

Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2017

5383

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2018 und 2019**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2017,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2018 und 2019 wird auf 100% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Auftrag

Der Kantonsrat beschliesst gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. b der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) mit einfachem Mehr über den Steuerfuss für die Staatssteuer. Dabei setzt er den Steuerfuss jeweils für zwei Kalenderjahre fest (§ 2 Steuergesetz, LS 631.1). Festzulegen ist der Steuerfuss für die Jahre 2018 und 2019.

Die Steuerfussfestlegung erfolgt gemäss § 9 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) auf der Grundlage des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF). Dieser legt für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung fest.

Der KEF 2018–2021 [Vorlage 5384] wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. Steuerpolitisches Umfeld

Das steuerpolitische Umfeld wird zunehmend durch internationale Entwicklungen geprägt. Neben dem interkantonalen Steuerwettbewerb darf auch die Erhaltung der steuerlichen Attraktivität der Schweiz gegenüber dem Ausland nicht aus den Augen gelassen werden.

Interkantonaler Steuerwettbewerb

Die BAK Basel Economics AG (BAK) erstellt seit 2007 im Auftrag der Finanzdirektion jährlich ein Steuermonitoring zur steuerlichen Position des Kantons Zürich. Der Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2016, auf dem die folgenden Ausführungen beruhen, stützt sich vorwiegend auf die Analyse der Steuerbelastung im Jahr 2015.

Bei der Steuerbelastung der Einkommen natürlicher Personen hat der Kanton Zürich im Steuermonitoring 2016 seinen zehnten Rang im interkantonalen Steuerwettbewerb behauptet. Diesen Platz hält der Kanton Zürich seit dem Steuermonitoring 2013, in dem er sich als Folge des Ausgleichs der kalten Progression im Jahr 2012 um sechs Ränge verbessert hat. 2013 wurde die Steuerbelastung von Familien mit der Erhöhung des Kinderabzugs zusätzlich vermindert. Mit einem Indexwert von 93,9 liegt die durchschnittliche Steuerbelastung der Einkommen natürlicher Personen unter dem nationalen Durchschnitt von 100. Dabei muss allerdings nach Einkommenskategorien differenziert werden. Mittlere bis hohe Einkommen (Fr. 60 000 bis Fr. 200 000) werden verhältnismässig moderat besteuert. Zürich liegt bei diesen Einkommen im vorderen Drittel der Kantone. Schlechter klassiert ist der Kanton Zürich bei tiefen und sehr hohen Einkommen, wo er im hinteren Mittelfeld liegt.

Bei der Vermögensbesteuerung liegt der Kanton Zürich 2015 unverändert auf dem sechsten Rang mit einem Indexwert von 66,4 (nationaler Durchschnitt 100). Die Steuerbelastung ist insbesondere bei tiefen und mittleren Vermögen unterhalb der Millionen-Grenze gering. Hingegen ist die Steuerbelastung bei den sehr hohen Vermögen überdurchschnittlich stark, dies wie bei den sehr hohen Einkommen vor allem auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen.

Bei der Besteuerung der juristischen Personen liegt der Kanton Zürich im nationalen Vergleich gemäss BAK Taxation Index im hinteren Drittel. Gemäss den Zahlen der Eidgenössischen Steuerverwal-

tung (ESTV), die von der BAK für das Steuermonitoring 2016 ebenfalls ausgewertet wurden, liegt die Stadt Zürich für Aktiengesellschaften mit einem steuerbaren Kapital von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20% im Vergleich der 26 Kantonshauptorte bei der Unternehmenssteuerbelastung im Jahr 2015 unverändert auf dem 21. Rang. Seit 2006 hat sich die Position des Kantons Zürich im nationalen Vergleich um acht Plätze verschlechtert. Jedoch liegen Stadt und Kanton Zürich weiterhin vor den beiden anderen Schweizer Wirtschaftszentren Basel und Genf. Mit der Steuervorlage 17 (SV 17) wird voraussichtlich grosse Bewegung in die Steuerlandschaft kommen, da die Kantone ihre Gewinn- und Kapitalsteuersätze in Abhängigkeit der neuen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen überprüfen werden.

Steuerpolitisches Umfeld

Der Steuerwettbewerb für Unternehmen spielt auf internationaler und interkantonaler Ebene. Ein immer grösserer Anteil der Unternehmen bzw. von Unternehmensteilen ist mobil. Gemäss dem Steuermonitoring 2016 der BAK, das die Perspektive eines ansiedlungswilligen Unternehmens einnimmt, steht der Kanton Zürich dabei im internationalen Vergleich gut da. Er weist verglichen mit den anderen westeuropäischen Staaten (Ausnahme Irland) und den USA eine tiefe Steuerbelastung auf. Der relative Vorteil Zürichs gegenüber der internationalen Konkurrenz hat sich jedoch leicht vermindert, da verschiedene Länder in den letzten beiden Jahren Steuersenkungen vorgenommen haben, u. a. Finnland, Dänemark, Grossbritannien, Italien und Spanien. Allerdings ist die Steuerbelastung auch in einigen Ländern gewachsen, am stärksten in den Niederlanden, Belgien und Frankreich. Auf der interkantonalen Ebene wird sich der Steuerwettbewerb in den nächsten Jahren verschärfen, da mehrere Kantone ihre Steuersätze für Unternehmen stark senken werden. Dabei handelt es sich vor allem um Kantone, bei denen die Statusgesellschaften eine sehr grosse Bedeutung haben. Darunter befinden sich auch jene starken Wirtschaftsstandorte, die heute im Steuernitoring bei der Unternehmensbesteuerung noch hinter dem Kanton Zürich platziert sind.

Nach dem Scheitern der Unternehmungssteuerreform III in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 soll die Abschaffung der von der EU als wettbewerbsverzerrend betrachteten Steuerregimes mit einer neuen Vorlage, der SV 17, erreicht werden. Mit der Reform setzt die Schweiz die internationalen OECD-Standards um, die Ende 2014 im Rahmen des BEPS-Projekts (Base Erosion and Profit Shifting) festgelegt wurden. Diese sollen ungerechtfertigte Steuervermeidung und Gewinnverschiebung multinationaler Unternehmen vermeiden. Ausserdem soll sichergestellt werden, dass die Wirtschaftsstandorte bezüglich Besteuerungsgrundlagen mit gleich langen Spiessen kämpfen.

Im EU-Rahmen sind laut Bund weitere Steuerprojekte mit möglicherweise bedeutenden Auswirkungen auf die Schweiz in Diskussion. Anzuführen sind beispielsweise die geplante Finanztransaktionssteuer, die gemeinsame konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, die Reform der Mehrwertsteuer oder die Arbeiten zur Definition, was eine effektive Besteuerung darstellt.

Der Regierungsrat hat sich in diesem Umfeld zum Ziel gesetzt, das Steuersubstrat durch Erhalt der Position im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb zu sichern (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019, Legislaturziel 9.3). Um dies zu erreichen, soll u. a. die SV 17 so umgesetzt werden, dass die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich erhalten bleibt. Dazu muss rechtzeitig eine Steuerstrategie formuliert werden, welche die aufgezeigten Entwicklungen berücksichtigt.

Das Steuerklima zwischen der Schweiz und der EU hat sich nach der Vereinbarung 2014 im Unternehmenssteuerstreit und dem Abschluss eines Abkommens über den Automatischen Informationsaustausch (AIA) 2015 deutlich entspannt.

3. Wirtschaftliches Umfeld

Dank der weltweit anziehenden Konjunktur erfährt auch die international eng verflochtene Schweizer Wirtschaft positive Wachstumsimpulse. Neben dem Aussenhandel dürfte auch der durch die grössere Beschäftigung und das anhaltende Bevölkerungswachstum angetriebene private Konsum die Konjunktur stützen.

Nach einem realen BIP-Wachstum von 1,3% im Jahr 2016 wird mit einer Beschleunigung gerechnet. Die Prognosen für die Schweiz rechnen mit einem realen Wachstum 2017 zwischen 1,3% und 1,6% und zwischen 1,5% und 2,1% für das Jahr 2018.

Abzuwarten bleibt, ob die jüngste Abschwächung des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro von Dauer ist. Falls sich der Trend bestätigt, sind auch vom Wechselkurs positive Wachstumsimpulse für den Aussenhandel zu erwarten.

Diese Entwicklungen widerspiegeln sich auf Ebene des Kantons Zürich, wo die Konjunktur gemäss dem «Zürcher Wirtschaftsmonitoring» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) im ersten Halbjahr 2017 ebenfalls angezogen hat. Mit Ausnahme der Industrie und des Detailhandels ist die Geschäftslage in allen Branchen gut und hat sich weiter verbessert. Auch der für Zürich besonders wichtige Bankensektor zeigt positive Anzeichen. Das AWA erwartet daher, dass die Kon-

junktur an Fahrt gewinnt und die Zürcher Volkswirtschaft im laufenden Jahr mit gut 1,5% leicht stärker wächst als 2016. Es ist davon auszugehen, dass der leichte Rückgang der Arbeitslosigkeit anhält.

4. Steuererträge

Tabelle 1: Übersicht Entwicklung der Netto-Steuererträge

(in Mio. Franken)	Budget 2017	Budget- entwurf 2018	KEF 2019	KEF 2020	KEF 2021	Differenz 2021 zu 2017
Staatssteuern (inkl. Quellensteuern), netto	6157	6288	6418	6567	6714	+557
Erbschafts- und Schenkungssteuer, netto	239	244	244	244	244	+5
Direkte Bundessteuer	677	705	715	727	735	+58
Verrechnungssteuer und EU-Zinsbesteuerung	103	105	105	105	105	+2
Ertragsausfall SV 17				-50	-150	-150
Total Steuern (LG Nr. 4910, netto)*	7176	7342	7482	7594	7648	+472
Veränderung in %						
Staatssteuern (inkl. Quellensteuern), netto		+2,1	+2,1	+2,3	+2,2	+9,0
Erbschafts- und Schenkungssteuer, netto		+2,2	+0,1	0,0	0,0	+2,3
Direkte Bundessteuer		+4,1	+1,4	+1,7	+1,1	+8,6
Verrechnungssteuer und EU-Zinsbesteuerung		+1,8	0,0	0,0	0,0	+1,8
Total Steuern (LG Nr. 4910, netto)*		+2,3	+1,9	+1,5	+0,7	+6,6

+ Verbesserungen, Mehrerträge / – Verschlechterungen, Mindererträge

* ohne Verkehrsabgaben, Schiffsteuern sowie Spielbanken- und Spielautomatenabgabe

Die in den Tabellen aufgeführten Beträge sind gerundet. Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.

Im KEF 2018–2021 ist eine Zunahme der Steuererträge von knapp einer halben Milliarde Franken oder 6,6% (Planjahr 2021 im Vergleich zum Budget 2017) eingestellt. Damit geht der KEF 2018–2021 gegenüber dem letztjährigen KEF von leicht tieferen Steuererträgen aus.

Staatssteuern (einschliesslich Quellensteuern)

Eine wesentliche Grundlage für die Prognose der Staatssteuererträge ist das Hearing des kantonalen Steueramtes mit Fachleuten der BAK, der Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich (KOF), der Credit Suisse, der Zürcher Kantonalbank (ZKB) und dem Steueramt der Stadt Zürich.

Bei den Staatssteuererträgen wird während der Planperiode von 2017 bis 2021 mit einer Zunahme von 557 Mio. Franken oder 9% gerechnet. Dabei wird von einer regelmässigen jährlichen Zunahme von gut 2% ausgegangen.

Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die Erträge aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer können aufgrund weniger ertragsstarker Fälle stark schwanken. Unter Berücksichtigung der bisherigen Entwicklung und der Annahme einer leichten Zunahme der übertragenen Vermögen wird im KEF 2018–2021 mit einer Ertragszunahme von 5 Mio. Franken oder 2% bis 2021 (im Vergleich zum Budget 2017) gerechnet.

Direkte Bundessteuer

Nachdem die Erträge der direkten Bundessteuer 2016 über Erwartungen ausgefallen sind und sogar die Prognose im Budget 2017 übertroffen haben, wird für 2018 mit einer starken Verbesserung von 4,1% gegenüber dem Vorjahr gerechnet. In den weiteren Jahren wird mit einem moderaten Wachstum gerechnet. Insgesamt nehmen die Erträge von 2017 bis 2021 um 58 Mio. Franken oder 8,6% zu.

Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuererträge sind sehr volatil und daher schwierig einzuschätzen. Nach einer leichten Zunahme im ersten Planjahr wird mit stagnierenden Erträgen gerechnet.

Steuervorlage 17 (SV 17)

Die Eckwerte der SV 17 hat der Bundesrat im Juni 2017 verabschiedet. Bis im September wird eine Vernehmlassungsvorlage erarbeitet. Auf der Grundlage der Vernehmlassung wird der Bundesrat voraussichtlich im Frühjahr 2018 die Botschaft zur SV 17 verabschieden. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton Zürich sind noch schwierig zu beziffern. Aufgrund des heutigen Kenntnisstands werden die Ertragsausfälle pauschal auf 50 Mio. Franken für 2020 und 150 Mio. Franken für 2021 geschätzt.

5. KEF 2018–2021

Erfolgsrechnung

Tabelle 2: Übersicht Erfolgsrechnung (in Mio. Franken)

	Budget 2017	Budget- entwurf 2018	KEF 2019	KEF 2020	KEF 2021	Differenz 2021 zu 2027	
						absolut	in %
Aufwand	-15 173	-15 525	-15 551	-15 880	-16 104	-931	-6,1
Ertrag	15 236	15 601	15 813	16 002	16 183	+947	+6,2
Saldo	+62	+76	+262	+122	+79	–	–
Eigenkapital	8 744	8 797	9 033	9 128	9 183	+439	+5,0
Mittelfristiger Ausgleich 2014–2021							-104

+ Ertrag, Ertragsüberschüsse, Eigenkapital / – Aufwand, Aufwandüberschüsse

Die in den Tabellen aufgeführten Beträge sind gerundet. Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.

Über die Planperiode hält die Ertragsentwicklung gut mit der Aufwandzunahme Schritt. Von 2017 bis 2021 nimmt der Ertrag um insgesamt 947 Mio. Franken oder 6,2% zu und übertrifft das Aufwandwachstum leicht, das in der gleichen Periode 931 Mio. Franken oder 6,1% ausmacht.

Damit können sowohl im Budgetentwurf 2018 als auch in den weiteren Planjahren Ertragsüberschüsse erzielt werden. Trotz der Ertragsüberschüsse wird der mittelfristige Haushaltsausgleich 2014–2021 mit einem kumulierten Aufwandüberschuss von 104 Mio. Franken leicht verfehlt. Das liegt nicht zuletzt an der verzögerten Anrechnung der BVK-Sanierung, die noch bis 2020 den mittelfristigen Ausgleich belastet.

Investitionsrechnung

Tabelle 3: Übersicht Investitionsrechnung (in Mio. Franken)

	Budget 2017	Budget- entwurf 2018	KEF 2019	KEF 2020	KEF 2021
Ausgaben	-1011	-1152	-1285	-1129	-1551
Einnahmen	105	96	96	87	94
Nettoinvestitionen	-906	-1055	-1189	-1042	-1457
Selbstfinanzierungsgrad (in %)	65,3	59,3	70,4	78,2	51,2
Verschuldung	5084	5450	5748	5951	6646

+ Investitionseinnahmen, Verschuldung / – Investitionsausgaben, Nettoinvestitionen

Die in den Tabellen aufgeführten Beträge sind gerundet. Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.

Über die vier Planjahre bewegen sich die Nettoinvestitionen auf einem hohen Niveau von über 1 Mrd. Franken. Der Höchstwert 2021 ist dadurch begründet, dass in diesem Jahr eine Erhöhung des ZKB-Dotationskapitals von 575 Mio. Franken eingeplant ist.

Die hohen Investitionen führen dazu, dass sich der Selbstfinanzierungsgrad in den Jahren 2018 bis 2021 trotz Ertragsüberschüssen in der Erfolgsrechnung lediglich zwischen 50% und 80% bewegt. Das führt zu einem Anstieg der Verschuldung von knapp 5,1 Mrd. Franken im Jahr 2017 auf über 6,6 Mrd. Franken im Jahr 2021. Damit ist das AAA-Rating des Kantons Zürich allerdings nicht gefährdet. Nach der Beurteilung der Rating-Agentur Standard & Poor's ist ein wichtiges Kriterium für das Höchstrating, dass die Schulden nicht mehr als 60% des Ertrags ausmachen. Dieses Verhältnis beträgt am Ende der KEF-Periode rund 41% und ist weiterhin erfüllt.

6. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2018 und 2019

Der Regierungsrat hält für die Jahre 2018 und 2019 aufgrund der vorerwähnten finanzpolitischen Eckpunkte sowie aus standort- und wirtschaftspolitischen Überlegungen am Steuerfuss von 100% fest, der seit 2003 gilt. Nachdem der Kanton Zürich im Steuermonitoring 2016 der BAK seinen zehnten Rang konsolidieren konnte, soll diese gute Position im interkantonalen Steuerwettbewerb ebenso wie die gute internationale Positionierung gesichert werden (Legislaturziel 9.3). Auch im Rahmen der SV 17 ist es wichtig, den Unternehmen im Kanton Zürich Stabilität und Sicherheit zu signalisieren. Eine Senkung des Steuerfusses

kommt allein aufgrund der Situation des kantonalen Finanzhaushalts nicht infrage. Auch in den nächsten Jahren läuft das Programm der Leistungsüberprüfung 2016, das nach wie vor noch nicht in vollem Umfang beschlossen ist. Mit dessen bereits umgesetzten Massnahmen wird der mittelfristige Ausgleich 2014–2021 des Staatshaushalts zwar deutlich verbessert, aber noch immer knapp verfehlt. Zudem lasten erhebliche Risiken zum Beispiel aus der noch nicht vollständig garantierten Umsetzung von Lü16 und aus Fragen der Kostenteilung mit den Gemeinden auf der Finanzplanung. Eine Steuerfussenkung würde dazu führen, dass der mittelfristige Ausgleich deutlich verfehlt wird. Damit würde nicht nur ein Erfordernis von Gesetz und Verfassung verletzt. Zudem könnte eine solche Entwicklung die Verschuldung erhöhen und letztlich das AAA in Gefahr bringen. Ist ein ausgeglichener Kantonshaushalt nicht mehr gegeben, hätte das auch Auswirkungen auf den Kanton Zürich als attraktiven Wirtschaftsstandort. Die Entwicklungen in verschiedenen EU-Ländern zeigen die Bedeutung eines gesunden Finanzhaushalts und einer tragbaren Verschuldung für das wirtschaftliche Wachstum und die Position im Standortwettbewerb deutlich.

Vor allem aber würde eine Senkung des Steuerfusses den Kanton Zürich auch jenes minimalen Spielraums berauben, den er im Hinblick auf die Umsetzung der SV 17 des Bundes benötigt. Deren Umsetzung stellt für den Kanton Zürich mit seinem grossen Anteil an Unternehmenssteuern und mit dem anhaltenden Bevölkerungswachstum eine grosse Herausforderung dar. Die Abschaffung der speziellen Besteuerung von Statusgesellschaften wird die Steuerbelastung für juristische Personen landesweit zum Sinken bringen sowie den nationalen Steuer- und Standortwettbewerb spürbar akzentuieren. Erklärtes Ziel des Regierungsrates ist es aber, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit und allgemein die Standortattraktivität des Kantons Zürich mit all seinen Arbeitsplätzen zu erhalten. Da aufgrund der SV 17 mit vorübergehenden Steuerausfällen bei den juristischen Personen und in den kommenden Jahren gleichzeitig mit einem weiteren Bevölkerungswachstum zu rechnen ist, wird die Umsetzung der Vorlage auf Bundes- und Kantonsebene die Haushalte von Kanton und Gemeinden erheblich belasten. Daher wird es wichtig sein, dass der Kanton für die Umsetzung der SV 17 über einen Spielraum und die nötige Flexibilität verfügt, um gezielte steuerliche Massnahmen finanzieren und nicht zuletzt auch die Gemeinden wirkungsvoll unterstützen zu können.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2018 und 2019 unverändert auf 100% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi