

Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2022

5847

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Faire Finanzierung der Corona-Hilfen»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. Juli 2022,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Faire Finanzierung der Corona-Hilfen» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) wird wie folgt geändert:

§ 47. ¹ Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):

(Grundtarife bis Fr. 3 158 000 unverändert)

3,6‰ für Vermögensteile über

Fr. 3 158 000

§ 47. ² Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Vermögenssteuer (Verheiratetentarif):

(Verheiratetentarife bis Fr. 3 235 000 unverändert)

3,6‰ für Vermögensteile über

Fr. 3 235 000

Übergangsbestimmung

Diese Änderung tritt auf den 1. Januar des der Annahme in der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft und ist auf drei Jahre befristet.

Bericht

1. Formelles

Am 26. Oktober 2021 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im Amtsblatt vom 30. April 2021 (ABI 2021-04-30) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Faire Finanzierung der Corona-Hilfen» der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 7. Dezember 2021 (ABI 2021-12-10) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 30. März 2022 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist (RRB Nr. 543/2022).

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Grundtarifs und des Verheiratetentarifs der Vermögenssteuer gemäss § 47 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1).

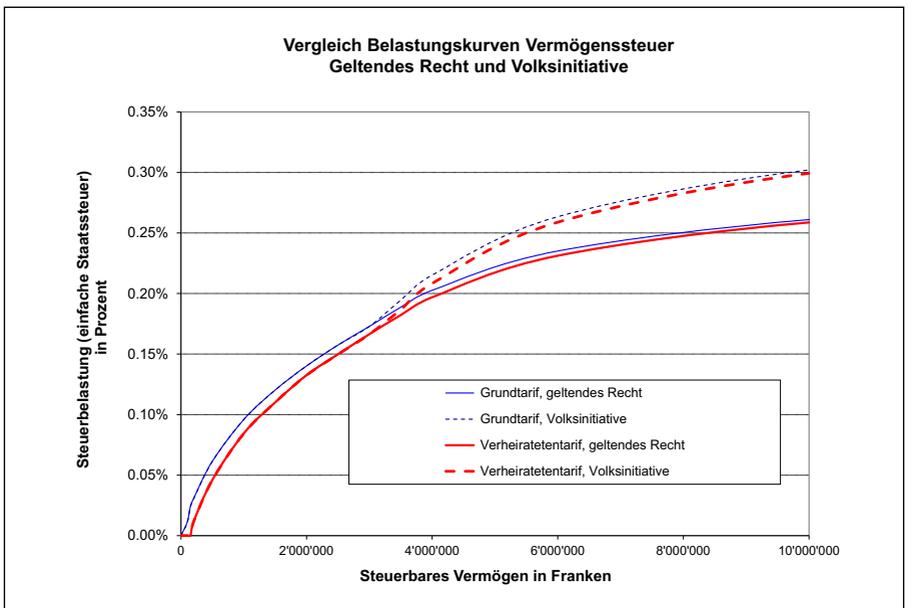
Die Vermögenssteuer beträgt nach den seit der Steuerperiode 2012 gültigen Tarifen gemäss § 47 Abs. 1 und 2 StG (einfache Staatssteuer):

Nach dem Grundtarif:		
0‰	für die ersten	Fr. 77 000
½‰	für die weiteren	Fr. 231 000
1‰	für die weiteren	Fr. 386 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 616 000
2‰	für die weiteren	Fr. 925 000
2½‰	für die weiteren	Fr. 923 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 158 000

Nach dem Verheiratetentarif:

0‰	für die ersten	Fr. 154 000
½‰	für die weiteren	Fr. 231 000
1‰	für die weiteren	Fr. 385 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 616 000
2‰	für die weiteren	Fr. 925 000
2½‰	für die weiteren	Fr. 924 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 235 000

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife unterscheiden sich von den geltenden Vermögenssteuertarifen darin, dass die höchste Tarifstufe von 3‰ auf 3,6‰ angehoben würde. Für Vermögensteile über Fr. 3 158 000 (Grundtarif) bzw. Fr. 3 235 000 (Verheiratetentarif) würde die Vermögenssteuer (einfache Staatssteuer) neu 3,6‰ statt 3‰ betragen. Diese Erhöhung der Vermögenssteuer würde auf den 1. Januar des der Annahme in der Volksabstimmung folgenden Jahres in Kraft treten und wäre auf drei Jahre befristet. In dieser Hinsicht kann auf die nachstehende Grafik verwiesen werden.



Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife führen gegenüber den bisherigen Vermögenssteuertarifen zu einer wesentlichen Erhöhung der Steuerbelastung für Vermögensteile über Fr. 3 158 000 (Grundtarif) bzw. Fr. 3 235 000 (Verheiratetentarif). Für die tiefer liegenden Vermögen bleibt die Vermögenssteuerbelastung hingegen unverändert. In dieser Hinsicht kann auf die nachstehenden Tabellen verwiesen werden:

Steuerbares Vermögen	Geltender Vermögenssteuertarif	Mit der Volksinitiative vorgeschlagener Vermögenssteuertarif	Erhöhung der Vermögenssteuer	
	Staats- und Gemeindesteuer	Staats- und Gemeindesteuer	in Franken	in %
in Franken	in Franken	in Franken	in Franken	in %
0	0	0	0	0,0
100 000	25	25	0	0,0
150 000	82	82	0	0,0
200 000	139	139	0	0,0
500 000	699	699	0	0,0
1 000 000	2 188	2 188	0	0,0
1 500 000	4 115	4 115	0	0,0
2 000 000	6 395	6 395	0	0,0
2 500 000	8 978	8 978	0	0,0
3 000 000	11 828	11 828	0	0,0
3 500 000	15 068	15 533	465	3,1
4 000 000	18 488	19 637	1 149	6,2
6 000 000	32 168	36 053	3 885	12,1
10 000 000	59 528	68 885	9 357	15,7
15 000 000	93 728	109 925	16 197	17,3
20 000 000	127 928	150 965	23 037	18,0
50 000 000	333 128	397 205	64 077	19,2
100 000 000	675 128	807 605	132 477	19,6

Vermögensbelastung (Staats- und Gemeindesteuern, Steuerfüsse 2022, Stadt Zürich, ref.) für Allein-stehende (Grundtarif) nach geltendem Recht und gemäss Volksinitiative

Steuerbares Vermögen	Geltender Vermögenssteuertarif	Mit der Volksinitiative vorgeschlagener Vermögenssteuertarif	Erhöhung der Vermögenssteuer	
	Staats- und Gemeindesteuer	Staats- und Gemeindesteuer	in Franken	in %
	in Franken	in Franken	in Franken	in %
100 000	0	0	0	0,0
150 000	0	0	0	0,0
200 000	52	52	0	0,0
500 000	524	524	0	0,0
1 000 000	1 926	1 926	0	0,0
1 500 000	3 766	3 766	0	0,0
2 000 000	6 046	6 046	0	0,0
2 500 000	8 543	8 543	0	0,0
3 000 000	11 393	11 393	0	0,0
3 500 000	14 544	14 906	362	2,5
4 000 000	17 964	19 010	1 046	5,8
6 000 000	31 644	35 426	3 782	12,0
10 000 000	59 004	68 258	9 254	15,7
15 000 000	93 204	109 298	16 094	17,3
20 000 000	127 404	150 338	22 934	18,0
50 000 000	332 604	396 578	63 974	19,2
100 000 000	674 604	806 978	132 374	19,6

Vermögensbelastung (Staats- und Gemeindesteuern, Steuerfüsse 2022, Stadt Zürich, ref.) für Verheiratete (Verheiratetentarif) nach geltendem Recht und gemäss Volksinitiative

Wie aus den vorstehenden Tabellen ersichtlich ist, ergäben sich nach den mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarifen für Vermögen von 4 Mio. Franken Mehrbelastungen von rund 6%, für Vermögen von 10 Mio. Franken Mehrbelastungen von rund 16% und für noch höhere Vermögen Mehrbelastungen bei der Vermögenssteuer von bis zu rund 20%.

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife würden gemäss Schätzungen des Statistischen Amtes zu Mehrerträgen bei der Vermögenssteuer von rund 11% führen. Für die Staatssteuern und die Gemeindesteuern entspricht dies einem Mehrertrag von je rund 90 Mio. Franken pro Steuerperiode.

3. Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Aus Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) ergibt sich das Erfordernis, «dass die Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an die Steuerlasten» beitragen (BGE 137 I 145 E. 2.1). Dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt sich für Personen mit gleicher Leistungsfähigkeit unmittelbar entnehmen, dass sie grundsätzlich gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Aus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geht hingegen nicht direkt hervor, um wie viel die Steuer zunehmen muss, wenn das Einkommen oder das Vermögen um einen bestimmten Betrag steigt (BGE 133 I 206 E. 7.2). Der Tarifverlauf muss jedoch progressiv oder zumindest proportional sein, während degressive Tarife, bei denen die durchschnittliche Steuerbelastung ab einem bestimmten Einkommen oder Vermögen abnimmt, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zulässig sind (BGE 133 I 206 E. 8). Ansonsten steht dem Gesetzgeber aber ein grosser Gestaltungsspielraum zu, und es kann nicht viel mehr verlangt werden, «als dass Steuertarif und Belastungskurve regelmässig verlaufen» (BGE 133 I 206 E. 7.2, 8). Die Ausgestaltung eines Steuertarifs hängt dabei auch in besonderem Mass von politischen Wertungen ab (BGE 110 Ia 7 E. 2b).

Nach Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie schützt nach allgemeiner Auffassung nicht gegen Eingriffe in das Vermögen, namentlich nicht gegen die Steuererhebung; sie kann aber angerufen werden, wenn die Belastung mit einer Steuer derart hoch ist, dass die Besteuerung konfiskatorisch erscheint. In diesem Fall ist die sogenannte Institutsgarantie von Art. 26 BV betroffen. Es ist dem Staat verboten, «den Abgabepflichtigen ihr privates Vermögen oder einzelne Vermögenskategorien (z. B. das Immobilienvermögen) durch übermässige Besteuerung nach und nach zu entziehen» (BGE 106 Ia 342 E. 6a). Die Voraussetzungen für eine konfiskatorische Besteuerung setzt die Praxis regelmässig hoch an. Wo die Grenze zwischen einer zulässigen steuerlichen Belastung und einem konfiskatorischen Eingriff ist, lässt sich nicht in allgemeingültiger Weise beantworten. Insbesondere kann nicht von einem ziffernmässig bestimmbareren Steuersatz allein abhängen, ob die Vermögenssubstanz ausgehöhlt oder die Neubildung von Vermögen verunmöglicht wird (BGE 106 Ia 342 E. 6a).

In Art. 125 Abs. 4 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) ist vorgesehen: «Die Steuerprogression muss massvoll sein und darf eine bestimmte Höhe nicht übersteigen.» Anlässlich der Beratungen über die Kantonsverfassung wurde jedoch darauf verzichtet, eine Höchstgrenze in der Verfassung vorzusehen. Damit enthält dieser Absatz keine Vorgaben, die sich nicht schon aus dem Grundsatz der Besteuerung nach

Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV und Art. 125 Abs. 2 KV) ergeben (Michael Beusch, in: Isabelle Häner / Markus Rüssli / Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 125 N. 32). Art. 125 Abs. 4 KV «hat damit einmal mehr – nur, aber immerhin – programmatischen Charakter. Was noch als massvoll bezeichnet werden kann, lässt sich nämlich der Verfassung nicht entnehmen. Auch diesbezüglich handelt es sich mithin um eine politische (Wertungs-)Frage, die im demokratischen Ausmarchungsprozess zu entscheiden ist» (Michael Beusch, a. a. O., Art. 125 N. 33). Auch aus den übrigen Bestimmungen von Art. 125 KV ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen, als sie schon aus der Bundesverfassung hergeleitet werden können (Michael Beusch, a. a. O., Art. 125).

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife sind als Stufentarife ausgestaltet, wobei die jeweils höheren Vermögensstufen bzw. Vermögensanteile auch einer höheren prozentualen Steuerbelastung unterliegen. Wie aus der unter Punkt 2 aufgeführten Grafik ersichtlich, ergeben sich daraus mit steigendem Vermögen stetig ansteigende (prozentuale) Steuerbelastungen. Die vorgeschlagenen Tarife weisen daher einen progressiven Tarifverlauf aus. Sie entsprechen somit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (BGE 133 I 206 E. 8.1). Zwar weisen die Steuerbelastungskurven in den Bereichen des Übergangs zur höchsten Tarifstufe bei Fr. 3 158 000 steuerbares Vermögen (für den Grundtarif) und bei Fr. 3 235 000 steuerbares Vermögen (für den Verheiratetetarif) eine stärker ansteigende Progression und damit gewisse Unebenheiten in der Krümmung auf. Effektive Brüche, Sprünge oder starke Verformungen sind jedoch in den Steuerbelastungskurven nicht vorhanden. Das Erfordernis, dass Steuertarif und Belastungskurve regelmässig verlaufen, ist daher – insbesondere im Hinblick auf den grossen Gestaltungsspielraum, den die bundesgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Steuertarife zulässt – als erfüllt zu beurteilen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist daher nicht gegeben.

Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV verbietet eine konfiskatorische Besteuerung. Mit den durch die Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarifen soll die höchste Progressionsstufe von bisher 3% auf 3,6% (einfache Staatssteuer) erhöht werden. Daraus ergäbe sich für die kantonalen Vermögenssteuern eine maximale Steuerbelastung von 8,75% (3,6% × 243%, Steuerfuss Staatssteuer und maximaler Steuerfuss Gemeindesteuern einschliesslich Kirchensteuer der Steuerperiode 2022). Eine Vermögenssteuerbelastung von 8,75% ist im Vergleich mit anderen Kantonen hoch. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die erhöhten Tarife für die Vermögenssteuer für eine beschränkte

Zeitdauer von drei Jahren gelten würden. Im Hinblick darauf, dass die Schwelle zur konfiskatorischen Besteuerung wie ausgeführt von der Praxis hoch angesetzt wird und in der Regel nicht von einem bestimmten Steuersatz abhängt, sind die vorgeschlagenen Tarife nicht als konfiskatorisch zu werten. Weiter handelt es sich bei der Höhe dieser Schwelle grundsätzlich auch um eine politische Wertungsfrage, die im demokratischen Prozess vom Volk zu entscheiden ist. Die Volksinitiative ist daher unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie als verfassungskonform zu würdigen.

Aufgrund der allgemeinen Anwendung der vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife wird auch der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung eingehalten. Weiter wahrt die Initiative die Einheit der Materie, und sie ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Volksinitiative erweist sich daher als rechtmässig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Volksinitiative führt zu einer wesentlichen Mehrbelastung der höheren Vermögen bei der Vermögenssteuer von bis zu rund 20%. Im interkantonalen Belastungsvergleich schneidet jedoch der Kanton Zürich bei hohen und sehr hohen Vermögen bereits heute vergleichsweise schlecht ab; es kann in dieser Hinsicht auf den neusten Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2021 hingewiesen werden, der von BAK Economics im Auftrag der Finanzdirektion erstellt wurde (zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/steuerbelastungsmonitor.html). Die von der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife hätten zur Folge, dass der Kanton Zürich bei hohen und sehr hohen Vermögen weiter zurückfallen würde. Damit würde der Kanton Zürich für Personen mit hohen und sehr hohen Vermögen zusätzlich an Attraktivität verlieren. Dies könnte zu einem Wegzug von Steuerpflichtigen mit hohen Vermögen und damit zum Verlust von Steuereinnahmen führen, auch wenn die Vermögenssteuererhöhung der Volksinitiative zeitlich auf drei Jahre befristet ist. Gemäss der Studie der Professoren Marius Brühlhart, Universität Lausanne, und Kurt Schmidheiny, Universität Basel, im Auftrag der Finanzdirektion vom 11. Dezember 2020, «Vermögen im Kanton Zürich: Verteilung und Auswirkungen von Steuersenkungen», tragen die rund 1% der Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Vermögen von über 4 Mio. Franken einen Anteil von rund 60% des gesamten Vermögenssteuerertrags. Es liegt somit im Interesse des Kantons und der Gemeinden, diesen Steuerpflichtigen Sorge zu tragen. Mit einer Erhöhung der Vermögenssteuer, die nur die vermögenden Steuerpflichtigen trifft, würde demgegenüber ein falsches Zeichen gesetzt,

das zu Wegzügen und damit zu einem dauerhaften Verlust von Steuereinnahmen führen könnte.

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenssteuertarife würden bei im Übrigen gleichbleibenden Verhältnissen zu Mehrerträgen bei der Vermögenssteuer für die Staatssteuern und die Gemeindesteuern von je rund 90 Mio. Franken pro Steuerperiode führen. Steuererhöhungen zur Deckung der vom Kanton Zürich geleisteten Coronahilfen sind jedoch nicht nötig. Die Rechnungsergebnisse der Jahre 2020 und 2021 weisen je einen Überschuss aus (2020: 499 Mio. Franken; 2021: 758 Mio. Franken). Für spätere Jahre werden keine grösseren Belastungen des Kantonsshaushalts für Coronahilfen mehr erwartet. Allgemein dürften nach dem heutigen Kenntnisstand die Steuerausfälle aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Coronapandemie geringer ausfallen als befürchtet. Weiter sind allfällige Mindereinnahmen aus der Unternehmenssteuerreform in der bestehenden Finanzplanung bereits berücksichtigt. Eine Verschärfung der Steuerprogression bei der Vermögenssteuer ist daher nicht angezeigt.

Zudem sind temporäre Veränderungen der Steuertarife bzw. der Steuerordnung mit einem nicht unwesentlichen administrativen Aufwand für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden verbunden und im Hinblick auf die Stetigkeit der Steuererhebung nur in seltenen Ausnahmefällen angezeigt.

Die Volksinitiative ist deshalb abzulehnen.

Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Änderungen an den Vermögenssteuertarifen drängen sich zurzeit nicht auf.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Ernst Stocker	Kathrin Arioli