

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 344/2005

Sitzung vom 8. Februar 2006

212. Anfrage (Finanzpolitische Legislatorschwerpunkte des Regierungsrates)

Die Kantonsräte Robert Marty, Affoltern a. A., Hansruedi Hartmann, Gossau, und Dr. Beat Walti, Zollikon, haben am 28. November 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Festsetzung der Legislatorschwerpunkte 2003–2007 drei strategische Ziele in der Finanzpolitik formuliert. Diese lauten:

- Durch Anpassung der Aufwandentwicklung an die Ertragsituation den mittelfristigen Ausgleich des Staatshaushaltes gewährleisten.
- Verschuldung um höchstens 25% anwachsen lassen.
- Einnahmeseitig weitere Ertragsausfälle (Steuern und Gebühren) vermeiden.

Seit der Festsetzung der Legislatorschwerpunkte hat sich das finanzpolitische Umfeld deutlich verändert. Insbesondere ist offensichtlich, dass mehrere Nachbarkantone eine Steuerstrategie formulieren und verfolgen, welche darauf ausgerichtet ist, gute Steuerzahlende aus Zürich wegzulocken. Jüngstes Beispiel ist der Kanton Schwyz, welcher beabsichtigt, Vermögens- wie Dividendenbesteuerung massiv zu reduzieren. Zudem weisen immer mehr Kantone für hohe Einkommen einen degressiven Tarif aus. Mit der Vorlage 3892 zielte der Regierungsrat darauf ab, das Problem der starken Progression zu entschärfen. Mit einem Zufallsmehr von einer Stimme wurde diese Absicht durch den Kantonsrat verhindert.

Andererseits wurde im Zusammenhang mit dem Sanierungsprogramm 04 und dem Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 die Anstellung von zusätzlichen Steuerrevisoren beantragt. Dies mit dem Ziel, den Steuerertrag zu optimieren. Wie verschiedenen kritischen Presseberichten zu entnehmen war, wurde jedoch bereits vor Umsetzung dieser Massnahmen der Steuerertrag «optimiert». Ob dabei der Ermessensspielraum immer korrekt genutzt wurde, wird die angeordnete Administrativuntersuchung zeigen.

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

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die Positionierung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb?

2. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass sich seit der Festlegung der finanzpolitischen Schwerpunkte vor drei Jahren Handlungsbedarf ergeben hat?
3. Die Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 99/2005 legt den Schluss nahe, dass dem Kanton Zürich und den Gemeinden in den letzten Jahren durch den Wegzug weniger, sehr guter Steuerzahler massiv Steuer-substrat verloren gegangen ist. Hat der Regierungsrat ein Konzept, wie dieser Entwicklung entgegengewirkt werden kann?
4. Kann sich der Regierungsrat einen «Massnahmenplan Standort-attraktivität Steuern» vorstellen, beispielsweise mit dem Ziel, die Steuerbelastung für hohe Einkommen bis in 5–10 Jahren auf ein Niveau zu senken, welches maximal 10% über jenem in den Kantonen Zug und Schwyz von heute liegt?
5. Der Mehrbelastung, welche der NFA ab 2008 mit sich bringt, will der Regierungsrat offenbar mit einer Erhöhung des Steuerfusses begegnen. Prüft der Regierungsrat auch andere Optionen, und wie sehen diese aus?
6. Eine Verschärfung der Problematik im Kampf um Top-Steuerzahler droht im Zusammenhang mit der Festsetzung der Berechnungsfaktoren gemäss § 18 des Finanzausgleichsgesetzes. Ist sich die Regierung dieser Problematik bewusst, und wie will sie diese entschärfen?
7. Strebt der Regierungsrat in Bezug auf die Veranlagungsverfahren im Steuerbereich eine Verschärfung der Praxis an? Ist er der Meinung, dass damit der Steuerertrag nachhaltig erhöht werden kann?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Robert Marty, Affoltern a. A., Hansruedi Hartmann, Gossau, und Dr. Beat Walti, Zollikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Am 1. Januar 2006 ist die Steuergesetzrevision vom 25. August 2003 betreffend die natürlichen Personen in Kraft getreten (vgl. OS 58, 367). Mit dieser Revision wurde die Teuerung ausgeglichen; zudem wurden Abzüge darüber hinaus erhöht.

Wie der Grafik im Anhang zu entnehmen ist, bewegt sich die Steuerbelastung der natürlichen Personen im Kanton Zürich, bei der Einkommenssteuer, unter dem schweizerischen Durchschnitt; lediglich bei sehr hohen Einkommen, so bei einem Einkommen von einer Million Franken, liegt die Belastung auch nach der Steuergesetzrevision leicht über dem schweizerischen Durchschnitt.

Aus Sicht des Kantons Zürich ist jedoch bedeutsam, dass im interkantonalen Steuervergleich ein deutliches West–Ost-Gefälle in der Steuerbelastung natürlicher Personen besteht. Bei einem Vergleich der Steuerbelastung des Kantons Zürich mit jener der Nachbarkantone fällt insbesondere die tiefe Steuerbelastung in den Kantonen Zug und Schwyz ins Gewicht. Der Kanton Zug hält die Position als schweizerisches Steuerparadies schon seit den 70er-Jahren; der Kanton Schwyz hat sich erst seit Beginn der 90er-Jahre dazu entwickelt. Die tiefe Belastung in diesen Kantonen wirkt sich vor allem bei hohen Einkommen aus. Gemäss den neuesten zur Verfügung stehenden Vergleichszahlen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergeben sich bei einem Bruttoarbeitseinkommen eines Ehepaars (ohne Kinder) von einer Million Franken folgende Steuerbelastungen in nachstehenden Kantonshauptorten (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern; Steuerperiode 2004; bei der Belastung für Schaffhausen noch ohne Berücksichtigung der neuesten Steuergesetzrevision):

Zug	11,17%
Schwyz	12,40%
Schaffhausen	22,79%
Aarau	22,34%
Frauenfeld	22,51%
St. Gallen	24,06%
Zürich (ab 1. Januar 2006)	23,81%

Sodann ist für die Steuerbelastung der juristischen Personen festzustellen, dass der Kanton Zürich seit der Steuergesetzrevision vom 10. Februar 2003, in Kraft seit der Steuerperiode 2005, für die Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften und Genossenschaften einen proportionalen Steuersatz von 8% vorsieht (einfache Staatssteuer). Damit konnte die Stellung des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb auch bei den juristischen Personen verbessert werden. Wie schon anlässlich der erwähnten Steuergesetzrevision darauf hingewiesen wurde, liegt die Belastung bei der Gewinnsteuer jedoch weiterhin über derjenigen der Nachbarkantone; auch hier ist auf die tiefen Belastungen in den Kantonen Zug und Schwyz hinzuweisen. In der Steuergesetzrevision vom 10. Februar 2003 wurde zudem der Steuersatz der Kapitalsteuer halbiert; für Holding-, Domicil- und gemischte Gesellschaften beträgt der Steuersatz neu 0,15‰, für die übrigen Gesellschaften neu 0,75‰ (je einfache Staatssteuer).

Im Vergleich der Steuerbelastung der juristischen Personen im Kanton Zürich mit jener in den anderen Kantonen ist weiter zu beachten, dass der Kanton Zürich einen überdurchschnittlich hohen Anteil der

juristischen Personen am gesamten Steueraufkommen aufweist. Dieser Anteil unterliegt jedoch jährlichen Schwankungen; 2004 betrug er 21,3%. Senkungen bei den Steuern der juristischen Personen sind tendenziell über eine Mehrbelastung der natürlichen Personen auszugleichen.

Realistischerweise wird es auch in Zukunft im Kanton Zürich weder bei den natürlichen noch den juristischen Personen möglich sein, die Steuerbelastung auf das Niveau der Kantone Zug und Schwyz abzusenken. Die Steuerbelastung im interkantonalen Vergleich wird aber laufend überprüft und fliesst in die künftige strategische Planung ein.

Mit Blick auf die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist ferner zu ergänzen, dass bei der Ermittlung der Steuerkraft eines Kantons im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) nicht auf die Steuereinnahmen, sondern vielmehr auf die aggregierte Bemessungsgrundlage eines Kantons, d. h. das kumulierte Einkommen und Vermögen sowie den kumulierten Gewinn und das kumulierte Kapital der im Kanton steuerpflichtigen natürlichen und juristischen Personen, abgestellt wird. Die Tarifierung bleibt somit ohne Einfluss auf die NFA.

Bei alledem ist schliesslich zu berücksichtigen, dass die Steuerbelastung für natürliche wie juristische Personen nur einer von verschiedenen Faktoren ist, die Einfluss darauf haben, ob sich eine natürliche oder juristische Person im Kanton niederlässt. Im internationalen Vergleich ist die Region Zürich nach wie vor ein sehr attraktiver Standort. Darauf weisen auch entsprechende Wirtschaftsstudien hin. So wird in einer neuen Publikation der Zürcher Kantonalbank («Wachstum, Arbeit und Soziales – Wo steht Zürich im internationalen Vergleich?»), die sich ihrerseits auf eine Studie von BAK Basel Economics abstützt, hervorgehoben, dass das Zürcher Bruttoinlandprodukt über dem schweizerischen Schnitt liegt, was wiederum Anreize für Zuwanderung schafft. Gemäss dieser Studie ergeben sich solche Anreize für den Kanton Zürich auch daraus, dass sich hier in den letzten Jahren neue Branchen und Unternehmen niedergelassen haben. Schliesslich wird, ebenfalls unter Bezug auf die Studie von BAK Basel Economics, hervorgehoben: «Zürich ist, unter anderem dank einer tiefen Steuerbelastung, der hohen Lebens- und Umweltqualität und des metropolitanen Kultur- und Sportangebots, ein im internationalen Vergleich attraktiver Wohnort.»

Zu Frage 2:

Der Regierungsrat beurteilt die Umfeldentwicklungen bei der Erarbeitung seiner Legislatorschwerpunkte und strategischen Ziele. Im Geschäftsbericht berichtet er jährlich über den Stand der Umsetzung. Legislatorschwerpunkte und strategische Ziele werden während der Legislatur in der Regel nicht angepasst.

Die Legislatorschwerpunkte 2003–2007 wurden erstmals im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2004–2007 vom 17. September 2003 aufgeführt. Seither haben sich die finanziellen Rahmenbedingungen deutlich verändert. Unter anderem wegen des Einbruchs der Steuererträge mussten mit dem Sanierungsprogramm 04 (San04) und dem Massnahmenplan Haushaltsgleichgewicht 06 (MH06) zahlreiche Massnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen ausgelöst werden. Weiter hat der Kanton aus den überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank 2005 einen einmaligen Zusatzertrag erhalten. Dank den Sanierungsmassnahmen und dem Golderlös konnte der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung 2002–2009 im aktuellen KEF 2006–2009 vom 27. September 2005 erreicht werden. Die Ablehnung der Steuerfusserhöhung für 2006 bis 2007 durch den Kantonsrat hat die finanzielle Lage des Staatshaushaltes jedoch wieder verschlechtert. Der Regierungsrat wird sie nach Abschluss der Rechnung 2005, die insbesondere über die Steuererträge Aufschluss geben wird, neu beurteilen.

2007 wird der Regierungsrat seine Schwerpunkte für die kommende Legislaturperiode neu festlegen. Dabei wird er auch die Entwicklung der Steuerbelastung im Vergleich zu den Nachbarkantonen berücksichtigen. Die finanzpolitischen Ziele werden sich jedoch auch an der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung im Kanton Zürich sowie am finanzpolitischen Spielraum ausrichten müssen. Der beschränkte finanzielle Spielraum des Staatshaushaltes setzt nicht nur der Aufgabenentwicklung, sondern auch einer strategischen Steuerpolitik enge Grenzen.

Zu Frage 3:

Der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 99/2005 ist zu entnehmen, dass in den Gemeinden, die im interkommunalen Finanzausgleich Beiträge an das Ausgleichssystem leisten, das Steueraufkommen der jeweils 20 besten steuerzahlenden natürlichen Personen von 2000 bis 2004 rückläufig war. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dies sei überwiegend auf Wegzüge, geschweige denn auf solche zurückzuführen, die mit der Steuerbelastung im Kanton zusammenhängen.

Die Gründe müssten näher untersucht werden; hinzu kommt, dass im Zeitpunkt, in dem die Steueraufkommen ermittelt wurden (Mai 2005), die Veranlagungen der Steuerperiode 2004 (Steuererklärungsverfahren

2005), vermutlich auch der Steuerperiode 2003 (Steuererklärungsverfahren 2004), für die in Frage stehenden Steuerpflichtigen ohnehin noch offen waren.

Auch andere stichhaltige Anhaltspunkte, die in den letzten Jahren auf einen eigentlichen Trend schliessen liessen, sehr gute Steuerzahler hätten aus rein steuerlichen Gründen den Kanton Zürich verlassen, liegen nicht vor. Auch Rückfragen beim Statistischen Amt des Kantons haben keine solchen Anhaltspunkte ergeben. Im Gegenteil kann darauf hingewiesen werden, dass der Anteil der höheren Einkommensklassen am gesamten Steueraufkommen, bezogen auf den ganzen Kanton, mehr oder weniger gleich hoch geblieben ist. Ebenso wenig kann aus einzelnen, in der Presse behandelten Fällen auf allgemeine Tendenzen geschlossen werden.

Im Übrigen ist es richtig, bei der Überprüfung der Steuerbelastung im interkantonalen Vergleich ein besonderes Augenmerk auf die sehr guten Steuerpflichtigen zu legen. Andererseits ist auch bei diesen Steuerpflichtigen der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten, welcher Grundsatz sowohl in der Kantons- als auch der Bundesverfassung verankert ist (Art. 125 Abs. 2 nKV [LS 101] und Art. 127 Abs. 2 BV [SR 101]). Deshalb ist es nicht zulässig, die Belastung dieser Steuerpflichtigen einfach von derjenigen der anderen loszulösen.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat ist sich des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen bewusst. In diesem Zusammenhang kann erneut auf die in der Beantwortung der Frage 1 erwähnten Steuergesetzrevisionen vom 10. Februar 2003 betreffend die juristischen Personen und vom 25. August 2003 betreffend die natürlichen Personen hingewiesen werden. Im Zusammenhang mit der letzteren Revision hatte der Regierungsrat die Streichung der obersten Progressionsstufe von 13% im Tarif für die Einkommenssteuer beantragt, um für die sehr guten Steuerzahlenden attraktiver zu werden. Dieser Vorschlag war jedoch im Kantonsrat nicht mehrheitsfähig. Das gleiche Anliegen ist vom Kantonsrat im Rahmen einer Parlamentarischen Initiative (KR-Nr. 244/2004) am 9. Januar 2006 erneut abgelehnt worden.

Zusätzlich zu den Anpassungen der Steuertarife hat der Kantonsrat den Steuerfuss für die Staatssteuer seit 1999 in zwei Schritten von 108% auf 100% gesenkt. Von Steuerfussenkungen profitieren alle Steuerzahlenden. Sie verringern jedoch den finanzpolitischen Spielraum für gezielte Steuersenkungen, wie dies in der Anfrage für sehr gute Steuerzahlende gewünscht wird. Mit der Ablehnung der vom Regierungsrat beantragten Steuerfusserhöhung für die Jahre 2006 bis 2007 ist der Spielraum für gezielte Steuersenkungen zurzeit nicht vorhanden.

Wie auch in der Beantwortung der Frage 1 erwähnt wurde, wäre das Ziel einer Absenkung der Steuerbelastung im Kanton Zürich auf das Niveau der Kantone Zug und Schwyz von vornherein unrealistisch. Andererseits lässt es der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zu, wie in der Beantwortung der Frage 3 hingewiesen wurde, die Belastung von Steuerpflichtigen mit hohen Einkommen von derjenigen der anderen loszulösen. Dennoch darf der Kanton Zürich vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den anderen Kantonen nicht einfach untätig bleiben. Ziel einer Strategie im Kanton Zürich sollte vielmehr sein, nach Massnahmen zu suchen, die sich in einem vertretbaren finanziellen Rahmen bewegen und den Anforderungen einer gerechten und nachhaltigen Steuerordnung entsprechen, mit denen auch die Attraktivität des Kantons gezielt erhalten werden kann.

Zu Frage 5:

Der aktuelle KEF 2006–2009 vom 29. September 2005 rechnet ab 2008 im Zusammenhang mit dem neuen Bundesfinanzausgleich NFA mit einer Mehrbelastung von rund 150 Mio. Franken pro Jahr. Bis zum Einführungszeitpunkt 2008 könnte sich jedoch diese Mehrbelastung noch wesentlich ändern, weil sich die Berechnung dannzumal auf neue statistische Grundlagen abstützen wird; zudem wird die Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfen (Ressourcenausgleich, soziodemografischer und topografischer Belastungsausgleich, Härteausgleich) erst 2007 festgelegt.

Über die Finanzierung dieser Mehrbelastung hat der Regierungsrat noch nicht entschieden, nicht zuletzt darum, weil die Höhe der Belastung noch nicht feststeht. Deshalb ist die im KEF eingestellte Mehrbelastung aus der NFA bisher lediglich planerisch durch steuerliche Mehrerträge neutralisiert worden.

Mit der NFA sollen die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone verringert werden. Zug wird gemäss aktueller Globalbilanz der Eidgenössischen Finanzverwaltung durch die NFA pro Kopf wesentlich stärker belastet als Zürich; für Schwyz muss die Festlegung des Ressourcenausgleichs im Jahr 2007 auf Grund der dannzumal aktuellen statistischen Grundlagen abgewartet werden. Zudem sollen Zentrumskantone wie der Kanton Zürich, die für die umliegenden Kantone Zentrumsleistungen erbringen, für ihre Leistungen entsprechende Abgeltungen erhalten. Die NFA könnte deshalb, trotz der Mehrbelastung, die zürcherische Position im Steuerwettbewerb mit den beiden Nachbarkantonen verbessern.

Zu Frage 6:

Im interkommunalen Finanzausgleich findet eine Umverteilung der Steuerkraft zwischen den Gemeinden statt. Mit der Aufbesserung der ungenügenden Steuerkraft der finanzschwachen Gemeinden durch Abschöpfung der Steuerkraft in den finanzstarken Gemeinden soll eine Annäherung der Gemeindesteuerfüsse erreicht werden (Art. 127 nKV), und zwar sowohl durch Senkung der hohen wie auch durch Erhöhung der besonders niedrigen Steuerfüsse.

Verfügt eine finanzstarke Gemeinde über eine Pro-Kopf-Steuerkraft von über 115% des Kantonsmittels (zurzeit Fr. 3289), muss sie, je nach dem Verhältnis ihrer eigenen Steuerkraft zum Kantonsmittel, zwischen 70% und 80% des Überhangs abliefern. Der so errechnete Betrag wird zurzeit mit einem Berechnungsfaktor von 91% vervielfacht. Je tiefer der Gemeindesteuerfuss liegt, desto eher tritt die Wahrscheinlichkeit ein, dass zusätzliche Steuererträge durch Zuzug finanzkräftiger Steuerzahler fast vollständig an das Ausgleichssystem abgeliefert werden müssen. Auf eine Abschöpfung wird zurzeit teilweise oder ganz verzichtet, wenn die Gemeinde deshalb den Steuerfuss auf über 103% anheben müsste. Die Zuschüsse an die finanzschwachen Gemeinden werden berechnet, indem die Differenz zwischen der eigenen Pro-Kopf-Steuerkraft und dem Angleichungsbetrag von 70% bis 90% des kantonalen Mittels (zurzeit Fr. 2002 bis Fr. 2574) ebenfalls mit einem Berechnungsfaktor vervielfacht wird.

Mit den Berechnungsfaktoren wird die Höhe der Abschöpfungen und der Zuschüsse bestimmt, der Ausgleich zwischen beiden Grössen hergestellt und die kommunale Steuerfussdisparität ausgeglichen. Die Berechnungsfaktoren für die Abschöpfungen schwankten in den letzten 16 Jahren, im Wesentlichen in Abhängigkeit vom Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse, zwischen 76% und 91%. Das Abschöpfungsvolumen war dabei mit 101 Mio. Franken im Jahr 1990 am tiefsten und mit 294 Mio. Franken im Jahr 2003 am höchsten. Der wesentliche Teil dieser Zunahme wurde aber nicht durch die Veränderung des Berechnungsfaktors, sondern die Zunahme der durchschnittlichen Steuerkraft und deren sehr unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Gemeinden verursacht. Trotz höherer Abschöpfungen liegen die Steuerfüsse der zahlenden Gemeinden wesentlich tiefer als vor 16 Jahren, während im gleichen Zeitraum der Maximalsteuerfuss unverändert gleich hoch blieb.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Standortattraktivität der finanzstarken Gemeinden in Bezug auf den Steuerfuss durch die Festlegung der Berechnungsfaktoren nicht gefährdet wird. Die gegenwärtig angewendeten Berechnungsgrundlagen stehen im Einklang mit den gesetzlichen Grundlagen (§ 8 Finanzausgleichsgesetz; LS 132.1) und

entsprechen den tatsächlichen finanziellen Verhältnissen in Gemeinden und Kanton. Eine Entlastung der finanzstarken Gemeinden drängt sich nicht auf.

Zu Frage 7:

Eine Verschärfung der Veranlagungsverfahren steht nicht zur Diskussion. Ziel ist es vielmehr auch in Zukunft, alle Steuerpflichtigen, unter Berücksichtigung der den kantonalen und kommunalen Steuerbehörden zur Verfügung stehenden verfahrensrechtlichen und personellen Möglichkeiten, einer rechtsgleichen Besteuerung zuzuführen.

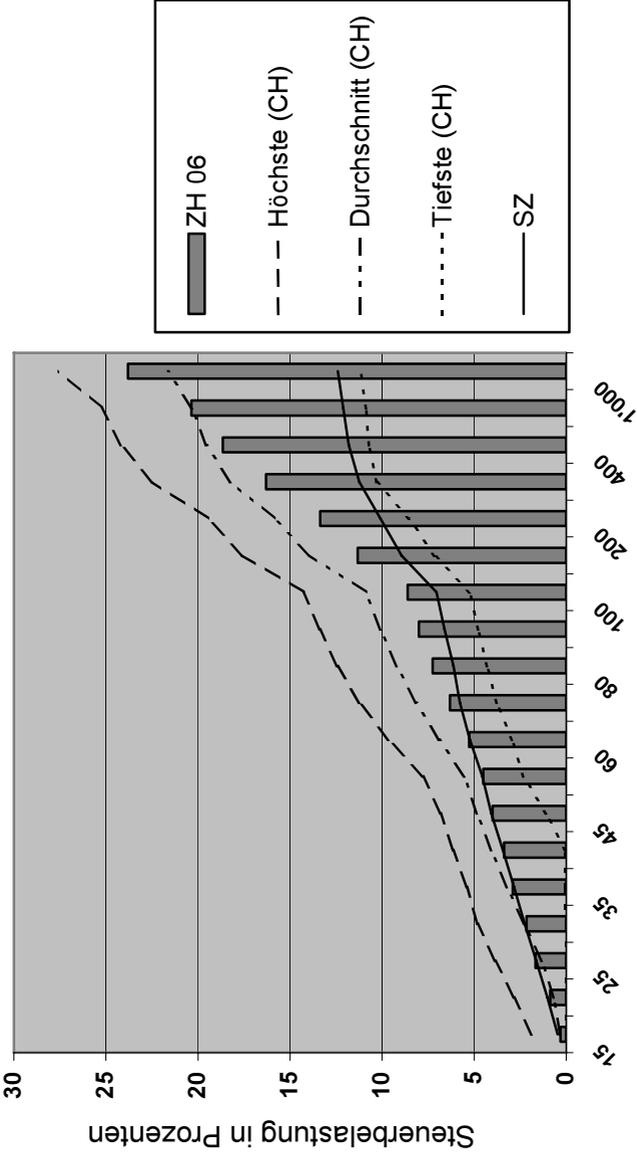
II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi

Anhang
Steuerbelastung in Prozenten des Bruttoarbeits Einkommens eines verheirateten Steuerpflichtigen ohne Kinder durch Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern im interkantonalen Vergleich



Bruttoarbeits Einkommen in Tausend Franken

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung, Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, Kantonsziffern 2004, Bern 2005