

Sitzung vom 11. Juli 2007

1050. Dringliches Postulat (Unabhängiger Expertenbericht zum zu erwartenden Ausmass der Steuerausfälle in Zusammenhang mit der Teilsatzbesteuerung der Einkommen auf Dividenden)

Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, sowie die Kantonsräte Kaspar Bütikofer, Zürich, und Peter Reinhard, Kloten, haben am 18. Juni 2007 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, im Hinblick auf eine mögliche Volksabstimmung über eine Teilsatzbesteuerung der Einkommen auf Dividenden aus Beteiligungen von mindestens 10%, die Höhe der Steuerausfälle durch eine unabhängige Studie berechnen zu lassen.

Begründung:

Die grobe Schätzung der Steuerausfälle seitens des Regierungsrates im Zusammenhang einer Halbierung der Einkommenssteuer auf Dividenden aus Beteiligungen von mindestens 10% wurde in der Kantonsrats-sitzung vom 11. Juni 2007 in Zweifel gezogen. Der Regierungsrat ging von den Steuerausfällen bei den Bundessteuern im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II aus und leitete daraus einen Steuerausfall von rund 20 Mio. Franken ab.

Auch die am 14. Juni 2007 seitens der Finanzdirektorin präsentierten neu berechneten Steuerausfälle von 30 bis 35 Mio. Franken allein für den Kanton entsprechen nur einer groben Schätzung. Die Angaben sind nicht nachvollziehbar und führen nicht zu gesicherten Aussagen. Die neu vorgelegte Zahl von 30 bis 35 Mio. Franken wurde damit erklärt, dass zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen beim Kanton als Ausfallmilderung nicht in Betracht kämen. Dies allein kann die grosse Differenz zu den Berechnungen der eidgenössischen Steuerverwaltung mit Steuerausfällen von 100 bis 150 Mio. Franken nicht klären.

Der Zürcher Kantonsrat und die Zürcher Regierung müssen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern im Hinblick auf die zu erwartende Referendumsabstimmung eindeutige und nachvollziehbare Berechnungen unterbreiten können. Zudem sollte gewährleistet sein, dass die Berechnungen schnell und allenfalls nötige Schätzungen von unabhängiger Seite gemacht werden können.

Begründung der Dringlichkeit:

SP, Grüne, AL und Gewerkschaften haben das Referendum gegen das Teilsatzverfahren bereits angekündigt. Mit einer Volksabstimmung ist zu rechnen. Die Stimmberechtigten haben das Recht, im Hinblick auf diese Abstimmung über gesicherte Entscheidungsgrundlagen zu verfügen.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 25. Juni 2007 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, Kaspar Bütikofer, Zürich, und Peter Reinhard, Kloten, wird wie folgt Stellung genommen:

Am 9. Juli 2007 hat der Kantonsrat die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Aktiengesellschaften und Aktionärin bzw. Aktionär durch Einführung eines Teilsatzverfahrens beschlossen. Nach dieser Methode wird die Einkommenssteuer auf Dividenden aus Beteiligungen von mindestens 10% um 50% gesenkt.

Gemäss Berechnungen der Finanzdirektion werden die Ausfälle für den Kanton, d.h. die Staatssteuer, aus dem beschlossenen Teilsatzverfahren auf 30 bis 35 Mio. Franken geschätzt; diese Ausfälle waren ursprünglich auf 20 Mio. Franken geschätzt worden. Hinzukommen Ausfälle für die Gemeinden in etwa gleicher Höhe.

Für den Kanton Zürich gibt es keine statistischen Daten, die Aussagen für die vergangenen Steuerperioden zulassen, wie viele Steuerpflichtige in den verschiedenen Einkommensklassen über Beteiligungen verfügten, die zu einem Teilsatzverfahren berechtigt hätten, und welche Erträge sie aus diesen Beteiligungen bezogen. Mit anderen Worten fehlen eigene Grundlagen, aus denen die Steuerausfälle für das Teilsatzverfahren hergeleitet werden könnten.

Aus diesen Gründen wurde auch bei der Schätzung der Steuerausfälle aus dem Teilsatzverfahren auf die Schätzungen abgestellt, welche die Eidgenössische Steuerverwaltung zu den Mindereinnahmen aus dem Teilbesteuerungsverfahren der Unternehmenssteuerreform II des Bundes angestellt hatte. Bei diesem Teilbesteuerungsverfahren wird nicht die Einkommenssteuer, wie beim Teilsatzverfahren, sondern der Beteiligungsertrag bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens reduziert.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hatte ihrerseits ihre Schätzungen aus den Ergebnissen eines Gutachtens abgeleitet, das von Christian Keuschnigg und Martin D. Dietz erstellt worden war (Christian Keuschnigg und Martin D. Dietz, Unternehmenssteuerreform II: Quantitative

Auswirkungen auf Wachstum und Verteilung, Bern 2003). Zudem konnte die Eidgenössische Steuerverwaltung auf eine Auswertung von Steuerdaten aus dem Kanton Thurgau zurückgreifen.

Nach diesen Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung betragen die Ausfälle aus dem Teilbesteuerungsverfahren der Unternehmenssteuerreform II des Bundes, Fassung Ständerat (Teilbesteuerungssatz bei Beteiligungen im Privatvermögen 60%), für den Bund 56 Mio. Franken sowie für die Kantone und Gemeinden, unter der Annahme, dass alle Kantone das Teilbesteuerungsverfahren der direkten Bundessteuer sowohl für die Einkommens- als auch die Vermögenssteuer übernehmen, 637 Mio. Franken.

Bei diesen Schätzungen ging die Eidgenössische Steuerverwaltung unter anderem von der Annahme aus, dass bei einem Teilbesteuerungsverfahren inskünftig mehr ausgeschüttet werde, was zu höherem Konsum und damit auch zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer führe. Durch diese Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer würden die Ausfälle bei der direkten Bundessteuer teilweise kompensiert.

Folgt man den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung bei den Ausfällen für die Kantone und Gemeinden von 637 Mio. Franken, so ergeben sich für den Kanton Zürich 140 Mio. Franken (für Kanton und Gemeinden; 22% [Anteil des Kantons Zürich an den gesamten direkten Bundessteuern der natürlichen Personen] von 637 Mio. Franken). Wie auch in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 194/2007 dargestellt, müssen diese 140 Mio. Franken auch nach Auffassung der Abteilung Steuerstatistik und Dokumentation der Eidgenössischen Steuerverwaltung nach unten korrigiert werden:

- Vorab beruhen die Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung auf der erwähnten Annahme, dass das Teilbesteuerungsverfahren der direkten Bundessteuer, Fassung Ständerat, in allen Kantonen und Gemeinden sowohl für die Einkommenssteuer als auch die Vermögenssteuer zur Anwendung gelangt. Das Teilsatzverfahren im Kanton Zürich betrifft jedoch nur die Einkommenssteuer. Dabei haben die Untersuchungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zum Kanton Thurgau gezeigt, dass bei einem Teilbesteuerungsverfahren sowohl für die Einkommens- als auch die Vermögenssteuer der Anteil des Teilbesteuerungsverfahrens für die Vermögenssteuer an den gesamten Steuerausfällen 47% betragen würde.
- Weiter dürfte im Kanton Zürich, mit seiner urbanen Struktur, der Anteil von Aktionärinnen und Aktionären mit qualifizierten Beteiligungen, die das Teilbesteuerungsverfahren beanspruchen können, im Verhältnis zu allen anderen Aktionärinnen und Aktionären kleiner sein als im ländlicheren Kanton Thurgau.

- Zudem führt das Teilbesteuerungsverfahren der direkten Bundessteuer gemäss der Unternehmenssteuerreform II, bei gleichem Prozentsatz, tendenziell zu höheren Ausfällen als das in erster Lesung beschlossene Teilsatzverfahren, weil beim Teilbesteuerungsverfahren die Verringerung auf dem Beteiligungsertrag, bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens, gewährt und damit auch die Steuerprogression gebrochen wird.
- Andererseits sieht das Teilsatzverfahren im Kanton Zürich eine Ermässigung des auf den Beteiligungsertrag entfallenden Steuerbetrags um 50% vor. Beim Teilbesteuerungsverfahren der direkten Bundessteuer gemäss der Unternehmenssteuerreform II des Bundes, Fassung Ständerat, beträgt der Teilbesteuerungssatz bei Beteiligungen im Privatvermögen 60%, was einer Entlastung von nur 40% entspricht.

Auf Grund dieser Korrekturen ergeben sich schliesslich die geschätzten Ausfälle aus dem Teilsatzverfahren für den Kanton bzw. die Staatssteuer von 30 bis 35 Mio. Franken; hinzukommen die Ausfälle für die Gemeinden in etwa gleicher Höhe

Im Weiteren hat die Finanzdirektion zu diesen Schätzungen noch eine Stellungnahme bei Christian Keuschnigg, Professor an der Universität St. Gallen, eingeholt. In dieser Stellungnahme werden die in Frage stehenden Schätzungen als vertretbar beurteilt. Sie enthält zudem eine weitere alternative Schätzung der Steuerausfälle. Auch diese Schätzung kommt zum selben Ergebnis. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme von Prof. Keuschnigg verwiesen, die im vollen Wortlaut unter www.steuern.ch (rechte Spalte unter Rubrik «Weitere Meldungen») veröffentlicht wird.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 189/2007 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi