rund 0,4%. Im Übrigen gehen bei den natürlichen Personen die Auslandsverluste überwiegend auf ausländische Liegenschaften zurück.

Zu Frage 5:

Zur Ermittlung der Differenz zwischen dem Steuerbetrag, der sich unter Berücksichtigung von Auslandsverlusten gemäss §§ 5 Abs. 3 und 57 Abs. 3 StG ergibt, und dem Betrag, der sich ergäbe, wenn Art. 6 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 3 DBG auch auf die Staats- und Gemeindesteuern Anwendung fänden, müssten in einer Steuerperiode sämtliche Fälle mit einem Auslandsverlust ausfindig gemacht werden. Alsdann müsste je eine neue Einschätzung, in analoger Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und Art. 52 Abs. 3 DBG, vorgenommen werden. Wie jedoch aus der Beantwortung der Frage 4 folgt, ist die Ermittlung der Fälle mit Auslandsverlusten höchst-

tens bei den natürlichen Personen möglich. Auch bei diesen wäre zudem die Durchführung entsprechender Vergleichseinschätzungen sehr aufwendig; bei einem ausländischen Betriebsstätteverlust wären – zur Prüfung, ob auf die Verrechnung eines solchen Verlusts zurückzukommen wäre – auch die Einschätzungen der folgenden sieben Steuerperioden miteinzubeziehen. Aus diesen Gründen sind Aussagen über Mehreinnahmen bei Anwendung der bundessteuerrechtlichen Regelung nicht möglich.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi