

Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009

4631

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2010 und 2011**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2010 und 2011 wird auf 100% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Auftrag

Gemäss Art. 56 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung (KV, LS 101) beschliesst der Kantonsrat mit einfachem Mehr über den Steuerfuss für die Staatssteuer. Dabei setzt er gemäss § 2 des Steuergesetzes den Steuerfuss jeweils für zwei Kalenderjahre fest.

Neu ist der Steuerfuss für die Jahre 2010 und 2011 festzusetzen.

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

Grundlage für den vorliegenden Antrag bildet der KEF 2010–2013 (Vorlage 4630), der vom Regierungsrat am 9. September 2009 verabschiedet wurde.

2. Steuerpolitisches Umfeld

Nach der Steuergesetzrevision vom Juli 2007, die seit dem 1. Januar 2008 in Kraft ist und mit der die wirtschaftliche Doppelbelastung von Aktiengesellschaften und Aktienbesitzenden durch die Einführung eines Teilsatzverfahrens gemildert wurde, legte der Regierungsrat im Juni 2008 eine Steuergesetzrevision zur Entlastung der natürlichen Personen vor; sie wurde vom Kantonsrat im März 2009 (Vorlage 4516) verabschiedet. In dieser Steuergesetzrevision sind, neben dem Ausgleich der kalten Progression, Entlastungen für niedrige und hohe Einkommen, hohe Vermögen sowie Familien vorgesehen. Ursprünglich war geplant, dass die Revision am 1. Januar 2010 in Kraft treten sollte; wegen der ergriffenen Referenden – mit zwei Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten – kann jedoch die Revision – im Falle eines positiven Volksentscheids – frühestens auf 2011 in Kraft gesetzt werden. Die sich aus der Steuergesetzrevision betreffend die natürlichen Personen ergebenden Steuerausfälle werden im KEF 2010–2013 für 2011 auf rund 361 Mio. Franken geschätzt.

Am 12. August 2009 hat sodann der Regierungsrat eine weitere Steuergesetzrevision betreffend Nachvollzug des Unternehmenssteuerreformgesetzes II des Bundes verabschiedet (Vorlage 4620). Ursprünglich war geplant, von der im Unternehmenssteuerreformgesetz II vorgesehenen (fakultativen) Möglichkeit der Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer Gebrauch zu machen; angesichts der sich verschlechternden Finanzlage des Kantons wurde jedoch in der Vorlage vom 12. August 2009 auf eine solche Anrechnung verzichtet. Eine solche Anrechnung hätte 2011–2013 zu steuerlichen Mindererträgen von jährlich 38–41 Mio. Franken geführt.

Die Belastung durch die Gemeindesteuern ist im Kanton Zürich in den letzten Jahren stabil geblieben und wird 2010 leicht sinken. Die bis 2009 günstige Wirtschaftsentwicklung und die damit zusammenhängende Steigerung der Steuererträge führten 2009 in einer Reihe von Gemeinden zu Steuerfussenkungen, die sich nun auf das Kantonsmittel auswirken. Dieses wurde vom Regierungsrat ab 2010 auf 112% (Vorjahr 113%) festgesetzt. Das Kantonsmittel bildet gemäss Finanzausgleichsgesetz die Grundlage für die höchstzulässigen Steuerfüsse der Finanzausgleichsgemeinden.

Auch beim Bund sind verschiedene Steuerreformprojekte in der parlamentarischen Beratung, weitere Revisionsbegehren und -projekte sind hängig. Zu erwähnen sind insbesondere die sich vor den eidgenössischen Räten befindlichen Vorlagen betreffend einen rascheren Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer sowie einer Entlastung von Familien mit Kindern. Weiter wird im Bund eine

Unternehmenssteuerreform III vorbereitet; diese Reform zielt auf eine Verbesserung der Stellung der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb und soll auch eine Antwort geben auf Forderungen der EU im sogenannten Steuerstreit (um kantonale Regelungen für Domizilgesellschaften, gemischte Gesellschaften und Holdinggesellschaften). Die Vorlage des Bundes betreffend eine Entlastung der Familien sowie die Unternehmenssteuerreform III werden auch auf die Steuergesetzgebung des Kantons Zürich Auswirkungen haben.

Der Kanton Zürich befindet sich im Steuerwettbewerb mit anderen Standorten, wobei die konkurrierenden Standorte versuchen, ihre Attraktivität durch die Senkung der Steuerbelastung zu steigern. So ergibt sich auch aus dem neuesten BAK Taxation Index bezüglich den Unternehmen ein ungebrochener Trend zu weiteren Steuersenkungen der Kantone in den Jahren 2007 bis 2009. Die tatsächliche Steuerbelastung von Unternehmen in der Schweiz ist in diesem Zeitraum teilweise deutlich gesunken, aber auch die Abgaben- und Steuerlast für hochqualifizierte Arbeitskräfte ging zurück. Während der Kanton Zürich bei den Unternehmenssteuern im Mittelfeld liegt, befindet er sich bei der Besteuerung hochqualifizierter Arbeitskräfte im vorderen Drittel der Schweizer Kantone.

In diesem Zusammenhang kann auch auf den Zürcher Steuerbelastungsmonitor hingewiesen werden, der von BAK Basel Economics im Auftrag der Finanzdirektion erstellt wird. Aus dem neuesten Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2008 vom Dezember 2008 ergibt sich für den interkantonalen Vergleich:

- Der Kanton Zürich hat bei den mittleren und hohen Einkommen eine vergleichsweise sehr gute Position.
- Der Kanton Zürich fällt jedoch bei tiefen und sehr hohen Einkommen – teilweise stark – zurück. Gleiches gilt für hohe Vermögen.

Was den internationalen Belastungsvergleich anbelangt, so kann allgemein festgestellt werden, dass die Schweiz und Zürich nach wie vor vergleichsweise gut dastehen.

3. Wirtschaftliches Umfeld

Die Schweiz befindet sich zurzeit in der schwersten Rezession seit den 70er-Jahren. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO geht in seiner Prognose vom Juni 2009 von einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Schweiz im laufenden Jahr um 2,7% aus, die KOF ETH sogar von 3,3%. Der Kanton Zürich ist als Finanzplatz von dieser Entwicklung überdurchschnittlich betroffen. Für 2010 wird mit einem abgremsten Rückgang (SECO -0,4%, KOF ETH -0,6%) gerechnet

und erwartet, dass die Schweiz die Talsohle erreicht und gegen Ende 2010 wieder zum Wachstum zurückfindet. Für 2010 wird nochmals mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 5,5% (SECO) bis 5,8% (KOF ETH) gerechnet.

4. Überblick über die Finanzentwicklung 2010–2013

4.1 Entwicklung der Erfolgsrechnung

Tabelle 1: Übersicht Erfolgsrechnung

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

	B 09	B 10	KEF 11	KEF 12	KEF 13
Aufwand	–12 236	–12 643	–13 057	–13 602	–13 800
Ertrag	12 248	11 958	11 817	12 184	12 500
Saldo	12	–685	–1 240	–1 418	–1 300
Eigenkapital	9 565	8 896	7 667	6 256	4 964

Die Rezession wirkt sich vor allem auf der Ertragsseite (vgl. auch Punkt 4.4. Entwicklung der Steuererträge) negativ auf die Erfolgsrechnung aus. Hinzu kommen die Auswirkungen der geplanten Steuergesetzrevision und ein weiter steigender Aufwand. Dies führt in den KEF-Jahren 2010–2013 zu einem kumulierten Defizit von rund 4,6 Mrd. Franken. Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung für 2006–2013 wird mit einem kumulierten Aufwandüberschuss von rund 3,8 Mrd. Franken deutlich verfehlt. Wenn die Rechnung 2009 wie erwartet mit einem Defizit von rund 200 Mio. Franken abschliesst, so beträgt der kumulierte Aufwandüberschuss sogar 4 Mrd. Franken. Wegen der hohen Aufwandüberschüsse wird das Eigenkapital von 9,6 Mrd. Franken per Ende 2009 auf 5,0 Mrd. Franken per Ende 2013 praktisch halbiert. Es beträgt noch 4,8 Mrd. Franken, wenn die Rechnung 2009 wie erwartet abschliesst.

4.2 Entwicklung der Investitionsrechnung

Tabelle 2: Übersicht Investitionsrechnung

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

	B 09	B 10	KEF 11	KEF 12	KEF 13
Ausgaben	–1300	–1317	–1367	–1252	–1111
Einnahmen	203	176	116	80	108
Nettoinvestitionen	–1097	–1141	–1251	–1172	–1003
Selbstfinanzierungsgrad*	76,0%	–3,4%	–59,5%	–82,4%	–81,2%
Verschuldung**	4135	5078	6676	8386	9840

* Selbstfinanzierungsgrad = Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen. Die Selbstfinanzierung entspricht dem Saldo Erfolgsrechnung plus Abschreibungen des Verwaltungsvermögens sowie der Investitionsbeiträge, minus Auflösung passivierter Investitionsbeiträge, plus Fondseinlagen in Fonds im Eigenkapital, minus Fondsentnahmen aus Fonds im Eigenkapital.

** Verschuldung: Zur Ermittlung der finanzpolitisch relevanten Verschuldung wird das Fremdkapital (FK) um die passivierten Investitionsbeiträge vermindert. Von diesem Wert wird das Finanzvermögen (FV) abgezogen, das aus jenen Werten besteht, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Die geplanten Nettoinvestitionen liegen 2010–2013 mit durchschnittlich 1142 Mio. Franken jährlich um 45 Mio. Franken über dem Budget 2009. Für eine Finanzierung der Investitionen aus eigenen Mitteln, d. h. ohne zusätzliche Verschuldung, müsste der Selbstfinanzierungsgrad 100% betragen. In den KEF-Jahren liegt er jedoch nicht nur unter 100%, sondern ist wegen der hohen Aufwandüberschüsse in der Erfolgsrechnung sogar negativ. Das bedeutet, dass die Investitionen vollständig fremdfinanziert werden müssen. Der Kanton wird sich für sämtliche geplanten Nettoinvestitionen in den nächsten vier Jahren zusätzlich verschulden müssen. Die Verschuldung wird sich aufgrund der hohen Nettoinvestitionen und der ungenügenden Selbstfinanzierung mehr als verdoppeln und zwischen 2009 und 2013 von 4,1 Mrd. Franken um 5,7 Mrd. Franken oder rund 140% auf 9,8 Mrd. Franken ansteigen. Sowohl bei der Berechnung des Selbstfinanzierungsgrads als auch der Verschuldungsentwicklung wird von der Annahme ausgegangen, dass die Investitionsbudgets nur zu 80% ausgeschöpft werden, was den Erfahrungen der vergangenen Rechnungsjahre entspricht. Auch der Aufwand für Abschreibungen in der Erfolgsrechnung ist entsprechend korrigiert.

4.3 Kennzahlen des Finanzhaushalts

Tabelle 3: Finanzkennzahlen (in %)

	B 09	B 10	KEF 11	KEF 12	KEF 13
Steuerquote	5,2%	4,8%	4,4%	4,5%	4,6%
Staatsquote	12,5%	12,8%	12,8%	12,9%	12,5%

Die Steuerquote – definiert als Verhältnis der Erträge aus Staatssteuern (brutto) zum Volkseinkommen – sinkt in der Planperiode 2010–2013. Dies ist auf den Einbruch der Steuererträge als Folge der Rezession zurückzuführen. Hinzu kommen die geplanten Steuergesetzrevisionen, die ebenfalls eine steuerliche Entlastung bewirken und die Steuerquote ab 2011 nochmals spürbar sinken lassen.

Die Staatsquote – definiert als Verhältnis der konsolidierten Gesamtausgaben zum Volkseinkommen – steigt in den Planjahren leicht an. Das heisst, dass die konsolidierten Gesamtausgaben stärker zunehmen als das Volkseinkommen. Die Zunahme ist auf das Ausgabenwachstum in der Erfolgsrechnung zurückzuführen.

4.4 Entwicklung der Steuererträge 2009–2011

Die Steuerertragsprognosen wurden an einem Hearing mit externen Fachleuten der Credit Suisse, BAK Basel Economics und Zürcher Kantonalbank unter Berücksichtigung der Erwartungen der Stadt Zürich diskutiert. Die vorliegenden Zahlen sind das Ergebnis der Diskussion.

Tabelle 4: Veränderung Netto-Steuererträge gegenüber Budget 2009

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

	Veränderung gegenüber Budget 2009			
	Δ absolut (Mio. Franken)		Δ in %	
	Budget 2010	KEF 2011	Budget 2010	KEF 2011
Staatssteuern	–311	–562	–6,5%	–11,7%
Direkte Bundessteuer	–178	–147	–27,4%	–22,6%
Erbschafts- und Schenkungssteuer	–16	–26	–8,7%	–14,0%
Quellensteuer	–37	–24	–20,3%	–13,6%
Verrechnungssteuer	–10	–7	–14,3%	–10,1%
Total Steuern (Leistungsgruppe Nr. 4910)	–552	–767	–9,3%	–13,0%
Verkehrsabgaben	2	4	0,7%	1,4%
Schiffssteuern	0	0	0,0%	0,0%
Total Steuern	–550	–763	–8,9%	–12,3%

Die Steuererträge brechen als Folge der Finanzmarktkrise und der Rezession sehr stark ein. Für das laufende Jahr wird aufgrund der ersten Zwischenberichterstattung damit gerechnet, dass die Steuererträge rund 200 Mio. Franken tiefer als budgetiert ausfallen werden. Im Budgetentwurf 2010 wird mit 550 Mio. Franken tieferen Steuererträgen (–8,9%) als im – inzwischen überholten – Budget 2009 gerechnet. Für 2011 wird ein Rückgang der Steuererträge von rund 760 Mio. Franken gegenüber dem Budget 2009 erwartet. Ab 2012 wird aufgrund des Wirtschaftswachstums wieder mit steigenden Steuererträgen gerechnet.

Im KEF 2010–2013 sind zum Nachvollzug des Unternehmenssteuergesetzes II des Bundes in den Jahren 2011 bis 2013 Steuerausfälle von 38, 39 und 41 Mio. Franken eingestellt. Der Regierungsrat hat in seiner Vorlage vom 12. August 2009 jedoch von einer Anrechnung der Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer Abstand genommen. Wenn der

Kantonsrat dem Antrag des Regierungsrates folgt, werden die eingestellten Steuerausfälle nicht anfallen und wird der KEF entsprechend entlastet.

5. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2010 und 2011

Im Sinne einer stabilen und konjunkturgerechten Steuer- und Finanzpolitik beantragt der Regierungsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2010 und 2011 auf 100% der einfachen Staatssteuer zu belassen.

Eine Erhöhung des Steuerfusses in den Jahren 2010 und 2011 würde zwar einen wichtigen Beitrag an die Sanierung des kantonalen Haushalts leisten; die Defizite der Erfolgsrechnung und die Neuverschuldung würden deutlich verringert und der mittelfristige Ausgleich könnte leichter erreicht werden. Dem steht in der jetzigen konjunkturellen Phase, in der wahrscheinlich die Talsohle des Abschwungs langsam erreicht sein dürfte und sich erste Signale für eine kommende wirtschaftliche Erholung abzeichnen, die Gefahr gegenüber, mit einer Erhöhung des Steuerfusses die Rezession zu verlängern und den Beginn der konjunkturellen Erholung zu verzögern. Nicht zu unterschätzen wäre auch das Signal im Steuerwettbewerb, wo eine Schwächung des Kantons Zürich zu vermeiden ist. Eine Abwanderung oder ein ausbleibender Zuzug von guten und sehr guten Steuerzahlenden und die damit verbundene Verminderung des Steuersubstrats würden sich sowohl auf die Gesamtsteuererträge als auch auf die konjunkturelle Erholung negativ auswirken.

Eine Senkung des Steuerfusses kommt für den Regierungsrat aus finanzpolitischen Gründen nicht infrage. Angesichts der budgetierten Defizite in der Erfolgsrechnung von über 1 Mrd. Franken in den Planjahren, des Nicht-Ereichens des mittelfristigen Ausgleichs, des strukturellen Defizits sowie der steigenden Verschuldung wäre eine Senkung des Steuerfusses verantwortungslos. Sie würde für die Zukunft eine Belastung darstellen, die sich mittel- und längerfristig auch negativ auf das Wirtschaftswachstum und den Wirtschaftsstandort auswirken würde.

Zu berücksichtigen ist zudem die kantonale Steuergesetzrevision für natürliche Personen, die voraussichtlich 2011 – im Falle eines positiven Volksentscheides – in Kraft treten und mit gezielten steuerlichen Entlastungen der natürlichen Personen eine Unterstützung der konjunkturellen Erholung bewirken und die Position des Kantons Zürich im interkantonalen Wettbewerb verbessern wird. Weitere Entlastungen werden die Steuergesetzrevisionen des Bundes bewirken. Damit wird die Steuerbelastung auch bei unverändertem Steuerfuss in den Planjahren weiter sinken.

Das Haushaltsgleichgewicht soll mit einem Sanierungsprogramm wiederhergestellt werden. Dabei wird der Regierungsrat darauf achten, dass er nicht prozyklisch handelt und zur Verschlechterung der Konjunktur beiträgt. Er misst dem Zeitpunkt eines Sanierungsprogramms deshalb grosse Bedeutung zu und bezieht die verzögerte Wirkung desselben in seine Entscheidung mit ein.

Der Regierungsrat beantragt aus den genannten Gründen, den Steuerfuss für die Jahre 2010 und 2011 auf 100% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi