

Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2013

5017

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2014 und 2015**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2013,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2014 und 2015 wird auf 100% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

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 2014 und 2015.

Die Steuerfussfestlegung erfolgt gemäss § 9 CRG 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.

Der KEF 2014–2017 (Vorlage 5016) wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. Steuerpolitisches Umfeld

Das steuerpolitische Umfeld wird, neben dem Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen, zunehmend stärker durch internationale Entwicklungen geprägt.

Interkantonaler Steuerwettbewerb

Der von BAK Basel Economics jährlich im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich erstellte Steuerbelastungsmonitor beruht noch auf den Zahlen 2011 (Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2012 vom Dezember 2012).

Die Steuerbelastung im Kanton Zürich durch den Kanton und die Gemeinden hat 2011 leicht abgenommen: Während der Steuerfuss für die Staatssteuer unverändert blieb, sank der Durchschnitt der Steuerfüsse der Gemeinden. Die Position des Kantons Zürich und seiner Gemeinden im schweizerischen Steuerwettbewerb hat sich jedoch verschlechtert, wie aus dem Steuerbelastungsmonitor 2012 hervorgeht. Grund dafür sind Steuersenkungen in anderen Kantonen.

Bei der Einkommenssteuerbelastung für natürliche Personen lag der Kanton Zürich 2011 gemäss BAK beim gewichteten Gesamtindex mit 110,1 Prozent des nationalen Mittels auf dem 16. Rang. Während der Kanton Zürich für Steuerpflichtige mit einem Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 60 000 bis Fr. 200 000 nach wie vor im vorderen Drittel liegt und damit für den Mittelstand weiterhin steuerlich attraktiv ist, befindet er sich bei der Einkommenssteuerbelastung für die hohen Einkommen im Mittelfeld. Bei sehr hohen und bei tiefen Einkommen landet er auf den hinteren Plätzen des nationalen Rankings. Bei der Vermögensbesteuerung präsentiert sich die Situation ähnlich: Während der Kanton Zürich bei Vermögen unter der Millionen-Grenze verhältnismässig gut abschneidet, wird seine Position bei grösseren Vermögen zunehmend schlechter, insbesondere gegenüber den Nachbarkantonen.

Auch bei den juristischen Personen haben die Steuersenkungen anderer Kantone zu einem leicht schlechteren Ranking des Kantons Zürich geführt, wie sowohl die Erhebungen der BAK als auch der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zeigen. Gemäss einem von der ESTV für die Kantonshauptorte durchgeführten Vergleich hat Zürich 2012 einen Rang verloren. Der Kanton Zürich liegt jedoch weiterhin vor den beiden anderen Wirtschaftszentren Basel und Genf.

Es ist davon auszugehen, dass sich die steuerliche Position des Kantons Zürich 2012 wegen des vom Regierungsrat auf Anfang 2012 vorgenommenen Ausgleichs der kalten Progression leicht verbessert hat.

Allgemein zeichnet sich ab, dass die Kantone in den nächsten Jahren weniger Steuersenkungen oder sogar Steuererhöhungen vornehmen werden. Alle Kantone sind mit grossen finanziellen Herausforderungen konfrontiert und stehen unter einem zunehmenden finanzpolitischen Druck.

Internationales steuerpolitisches Umfeld

Bei den Unternehmenssteuern, wo der Steuerwettbewerb vor allem international spielt, stehen die Schweiz und der Kanton Zürich unverändert besser da als die meisten wichtigen europäischen Standorte. Die Schweiz gerät jedoch zunehmend unter Druck.

Als Folge der Finanz- und Schuldenkrise ist die Steuerpolitik vieler Staaten auf die Generierung zusätzlicher Steuereinnahmen ausgerichtet. Ein Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die Forderung nach einem «fairen» Steuerwettbewerb zwischen den Staaten. Besonders im Fokus stehen dabei Sonderregelungen für mobile, gewinnintensive unternehmerische Aktivitäten und Staaten mit niedriger oder fehlender Gewinnsteuer («no or low-taxation»).

Dies hat dazu geführt, dass die Schweiz und vor allem die besonderen kantonalen Steuerstatus für Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften unter Druck geraten sind, weil sie ausländische Erträge teilweise privilegiert besteuern. EU und OECD werfen der Schweiz in diesem Zusammenhang schädlichen Steuerwettbewerb vor. Die Kritik und die Drohungen mit Gegenmassnahmen führen bei den Unternehmen zu Unsicherheit, was dem Wirtschaftsstandort Schweiz schadet. Bund und Kantone haben deshalb im September 2012 eine gemeinsame Projektorganisation eingesetzt mit dem Ziel, das Schweizer Unternehmenssteuersystem im Spannungsfeld von internationaler Wettbewerbsfähigkeit, Finanzierung der Staatsausgaben und internationaler Akzeptanz zu reformieren. Die Unternehmenssteuerreform III (USR III) soll die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz steigern, der Kritik des Auslands Rechnung tragen und den Steuerstreit mit der EU beilegen. Das Vernehmlassungsverfahren zur USR III soll Ende 2013 oder Anfang 2014 eröffnet werden.

Es ist damit zu rechnen, dass die USR III zumindest in der mittleren Frist Veränderungen bei den kantonalen Steuerbelastungen für Unternehmen bringt. Die finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Hand werden von der gewählten Lösung abhängen.

3. Wirtschaftliches Umfeld

Die Schweizer Wirtschaft hat sich angesichts des schwierigen internationalen Umfelds bisher als erstaunlich widerstandsfähig erwiesen, wobei die Entwicklung uneinheitlich – zwischen robuster Inlandkonjunktur und gedämpften Exporten – verläuft.

Weltwirtschaft

Die Prognosen vom Sommer 2013 gehen mehrheitlich davon aus, dass die Weltwirtschaft 2014 Fahrt aufnimmt und um über 3% wächst. Obwohl der Optimismus überwiegt, wird in allen Prognosen auf die grossen Risiken und Unsicherheiten hingewiesen. Der grösste Unsicherheitsfaktor ist der Euroraum: Zwar zeichnet sich eine gewisse Stabilisierung ab, doch wirken die schwache Euroraum-Konjunktur, die schlechten konjunkturellen Aussichten der Euro-Krisenländer und Frankreichs sowie die nach wie vor ungelösten strukturellen Probleme weiterhin bremsend auf die Weltkonjunktur. In den USA hingegen hat die Wirtschaftserholung an Breite gewonnen und inzwischen auch den Arbeitsmarkt sowie den Bau- und Immobiliensektor erfasst. Doch stellen die Situation des Finanzhaushalts, vor allem die Unsicherheit infolge der teilweisen finanzpolitischen Blockade, sowie der Zeitpunkt und die Folgen eines Ausstiegs aus der ausserordentlich lockeren Geldpolitik der vergangenen Jahre Unsicherheits- und Risikofaktoren für die weitere Entwicklung dar. In Japan haben sich die Konjunkturaussichten dank starker wirtschaftspolitischer Impulse ebenfalls aufgehellt, allerdings sind die ergriffenen Massnahmen mit mittel- bis längerfristigen Risiken verbunden. Die Schwellenländer wirken weiterhin als Stütze der Weltkonjunktur, auch wenn ihre gegenwärtige Wachstumsdynamik eher moderat und uneinheitlich verläuft; insbesondere die Entwicklung in China bleibt unter den Erwartungen.

Schweiz

Die Schweizer Wirtschaft ist stark mit der Weltwirtschaft und dem Euroraum verflochten. Deren weitere Entwicklung ist daher auch entscheidend für die konjunkturelle Entwicklung der Schweiz. Positive Impulse sind weiterhin von den binnenorientierten Branchen zu erwarten, die von der guten Arbeitsmarktlage, der Zuwanderung und den günstigen Kreditbedingungen profitieren. Die Entwicklung bei den Investitionen und Exporten ist als Folge der gedämpften Konjunktur-entwicklung im Ausland, insbesondere in der Eurozone, hingegen nach wie vor verhalten. Doch dürfte die Schweizer Exportwirtschaft davon profitieren, dass sich die Konjunkturperspektiven ausserhalb Europas, namentlich in Nordamerika und Asien, verbessert haben.

Die Konjunkturprognosen für die Schweiz fallen als Folge dieser Unsicherheiten über die weitere Entwicklung im Euroraum und der Weltwirtschaft unterschiedlich aus, je nach zugrunde liegendem Szenario. Die Prognosen für das reale BIP-Wachstum 2014 liegen zwischen 1,3% (UBS), 1,5% (BAK Basel), 2,0% (KOF ETH) und 2,1% (SECO).

Als Hauptrisiko für die weitere konjunkturelle Entwicklung der Schweiz gilt neben den genannten Unsicherheiten bezüglich der internationalen Entwicklung das «hausgemachte» Risiko einer Überhitzung an den Immobilienmärkten.

Zürich

Für 2014 wird mit einer Fortsetzung der «gemächlichen Erholung» und einem realen BIP-Wachstum von 1,7% gerechnet. Der Kanton Zürich ist im Vergleich zur übrigen Schweiz weiterhin überdurchschnittlich von der sich fortsetzenden Strukturbereinigung im Bankensektor betroffen. Die Verschärfung der Regeln betreffend Eigenkapital auf nationaler Ebene sowie der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck unter den Banken, der von ausländischen Staaten sowie internationalen Organisationen im Rahmen des Kampfes gegen Steuerhinterziehung verstärkt wird, erfordern weitere Reformen der Geschäftsmodelle der Schweizer Banken. Die Zürcher Wirtschaft hat bisher den Beschäftigungsabbau im Finanzsektor erstaunlich gut verkraftet und sich als robuster als erwartet erwiesen. Zudem hat die gute Konjunktur in der Dienstleistungs- und der Baubranche weiterhin Bestand.

4. Überblick über die Finanzentwicklung 2014–2017

4.1 Entwicklung der Erfolgsrechnung

Tabelle 1: Übersicht Erfolgsrechnung

(in Mio. Franken)	Budget 2013	Budget 2014	KEF 2015	KEF 2016	KEF 2017
Aufwand	−14 217	−14 667	−14 862	−15 107	−15 440
Ertrag	+14 322	+14 482	+14 819	+15 151	+15 477
Saldo	+104	−185	−43	+43	+37
Eigenkapital	+8 578	+8 419	+8 376	+8 417	+8 468

– Aufwand/Aufwandüberschüsse, + Ertrag/Ertragsüberschüsse, Eigenkapital

Die Erfolgsrechnung weist im Budgetentwurf 2014 einen Aufwandüberschuss von 185 Mio. Franken aus. Für das Folgejahr 2015 wird mit einem Defizit von 43 Mio. Franken gerechnet. Erst in den Planjahren 2016 und 2017 sind wieder Ertragsüberschüsse eingestellt.

Der Aufwand nimmt im Budgetentwurf 2014 gegenüber dem Budget 2013 um 1,4% oder 200 Mio. Franken zu. Die pauschale Budgetkürzung 2013 ist dabei nicht eingerechnet. Die Aufwandsteigerung liegt damit unter dem erwarteten Wirtschaftswachstum von 1,7%. Bis 2017 steigt der Aufwand um rund 1 Mrd. Franken oder 6,7%.

Der Ertrag steigt im Budgetentwurf 2014 um 160 Mio. Franken oder 1,1% gegenüber dem Budget 2013. Über die gesamte Planperiode bis 2017 steigt der Ertrag um rund 1,2 Mrd. Franken oder 8,1%. Rund die Hälfte dieser Mehrerträge sind Steuermehrerträge (vgl. Ziffer 4.3).

Mit den Richtlinien zum KEF 2014–2017 und zum Budget 2014 strebte der Regierungsrat für das Budgetjahr 2014 ein ausgeglichenes Ergebnis der Erfolgsrechnung an. Die seither erfolgte Verschlechterung um 185 Mio. Franken ist fast vollumfänglich auf die Neuberechnungen beim kantonalen Finanzausgleich zurückzuführen: Da sich die für den Ressourcenausgleich massgebende Steuerkraft 2012 in vielen bevölkerungsreichen Gemeinden unterdurchschnittlich entwickelt hat, fallen die Ressourcenzuschüsse des Kantons 2014 unerwartet hoch aus. Damit stellt der kantonale Finanzausgleich auch ein grosses finanzielles Risiko für die Folgejahre dar.

Der kumulierte Aufwandüberschuss in der KEF-Periode 2014–2017 führt in der Steuerfussperiode zu einer Verminderung des Eigenkapitals um 110 Mio. Franken auf 8,5 Mrd. Franken.

Der mittelfristige Ausgleich 2010–2017 wird mit einem kumulierten Ertragsüberschuss von 847 Mio. Franken erreicht (Berechnung gemäss Vorlage 4851, BVK-Sanierung, Teil B).

4.2 Entwicklung der Investitionsrechnung

Tabelle 2: Übersicht Investitionsrechnung

(Beträge in Mio. Franken)	Budget 2013	Budget 2014	KEF 2015	KEF 2016	KEF 2017
Ausgaben	–985	–843	–789	–928	–1 103
Einnahmen	+208	+184	+187	+157	+156
Nettoinvestitionen	–776	–660	–602	–771	–947
Selbstfinanzierungsgrad in %	84%	64%	98%	87%	72%
Verschuldung	+5 123	+5 333	+5 330	+5 414	+5 670

+ Investitionseinnahmen, Verschuldung / – Investitionsausgaben, Nettoinvestitionen

Im KEF 2014–2017 wurde die zentral eingestellte Korrektur der Investitionsausgaben gegenüber den Vorjahren von 20% auf 35% erhöht. Diese Erhöhung der pauschalen Kürzung ist darauf zurückzuführen, dass der Regierungsrat die von den Direktionen geplanten Investitionsausgaben als zu hoch und als nicht realisierbar erachtet. Die Erhöhung der Korrektur führt dazu, dass die geplanten Nettoinvestitionsausgaben in den Steuerfussjahren 2014 und 2015 unter den Ausgaben im Budget 2013 liegen. Ab 2016 steigen die Investitionsausgaben dann trotz der höheren pauschalen Kürzung stark an. Der Anstieg ist die Folge verschiedener geplanter Grossprojekte. Eine Arbeitsgruppe wird die geplante Entwicklung der Investitionsausgaben im Hinblick auf den nächstjährigen KEF überprüfen. Die geplanten Nettoinvestitionen können in der KEF-Periode zu rund 80% aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden; für die Finanzierung der Differenz muss sich der Kanton in den beiden nächsten Jahren um über eine halbe Milliarde Franken zusätzlich verschulden. Die Verschuldung steigt bis Ende 2017 auf 5,7 Mrd. Franken.

4.3 Entwicklung der Steuererträge

Die im KEF 2014–2017 eingestellte Entwicklung der Steuererträge entspricht weitgehend der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung. Die Prognosen der Staatssteuererträge wurden an einem Hearing mit externen Fachleuten der BAK Basel Economics, der KOF Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich, der Credit Suisse und der Zürcher Kantonalbank unter Berücksichtigung der Erwartungen der Stadt Zürich diskutiert.

Tabelle 3: Übersicht Netto-Steuererträge*

(in Mio. Franken)	Budget 2013	Budget 2014	KEF 2015	KEF 2016	KEF 2017
Staatssteuern	5 850	5 870	6 003	6 180	6 412
Erbschafts- und Schenkungssteuer	209	215	215	220	225
Direkte Bundessteuer	650	650	665	675	690
Verrechnungssteuer	84	85	88	90	92
<i>Total Steuern (LG Nr. 4910, netto)*</i>	<i>6 792</i>	<i>6 820</i>	<i>6 971</i>	<i>7 165</i>	<i>7 419</i>

*Veränderung gegenüber Vorjahr in %***

Staatssteuern	+0,4%	+2,3%	+3,0%	+3,8%
Erbschafts- und Schenkungssteuer	+2,6%	0,0%	+2,3%	+2,3%
Direkte Bundessteuer	0,0%	+2,3%	+1,5%	+2,2%
Verrechnungssteuer	+1,9%	+3,2%	+2,5%	+2,4%
<i>Total Steuern (LG Nr. 4910, netto)*</i>	<i>+0,4%</i>	<i>+2,2%</i>	<i>+2,8%</i>	<i>+3,5%</i>

+ Verbesserungen, Mehrerträge

* ohne Verkehrsabgaben, Schiffsteuern sowie Spielbanken- und Spielautomatenabgabe; vgl. für diese Kapitel 3.2, Steuern, der Finanzentwicklung des Kantons Zürich im KEF 2014–2017

** Prozentzahlen sind aufgrund der tatsächlichen Frankenbeträge berechnet und können von Berechnungen aufgrund der Mio.-Beträge in der Tabelle abweichen.

Staatssteuern

Die eingestellten Staatssteuererträge für 2014 liegen um 21 Mio. Franken oder 0,4% über dem Budget 2013. Da die prognostizierten Nettosteuererträge im Budget 2013 aus heutiger Sicht eher zu optimistisch sind, wurde im Budgetentwurf 2014 nur eine geringe Steigerung eingeplant. Über die weiteren Planjahre wird dann, als Folge des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums, mit kontinuierlich zunehmenden Steigerungsraten der Nettosteuererträge gerechnet.

Erbschafts- und Schenkungssteuer

Aufgrund der erwarteten Erholung der Vermögenswerte wird mit einer Ertragszunahme von 7,4% bis 2017 gegenüber dem Budget 2013 gerechnet.

Direkte Bundessteuer

Der Ertrag aus der direkten Bundessteuer wächst zwischen 2013 und 2017 um 6,2% und damit etwas schwächer als der Staatssteuerertrag (+9,6%).

Verrechnungssteuer

Wegen ihrer Volatilität sind die Erträge aus der Verrechnungssteuer schwierig vorherzusagen. Sie fallen im Vergleich zu den Erträgen anderer Steuerarten aber nicht stark ins Gewicht.

5. Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2014 und 2015

Für den Regierungsrat ist in dieser Situation weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Steuerfusses vertretbar.

Eine Senkung des Steuerfusses kommt zum heutigen Zeitpunkt aus folgenden Gründen nicht in Frage: Die Entwicklung im Euroraum, wo in verschiedenen Ländern die Verschuldungskrise zu einer schweren Rezession geführt hat, zeigt die Bedeutung eines gesunden Finanzhaushalts und einer tragbaren Verschuldung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Staates deutlich auf. Der Kanton Zürich ist auch ohne Steuerfussenkung im nationalen und internationalen Vergleich noch immer ein sehr attraktiver Standort, wie u. a. die insgesamt positive wirtschaftliche Entwicklung, die anhaltend hohe Zuwanderung oder die erneute Bewertung des Kantons Zürich mit der Höchstnote AAA, Ausblick stabil, durch Standard & Poor's (S&P) zeigen. Zudem ist die steuerliche Belastung im Kanton Zürich für die Steuerpflichtigen in den beiden letzten Jahren gesunken, weil der Regierungsrat im vergangenen Jahr die kalte Progression ausgeglichen hat und weil es auf Stufe Gemeinden – u. a. wegen der Lastenverschiebungen zum Kanton (bei der Spitalfinanzierung oder beim innerkantonalen Finanzausgleich) – zu Steuerfussenkungen gekommen ist.

Eine Erhöhung des Steuerfusses kommt zum heutigen Zeitpunkt ebenfalls nicht infrage. Sie würde dem Legislaturziel Nr. 13 des Regierungsrates, die Position des Kantons Zürich im internationalen und innerkantonalen Steuerwettbewerb zu stärken, widersprechen. Eine Abwanderung oder ein ausbleibender Zuzug von guten und sehr guten Steuerzahlenden mit entsprechenden Auswirkungen auf das Steuersubstrat, die Gesamtsteuererträge und die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes könnten nicht ausgeschlossen werden.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2014 und 2015 unverändert auf 100% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi