

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 101/2007 betreffend  
Zürcher Steuerbelastungsindex: Transparente Grund-  
lagen für eine wettbewerbsorientierte Steuerstrategie**

(vom 12. März 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 14. Mai 2007 folgendes von den Kantonsräten Beat Walti, Zollikon, Martin Arnold, Oberrieden, und Robert Marty, Affoltern a. A., am 26. März 2007 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragsstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat jährlich (z. B. anlässlich der Präsentation der Staatsrechnung) Bericht über die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb zu erstatten.

Der Bericht soll durch die Aufbereitung steuerstatistischer Daten und Vergleichszahlen eine kontinuierliche, qualitativ abgestützte und objektive Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich bei der Besteuerung von natürlichen Personen und Unternehmen ermöglichen. Für natürliche Personen wäre beispielsweise die Steuerbelastung durch Staats- und Gemeindesteuern im Kanton Zürich für verschiedene Einkommensklassen absolut und im Vergleich zu den Nachbarkantonen aufzuzeigen (z. B. jeweils für die Gemeinden mit dem höchsten, dem durchschnittlichen und dem tiefsten Gemeindesteuerfuss). Die Verarbeitung der interkantonalen Vergleichszahlen in einem «Steuerbelastungs-Index» würde eine Beobachtung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich über die Jahre ermöglichen und damit eine Grundlage für steuerpolitische Diskussionen liefern.

Im Bericht sollen jeweils auch wettbewerbsrelevante Veränderungen (beschlossene und geplante) in den Nachbarkantonen aufgeführt werden und welche Massnahmen aus Sicht des Regierungsrates kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen oder zu prüfen sind, damit die Wettbewerbsposition des Kantons Zürich angesichts dieser Veränderungen gesichert oder verbessert werden kann.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

### **1. Einrichtung eines jährlichen Monitorings zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb**

Der Steuerwettbewerb unter den Kantonen hat in den letzten Jahren wesentlich an Bedeutung zugenommen. Ausgelöst wurde diese Entwicklung einerseits durch die Verteilung des Golderlöses der Nationalbank, der den Kantonen zusätzliche Mittel brachte; andererseits wollen verschiedene Kantone die zu erwartenden Mehreinnahmen aus dem Neuen Finanzausgleich (NFA) für die Verbesserung ihrer Position im Steuerwettbewerb nutzen. Ein Ende dieses Steuerwettbewerbs unter den Kantonen ist nicht abzusehen.

Eine laufende Überprüfung der Position des Kantons Zürich im Vergleich zu den Entwicklungen in den anderen Kantonen ist daher unerlässlich. Nur so kann bei Bedarf rechtzeitig und angemessen reagiert werden.

Wie der Regierungsrat schon in seiner Stellungnahme zum vorliegenden Postulat vom 18. April 2007 festgestellt hat, kann beim interkantonalen Belastungsvergleich von den Vergleichszahlen sowie den Indizes (Gesamtindex der Einkommens- und Vermögensbelastung, Index der Reingewinn- und Kapitalbelastung) der Eidgenössischen Steuerverwaltung ausgegangen werden. Diese Zahlen werden von der Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation der Eidgenössischen Steuerverwaltung berechnet und jeweils im Sommer veröffentlicht; sie beziehen sich jeweils auf das vorangegangene Jahr. Derzeit kann auf folgende Publikationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung verwiesen werden, die auch auf deren Website zu finden sind ([www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch)):

- Steuerbelastung in der Schweiz 2006, natürliche Personen nach Gemeinden, Bern 2007
- Steuerbelastung in der Schweiz 2006, Kantonshauptorte – Kantonsziffern, Bern 2007

Darüber hinaus soll neu das Wirtschaftsforschungsinstitut BAK Basel Economics (im Folgenden BAK) beauftragt werden, einen jährlichen Bericht zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb zu erstellen. In diesem Bericht soll ebenfalls von den erwähnten Vergleichszahlen und Indizes der Eidgenössischen Steuerverwaltung ausgegangen werden, wobei diese auf geeignete Art und Weise aufzubereiten und so transparent darzustellen sind. Bei dieser Aufbereitung sollen auch die kommunalen Bandbreiten in den Kantonen ausgewiesen werden.

Auf die Vergleichszahlen und Indizes der Eidgenössischen Steuerverwaltung abzustellen hat zwar den Nachteil, dass diese Zahlen jeweils erst im auf das Berichtsjahr folgenden Sommer veröffentlicht werden. Eine andere Möglichkeit bietet sich jedoch nicht an, da neuere Vergleichszahlen fehlen. Eigene flächendeckende Berechnungen im Rahmen einer jährlichen Berichterstattung wären mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Bei diesen Berechnungen wären nicht nur die kantonalen und kommunalen Tarife, sondern auch die kantonalen Abzüge zu berücksichtigen, die für die jeweiligen Kategorien von Steuerpflichtigen bedeutsam sind.

Neben der Aufbereitung der erwähnten Vergleichszahlen und Indizes der Eidgenössischen Steuerverwaltung sollen in den jährlichen BAK-Bericht zusätzliche Abklärungen von BAK einfließen. Insbesondere soll auch der von BAK entwickelte BAK Taxation Index berücksichtigt werden. Bei diesem besonderen Index für juristische Personen werden neben weiteren Kantonen auch andere Länder berücksichtigt. Es geht um einen weltweiten Vergleich, bei dem nach einer weithin anerkannten Methode aus der Investitionstheorie die tatsächliche Durchschnittsbelastung der Unternehmen ausgewiesen wird. Dabei werden sämtliche wesentlichen Abgaben einschliesslich der jeweiligen Vorschriften zur Ermittlung der steuerlich massgeblichen Bemessungsgrundlagen berücksichtigt. Auf Grund des BAK Taxation Indexes kann die Position des Kantons Zürich bei den juristischen Personen auch im internationalen Steuerwettbewerb dargestellt werden.

Weiter soll im BAK-Bericht auch auf neueste beschlossene oder geplante Änderungen in der Steuergesetzgebung der Nachbarkantone sowie der Kantone Basel-Stadt und Genf hingewiesen werden, die in den jeweiligen Vergleichszahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung noch nicht berücksichtigt sind.

Schliesslich bleibt anzumerken, dass bei der Beobachtung der kantonalen Steuergesetzgebungen, wie auch bei anderen Darstellungen im BAK-Bericht (siehe Ziff. 3), neben den Nachbarkantonen auch die Kantone Basel-Stadt und Genf – als mit dem Kanton Zürich vergleichbare wirtschafts- und infrastrukturstarke Kantone – berücksichtigt werden.

## **2. Aufbau des BAK-Berichts vom Januar 2008**

Inzwischen liegt ein erster BAK-Bericht vom Januar 2008 vor, der auf der Website des kantonalen Steueramtes [www.steuern.ch](http://www.steuern.ch) zu finden ist (Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2007 von BAK Basel

Economics). Dieser erste BAK-Bericht geht von den Vergleichszahlen und Indizes der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom Sommer 2007 aus, die das Jahr 2006 betreffen.

Aufbau und Inhalt des BAK-Berichts vom Januar 2008, denen auch die künftigen BAK-Berichte folgen sollen, können wie folgt zusammengefasst werden:

Abgesehen von einleitenden Bemerkungen und Quellenangaben umfasst der BAK-Bericht im Wesentlichen drei Teile: Steuerbelastung natürlicher Personen, Steuerbelastung juristischer Personen sowie Monitoring der Steuergesetzänderungen in den Nachbarkantonen und den Kantonen Basel-Stadt und Genf.

Im Teil Steuerbelastung natürlicher Personen werden die kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuerbelastungen miteinander verglichen. Bei diesen Vergleichen wird abgestellt auf:

- die erwähnten Gesamtindizes der Einkommens- und Vermögensbelastung der Eidgenössischen Steuerverwaltung
- sowie weitere Indizes, die von BAK, ebenfalls auf Grund des Zahlenmaterials der Eidgenössischen Steuerverwaltung, berechnet werden.

Darüber hinaus werden ausgewiesen:

- für die Einkommenssteuerbelastung: die Bandbreiten der kommunalen Steuerbelastungen in jedem Kanton sowie die Steuerbelastungen in den Kantonshauptorten;
- für die Vermögenssteuerbelastung: die Kurven für die prozentualen Steuerbelastungen in den Nachbarkantonen sowie den Kantonen Basel-Stadt und Genf.

Im Teil Steuerbelastung juristischer Personen folgt der Vergleich der kantonalen Gewinn- und Kapitalsteuerbelastungen. Dieser Vergleich umfasst:

- die Indizes der Reingewinn- und Kapitalbelastung der Eidgenössischen Steuerverwaltung,
- die Kurven für die prozentuale Gewinnsteuerbelastung nach Renditestufen in den Nachbarkantonen sowie den Kantonen Basel-Stadt und Genf,
- den BAK Taxation Index für die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Genf, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Zug und Zürich.

Sodann wird die Steuerbelastung der juristischen Personen im Kanton Zürich anhand des BAK Taxation Indexes auch mit jener in anderen Ländern verglichen.

Im Teil Monitoring der Steuergesetzänderungen wird auf bereits beschlossene oder in Diskussion stehende Steuergesetzänderungen im Kanton Zürich und den Nachbarkantonen sowie im Kanton Basel-Stadt hingewiesen (für den Kanton Genf sind keine aktuellen Änderungen zu verzeichnen).

Im Übrigen wird inskünftig in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons Zürich noch zu prüfen sein, ob das Monitoring gegebenenfalls noch erweitert werden kann (Steuerstruktur, Segmentierung nach Branchen bzw. Unternehmensgrösse, Wandergewinne und -verluste usw.).

### **3. Erkenntnisse aus dem BAK-Bericht vom Januar 2008**

Mit dem vorliegenden BAK-Bericht vom Januar 2008 werden im Wesentlichen die bisherigen Erkenntnisse zur gegenwärtigen Position des Kantons Zürich im interkantonalen und – bei den juristischen Personen – auch im internationalen Steuerwettbewerb bestätigt. Zusammenfassend kann festgestellt werden:

Für die natürlichen Personen ergibt sich, dass sich der Kanton Zürich im Schweizer Vergleich durch «eine mittelstandsfreundliche Besteuerung» auszeichnet. Wesentlich ungünstiger sieht es dagegen bei sehr hohen Einkommen aus: Bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 1 Mio. Franken fällt der Kanton Zürich – im Belastungsvergleich der Kantonshauptorte (2006) – für Ledige auf den 19. und für Verheiratete ohne Kinder bzw. Verheiratete mit zwei Kindern auf den 16. Rang zurück. Fast alle Nachbarkantone weisen hier eine günstigere Belastung auf. Erschwerend kommt hinzu, dass zu den Nachbarkantonen auch die Tiefsteuer-Kantone Zug und Schwyz gehören. Auch bei sehr tiefen Einkommen fällt der interkantonale Vergleich für den Kanton Zürich ungünstiger aus.

Weiter ist dem BAK-Bericht zu entnehmen, dass bei der Vermögenssteuer die Attraktivität des Kantons Zürich bei grossen Vermögen deutlich abnimmt. Bei einem Vermögen von 50 Mio. Franken weisen alle Nachbarkantone eine tiefere Steuerbelastung auf; höher ist jedoch die Steuerbelastung in den beiden anderen «metropolitanen Zentren» Basel-Stadt und Genf.

Für die juristischen Personen zeigt der BAK Taxation Index, dass der Kanton Zürich im westeuropäischen Umfeld sehr gut positioniert ist; dies gilt jedoch ähnlich auch für die übrigen Schweizer Standorte. Im interkantonalen Belastungsvergleich fällt auf, dass der Kanton Zürich eine tiefe Kapitalsteuer, jedoch eine eher hohe Gewinnsteuer aufweist. Gesamtschweizerisch liegt der Kanton Zürich bei den juristi-

schen Personen, so der BAK-Bericht, «ziemlich genau im Mittelfeld der Kantone».

#### **4. Geplante Massnahmen**

Zurzeit wird im kantonalen Steueramt eine Steuergesetzrevision zur Entlastung der natürlichen Personen vorbereitet. Dabei wird, unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit, neben einem Ausgleich der Teuerung auf den Tarifen und Beträgen für die Abzüge insbesondere auch eine Senkung der Steuerbelastung bei sehr hohen Einkommen geprüft. Damit soll den Erkenntnissen Rechnung getragen werden, wie sie sich auch aus dem BAK-Bericht vom Januar 2008 ergeben. Der Entscheid des Regierungsrates ist für Mai/Juni 2008 geplant.

Nach dem Entscheid des Regierungsrates zur Steuergesetzrevision bei den natürlichen Personen sollen auch Entlastungen bei den juristischen Personen geprüft werden.

#### **5. Künftiges Berichtsverfahren**

Das Anliegen einer jährlichen Berichterstattung, kann erfüllt werden, indem inskünftig jedes Jahr ein Bericht durch BAK erstellt wird. Diese Berichte sollen vom Aufbau und Inhalt her grundsätzlich dem vorliegenden folgen. Damit kann, zusammen mit den erwähnten jährlichen Belastungsvergleichen und Indizes der Eidgenössischen Steuerverwaltung, ein jährliches und kontinuierliches Monitoring zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich gewährleistet werden. Auch die künftigen BAK-Berichte sollen auf der Website des kantonalen Steueramtes veröffentlicht werden.

Gemäss dem dringlichen Postulat sollen bei der jährlichen Berichterstattung, neben einer jährlichen Überprüfung der Position des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb, jeweils auch Ausführungen gemacht werden, welche Massnahmen aus Sicht des Regierungsrates kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen oder zu prüfen sind. Auf solche Massnahmen ist jeweils in geeigneter Form, wie in Gesetzesvorlagen oder, was die finanziellen Auswirkungen von geplanten Massnahmen anbelangt, auch im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), einzugehen. Eine weitergehende jährliche und besondere Berichterstattung zu kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen, verbunden mit einer jährlichen Beratung im Kantonsrat, ist jedoch abzulehnen, da sie letztlich zu einer Vermischung mit dem Steuergesetzgebungsver-

fahren oder dem Verfahren bei der Festsetzung des Steuerfusses führen würde.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 101/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:      Der Staatsschreiber:  
Fuhrer                      Husi