

Sitzung vom 30. Mai 2012

**573. Interpellation (Steuerpolitik: ernsthafte Evaluation
statt blosser Rankings)**

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, und Kantonsrätin Lilith Claudia Hübscher, Winterthur, haben am 16. April 2012 folgende Interpellation eingereicht:

Seit 2008 veröffentlicht die Finanzdirektion jährlich ein sogenanntes Steuermonitoring. Dieses erfasst im Wesentlichen die durchschnittliche Steuerbelastung von natürlichen und juristischen Personen im Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Kantonen und (für die juristischen Personen) im Vergleich zu Mitbewerbern auf dem Markt für Unternehmensstandorte.

Das Zürcher Steuermonitoring krankt an diversen Punkten. Insbesondere fokussiert es einzig auf «Leistungen» (steuerpolitische Massnahmen), ist aber für Wirkungen im Sinn von Outcome und Impact von (Steuer-)politik gänzlich blind. Konkret: Wir entnehmen dem Monitoring zwar jährlich die prozentualen Gesamtbelastungen natürlicher und juristischer Personen sowie geplante und umgesetzte steuerpolitische Massnahmen in den Kantonen. Über die Wirkungen erfährt der Kantonsrat indes nichts. Wenn mit diesem Steuermonitoring schon Transparenz über die Grundlagen künftiger Politik «im Sinn einer evidence-based policy» geschaffen werden soll, dann wird die bisherige mehrjährige Praxis diesem Anspruch schlicht nicht gerecht.

Es fehlen konkret z. B. Indikatoren über die Entwicklung des Steuersubstrats in den Kantonen ebenso wie deren Ertragsentwicklung aus Steuern – in Abhängigkeit von steuerpolitischen Massnahmen. Dass der Kanton St. Gallen aufgrund von Steuerfussenkungen etwa happige Sparprogramme zu schnüren hat, weil die Steuererträge eingebrochen sind, wird nirgends ersichtlich, ebenso finanzpolitische Nöte anderer Gemeinwesen, die sich unter Druck des «Steuerwettbewerbs» zu wenig nachhaltigen Massnahmen im Steuersenkungswettbewerb haben hinreissen lassen. Das schiere Ranking – ohne wesentliche Aussagekraft – dominiert. Der Kanton Zürich ist aber nicht in einer «casting show», er trägt reale Verantwortung.

Wir bitten den Regierungsrat darum um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. In der aktuellen Form erspart das «Steuermonitoring» v. a. privaten Akteuren «Medien, Verbänden, Interessenvertretern» bloss die eigene Recherche. Was BAK Basel Economics vorlegt, hat mit wissenschaftlicher Analyse wenig zu tun und könnte problemlos auch anderweitig und ohne finanzielle Belastung des Kantons erstellt werden. Erachtet der Regierungsrat die Fortführung des heutigen «Steuermonitorings» in der heutigen Form zulasten der Staatskasse angesichts von dessen beschränkter Aussagekraft noch als notwendig? Wenn ja, aus welchem Grund?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat angesichts obgenannter Schwächen und im Lichte seiner eigenen Erwägungen anlässlich der Einführung dieses Monitorings, die jährlich anfallenden Kosten von mehreren Zehntausend Franken besser zu investieren – gerade angesichts laufender Sparprogramme? (Im Ergebnis: «Mehr Brutto vom Netto»).
3. Inwiefern ist der Regierungsrat bereit, auch die Wirkung steuerpolitischer Massnahmen wie oben genannt auf die kantonalen Finanzhaushalte einzubeziehen und damit für eine ernsthafte steuerpolitische Wirkungsevaluation zu sorgen?
4. Wie erklärt sich der Regierungsrat, dass in den Präsentationen der Finanzdirektion stets nur von Steuern die Rede ist, entgegen seiner ursprünglichen Absicht aber kaum bis gar nicht von anderen, wesentlich entscheidenderen Standortfaktoren?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ralf Margreiter, Zürich, und Lilith Claudia Hübscher, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Der seit 2008 jährlich erscheinende Zürcher Steuerbelastungsmonitor geht auf das dringliche Postulat KR-Nr. 101/2007 betreffend Zürcher Steuerbelastungs-Index: Transparente Grundlagen für eine wettbewerbsorientierte Steuerstrategie zurück, das am 26. März 2007 eingereicht und vom Kantonsrat am 14. Mai 2007 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen worden war. Darin wurde der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat jährlich Bericht über

die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb zu erstatten. Die jährlichen Berichte sollen durch die Aufbereitung steuerstatistischer Daten und Vergleichszahlen eine kontinuierliche, quantitativ abgestützte und objektive Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich bei der Besteuerung von natürlichen Personen und Unternehmen ermöglichen, beschlossene und geplante Veränderungen in den Nachbarkantonen aufführen und aufzeigen, welche Massnahmen aus Sicht des Regierungsrates kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen oder zu prüfen sind.

Der Regierungsrat erstattete am 12. März 2008 Bericht und Antrag zum dringlichen Postulat KR-Nr. 101/2007 und hielt darin fest, dass dem Anliegen des Postulats Rechnung getragen und BAK Basel Economics AG (im Folgenden BAK Basel) beauftragt werde, einen jährlichen Bericht zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb zu erstellen. Auf Massnahmen, die aus Sicht des Regierungsrates kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen sind, sei dagegen jeweils in anderer Form, wie in Gesetzesvorlagen oder, was die finanziellen Auswirkungen von geplanten Massnahmen anbelangt, auch im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF), einzugehen (Vorlage 4486, ABl 2008, 572). Die Analyse der Wirkung von steuerpolitischen Massnahmen bildete dagegen weder Gegenstand des Postulats, noch wurde eine solche vom Regierungsrat in Aussicht gestellt. Am 11. November 2008 nahm der Kantonsrat vom Bericht Kenntnis und schrieb das dringliche Postulat KR-Nr. 101/2007 als erledigt ab.

Wie in der Vorlage 4486 in Aussicht gestellt wurde, ist BAK Basel seit 2007 beauftragt, einen jährlichen Bericht zur Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb zu erstellen. Im Gegensatz zu anderen Veröffentlichungen wird die Einkommenssteuerbelastung nicht nur aufgrund von Belastungsindizes, die nicht auf einzelne Kategorien von Steuerpflichtigen bezogen werden können, und Steuersätzen dargestellt, sondern es werden zusätzlich, bezüglich der natürlichen Personen, auch die Bandbreiten der Steuerbelastung nach Gemeinden für verschiedene Arten von Steuerpflichtigen (Ledige, Verheiratete ohne Kinder, Verheiratete mit zwei Kindern) in sechs Einkommenskategorien verglichen. Zudem werden die Steuerbelastungen der Kantonshauptorte für 19 Einkommenskategorien ermittelt und übersichtlich dargestellt. Weiter wird für Unternehmen die Steuerbelastung nicht nur anhand eines blossen Vergleichs der Steuersätze illustriert, sondern nach einer weithin anerkannten Methode aus der Investitionstheorie

durch Einbezug einer bestimmten Zusammensetzung von Investitionsgütern und Finanzierungsformen sowie bestimmter steuerrechtlicher Regelungen (wie z. B. für Abschreibungen) beurteilt. Damit entspricht der Zürcher Steuerbelastungsmonitor den Kriterien, wie sie gemäss Vorlage 4486 vorgesehen sind.

Angesichts des nach wie vor bestehenden interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerbs ist eine jährliche Überprüfung der Position des Kantons Zürich in diesem Wettbewerb angezeigt. Daher erachtet der Regierungsrat die Weiterführung des Zürcher Steuerbelastungsmonitors, trotz jährlicher Kosten von rund Fr. 30 000, als notwendig.

Zu Frage 3:

Wie gesagt, bildete die Analyse der Wirkung von konkreten steuerpolitischen Massnahmen auf die kantonalen Finanzhaushalte nicht Gegenstand des dringlichen Postulats KR-Nr. 101/2007. Eine solche Analyse würde sich denn auch als ausserordentlich schwierig erweisen. Es fehlen aber auch entsprechende statistische Grundlagen – insbesondere bezüglich der Verhältnisse in anderen Kantonen –, die eine zeitnahe Erfassung von Zu- und Wegzügen (sogenannte Wanderungsbewegungen) der verschiedenen Arten von Steuerpflichtigen (Ledige, Verheiratete mit und ohne Kinder) in den einzelnen Einkommens- und Gewinnklassen zuliesse.

Selbst wenn diese statistischen Grundlagen vorhanden wären, könnten immer noch keine zuverlässigen Aussagen über die Wirkungen steuerpolitischer Massnahmen gemacht werden, weil das Verhalten der Steuerpflichtigen nicht nur von den steuerlichen Rahmenbedingungen abhängt. Im Zürcher Steuerbelastungsmonitor wird denn auch stets darauf hingewiesen, dass die Wettbewerbsfähigkeit einer Region und ihrer Attraktivität als Wohnstandort nicht auf die Steuerbelastung allein eingeeengt werden kann, sondern dass weitere Faktoren eine Rolle spielen. Die Lebensqualität als Ganzes in einer Region, die Lebenshaltungskosten – insbesondere für Wohnen – und die Verfügbarkeit von gut bezahlten Arbeitsplätzen sind hier wichtige Beispiele (vgl. auch Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2011, Seite 29). Je nach Standpunkt würde auch unterschiedlich beurteilt, welche Messgrössen anzuwenden und welche Faktoren für eine bestimmte Wirkung (Wanderbewegungen, Wirtschaftswachstum usw.) massgebend sind.

Zu Frage 4:

Wie dargelegt, wurde mit dem dringlichen Postulat KR-Nr. 101/2007 ein jährlicher Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Zürich bei der Besteuerung von natürlichen Personen und von Unternehmen

durch Aufbereitung steuerstatistischer Daten und Vergleichszahlen verlangt. Mit dem Zürcher Steuerbelastungsmonitor wird dieser Auftrag erfüllt.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi