

Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2007

**4438**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Festsetzung des Steuerfusses  
für die Jahre 2008 und 2009**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. September 2007,

*beschliesst:*

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2008 und 2009 wird auf 100% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

---

**Weisung**

**1. Auftrag**

Der Kantonsrat setzt den Steuerfuss gemäss § 2 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) für zwei Kalenderjahre fest. Neu ist er für die Jahre 2008 und 2009 festzusetzen.

Auf den Zeitpunkt der Festsetzung des Steuerfusses hat der Regierungsrat gemäss § 31 des Finanzhaushaltsgesetzes (LS 611) einen Finanzplan vorzulegen. Dieser enthält für zwei Steuerfussperioden

- einen Überblick über Aufwand und Ertrag der Erfolgsrechnung,
- eine Übersicht über die Investitionen,
- Schätzungen über den Finanzbedarf und dessen Finanzierung,
- eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden.

Die finanzielle Entwicklung für die Jahre 2008–2011 ist dem Kantonsrat mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2008–2011 (Vorlage 4439) zur Kenntnis gebracht worden.

## **2. Steuerpolitisches Umfeld**

Der Bund hat mehrere Steuerreformprojekte eingeleitet. Der Kanton Zürich ist vor allem von der Unternehmenssteuerreform II sowie der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung betroffen, weil sie Mindereinnahmen für Bund und Kantone zur Folge haben. Der Bund schätzt die Mindereinnahmen bei der Unternehmenssteuerreform II auf 50–56 Mio. Franken, bei der Reform der Ehe- und Familienbesteuerung führen die schon beschlossenen Sofortmassnahmen zu Mindereinnahmen von 650 Mio. Franken, wovon 110 Mio. Franken auf die Kantone entfallen. Diese Mindereinnahmen wirken sich im vollen Umfang erst ab 2010 aus. Im Fall der Unternehmenssteuerreform II ist noch ungewiss, ab wann sie in Kraft tritt, nachdem das Referendum ergriffen worden ist. Frühester Termin ist der 1. Januar 2009.

Der Kanton Zürich hat 2007 die Milderung der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Aktiengesellschaften und Aktienbesitzenden durch die Einführung eines Teilsatzverfahrens beschlossen. Die Steuerausfälle des Kantons werden auf 30–35 Mio. Franken veranschlagt. Die entsprechende Änderung des Steuergesetzes soll auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten; die Auswirkungen werden in den Jahren 2008 und 2009 jedoch erst teilweise spürbar, sodass die Mindereinnahmen erst nach 2009 vollständig zu Buche schlagen werden.

Das steuerpolitische Umfeld des Kantons Zürich ist gekennzeichnet durch den Steuerwettbewerb. Dieser findet nicht nur interkantonal, sondern auch international statt: Konkurrierende Standorte versuchen, ihre Attraktivität durch die Senkung der Steuerbelastung zu steigern. Im internationalen Vergleich steht der Kanton Zürich nach wie vor gut da. Gemäss einer Untersuchung des Mannheimer Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung war die tatsächliche Steuerlast von Unternehmen im Wirtschaftsraum Zürich 2005 niedriger als in allen anderen konkurrierenden ausländischen Metropolen, mit Ausnahme von Dublin und einigen osteuropäischen Metropolen. Die tatsächliche Steuerlast hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist in Zürich mit Ausnahme der Slowakei ebenfalls niedriger als im Ausland. Die Studie verglich die tatsächliche Steuerlast in den führenden europäischen Metropolen sowie in New York und Boston. In der Schweiz hat sich der Steuerwettbewerb ebenfalls verstärkt. Verschiedene Kantone haben als Folge des neuen Bundesfinanzausgleichs NFA be-

schlossen, die Steuerbelastung zu vermindern, darunter auch die Nachbarkantone Aargau und Thurgau. Der Regierungsrat wird die Entwicklung in den anderen Kantonen im Auge behalten und bei Bedarf gezielte Massnahmen vorschlagen. Bisher kann sich der Kanton Zürich im Steuerwettbewerb behaupten: 2006 belegte er dank den Steuergesetzrevisionen 2005 und 2006 in der Statistik der Eidgenössischen Steuerverwaltung über die Steuerbelastung in den Kantonen nach wie vor den 6. Platz.

Die Belastung durch die Gemeindesteuern ist in den letzten Jahren stabil geblieben: Der gewichtete Steuerfuss aller Gemeinden im Kanton Zürich (ohne Kirchensteuer) betrug 2006 und 2007 jeweils 112,5; in den Steuerperioden davor 112,8 (2005) sowie 111,8 (2004). Längerfristig hat die Steuerbelastung in den Gemeinden abgenommen: Im Jahr 2000 betrug der Index 120, 1995 lag er bei 120,8.

### 3. Überblick über die Finanzentwicklung 2008–2011

#### 3.1 Entwicklung der Erfolgsrechnung

Tabelle 1: Übersicht Erfolgsrechnung

(in Mio. Franken, – Aufwand/Aufwandüberschüsse, + Ertrag/Ertragsüberschüsse)

	RE 06	B 07	KEF 08	KEF 09	KEF 10	KEF 11	04–11 <sup>2</sup>
Aufwand <sup>1</sup>	–10 422	–10 068	–10 749	–11 016	–11 162	–11 349	
Ertrag <sup>1</sup>	10 537	9 781	10 773	10 983	11 208	11 476	
Saldo	115	–287	24	–33	46	127	903
Eigenkapital	2 137	1 849	1 873	1 840	1 886	2 014	

<sup>1</sup> Aufwand und Ertrag ohne interne Verrechnung.

<sup>2</sup> Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung einschliesslich RE 04: –413 Mio. Franken und RE 05: 1324 Mio. Franken.

Mit der vorliegenden Planung kann die Erfolgsrechnung in den Jahren 2008–2010 praktisch ausgeglichen gestaltet werden, 2011 wird ein leichter Ertragsüberschuss ausgewiesen. Die Staatssteuererträge sind in der ganzen Planperiode mit einem Steuerfuss von 100% der einfachen Staatssteuer eingestellt. Für das Personal ist im Budgetjahr 2008 ein Anstieg der Lohnsumme um 2,6% gegenüber dem Vorjahr eingestellt, fast 2 Prozentpunkte mehr, als im KEF vom 13. September 2007 vorgesehen war. Die zusätzlichen Mittel sollen für den Teuerungsausgleich, Lohnerhöhungen und Beförderungen sowie einen

Stufenaufstieg zur Verfügung stehen. In den Planjahren 2009, 2010 und 2011 wird mit einer Zunahme der Lohnsumme um 1,3%, 1,7% und 1,7% geplant.

Der im Finanzhaushaltsgesetz geforderte mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung wird mit einem kumulierten Ertragsüberschuss 2004–2011 von 903 Mio. Franken erreicht. Dabei gilt es einerseits zu berücksichtigen, dass die Rechnung 2007 gemäss Zwischenberichterstattung per Ende April 2007 deutlich besser ausfallen wird als das Budget. Die Schätzungen der Direktionen lassen ein ausgeglichenes Ergebnis erwarten; unter optimistischen Annahmen könnte sogar ein Überschuss erzielt werden. Der kumulierte Ertragsüberschuss 2004–2011 fiel damit um rund 300 Mio. Franken höher aus.

Andererseits ist im mittelfristigen Ausgleich der Golderlös von 1,6 Mrd. Franken aus dem Jahr 2005 enthalten. Ohne Golderlös würde der mittelfristige Ausgleich 2004–2011 um 700 Mio. Franken verfehlt, wobei sich dieser Fehlbetrag je nach Ergebnis 2007, das voraussichtlich besser als prognostiziert ausfallen wird, vermindern kann. Das Jahr 2005, in dem die Rechnung dank dem Golderlös mit einem Überschuss von 1,3 Mrd. Franken abschloss, wird in zwei Jahren aus der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs fallen und das rosige Bild trüben.

Das Eigenkapital nimmt mit der vorliegenden Planung dank den leichten Überschüssen in der Planperiode 2008–2011 um 165 Mio. Franken zu.

### 3.2 Entwicklung der Investitionsrechnung

Tabelle 2: Übersicht Investitionsrechnung

(in Mio. Franken, – Investitionsausgaben/Nettoinvestitionen, + Investitionseinnahmen)

	RE 06	VA 07	KEF 08	KEF 09	KEF 10	KEF 11
Ausgaben	–1323	–1454	–1379	–1501	–1300	–1269
Einnahmen	478	446	412	415	325	245
Nettoinvestitionen	–845	–1008	–967	–1086	–975	–1025
Selbstfinanzierungsgrad	91%	34%	70%	56%	72%	78%
Verschuldung	4238	4932	5240	5799	6119	6373

Die geplanten Nettoinvestitionen in den Jahren 2008–2011 liegen mit Ausgaben von durchschnittlich 1013 Mio. Franken rund 170 Mio. Franken pro Jahr höher als in der Rechnung 2006. Ohne Berücksichtigung der ausserordentlichen Investitionsausgaben im Zusammenhang

mit der Aktienkapitalerhöhung der Flughafen Zürich AG im Jahr 2006 sind sie sogar rund 270 Mio. Franken oder 35% höher.

Der Selbstfinanzierungsgrad liegt in den Planjahren zwischen 56 und 78%. Der Kanton kann die Nettoinvestitionen also nicht aus den Mitteln der Erfolgsrechnung bezahlen, sondern muss sich verschulden, um die geplanten Investitionen zu finanzieren.

Die Verschuldung steigt wegen der hohen Nettoinvestitionen und der ungenügenden Selbstfinanzierung in der Planperiode um rund 1,4 Mrd. Franken oder rund 30% auf 6,3 Mrd. Franken an. Der Anstieg ist weniger stark, wenn die Rechnung 2007 besser als budgetiert ausfällt, wie von den Direktionen erwartet, und wenn die Investitionsbudgets nicht voll ausgeschöpft werden können. Dies wäre angesichts der Erfahrungen der vergangenen Jahre keine Überraschung.

### 3.3 Kennzahlen des Finanzhaushalts

Tabelle 3: Finanzkennzahlen (in %)

	RE 06	B 07	KEF 08	KEF 09	KEF 10	KEF 11
Steuerquote	4,9	5,0	5,2	5,2	5,3	5,3
Staatsquote	11,1	10,7	11,1	11,2	10,8	10,6

Die Steuerquote – definiert als Verhältnis der Steuererträge zum Volkseinkommen – nimmt in der Planperiode 2008–2011 zu, da die Steuererträge stärker ansteigen als das Volkseinkommen.

Die Staatsquote – definiert als Verhältnis der konsolidierten Gesamtausgaben zum Volkseinkommen – steigt 2008 wegen der NFA gegenüber dem Budget 2007 an. 2010 und 2011 nimmt die Staatsquote wieder ab, weil die Investitionsausgaben abnehmen, während das prognostizierte Volkseinkommen weiter ansteigt.

### 3.4 Entwicklung der Steuererträge 2007–2009

Tabelle 4: Veränderung Steuererträge gegenüber Budget 2007

(in Mio. Franken / %, + Verbesserung, – Verschlechterung)

	Veränderung gegenüber Budget 2007			
	Δ absolut (Mio. Franken)		Δ in %	
	Budget 2008	KEF 2009	Budget 2008	KEF 2009
4910.01 Staatssteuern <sup>1</sup>	345	524	7,8%	11,8%
4910.02 Direkte Bundessteuer	–18	–18	–3,3%	–3,3%
4910.03 Erbschafts- und Schenkungssteuer	–29	–29	–13,2%	–13,2%
4910.04 Quellensteuer	8	8	4,7%	5,1%
4910.05 Verrechnungssteuer	43	45	169,6%	177,8%
<b>Total Steuern (Leistungsgruppe Nr. 4910)</b>	<b>349</b>	<b>530</b>	<b>6,5%</b>	<b>9,9%</b>
Verkehrsabgaben	2	4	0,7%	1,4%
Schiffsteuern	–	–	1,0%	3,4%
<b>Total Steuern</b>	<b>351</b>	<b>534</b>	<b>6,2%</b>	<b>9,4%</b>

<sup>1</sup> Nettostaatssteuerertrag = Bruttostaatssteuerertrag einschliesslich Verzugszinsen und Rückerstattungen abzüglich Abschreibungen, Erlasse, Skonti, Zinsvergütungen und Bezugsentschädigungen.

Die Prognose des Nettostaatssteuerertrages stellt nicht mehr auf das Wirtschaftswachstum des Vorjahres sowie die Elastizität der Steuererträge ab. Grundlage der Schätzung der Staatssteuererträge (ohne Nachträge) ist neu das Modell von BAK Basel Economics (BAK), das die Einkommens-, die Vermögens-, die Gewinn- und die Kapitalsteuererträge je getrennt prognostiziert. Dabei werden mit Hilfe von ökonometrischen Verfahren (Regressionsanalyse) die statistischen und historischen Zusammenhänge zwischen Steuererträgen und den erklärenden Variablen geschätzt und für die Prognosen der künftigen Steuererträge verwendet. Die Prognosen des BAK-Modells sowie die Schätzungen der Nachträge und der übrigen Steuererträge wurden an einem Hearing mit externen Fachleuten der Credit Suisse, der BAK, der KOF Konjunkturforschungsstelle der ETH sowie unter Berücksichtigung der Erwartungen der Stadt Zürich diskutiert. Im Grundsatz wurden die Prognosen des BAK-Modells für die Staatssteuern übernommen; man einigte sich jedoch auf leicht höhere Werte für 2008. Nachträglich hatte eine neue Beurteilung der Steuererträge

durch den Regierungsrat im laufenden Jahr 2007 eine weitere Anpassung der Prognosen der Direkten Bundessteuern, der Quellensteuern sowie der Nachträge der Staatssteuern nach oben zur Folge.

Im Vergleich zum Budget 2007 werden die Staatssteuern 2008 einschliesslich Nachträge für frühere Steuerperioden um 345 Mio. Franken höher prognostiziert. Der Grund liegt in der weiterhin robusten Konjunktur. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Staatssteuern 2008 nicht um 345 Mio. Franken oder 7,8% höher geschätzt werden als 2007, weil die jüngsten Schätzungen für 2007 über dem Budget 2007 liegen. 2009 nehmen die Staatssteuern gegenüber dem Budget 2007 gemäss Finanzplanung um 524 Mio. Franken oder 11,8% zu. Es wird also damit gerechnet, dass die Staatssteuererträge wegen des Wirtschaftswachstums in den nächsten zwei Jahren deutlich steigen.

Als Folge der NFA steigen die Verrechnungssteuererträge und sinken die Erträge aus der Direkten Bundessteuer ab 2008. Tiefere Erträge werden bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer erwartet.

#### **4. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2008 und 2009**

Mit der vorliegenden Finanzplanung werden – bei einem Steuerfuss von weiterhin 100% – in der Steuerperiode 2008 und 2009 in etwa ausgeglichene Rechnungen erwartet. Dies kann angesichts des hohen Wirtschaftswachstums nicht befriedigen: Es müssten deutliche Überschüsse erzielt und das Eigenkapital aufgestockt werden, um in kommenden schlechten Zeiten davon zehren zu können. «Nur» ausgeglichene Rechnungen in einem Konjunkturohoch zeigen ein strukturelles Defizit an. Dies bestätigt auch die längerfristige Sichtweise: Zwar wird der mittelfristige Ausgleich 2004–2011 mit einem Überschuss von 900 Mio. Franken erreicht; ohne Golderlös würde er aber um 700 Mio. Franken verfehlt. Der mittelfristige Ausgleich wäre ohne Golderlös auch nicht gegeben, wenn die Rechnung 2007 besser ausfällt als budgetiert. In zwei Jahren wird der Golderlös zudem aus der Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs – dannzumal für die Jahre 2006–2013 – fallen. Das Erreichen des mittelfristigen Ausgleichs im vorliegenden KEF vermittelt den Eindruck eines finanziellen Spielraums, der mittelfristig gar nicht vorhanden ist.

Trotz diesen vor allem mittelfristig unsicheren Aussichten stellt der Regierungsrat keinen Antrag, den Steuerfuss für die nächsten zwei Jahr zu erhöhen, wie es noch im letztjährigen KEF vorgesehen war. Er will den Steuerzahlenden möglichst geringe Belastungen aufbürden, um ihre Kaufkraft nicht zu schmälern. Zudem will er vermeiden, dass Zürichs Position im Steuerwettbewerb geschwächt wird. Schliesslich

kann 2009, wenn der mittelfristige Ausgleich gefährdet ist, über den Steuerfuss für die Jahre 2010 und 2011 neu entschieden werden.

Der Regierungsrat beantragt aus den genannten Gründen, den Steuerfuss für die Jahre 2008 und 2009 auf 100% der einfachen Staatssteuer zu belassen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Vizepräsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi