

Antrag des Regierungsrates vom 27. September 2005

4282

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2006 und 2007**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 27. September 2005,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2006 und 2007 wird auf 105% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Auftrag

Erstmals setzt der Kantonsrat den Steuerfuss für zwei Kalenderjahre fest statt wie bisher für drei, also für die beiden Jahre 2006 und 2007. Die entsprechende Änderung von § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (LS 631.1) ist auf den 1. Juli 2005 in Kraft gesetzt worden (OS 59, 289).

Auf den Zeitpunkt der Festsetzung des Steuerfusses hat der Regierungsrat gemäss § 31 des Finanzhaushaltsgesetzes (LS 611) einen Finanzplan vorzulegen. Dieser enthält für zwei Steuerfussperioden

- einen Überblick über Aufwand und Ertrag der Laufenden Rechnung
- eine Übersicht über die Investitionen
- Schätzungen über den Finanzbedarf und dessen Finanzierung

- eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden

Im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplanes (KEF) ist die finanzielle Entwicklung für die Jahre 2006 bis 2009 detailliert erarbeitet worden. Der KEF wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit diesem Steuerfussantrag zur Kenntnis gebracht.

2. Steuerpolitisches Umfeld

Im Juli 2005 hat die Eidgenössische Steuerverwaltung eine Statistik über die Steuerbelastung 2004 in der Schweiz veröffentlicht. Sie informiert über die gesamte Einkommens- und Vermögensbelastung der natürlichen Personen, die Belastung des Reingewinns und des Kapitals der Aktiengesellschaften sowie die Belastung durch die Motorfahrzeugsteuern. Dabei nimmt der Kanton Zürich unter den Kantonen wie schon in den beiden Vorjahren den sechsten Rang ein (den siebten Rang bei den natürlichen Personen, den 13. Rang bei den Aktiengesellschaften). Steuergünstiger sind die Nachbarkantone Zug, Schwyz und Aargau sowie die Kantone Tessin und Nidwalden. Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) könnte ab 2008 die Position Zürichs im Steuerwettbewerb mit seinen Nachbarkantonen Zug und Schwyz verbessern.

In der Zwischenzeit hat der Kanton Zürich die Steuerbelastung der juristischen und natürlichen Personen mit zwei Steuergesetzänderungen gezielt vermindert. Anfang 2005 ist die Steuergesetzrevision für die juristischen Personen in Kraft getreten, Anfang 2006 wird die Änderung des Steuergesetzes für die natürlichen Personen in Kraft treten. Der Kanton muss mit Steuerausfällen von insgesamt 250 Mio. Franken pro Jahr rechnen; entsprechend werden die Steuerzahlenden entlastet. Dabei sind die Entlastungen durch die Gemeindesteuern noch nicht eingerechnet. Zudem ist daran zu erinnern, dass der Steuerfuss 2000 und 2003 in zwei Schritten von 108 auf 100% und die Belastung durch Erbschafts- und Schenkungssteuern 2000 wesentlich gesenkt wurden.

Der Bund setzt die beschlossene Reform der Stempelabgabe auf Anfang 2006 in Kraft. Ausserdem plant er eine Unternehmenssteuerreform, die vor allem bei den Kantonen zu Mindereinnahmen führen würde. Wenn die Kantone wie der Bund einen Teilbesteuerungssatz von 80% für Erträge aus Dividenden im Privatvermögen vorsehen, ergeben sich für die Kantone kurzfristig jährliche Mindereinnahmen von ungefähr 460 Mio. Franken; längerfristig sollte die Einbusse auf 270 Mio. Franken jährlich zurückgehen. Geht man davon aus, dass ein Fünftel davon auf den Kanton Zürich entfällt, wären Mindereinnah-

men von 90 bzw. 50 Mio. Franken zu gewärtigen. Sollten sich die Kantone entschliessen, die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anzurechnen, könnten die Mindereinnahmen für die Kantone insgesamt rund 1 Milliarde Franken jährlich erreichen. Schliesslich bleibt die Reform der Familienbesteuerung aktuell.

Die Belastung durch die Gemeindesteuern hat in den vergangenen Jahren abgenommen. Ein Blick in die Statistik zeigt, dass der gewichtete Steuerfuss aller Gemeinden im Kanton Zürich (ohne Kirchensteuer) 1999 120,7 betrug; 2004 lag dieser Wert bei 111,8. Mit einer weiteren Senkung der steuerlichen Belastung in den Gemeinden ist kurzfristig eher nicht zu rechnen.

3. Überblick über die Finanzentwicklung 2006 bis 2009

3.1 Planungsgrundlagen

Tabelle 1: Annahmen für die Berechnung der Finanzplanung:

	2005	2006	2007	2008	2009
Wachstum Bruttoinlandprodukt real	1,9 %	1,9%	2,5%	2,5%	2,5%
Jahresteuering (Januar bis Dezember)	0,9 %	1,1%	1,5%	1,5%	1,5%
Veränderung Lohnsumme	1,55%	0,2%	0,7%	0,7%	0,7%

Der Finanzplanung liegt ein optimistisches Konjunkturszenario zu Grunde. Es wird davon ausgegangen, dass das Wachstum der Zürcher Wirtschaft dasjenige des schweizerischen Bruttoinlandprodukts übertrifft. Dahinter steckt die Annahme, dass die Wirtschaftsentwicklung im Kanton Zürich volatiler verläuft und bei guter Konjunktur über dem landesweiten Durchschnitt liegt. Umgekehrt erleidet die Zürcher Wirtschaft in einer Rezession grössere Wachstumseinbussen als die Schweiz insgesamt.

Für den Ausgleich der Teuerung und der Realloohnerhöhungen stehen in den Planjahren 0,2 bzw. 0,7% der Lohnsumme zur Verfügung. Im Vergleich zum KEF 2005–2008 vom 8. September 2004 sind die Mittel für Lohnerhöhungen damit um rund einen Prozentpunkt pro Jahr gekürzt worden.

In der vorliegenden Planung ist ab 2006 eine Steuerfusserhöhung von 5 Prozentpunkten eingestellt. Die Steuerfusserhöhung von 100 auf 103% ist Teil des Sanierungsprogramms 04 (San04), die weitere Erhö-

hung von 103 auf 105% Teil des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht (MH06).

Die NFA tritt frühestens auf Anfang 2008 und damit erst nach der Steuerfussperiode 2006–2007 in Kraft. Im KEF 2006 bis 2009 vom 27. September 2005 ist die Mehrbelastung durch die NFA 2008 und 2009 planerisch mit 150 Mio. Franken pro Jahr ausgeglichen.

3.2 Entwicklung der Laufenden Rechnung

Tabelle 2: Übersicht Laufende Rechnung

(in Mio. Franken, – Aufwand/Aufwandüberschüsse, + Ertrag/Ertragsüberschüsse)

	RE 04	VA 05 ²	KEF 06	KEF 07	KEF 08	KEF 09	02–09 ³
Aufwand ¹	–10 321	–10 560	–10 577	–10 903	–11 441	–11 596	
Ertrag ¹	9 908	11 672	10 396	10 910	11 740	11 391	
Saldo	–413	1 112	–181	7	299	–206	242
Eigenkapital	696	1 787	1 605	1 612	1 911	1 705	

¹ Aufwand und Ertrag ohne interne Verrechnung

² Voranschlag 2005 einschliesslich Erlös aus überschüssigen Goldreserven von 1,597 Mrd.

³ Mittelfristiger Ausgleich der Laufenden Rechnung; RE 02: 242 Mio.; RE 03: –619 Mio.

Der im Finanzhaushaltsgesetz geforderte mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung wird mit einem kumulierten Ertragsüberschuss 2002–2009 von 242 Mio. Franken erreicht. Dazu beigetragen haben die Sanierungsprogramme San04 und MH06 sowie der Ertrag aus dem Verkauf überschüssigen Nationalbankgoldes. Der mittelfristige Ausgleich wäre immer noch gewährleistet, auch wenn die mit der Zwischenberichterstattung per Ende April 2005 gemeldeten Verbesserungen gegenüber dem Voranschlag 2005 von 115 Mio. Franken und die erwartete Verschlechterung von rund 200 Mio. Franken bei den Steuererträgen eintreffen würden.

Das Eigenkapital erhöhte sich seit dem Tiefststand 1997 von 0,4 Mrd. Franken bis Ende 2002 auf 1,7 Mrd. Franken. Dank der Ausschüttung des Golderlöses kann dieses Niveau Ende 2005 trotz den hohen Aufwandüberschüssen 2003 und 2004 wieder erreicht werden. Mit der vorliegenden Planung bleibt das Eigenkapital in der Planperiode 2006 bis 2009 praktisch konstant. Ohne Berücksichtigung des Golderlöses wäre das Eigenkapital bereits Ende 2006 aufgezehrt. Dank den Sanierungsmassnahmen müssten jedoch keine Bilanzfehlbeträge ausgewiesen werden.

3.3 Entwicklung der Nettostaatssteuererträge

Tabelle 3: Veränderung Nettostaatssteuern 2005–2009 zu Vorjahr¹

(in Mio. Franken / %, + Verbesserung, – Verschlechterung	Erwartung ² 2005	KEF 2006	KEF 2007	KEF 2008	KEF 2009
Veränderung Nettostaatssteuern zu Vorjahr:					
absolut	+107	+490	+427	+443	–358
in %	+2,7	+11,9	+9,3	+8,8	–6,5
davon Veränderung zu Vorjahr (absolut):					
Konjunkturaufschwung/-abschwung	+217	+355	+433	+300	–350
Steuergesetzrevision juristische Personen	–130	–5	–6	–8	–9
Steuergesetzrevision natürliche Personen		–116	–5	–7	–8
Steuerfusserhöhung auf 105%		+226	+6	+9	+9
Mehrertrag zur Kompensation der NFA-Belastung				+150	
Mehrertrag Sanierungsmassnahmen San04 und MH06	+20	+30			

¹ Nettostaatssteuerertrag = Bruttostaatssteuerertrag einschliesslich Verzugszinsen und Rückerstattungen abzüglich Abschreibungen, Erlasse, Skonti, Zinsvergütungen und Bezugsentschädigungen

² Erwartung 2005 = Hochrechnung auf Grund des Wirtschaftswachstums auf Basis Rechnung 2004. Die Erwartung des Steuerertrages 2005 liegt unter den Budgetwerten im Voranschlag 2005, weil sie auf der Rechnung 2004 beruht und nicht wie der Voranschlag auf der Rechnung 2003. Die Differenz ist vor allem auf erwartete tiefere Nachträge aus Staatssteuern für frühere Jahre zurückzuführen.

Die Prognose des Nettostaatssteuerertrages stellt auf den Steuerertrag 2004 und das Wirtschaftswachstum des Vorjahres sowie die Elastizität der Steuererträge ab. 2004 sind die Staatsteuererträge jedoch sehr tief ausgefallen. Eine Prognose auf der Grundlage von 2004 fällt deshalb tendenziell zu tief aus, wenn angenommen wird, dass die Steuererträge 2005 keinen weiteren Einbruch erleiden und dass konjunkturelle und nicht strukturelle Gründe zum Minderertrag geführt haben. Die vorliegende Planung rechnet damit, dass die Nettostaatssteuererträge ab 2007 als Folge des erwarteten Konjunkturaufschwungs wieder beim hohen Ertragsniveau 2002 anknüpfen. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass die Konjunktur und damit die Steuererträge in den Folgejahren auf diesem Niveau weiterwachsen, denn der nächste Konjunkturunbruch kommt bestimmt. Für 2009 ist deshalb der gleiche Verlauf der Steuererträge wie 2003 ange-

nommen worden. 2003 sind sie gegenüber 2002 um 7% gesunken. Das gleiche Szenario wird auch für 2009 erwartet (vgl. Zeile Konjunkturaufschwung/-abschwung).

Die prognostizierten Steuerträge werden vermindert um die Steuerausfälle als Folge der Steuergesetzrevisionen und erhöht um die Mehrerträge der Steuerfusserhöhung, der Kompensation der NFA-Belastung sowie der Sanierungsmassnahmen.

Die Nettostaatssteuerträge wachsen ohne Berücksichtigung der Steuergesetzrevisionen, der Steuerfusserhöhung, der Kompensation der NFA-Belastung sowie der Sanierungsmassnahmen gegenüber dem Vorjahr um 8,4% (2006), 9,4% (2007) und 6,0% (2008). Sie befinden sich ab 2007 wieder auf einem hohen Niveau. Die Steuerprognosen für 2007 und 2008 sind deshalb sehr optimistisch. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Steuererträge höher ausfallen als prognostiziert, ist als sehr gering einzuschätzen. Umgekehrt besteht ein erhebliches Risiko, dass die Steuererträge tiefer ausfallen.

3.4 Entwicklung der Investitionsrechnung

Tabelle 4: Übersicht Investitionsrechnung

(in Mio. Franken, – Investitionsausgaben/Nettoinvestitionen, + Investitionseinnahmen)

	RE 04	VA 05	KEF 06	KEF 07	KEF 08	KEF 09
Ausgaben	-1172	-1433	-1485	-1624	-1642	-1602
Einnahmen	518	521	460	454	431	439
Nettoinvestitionen	-654	-912	-1025	-1170	-1211	-1164
Selbstfinanzierungsgrad	41%	190%	45%	56%	80%	40%
Verschuldung	5550	4769	5357	5918	6194	6915

Die geplanten Nettoinvestitionen 2006–2009 sind durchschnittlich rund 230 Mio. Franken pro Jahr höher als im Voranschlag 2005 und sogar rund 490 Mio. Franken höher als in der Rechnung 2004. Dies ist zum Grossteil auf Grossprojekte im Bereich Verkehr zurückzuführen (Glattalbahn, Durchgangsbahnhof Löwenstrasse, 3. Teilergänzung S-Bahn, Tram Zürich-West). Ab 2007 verursacht auch der Bau des Polizei- und Justizzentrums deutliche Mehrausgaben.

Die vorliegende Investitionsplanung wird im Rahmen des Massnahmenplans Haushaltsgleichgewicht (MH06) überprüft. Die Ergebnisse der Überarbeitung werden sich jedoch erst im folgenden KEF 2007–2010 vom September 2006 auswirken. Für den KEF 2006–2009 wird angenommen, dass nur 85% der geplanten Investitionen 2005–

2008 umgesetzt werden und sich die Abschreibungen in den Folgejahren entsprechend vermindern.

Der Selbstfinanzierungsgrad liegt in den Planjahren zwischen 40 bis 80%. Nur rund die Hälfte der geplanten Investitionen kann aus Mitteln der Laufenden Rechnung finanziert werden. Für die andere Hälfte muss sich der Staat zusätzlich verschulden.

Dank dem einmaligen Golderlös erreicht die Verschuldung 2005 mit 4,8 Mrd. Franken wieder den Tiefstand von 2002. Wegen der hohen Nettoinvestitionen und der Defizite in der Laufenden Rechnung während der Planperiode steigt die Verschuldung bis Ende 2009 um 2,1 Mrd. Franken oder 45% auf 6,9 Mrd. Franken an. Das Legislaturziel, die Verschuldung bis Ende 2007 um höchstens 25% anwachsen zu lassen, wird mit der vorliegenden Planung dank dem Golderlös erreicht: Ende 2007 liegt die Verschuldung mit 5,9 um 0,6 Mrd. Franken unter der Zielgrösse von höchstens 6,5 Mrd. Franken. Ohne Golderlös würde das Legislaturziel um 1,0 Mrd. Franken verfehlt.

3.5 Kennzahlen des Finanzhaushalts

Tabelle 5: Finanzkennzahlen (in %)

	RE 04	VA 05	KEF 06	KEF 07	KEF 08	KEF 09
Steuerquote	4,9%	5,1%	5,3%	5,5%	5,7%	5,2%
Staatsquote	11,6%	12,0%	11,7%	11,7%	11,6%	11,2%

2005 bis 2008 steigt die Steuerquote jeweils gegenüber dem Vorjahr an, weil die Staatssteuern stärker ansteigen als das prognostizierte Volkseinkommen. 2006 führt zudem die in der Planung eingestellte Erhöhung des Staatssteuerfusses von 100 auf 105% zu einem Anstieg der Steuerquote. Gebremst wird er durch die Steuerausfälle als Folge der Steuergesetzrevision bei den natürlichen Personen. 2008 führt die steuerliche Neutralisation der NFA-Belastung zu einem Anstieg der Steuerquote. Sie sinkt 2009 wegen des angenommenen Rückgangs der Steuereinnahmen auf 5,2%.

Die Staatsquote sinkt 2006 gegenüber dem Vorjahr, weil die konsolidierten Gesamtausgaben einschliesslich Investitionsausgaben weniger ansteigen als das prognostizierte Volkseinkommen. In den Jahren 2007 und 2008 bleibt die Staatsquote unter anderem wegen der aufwandseitigen Verbesserungen der Sanierungsprogramme San04 und MH06 konstant. 2009 fällt sie sogar unter den Stand von 2004. Die stetig steigenden Investitionsausgaben im Planungszeitraum verhindern eine deutliche Senkung der Staatsquote.

4. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2006 und 2007

Auch bei vollständiger Umsetzung der Sanierungsmassnahmen bleibt die finanzielle Situation fragil. Viel wird von der Wirtschafts- und Steuerertragsentwicklung in naher Zukunft abhängen. Wenn die Steuererträge nicht wie geplant eintreffen, würde sich die Lücke zum mittelfristigen Rechnungsausgleich wieder öffnen. Zudem können die finanziellen Konsequenzen der NFA für den Kanton Zürich bis zum geplanten Einführungszeitpunkt 2008 wieder erheblich anders aussehen als heute erwartet. Schliesslich sind andere Projekte und Risiken noch gar nicht in der Finanzplanung eingestellt, weil sie zurzeit nicht beziffert werden können. Insbesondere bei den Steuern werden in nächster Zeit einige Reformvorhaben beim Bund diskutiert, die je nach Ausgestaltung zu namhaften Steuerausfällen führen würden. Darunter fallen die Unternehmenssteuerreform II und die Reform der Familienbesteuerung. Auch bleibt unsicher, ob der Anteil am Gewinn der Nationalbank auf dem heutigen Niveau gehalten werden kann. Eine Verringerung der Ausschüttung würde ebenfalls zu erheblichen Mindereinnahmen bei den Kantonen führen.

Der Regierungsrat hat in den KEF 2006–2009 vom 27. September 2005 eine Steuerfusserhöhung um fünf Prozentpunkte auf 105% eingestellt. Diese Steuerfusserhöhung ist sowohl Teil des San04 als auch des MH06. Beide Sanierungspakete bestehen zu drei Vierteln aus aufwandseitigen Massnahmen und lediglich zu einem Viertel aus ertragsseitigen Massnahmen. Mit der Anhebung des Steuerfusses können die Sanierungsmassnahmen etwas abgefedert werden. Der MH06 insgesamt und die Entlastungsmassnahmen im Einzelnen sind im Frühsommer 2005 am Runden Tisch Finanzpolitik mit Vertretungen der Kantonsratsfraktionen diskutiert worden.

Ein Verzicht auf die beantragte Steuerfusserhöhung würde die Steuererträge 2006 und 2007 insgesamt um rund 450 Mio. Franken vermindern. Der gesetzlich geforderte mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung 2002–2009 würde um rund 200 Mio. Franken verfehlt. Es würde aber auch bedeuten, dass nicht nur 1,4 der 1,6 Mrd. Franken des Golderlöses für den Ausgleich der Laufenden Rechnung verwendet werden wie in der vorliegenden Planung, sondern der gesamte Golderlös. Zudem würde die Chance schwinden, dass nach 2009 wieder Eigenkapital im Betrag des Golderlöses geäufnet werden könnte. Für 2006 müsste im Voranschlag mit einem Aufwandüberschuss von 400 Mio. Franken gerechnet werden. Ein Verzicht auf die Steuerfusserhöhung würde aber auch die Balance zwischen aufwand- und ertragsseitigen Sanierungsmassnahmen im MH06 stören und damit die Festlegung des Voranschlags 2006 gefährden.

Die Steuerbelastung im Kanton Zürich bleibt im Vergleich zu anderen Kantonen auch nach der Erhöhung des Steuerfusses moderat. Die Steuerfusserhöhung hilft, die Einschnitte in die staatlichen Leistungen in engen Grenzen zu halten, sodass die Standortattraktivität nicht allzu stark leidet. In die wichtige Infrastruktur soll weiterhin investiert werden können. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2006 und 2007 um 5 Prozentpunkte auf 105% zu erhöhen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Fierz	Husi