

Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2021

5743

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2022 und 2023**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 25. August 2021,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2022 und 2023 wird auf 100% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Auftrag

Der Kantonsrat beschliesst gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) mit einfachem Mehr über den Steuerfuss für die Staatssteuer. Dabei setzt er den Steuerfuss gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (LS 631.1) jeweils für zwei Kalenderjahre fest. Der Steuerfuss wird gemäss § 9 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) auf der Grundlage des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) festgelegt.

Festzulegen ist der Steuerfuss für die Jahre 2022 und 2023. Der KEF 2022–2025 (Vorlage 5742) wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. KEF 2022–2025

Tabelle 1: Übersicht finanzielle Kenngrössen KEF 2022–2025

in Mio. Franken	2022	2023	2024	2025	2022–2025
Saldo Erfolgsrechnung	–310	–529	–283	–185	
Investitionsausgaben	–1309	–1239	–1378	–1395	–5320
Saldo Finanzierungsrechnung*	–797	–904	–730	–636	–3067
Selbstfinanzierungsgrad	32%	16%	40%	48%	34%
Steuerfuss	100	100	100	100	

+ Überschuss, Kennzahlen; – Defizit (Rundungsdifferenzen)

* Selbstfinanzierung abzüglich Saldo Investitionsrechnung

Die KEF-Periode 2022–2025 zeigt in den Planjahren Aufwandüberschüsse zwischen 0,2 und 0,5 Mrd. Franken. Die Planung der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung führt zu einem Saldo der Finanzierungsrechnung von durchschnittlich –767 Mio. Franken, was die Nettoschulden I des Kantons entsprechend erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welcher prozentuale Anteil der Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann. Er beträgt in der Planperiode durchschnittlich 34%. Das AAA-Rating des Kantons Zürich ist nach Einschätzung des Regierungsrates jedoch nicht gefährdet. Die Planung des KEF 2022–2025 beruht auf einem Steuerfuss von 100%.

3. Steuererträge gemäss KEF 2022–2025

Tabelle 2: Nettosteuererträge (Leistungsgruppe Nr. 4910)

in Mio. Franken	2021	2022	2023	2024	2025	2021–2025
Staatssteuern natürliche Personen	4859	4865	4975	5241	5345	
Veränderung gegenüber Vorjahr		6	110	266	104	486
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	0,1%	2,3%	5,3%	2,0%	10,0%
Staatssteuern juristische Personen	1205	1266	1289	1319	1332	
Veränderung gegenüber Vorjahr		61	23	30	13	127
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	5,1%	1,8%	2,3%	1,0%	10,5%
Quellensteuern	195	180	150	140	140	
Veränderung gegenüber Vorjahr		-15	-30	-10	0	-55
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	-7,7%	-16,7%	-6,7%	0,0%	-28,2%
Übrige Erträge	64	50	47	46	46	
Veränderung gegenüber Vorjahr		-14	-3	-1	0	-18
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	-22,0%	-6,0%	-2,1%	0,0%	-28,3%
Erbschafts- und Schenkungssteuern	260	260	260	260	260	
Veränderung gegenüber Vorjahr		0	0	0	0	0
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Direkte Bundessteuern	920	1000	1020	1030	1050	
Veränderung gegenüber Vorjahr		80	20	10	20	130
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	8,7%	2,0%	1,0%	1,9%	14,1%
Verrechnungssteuer und EU-Zinsbesteuerung	133	106	125	128	131	
Veränderung gegenüber Vorjahr		-27	19	3	3	-2
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	-20,3%	17,9%	2,4%	2,3%	-1,5%
Aufwand	-134	-132	-128	-127	-127	
Veränderung gegenüber Vorjahr		2	4	1	0	7
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	-1,5%	-3,0%	-0,8%	0,0%	-5,2%
Nettosteuererträge (Saldo LG 4910)	7502	7595	7738	8037	8177	
Veränderung gegenüber Vorjahr		93	143	299	140	675
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	1,2%	1,9%	3,9%	1,7%	9,0%

+ Ertrag, Überschuss, Verbesserung; – Aufwand, Defizit, Verschlechterung
(Rundungsdifferenzen)

Eine wesentliche Grundlage für die Prognose der Staatssteuererträge ist das Hearing des kantonalen Steueramtes mit Fachleuten von BAK Economics, der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich, der Credit Suisse, der Zürcher Kantonalbank und des Steueramtes der Stadt Zürich.

Insgesamt rechnet der Regierungsrat vom Budgetjahr 2021 bis zum Planjahr 2025 mit einer Zunahme der Nettosteuererträge um 675 Mio. Franken oder 9,0%.

Die Staatssteuererträge der natürlichen Personen nehmen gemäss Planung insgesamt um rund 486 Mio. Franken oder 10,0% zu; die jährliche Zunahme beträgt 1,9%. Die Staatssteuererträge der juristischen Personen nehmen insgesamt um 127 Mio. Franken oder 10,5% zu; die jährliche Zunahme beträgt 2,0%. Darin eingerechnet ist sowohl die Erholung im Nachgang der Coronapandemie als auch der Einfluss der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) und die gemäss BAK-Studie angenommenen Entlastungen und Verschiebungen von Steuersubstrat (Vorlage 5495, Steuervorlage 17).

Die Erträge aus den Quellensteuern gehen von 195 Mio. Franken auf 140 Mio. Franken zurück. Dies ist auf die Quellensteuerreform mit weniger in der Quellensteuer verbleibenden Fällen zurückzuführen, da der Ertrag aus der höheren Anzahl nachträglich ordentlich veranlagter Fälle unter dem Staatssteuerertrag der natürlichen Personen ausgewiesen wird.

Die Erträge aus der direkten Bundessteuer nehmen um 130 Mio. Franken zu. Die Erhöhung des Kantonsanteils von 17,0% auf 21,2% aufgrund der STAF wurde bereits im Jahr 2020 wirksam.

Die finanziellen Auswirkungen nach Wirksamwerden aller Massnahmen der kantonalen Umsetzung des STAF wurden in der kantonalen Steuervorlage 17 dargelegt. Im Rahmen der Planung wurden die finanziellen Auswirkungen der steuerlichen Elemente der kantonalen Vorlage und des STAF für die Planjahre den einzelnen Steuerarten zugewiesen.

4. Steuerliches Umfeld

Die BAK Economics AG erstellt seit 2007 im Auftrag der Finanzdirektion jährlich ein Steuermonitoring zur steuerlichen Position des Kantons Zürich im Vergleich zu den anderen Kantonen. Der Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2020, auf dem die folgenden Ausführungen beruhen, stützt sich vorwiegend auf die Analyse des Jahres 2019.

Bei den Einkommen der natürlichen Personen behauptet der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich den neunten Rang. Damit hat sich der Kanton Zürich im Vergleich zur Vorperiode um einen weiteren Rang verbessert. Die Positionierung um die Ränge neun bis zehn hält der Kanton Zürich seit 2013, als er sich infolge des Ausgleichs der kalten Progression im Jahr 2012 um sechs Ränge verbesserte. 2013 wurden Familien mit der Erhöhung des Kinderabzugs zusätzlich entlastet. Mit einem Indexwert von 88,4 liegt die durchschnittliche Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen unter dem nationalen Durch-

schnitt (Indexwert 100). Dabei ist nach Einkommenskategorien zu differenzieren: Bei Einkommen zwischen Fr. 60 000 und Fr. 200 000 liegt der Kanton Zürich im vorderen Drittel der Kantone, während er bei tiefen und sehr hohen Einkommen im hinteren Mittelfeld liegt.

Bei den Vermögen liegt der Kanton Zürich mit einem Indexwert von 70,1 unverändert auf dem neunten Rang. Auch hier ist nach Vermögenskategorien zu differenzieren: Bei Vermögen unterhalb der Grenze von 1 Mio. Franken ist die Besteuerung tief, während sehr hohe Vermögen – wie sehr hohe Einkommen – auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen überdurchschnittlich besteuert werden.

Bei den juristischen Personen liegt der Kanton Zürich gemäss BAK Taxation Index im hinteren Drittel der Kantone. Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung liegt die Stadt Zürich für Aktiengesellschaften mit einem steuerbaren Kapital von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20% im Vergleich der 26 Kantonshauptorte im Jahr 2019 auf dem 24. Rang. Seit 2006 hat sich die Position des Kantons Zürich um elf Plätze verschlechtert, wobei Stadt und Kanton Zürich bezogen auf das Jahr 2019 noch vor den beiden anderen Schweizer Wirtschaftszentren Basel und Genf liegen.

Mit den kantonalen Umsetzungen des STAF hat sich der interkantonale Standortwettbewerb verändert, da mehrere Kantone ihre ordentlichen Steuersätze für Unternehmen deutlich gesenkt haben. Der Kanton Zürich liegt nun auf den letzten Plätzen. Bei der Besteuerung von Unternehmen, welche die im STAF bzw. in der kantonalen Umsetzung vorgesehenen spezifischen Erleichterungen in Anspruch nehmen können, bleibt der Kanton Zürich weiterhin steuerlich konkurrenzfähig.

Da immer mehr Unternehmen und Unternehmensteile mobil sind bzw. mobiler werden, spielt der internationale Steuerwettbewerb eine bedeutende Rolle. Das Steuermonitoring von BAK nimmt die Perspektive eines ansiedlungswilligen Unternehmens ein. Demnach ist der Kanton Zürich im internationalen Vergleich mit den anderen westeuropäischen Staaten (Ausnahme Irland) und den USA steuerlich attraktiver. Der Vorteil Zürichs hat sich leicht vermindert, da verschiedene Länder in den letzten beiden Jahren die Steuern gesenkt haben.

Mit der STAF hat die Schweiz die internationalen OECD-Standards umgesetzt, die Ende 2014 im Rahmen des BEPS-Projekts (Base Erosion and Profit Shifting) festgelegt wurden. Diese sollen ungerechtfertigte Steuervermeidung und Gewinnverschiebung multinationaler Unternehmen vermeiden und sicherstellen, dass die Wirtschaftsstandorte bezüglich Besteuerungsgrundlagen mit gleich langen Spiessen kämpfen. Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU hat sich nach der Vereinbarung 2014 im Unternehmenssteuerstreit und dem Abschluss eines Abkommens über den Automatischen Informationsaustausch 2015 deut-

lich entspannt. In der EU und der OECD sind allerdings weitere Vorhaben mit möglicherweise bedeutenden Auswirkungen auf die Schweiz in Diskussion, insbesondere zur künftigen Besteuerung von grossen, international tätigen Unternehmen. Die konkreten Auswirkungen der angestrebten globalen Mindestbesteuerung grosser Unternehmen sowie der Anpassung der Besteuerungsrechte von Marktländern auf den Kanton Zürich sind noch nicht abschätzbar.

5. Wirtschaftliches Umfeld

Nach dem historischen pandemiebedingten Wirtschaftseinbruch 2020 in der Schweiz von 2,6% des BIP wird im laufenden Jahr eine breite Erholung erwartet. Mit den schrittweisen Lockerungen der staatlichen Einschränkungsmaßnahmen rechnen die Schweizer Prognoseinstitute im Basisszenario im Mittel mit einem realen BIP-Wachstum von 3,4% für das Jahr 2021. Dies dürfte den pandemiebedingten Einbruch wieder wettmachen. Im Jahr 2022 erwarten die Schweizer Prognoseinstitute mit 3,1% ebenfalls ein überdurchschnittlich hohes Wirtschaftswachstum. Die Unsicherheiten über den weiteren Wirtschaftsverlauf sind jedoch noch gross. Ausbrüche des Coronavirus in einzelnen Ländern, aber auch in der Schweiz, können die Erholung der Wirtschaft beeinträchtigen.

Der Schweizer Arbeitsmarkt hat ebenfalls unter der Pandemie gelitten. Dank dem Instrument der Kurzarbeit kam es jedoch nicht zu grossen Entlassungswellen. Im Januar 2021 erreichte die Arbeitslosenquote in der Schweiz mit 3,7% (nicht saisonbereinigt) einen vorläufigen Höhepunkt. Seither nahm sie wieder leicht ab. Die wirtschaftliche Erholung wird sich erst mit zeitlicher Verzögerung auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar machen. Die Talsohle am Arbeitsmarkt dürfte aber dank den weiteren Lockerungen durchschritten sein. Im Basisszenario dürfte die Arbeitslosenquote gemäss SECO im Jahr 2021 bei durchschnittlich 3,1% liegen.

Im Kanton Zürich entspannt sich gemäss dem «Zürcher Wirtschaftsmonitoring» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) die wirtschaftliche Situation im Rahmen weiterer Lockerungen der Coronamassnahmen. Mit Ausnahme des Gastgewerbes schätzen sämtliche Branchen die gegenwärtige Geschäftslage als gut ein. Bei allen Branchen ausser dem Finanzsektor, der relativ unbeschadet durch die Krise kam, verbesserte sich die Einschätzung gegenüber dem Vorquartal. Die Zeichen stehen zudem auf eine weitere Erholung der Wirtschaft. Sämtliche Branchen rechnen mit einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den nächsten sechs Monaten. BAK Economics erwartet für den Kanton Zürich ein reales BIP-Wachstum von 3,4% im laufenden Jahr. Gemäss AWA

rechnen die meisten Branchen – diese decken rund 70% aller Beschäftigten im Kanton Zürich ab – mit einem Beschäftigungswachstum in den nächsten drei Monaten. Dies widerspiegelt sich auch in der Entwicklung der Arbeitslosenzahlen des Kantons Zürich. Zwischen Februar 2021 und Mai 2021 sank die Arbeitslosenquote von 3,7% auf 3,1%.

6. Antrag zum Steuerfuss für die Jahre 2022 und 2023

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, die Unternehmenssteuerreform umzusetzen und dabei die Konkurrenzfähigkeit des Kantons zu erhalten und das Steuersubstrat zu sichern, um im Sinne einer starken Volkswirtschaft hochwertige Arbeitsplätze zu erhalten und weiter zu fördern (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, Legislaturziel 9, Massnahme RRZ 9b). Die kantonale Umsetzung des STAF ist seit 2021 in Kraft. In der Planung sind keine weiteren Mittel für Massnahmen zum Erhalt des Steuersubstrats (vgl. Massnahme RRZ 9c) reserviert.

Seit 2003 gilt im Kanton Zürich unverändert ein Steuerfuss von 100%. Eine Senkung des derzeitigen Steuerfusses würde die Erfolgsrechnung pro Steuerfussprozent und Planjahr mit rund 65–70 Mio. Franken belasten. Angesichts des bereits tiefen Selbstfinanzierungsgrades des Kantons bei gleichzeitig grossen Investitionsvorhaben (vgl. Kapitel 2) besteht dafür kein Spielraum. Ab 2022 bzw. 2023 belasten insbesondere die von den Stimmberechtigten angenommenen Änderungen des Zusatzleistungsgesetzes (LS 831.3) und des Strassengesetzes (LS 722.1) die Erfolgsrechnung mit insgesamt rund 250 Mio. Franken pro Jahr. Es drohen deshalb langfristig strukturelle Defizite. Hingegen bringt die höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank vor allem kurzfristig Entlastung. Der Regierungsrat beobachtet diese Entwicklung, insbesondere die Dauerhaftigkeit der Erträge, genau. Für die KEF-Periode 2022–2025 erachtet er die Finanzierung der Staatsaufgaben als gesichert und den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons – angesichts der Umstände – als gewahrt (vgl. Kapitel 2). Eine Erhöhung des Steuerfusses wäre nicht zielführend und würde falsche Signale aussenden. Einerseits würde dies die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb (vgl. Kapitel 4) verschlechtern, andererseits würde die breite Erholung der Wirtschaft (vgl. Kapitel 5) gefährdet.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2022 und 2023 auf 100% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli