

Antrag des Regierungsrates vom 9. Juli 2003

4088

**Beschluss des Kantonsrates
über das Kantonsreferendum gegen das Bundesgesetz
über die Änderung von Erlassen im Bereich der
Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentums-
besteuerung und der Stempelabgaben
vom 20. Juni 2003
(Steuerpaket 2001)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. Juli 2003 sowie gestützt auf Art. 141 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999, die Art. 67–67 b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 und Art. 31 Ziffer 2 a der Kantonsverfassung vom 18. April 1869,

beschliesst:

I. Gegen das Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben (Steuerpaket 2001) wird das Kantonsreferendum ergriffen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

I. Ausgangslage

In der Schlussabstimmung vom 20. Juni 2003 haben die eidgenössischen Räte das so genannte Steuerpaket 2001, d. h. das «Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der

Stempelabgaben», verabschiedet (im Ständerat mit 30 zu 13 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen und im Nationalrat mit 97 zu 69 Stimmen).

Neben Änderungen im Bereich der Stempelabgaben des Bundes führt das erwähnte Bundesgesetz (bzw. Steuerpaket 2001) bei der direkten Bundessteuer sowie bei den kantonalen Einkommens- und Vermögenssteuern zu einer Neuordnung einerseits der Ehe- und Familienbesteuerung und anderseits der Wohneigentumsbesteuerung. Dabei werden zum einen das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und zum andern das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) geändert.

Der Regierungsrat lehnt das Steuerpaket 2001 ab. Die Gründe für diese ablehnende Haltung liegen dabei nicht in den Änderungen bei den Stempelabgaben oder in der Neuordnung der Ehe- und Familienbesteuerung. Namentlich sind die vorgesehenen Entlastungen für die Familien zu begrüßen. Ausschlaggebend für die Ablehnung ist vielmehr die Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung. Der Regierungsrat wendet sich auch hier nicht grundsätzlich gegen einen Systemwechsel, d. h. die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung. Bei einem solchen Systemwechsel könnte er sich auch grundsätzlich mit einem begrenzten Schuldzinsenabzug für Neuerwerber von Wohneigentum einverstanden erklären. Die Beibehaltung des Abzugs der Unterhaltskosten, soweit diese Fr. 4000 übersteigen, führt jedoch bei einer gleichzeitigen Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung zu einer Bevorzugung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern, die in Widerspruch zum verfassungsmässigen Gebot der Rechtsgleichheit steht. Vorab aus diesem Grund, aber auch im Hinblick auf die damit verbundenen Steuerausfälle lehnt der Regierungsrat das Steuerpaket 2001 ab.

II. Zum Inhalt des Steuerpakets 2001

Nach der Fassung des Steuerpakets 2001, wie sie im Differenzbereinigungsverfahren zwischen den beiden eidgenössischen Räten, verbunden mit einer Einigungskonferenz, schliesslich zu Stande kam, geht es im Wesentlichen um Folgendes:

1. Ehe- und Familienbesteuerung

a) *DBG (direkte Bundessteuer)*

Für Ehepaare wird das Teilsplitting eingeführt: Die Einkommen der Partner werden zusammengerechnet, durch 1,9 geteilt und zum Satz des so ermittelten Einkommens versteuert (so genanntes Teilsplitting). Der heutige Zweiverdienerabzug fällt weg.

Für Alleinstehende gilt neu ein Haushaltabzug von Fr. 11 000. Alleinerziehende können zusätzlich 3 Prozent des Reineinkommens, höchstens Fr. 5500, abziehen. Daneben steht jedem Steuerpflichtigen ein allgemeiner Abzug von Fr. 1400 zu, Ehepaaren das Doppelte. Der Kinderabzug wird neu von bisher Fr. 5600 auf Fr. 9300 erhöht, und für Kinderbetreuungskosten werden neu höchstens Fr. 7000 angerechnet. Ein neuer Pauschalabzug für die Krankenkassenprämien – entsprechend dem jeweiligen kantonalen Durchschnitt – ersetzt den bisherigen Abzug für Versicherungsprämien und Sparzinsen, wobei dieser Abzug um Prämienverbilligungen – in deren tatsächlicher Höhe – zu kürzen ist.

Diese Änderungen bei der direkten Bundessteuer sollen per 1. Januar 2004 in Kraft treten.

b) *StHG (kantonale Einkommenssteuern)*

Auch für die kantonalen Einkommenssteuern ist bei der Besteuerung der Ehepaare ein Splittingverfahren vorgesehen. Allerdings ist es den Kantonen freigestellt, den Faktor zu bestimmen, mit dem das Gesamteinkommen der Ehegatten für die Ermittlung des satzbestimmenden Einkommens geteilt werden soll; die Kantone können zwischen einem Vollsplitting (Splittingfaktor: 2) und einem Teilsplitting (Splittingfaktor: <2) wählen.

Die Kantone müssen ebenfalls einen Abzug für Kinderbetreuungskosten vorsehen; die Bestimmung des Höchstbetrags, bis zu dem solche Kosten abgezogen werden können, ist Sache des kantonalen Steuergesetzgebers.

Ebenso soll im Bereich der kantonalen Einkommenssteuern der bisherige Versicherungsprämien- und Sparzinsenabzug durch einen neuen Pauschalabzug für die Krankenkassenprämien ersetzt werden; auch dieser Pauschalabzug soll um die tatsächlichen Prämienverbilligungen herabgesetzt werden.

Im Weiteren ist es Sache des kantonalen Steuergesetzgebers, die Sozialabzüge festzulegen, die nunmehr auf das vorgeschriebene Splittingverfahren auszurichten sind.

Den Kantonen wird zur Anpassung ihrer Steuergesetze eine Frist von fünf Jahren – seit Inkrafttreten der Änderungen des StHG – eingeräumt. Wenn die Änderungen des StHG – wie die Änderungen des DBG – am 1. Januar 2004 in Kraft treten, verbleibt den Kantonen demnach Zeit bis Ende 2008.

2. Wohneigentumsbesteuerung

a) DBG (direkte Bundessteuer)

Die Besteuerung des Eigenmietwerts wird abgeschafft.

Unterhaltskosten für selbst genutztes Wohneigentum am Wohnsitz des Steuerpflichtigen, soweit sie Fr. 4000 überschreiten, können vollständig abgezogen werden.

Der Abzug der Schuldzinsen für selbst genutztes Wohneigentum entfällt. Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum können jedoch während der ersten fünf Jahre Fr. 7500, Ehepaare Fr. 15 000, für die Hypothekarzinsen abziehen. In den folgenden fünf Jahren wird dieser Betrag dann um jährlich 20 Prozent gekürzt.

Steuerpflichtige, die noch keine 45 Jahre alt sind, können mittels eines Bausparvertrags jährlich während fünf bis zehn Jahren den zweifachen Betrag der Säule 3 a auf ein Bausparkonto einzahlen und vom Einkommen abziehen (rund Fr. 12 000); Ehepaare können das Doppelte (rund Fr. 24 000) einzahlen.

Diese Änderungen sollen ab 1. Januar 2008 gelten. Der Bundesrat kann das Bausparen aber schon früher in Kraft setzen.

b) StHG (kantonale Einkommenssteuern)

Die vorerwähnten Änderungen für die direkte Bundessteuer im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung sind auch im StHG vorgesehen. Mithin verpflichtet das StHG die Kantone für die kantonalen Einkommenssteuern, die Eigenmietwertbesteuerung abzuschaffen sowie bei selbst genutztem Wohneigentum die gleichen Abzüge, wie sie im DBG vorgesehen sind, einzuführen.

Im Übrigen sieht das StHG vor, dass die Kantone eine Steuer auf Zweitwohnungen erheben. Diese wird am Ort der gelegenen Sache erhoben und auf dem Vermögenssteuerwert vor Abzug der Schulden zu einem Satz von höchstens 1 Prozent berechnet. Die Steuer auf Zweitwohnungen betrifft vorab die Tourismuskantone.

Auch diese Änderungen des StHG sollen, vorbehaltlich einer allfälligen früheren Inkraftsetzung des Bausparabzugs, am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Im Ergebnis bedeutet dies, dass bei der Wohneigen-

tumsbesteuerung für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Einkommenssteuern ab 1. Januar 2008 die gleichen Regeln angewendet werden sollen.

3. Stempelabgaben des Bundes (Bundesgesetz über die Stempelabgaben)

Die im Dringlichkeitsrecht beschlossenen, Anfang 2001 bereits in Kraft getretenen Massnahmen (Befreiung ausländischer institutioneller Anleger und schweizerischer Anlagefonds von der Umsatzabgabe) werden im ordentlichen Recht verankert.

Zusätzlich werden Geschäfte mit ausländischen Banken sowie ausländische «Corporates» entlastet. Die Freigrenze bei der Emissionsabgabe wird auf eine Million Franken erhöht. Diese Änderungen sollen ab 2004 gelten.

4. Verknüpfung der drei Bereiche

Alle drei Bereiche – Ehe- und Familienbesteuerung, Wohneigentumsbesteuerung und Stempelabgaben – sind miteinander verknüpft; sie können nur miteinander angenommen oder abgelehnt werden.

III. Ablehnung des Steuerpakets 2001 durch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) und die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Die FDK hat sich an ihrer Jahresversammlung vom 5./6. Juni 2003 mit dem Steuerpaket 2001 in der Fassung befasst, wie sie anschliessend im Einigungsverfahren zwischen den beiden eidgenössischen Räten zu Stande kam. Sie gelangte dabei zu einem ablehnenden Ergebnis. In ihrer Medienmitteilung hielt sie Folgendes fest:

«Die FDK hat mit Befremden vom Resultat der Einigungskonferenz in Bezug auf den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung Kenntnis genommen. Die FDK erinnert daran, dass sie zwar mit grosser Mehrheit einem Systemwechsel zugestimmt hatte, jedoch mit der klaren Vorgabe, dass mit dem Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung ein Verzicht auf einen Schuldzinsenabzug und den Unterhaltskostenabzug verbunden ist. Das Ergebnis der Einigungskonferenz widerspricht diesen Vorgaben diametral, indem eine Mischform zwischen dem bisherigen System und dem reinen Systemwechsel ge-

mäss Vorschlag des Bundesrates geschaffen worden ist. Dazu kommt, dass die Grenzwerte für den Abzug von Schuldzinsen bei Neuerwerb und die zulässigen Unterhaltskostenabzüge auch für die Kantone verbindlich vorgeschrieben werden. Der Systemwechsel führt zu steuerlichen Ungerechtigkeiten zwischen Mietern und Wohneigentümern. Zudem überschreiten die finanzpolitischen Auswirkungen dieser Vorschriften auf die Kantonsfinanzen die im bundesrätlichen Modell prognostizierten Ausfälle für die Kantone wesentlich. Schliesslich fehlt auch eine Lösung für die steuerliche Erfassung der Zweitwohnungen. Dies ist insbesondere für die Tourismuskantone von grosser Bedeutung.

Die Finanzdirektorenkonferenz lehnt die vorgesehene Systemänderung ab, selbst wenn dies auf Grund der unglücklichen Verknüpfung der drei Vorlagen, gegen die sich die Finanzdirektorenkonferenz ausdrücklich ausgesprochen hat, bedeutet, dass das ganze Steuerpaket 2001 scheitert.»

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) lehnt das Steuerpaket 2001 in der heutigen Fassung ebenfalls ab. An der Plenarversammlung vom 20. Juni 2003 wurde beschlossen, dass den Kantonsregierungen zu empfehlen sei, dem kantonalen Parlament einen Antrag zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen das Steuerpaket 2001 des Bundes zu unterbreiten bzw. dieses selber zu beschliessen, wo die Zuständigkeit gegeben ist.

IV. Ablehnung des Steuerpakets 2001 durch den Regierungsrat

1. Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung in Widerspruch zur Steuergerechtigkeit

Auch der Regierungsrat lehnt das Steuerpaket 2001 ab. Ausschlaggebend für diese Ablehnung ist die Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung, wie sie nunmehr in die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Fassung des Steuerpakets 2001 Eingang gefunden hat.

Die Verbindung der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung mit einem Abzug für Unterhaltskosten, soweit diese Fr. 4000 übersteigen, sowie einem Abzug, wonach bei Ersterwerb von selbst genutztem Wohneigentum die Schuldzinsen in den ersten fünf Jahren bis Fr. 7500 für Alleinstehende bzw. Fr. 15 000 für Verheiratete und in den folgenden fünf Jahren degressiv zum Abzug zugelassen werden, hat insgesamt eine zu starke Bevorzugung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern zur Folge. Die damit verbundene Benachteiligung der Mieter

steht in Widerspruch zum verfassungsmässigen Gebot der Rechtsgleichheit.

Wie auch die FDK zutreffend darauf hingewiesen hat, lässt sich die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung nur dann rechtfertigen, wenn gleichzeitig auch die Abzüge für Unterhaltskosten und Schuldzinsen gestrichen werden. Nach Meinung des Regierungsrates wäre zwar gegen einen begrenzten Schuldzinsenabzug für Neuerwerber, wie ihn das von den eidgenössischen Räten verabschiedete Steuerpaket 2001 vorsieht, für sich allein nichts einzuwenden. Der zusätzliche, allgemein bei selbst genutztem Wohneigentum vorgesehene Abzug für Unterhaltskosten, soweit diese Fr. 4000 übersteigen, ist jedoch nicht mehr zu vertreten.

Eine Beschränkung des Abzugs für Unterhaltskosten «nach unten» im Sinne einer Selbstbehaltlösung und eine unbegrenzte Steuerentlastung «nach oben» (ab Fr. 4000) benachteiligt zudem die gewöhnlichen, kleinen und mittleren Eigenheimbesitzer und begünstigt die Eigentümer von teuren, investitions- oder unterhaltsintensiven Einfamilienhäusern. Die Mehrzahl der Wohneigentümer könnte künftig bei regelmässigem Unterhalt der Liegenschaft kaum je die angefallenen Kosten in Abzug bringen. Bei teureren Objekten würde jedoch schon ein Teil des ordentlichen, jährlichen Unterhalts und darüber hinaus der ausserordentliche Unterhalt vollumfänglich abgezogen.

Der vorgesehene Abzug für Unterhaltskosten erweist sich als systemwidrig und ungerecht. Er ist ungerecht, weil Wohneigentümer gegenüber Mietern bevorteilt werden; aber auch weil er unter den Wohneigentümern eine Unterscheidung trifft zwischen günstigeren und teureren Objekten bzw. zwischen «gewöhnlichen» und «wohlhabenden» Steuerpflichtigen und Letztere steuerlich privilegiert.

Hinzu kommt, dass die Grenzwerte für die zulässigen Abzüge von Unterhaltskosten und Schuldzinsen auch für die Kantone verbindlich vorgeschrieben werden, was die kantonale Tarifhoheit verletzt.

Im Weiteren wäre zwar auch gegen eine begrenzte Möglichkeit von Bauspareinlagen im Rahmen der Säule 3 a, wie sie in der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates vorgesehen war, nichts einzuwenden. Der Bausparabzug nach dem so genannten Baselbieter-Modell, wie er in das von den eidgenössischen Räten verabschiedete Steuerpaket 2001 übernommen wurde, ist jedoch aus verschiedenen Gründen abzulehnen. Die Möglichkeit, bis zum 45. Altersjahr während fünf bis zehn Jahren rund Fr. 24 000 (für Ehepaare) bzw. rund Fr. 12 000 (für Alleinstehende) auf ein Bausparkonto einzahlen und steuerlich absetzen zu können, ist vorab mit zu hohen Steuerausfällen verbunden. Zudem erweist sich ein solcher Abzug als sehr kompliziert und kaum praktikabel. Eine umfangreiche Ausführungsgesetzgebung wird nötig sein, um

die näheren Bedingungen zu definieren. Aber auch die Wirksamkeit eines solchen Abzugs erscheint als zweifelhaft. Wer nämlich vor dem 45. Altersjahr bis zu zehn Jahre in der Lage ist, pro Jahr rund Fr. 24 000 (Ehepaare) bzw. rund Fr. 12 000 (Alleinstehende) auf einem Bausparkonto zu binden, dürfte finanziell in der Lage sein, Wohneigentum auch ohne Steuerabzug zu erwerben. Bei kleineren Abzügen von Steuerpflichtigen, die sich sonst kein Wohneigentum leisten könnten und daher Zielgruppe der Eigentumsförderung sein sollten, wird dagegen die Eigenkapitaldecke nur bescheiden gestärkt. Der vorgesehene Bausparabzug führt vor allem auch zu einer Diskriminierung der Steuerpflichtigen, die das 45. Altersjahr überschritten haben. Es gibt keine überzeugende Begründung dafür, diese Altersgruppe von der Möglichkeit des Bausparabzugs auszuschliessen.

Schliesslich ist noch das Problem der Zweitwohnungssteuer zu erwähnen, auch wenn der Kanton Zürich davon nur wenig betroffen ist. Die FDK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass ein Systemwechsel mit Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitwohnungen den Kantonen und Gemeinden mit touristischem Angebot beträchtliche finanzielle Einbussen verursachen werde. Zur Kompensation der Steuerausfälle sind zwar verschiedene Varianten geprüft worden. Die Gesetzesvorlage regelt die Zweitwohnungsbesteuerung aber nur unvollständig und überlässt die Detailregelung der finanzpolitisch notwendigen, steuersystematisch aber querstehenden Sondersteuer dem Bundesrat und den Kantonen. In diesem Bereich ist im interkantonalen Verhältnis mit Schwierigkeiten zu rechnen.

2. Zu hohe Steuerausfälle

Nicht hinnehmbar ist die Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung in der von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Fassung aber auch im Hinblick auf die damit verbundenen Steuerausfälle. Bei der Würdigung und Beurteilung dieser Ausfälle sind die mit der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung verbundenen Steuerausfälle mit zu berücksichtigen, auch wenn diese Reform für sich allein, wie eingangs erwähnt, nicht abzulehnen wäre.

Nach den Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ist zunächst – für die direkte Bundessteuer sowie die Stempelabgaben des Bundes – von folgenden Steuerausfällen aus dem Steuerpaket 2001 auszugehen:

Mindererträge in Mio. Franken gemäss Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten vom 20. Juni 2003

	Total*	Bund	Kantone**
Ehe- und Familienbesteuerung	-1220	-855	-365
Wohneigentumsbesteuerung			
a) Systemwechsel	-430	-300	-130
b) Bausparabzug	-50	-35	-15
Insgesamt	-480	-335	-145
Stempelabgaben			
a) Umsatzabgabe	-280	-280	0
b) Emissionsabgabe	-30	-30	0
Insgesamt	-310	-310	0
Total	-2010	-1500	-510

Total*: Gesamte Mindererträge bei der direkten Bundessteuer

Kantone**: nur Kantonsanteile an direkter Bundessteuer, ohne Mindererträge bei Staats- und Gemeindesteuern

Aus der vorstehenden Zusammenstellung ist ersichtlich, dass die Neuordnung der Ehe- und Familienbesteuerung bei der direkten Bundessteuer zu Ausfällen von 1220 Mio. Franken für Bund und Kantone führen wird. Davon entfallen auf die Kantone – über die Kantonsanteile an der direkten Bundessteuer – 365 Mio. Franken. Daraus ergibt sich für den Kanton Zürich – wiederum über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer – ein Ausfall pro Jahr von rund 60 Mio. Franken. Dieser Ausfall wird, bei Inkrafttreten der Neuordnung der Ehe- und Familienbesteuerung per 1. Januar 2004, erstmals im Jahr 2005 spürbar (bei der direkten Bundessteuer wird die Steuer jeweils im auf die Steuerperiode folgenden Jahr fällig).

Auch die Anpassung des kantonalen Steuergesetzes an die Neuordnung der Ehe- und Familienbesteuerung wird bei den Staats- und Gemeindesteuern zu gewichtigen Steuerausfällen führen. Es ist jedoch zum heutigen Zeitpunkt unmöglich, diese Ausfälle näher zu quantifizieren, da sie von der Wahl des betreffenden Splittingverfahrens (Voll- oder Teilsplitting), der Ausgestaltung des kantonalen Tarifs und der kantonalen Abzüge, so insbesondere der Sozialabzüge, abhängen werden. Diese Ausfälle dürften jedoch beträchtlich sein, da es insbesondere zu vermeiden gilt, dass der Wechsel vom heutigen Doppeltarif bei der Einkommenssteuer zu einem Splittingverfahren mit zu grossen Belastungsverschiebungen verbunden sein wird. Hinzu kommen die

neuen und hohen Sozialabzüge bei der direkten Bundessteuer, die einen entsprechenden Anpassungsdruck auf das kantonale Steuergesetz haben werden. Bei Inkrafttreten der Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung per 1. Januar 2004 und Ausschöpfen der fünfjährigen Anpassungsfrist für die Kantone würden diese Ausfälle erstmals im Jahr 2009 eintreten.

Zu diesen Steuerausfällen kommen nun diejenigen aus der Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung hinzu. Wie aus der vorstehenden Zusammenstellung ersichtlich, führt die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Fassung des Steuerpakets 2001 im Bereich der Wohneigentumsbesteuerung allein bei der direkten Bundessteuer zu Ausfällen von insgesamt 480 Mio. Franken. Davon entfielen auf den Kanton Zürich – wiederum über den Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer – pro Jahr rund 25 Mio. Franken.

Aus der Anpassung des kantonalen Steuergesetzes an die Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung ergeben sich entsprechende Steuerausfälle bei den Staats- und Gemeindesteuern. Auch wenn die Kantone in diesem Bereich praktisch keinen Spielraum mehr haben und die für die direkte Bundessteuer massgebliche Ordnung auch in ihre kantonalen Steuergesetze übernehmen müssen, ist es, wegen der Datenlage, auch hier schwierig, Aussagen über die dereinstigen Ausfälle bei den Staats- und Gemeindesteuern zu machen. Gemäss ersten Hochrechnungen wären diese Ausfälle für die Staatssteuer pro Jahr auf rund 80 Mio. Franken zu schätzen. Hinzu kommen die Ausfälle bei den Gemeindesteuern in vergleichbarer Höhe.

Die Ausfälle aus der Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung wären, im Hinblick auf das gemeinsame Inkrafttreten der diesbezüglichen Änderungen im DBG und StHG per 1. Januar 2008, bei der direkten Bundessteuer frühestens ab dem Jahr 2009 und bei den Staats- und Gemeindesteuern frühestens ab dem Jahr 2008 spürbar.

Im Übrigen kann auf Aussagen von Seiten der Konferenz der Kantonsregierungen hingewiesen werden, wonach die gesamten Steuerausfälle aus dem Steuerpaket 2001 für sämtliche Kantone und Gemeinden in der Schweiz, einschliesslich der Kantonsanteile der direkten Bundessteuer, pro Jahr auf 2,5 Mrd. Franken geschätzt werden. Folgt man diesen Schätzungen, so ergäben sich für den Kanton Zürich, entsprechend dessen Anteil am gesamten schweizerischen Steueraufkommen, jährliche Steuerausfälle aus dem Steuerpaket 2001 von einer halben Milliarde Franken (Staats- und Gemeindesteuern sowie Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer).

Die sich – neben den Steuerausfällen aus der Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung – ergebenden Ausfälle aus der Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung, wie sie von den eidgenössischen

schen Räten beschlossen wurde, erscheinen auf jeden Fall zu hoch. Sie können auch aus Sicht des Kantons Zürich nicht hingenommen werden.

3. Auswirkungen auf den Staatshaushalt und die Gemeindefinanzen

Der Kanton Zürich befindet sich – wie auch andere Kantone und der Bund – in einer schwierigen finanziellen Lage: Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) vom 11. September 2002 wies für die Periode 1999 bis 2006 ein leichtes kumuliertes Defizit in der Laufenden Rechnung von rund 25 Mio. Franken aus. Der mittelfristige Ausgleich war damit knapp erreicht. Mit der Meldung der Nachträge zum Voranschlagsentwurf 2003 musste allerdings dem Kantonsrat mitgeteilt werden, dass wegen der sich verschlechternden Konjunkturaussichten der mittelfristige Ausgleich 1999 bis 2006 nicht mehr gegeben sei. Gemäss § 6 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes ist der Regierungsrat in einer solchen finanziellen Situation verpflichtet, die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit hin zu prüfen und dem Kantonsrat Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben zu beantragen, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen.

Der Regierungsrat hat daher im Dezember 2002 das Sanierungsprogramm 04 eingeleitet. Seit dem Projektstart hat sich die finanzielle Lage insbesondere durch den Beschluss des Kantonsrates zur Senkung des Steuerfusses auf 100% massgeblich verschlechtert. Zudem mussten die Prognosen des Wirtschaftswachstums in den letzten Monaten laufend nach unten angepasst werden. Im Vergleich zur bisherigen Planung muss im KEF 2004–2007 mit deutlich niedrigeren Steuererträgen gerechnet werden. Schliesslich werden auch die Entlastungsmassnahmen 2003 des Bundes die Finanzen des Kantons nicht verschonen. Zwar sind die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen auf den Staatshaushalt noch nicht bekannt. Doch muss auf Grund erster Schätzungen der Direktionen mit einer Mehrbelastung bis 100 Mio. Franken pro Jahr gerechnet werden.

Die Umsetzung des Steuerpakets 2001 im Steuerharmonisierungsgesetz führt auch bei den Gemeinden zu Steuerausfällen. Sie sind bereits von der gegenwärtigen Konjunkturabschwächung stark betroffen: Im Vergleich zu den Vorjahren werden vor allem die Steuerablieferungen der juristischen Personen niedriger ausfallen und die Ausgaben im Sozialbereich ansteigen. Viele Gemeinden werden gezwungen sein, selbst eigene Entlastungsmassnahmen zu treffen oder Steuererhöhungen vorzunehmen.

Auch aus diesen Hinweisen ist ersichtlich, dass zusätzliche Steuerzufälle, wie sie sich aus der von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Neuordnung der Wohneigentumsbesteuerung ergeben, für den Kanton Zürich nicht tragbar sind.

IV. Antrag auf Ergreifung des Kantonsreferendums

Aus den dargelegten Gründen vertritt der Regierungsrat die Auffassung, dass, wie andere Kantone, auch der Kanton Zürich das Referendum ergreifen soll.

Gemäss Art. 141 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 können acht Kantone eine Volksabstimmung über ein Bundesgesetz verlangen. Das Kantonsreferendum ist im Weiteren im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) näher geregelt. Das Referendum muss nach Art. 59 und 59 a BPR von der verfassungsmässigen Anzahl von Kantonen innerhalb von 100 Tagen von der letzten amtlichen Veröffentlichung an ergriffen werden. Vorliegend erfolgte die Veröffentlichung des Bundesgesetzes über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 im Bundesblatt vom 1. Juli 2003 (BBl 2003, S. 4498). Die Referendumsfrist läuft demnach am 9. Oktober 2003 ab.

Zuständig für die Ergreifung ist nach Art. 67 BPR das Kantonsparlament, falls das kantonale Recht nichts anderes bestimmt. Das Referendumsbegehren muss innerhalb der Referendumsfrist vom zuständigen Organ beschlossen und bei der Bundeskanzlei eingereicht werden (Art. 67 Abs. 2 BPR). Die Einreichung hat gemäss Art. 67 a BPR mittels Schreibens der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei zu erfolgen. Dieses Schreiben der Kantonsregierung muss schliesslich folgende Angaben enthalten (Art. 67 a):

- den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;
- die kantonalrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;
- das Datum und das Ergebnis des Referendumsbeschlusses.

Nach Art. 31 Ziffer 2 a der Zürcher Kantonsverfassung (LS 101) fällt das Begehren um Durchführung einer Volksabstimmung über Bundesgesetze und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse sowie verfassungsmässige dringliche Bundesbeschlüsse in die Zuständigkeit des Kantonsrates.

Demnach beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 Abs. 1 BV sowie der Art. 67–67 b BPR gegen das Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 (Steuerpaket 2001) zu ergreifen und ihn zu beauftragen, das Kantonsreferendum bei der Bundeskanzlei einzureichen.

Im Hinblick auf die erwähnte Frist bis zum 9. Oktober 2003, innert deren das Kantonsreferendum ergriffen werden muss, ersucht der Regierungsrat den Kantonsrat, den vorliegenden Antrag fristgemäss zu behandeln.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Huber	Husi

Anhang:

Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 (Steuerpaket 2001)

