

Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2017

5388

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Für die Entlastung der unteren und mittleren
Einkommen (Entlastungsinitiative)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 6. September 2017,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen (Entlastungsinitiative)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Steuergesetz des Kantons Zürich wird wie folgt geändert:

§ 35. ¹ Die Einkommenssteuer beträgt (Grundtarif):

0% für die ersten	Fr. 19 300
2% für die weiteren	Fr. 1 700
3% für die weiteren	Fr. 2 500
4% für die weiteren	Fr. 2 100
5% für die weiteren	Fr. 4 100

V. Steuer-
berechnung
1. Steuertarife

6% für die weiteren	Fr. 6 700
7% für die weiteren	Fr. 11 500
8% für die weiteren	Fr. 13 800
9% für die weiteren	Fr. 22 700
10% für die weiteren	Fr. 21 600
11% für die weiteren	Fr. 21 000
13% für die weiteren	Fr. 35 000
15% für die weiteren	Fr. 38 000
17% für Einkommensteile über	Fr. 200 000

² Für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern im Sinn von § 34 Abs. 1 lit. a zusammenleben, beträgt die Einkommenssteuer (Verheiratetentarif):

0% für die ersten	Fr. 28 900
2% für die weiteren	Fr. 1 100
3% für die weiteren	Fr. 2 200
4% für die weiteren	Fr. 4 000
5% für die weiteren	Fr. 6 800
6% für die weiteren	Fr. 12 000
7% für die weiteren	Fr. 23 000
8% für die weiteren	Fr. 27 000
9% für die weiteren	Fr. 18 000
10% für die weiteren	Fr. 30 000
11% für die weiteren	Fr. 27 000
13% für die weiteren	Fr. 30 000
15% für die weiteren	Fr. 40 000
17% für Einkommensteile über	Fr. 250 000

Abs. 2^{bis}–4 unverändert.

Weisung

1. Formelles

Am 14. Dezember 2016 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 19. August 2016 (ABI 2016-08-19) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Für die Entlastung der unteren und mittleren Einkommen (Entlastungsinitiative)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 9. Februar 2017 (ABI 2017-02-17) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Mit Beschluss vom 7. Juni 2017 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist.

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Grundtarifs und des Verheiratetentarifs der Einkommenssteuer gemäss § 35 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1). Die Einkommenssteuer beträgt nach den seit der Steuerperiode 2012 gültigen Tarifen gemäss § 35 Abs. 1 und 2 StG (einfache Staatssteuer):

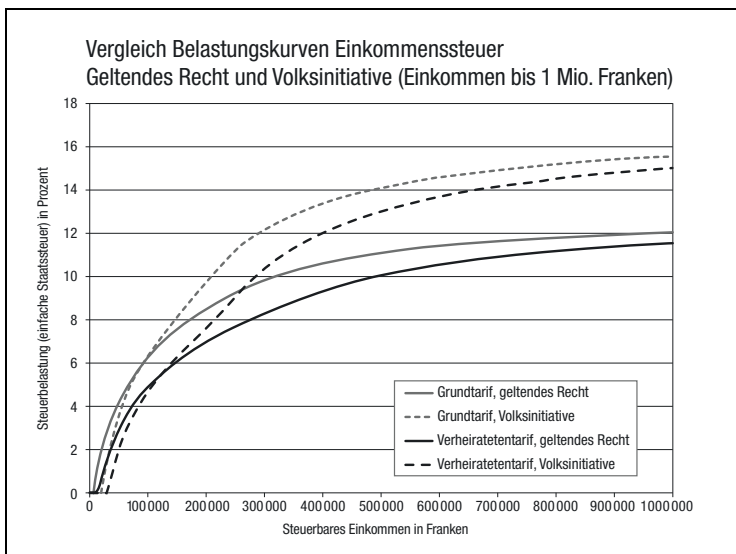
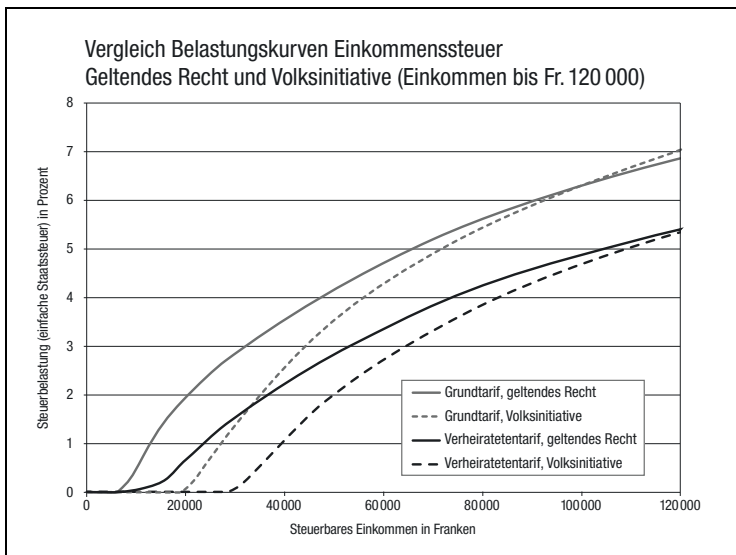
Nach dem Grundtarif:

0% für die ersten	Fr. 6 700
2% für die weiteren	Fr. 4 700
3% für die weiteren	Fr. 4 700
4% für die weiteren	Fr. 7 600
5% für die weiteren	Fr. 9 300
6% für die weiteren	Fr. 10 700
7% für die weiteren	Fr. 12 400
8% für die weiteren	Fr. 16 900
9% für die weiteren	Fr. 32 500
10% für die weiteren	Fr. 32 200
11% für die weiteren	Fr. 51 000
12% für die weiteren	Fr. 66 200
13% für Einkommensteile über	Fr. 254 900

Nach dem Verheiratetentarif:

0% für die ersten	Fr. 13 500
2% für die weiteren	Fr. 6 100
3% für die weiteren	Fr. 7 700
4% für die weiteren	Fr. 9 400
5% für die weiteren	Fr. 10 700
6% für die weiteren	Fr. 13 900
7% für die weiteren	Fr. 30 800
8% für die weiteren	Fr. 30 800
9% für die weiteren	Fr. 46 400
10% für die weiteren	Fr. 55 400
11% für die weiteren	Fr. 60 100
12% für die weiteren	Fr. 69 300
13% für Einkommensteile über	Fr. 354 100

Durch die mit der Volksinitiative vorgeschlagene Änderung von § 35 Abs. 1 und 2 wird die Nullstufe, d.h. der Betrag, bis zu dem keine Einkommenssteuer anfällt, im Grundtarif von Fr. 6 700 auf Fr. 19 300 und im Verheiratetentarif von Fr. 13 500 auf Fr. 28 900 erhöht. Die nachfolgenden Progressionsstufen werden dagegen dichter gesetzt als in den bisherigen Tarifen. Im oberen Bereich der Tarife wird die Progression stark erhöht. Die bestehende Progressionsstufe von 12% entfällt und die bisherige höchste Progressionsstufe von 13% setzt im Grundtarif nicht mehr ab Fr. 254 900, sondern bereits ab Fr. 127 000 und im Verheiratetentarif nicht mehr ab Fr. 354 100, sondern bereits ab Fr. 180 000 ein. Weiter wird durch die Volksinitiative eine zusätzliche Progressionsstufe von 15% im Grundtarif ab Fr. 162 000 und im Verheiratetentarif ab Fr. 210 000 und eine neue höchste Progressionsstufe von 17% im Grundtarif ab Fr. 200 000 und im Verheiratetentarif ab Fr. 250 000 eingeführt. Verglichen mit den geltenden Einkommenssteuertarifen führen die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Tarife für steuerbare Einkommen unter rund Fr. 100 000 (Grundtarif) bzw. rund Fr. 120 000 (Verheiratetentarif) zu Steuerentlastungen und für steuerbare Einkommen über rund Fr. 100 000 (Grundtarif) bzw. rund Fr. 120 000 (Verheiratetentarif) zu Steuererhöhungen. In dieser Hinsicht kann auf die nachstehenden beiden Grafiken verwiesen werden. Die erste Grafik stellt den Bereich von null bis Fr. 120 000 steuerbares Einkommen dar, die zweite umfasst den Bereich von null bis 1 Mio. Franken.



Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Einkommenssteuertarife führen gegenüber den geltenden Einkommenssteuertarifen zu einer wesentlichen Verschiebung der Steuerbelastung. Für steuerbare Einkommen unter rund Fr. 100 000 (Grundtarif) bzw. rund Fr. 120 000 (Verheiratedentarif) würden sich teilweise substanzielle Steuerentlastungen ergeben. Für steuerbare Einkommen über rund Fr. 100 000 (Grundtarif) bzw. rund Fr. 120 000 (Verheiratedentarif) steigt die Progression im Vergleich zu den geltenden Tarifen wesentlich stärker an, was zu teilweise sehr starken Steuererhöhungen führt. Die Änderung der Steuerbelastung des Einkommens durch Staats- und Gemeindesteuern ist in den nachstehenden Tabellen dargestellt:

Einkommensbelastung (Staats- und Gemeindesteuern, Steuerfüsse 2017, Stadt Zürich, ref./kath.) für Alleinstehende (Grundtarif) nach geltendem Recht und gemäss Volksinitiative

	Geltender Einkommens-tarif	Mit der Volks-initiative vorgeschlagener Einkommens-tarif	Erhöhung/ Verminderung der Einkommens-steuer	
Steuerbares Einkommen	Staats- und Gemeindesteuern	Staats- und Gemeindesteuern		
in Franken	in Franken	in Franken	in Franken	in %
0	0	0	0	0,0
20 000	895	32	-863	-96,4
40 000	3 261	2 409	-852	-26,1
60 000	6 472	5 892	-580	-9,0
80 000	10 296	9 975	-321	-3,1
100 000	14 418	14 454	36	0,3
120 000	18 872	19 355	483	2,6
140 000	23 505	24 988	1 483	6,3
160 000	28 543	30 942	2 399	8,4
200 000	38 877	44 591	5 714	14,7
250 000	52 617	64 056	11 439	21,7
300 000	67 390	83 521	16 131	23,9
400 000	97 160	122 451	25 291	26,0
500 000	126 930	161 381	34 451	27,1
600 000	156 700	200 311	43 611	27,8
800 000	216 240	278 171	61 931	28,6
1 000 000	275 780	356 031	80 251	29,1
5 000 000	1 466 580	1 913 231	446 651	30,5

Einkommensbelastung (Staats- und Gemeindesteuern, Steuerfüsse 2017, Stadt Zürich, ref./kath.) für Verheiratete (Verheiratetentarif) nach geltendem Recht und gemäss Volksinitiative

	Geltender Einkommens-tarif	Mit der Volks-initiative vorgeschlagener Einkommens-tarif	Erhöhung/ Verminderung der Einkommens-steuer	
Steuerbares Einkommen	Staats- und Gemeindesteuern	Staats- und Gemeindesteuern		
in Franken	in Franken	in Franken	in Franken	in %
0	0	0	0	0,0
20 000	306	0	-306	-100,0
40 000	2 047	1 003	-1 044	-51,0
60 000	4 625	3 796	-829	-17,9
80 000	7 802	7 048	-754	-9,7
100 000	11 188	10 712	-476	-4,3
120 000	14 852	14 720	-132	-0,9
140 000	18 908	19 231	323	1,7
160 000	23 030	23 971	941	4,1
200 000	31 977	34 963	2 986	9,3
250 000	44 006	51 680	7 674	17,4
300 000	56 950	71 145	14 195	24,9
400 000	85 481	110 075	24 594	28,8
500 000	115 251	149 005	33 754	29,3
600 000	145 021	187 935	42 914	29,6
800 000	204 561	265 795	61 234	29,9
1 000 000	264 101	343 655	79 554	30,1
5 000 000	1 454 901	1 900 855	445 954	30,7

Wie aus den vorstehenden Tabellen ersichtlich ist, ergäben sich nach den mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Einkommenssteuertarifen für hohe und sehr hohe Einkommen Mehrbelastungen von bis zu rund 30%. Für steuerbare Einkommen von Fr. 200 000 ergeben sich Mehrbelastungen von rund 15% beim Grundtarif und von rund 9% beim Verheiratetentarif. Für tiefere Einkommen unter rund Fr. 100 000 (Grundtarif) bzw. rund Fr. 120 000 (Verheiratetentarif) ergäben sich dagegen Steuerentlastungen, die bei ganz tiefen Einkommen 100% erreichen können.

Der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Einkommenssteuertarif würde gemäss Schätzungen des kantonalen Steueramtes zu Staatssteuer-Einnahmen führen, die – im Vergleich zu dem seit 2012 geltenden Tarif – bei einer rein statischen Betrachtung, d.h. ohne Berücksichtigung von möglichen Zu- oder Wegzügen, rund 5% höher lägen. Ausgehend von den für das Budget 2017 geschätzten Einkommenssteuern, entsprächen diese Mehreinnahmen einem Betrag von rund 200 Mio. Franken. Es ist allerdings damit zu rechnen, dass bei Annahme der Initiative Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen vermehrt aus dem Kanton Zürich wegziehen und auch weniger Steuerpflichtige mit sehr hohen Einkommen in den Kanton Zürich zuziehen würden, was sich negativ auf den Steuerertrag auswirken könnte.

Bei den Gemeinden sind die Auswirkungen auf die Steuererträge unterschiedlich. Da der von der Volksinitiative vorgeschlagene Einkommenssteuertarif bei den Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen Mehrbelastungen und bei den Steuerpflichtigen mit tieferem Einkommen Minderbelastungen bewirkt, würde er bei Gemeinden mit einem grösseren Anteil an Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen insgesamt eher zu Mehrerträgen und bei Gemeinden mit einem überwiegenden Anteil an Steuerpflichtigen mit tieferem Einkommen insgesamt eher zu Steuerausfällen führen. Nach Schätzungen des kantonalen Steueramtes würden sich für gewisse Gemeinden Mindererträge von bis zu rund 9% ergeben. Mögliche Auswirkungen der Tarifänderung auf Zu- und Wegzüge (z.B. Wegzüge von Personen mit hohen Einkommen) wurden in diesen Schätzungen nicht berücksichtigt.

3. Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Aus Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ergibt sich das Erfordernis, «dass die Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an die Steuerlasten» beitragen (BGE 137 I 145, E. 2.1). Dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt sich für Personen mit gleicher Leistungsfähigkeit unmittelbar entnehmen, dass sie grundsätzlich gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Aus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geht hingegen nicht direkt hervor, um wie viel die Steuer zunehmen muss, wenn das Einkommen um einen bestimmten Betrag steigt (BGE 133 I 206, E. 7.2). Der Tarifverlauf muss jedoch progressiv oder zumindest proportional sein, während degressive Tarife, bei denen die durchschnittliche Steuerbelastung ab einem bestimmten Einkommen oder Vermögen abnimmt, nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht zulässig sind (BGE 133 I 206, E. 8). Ansonsten steht dem Gesetz-

geber aber ein grosser Gestaltungsspielraum zu, und es kann nicht viel mehr verlangt werden, «als dass Steuertarif und Belastungskurve regelmässig verlaufen» (BGE 133 I 206, E. 7.2, 8). Die Ausgestaltung eines Steuertarifs hängt dabei auch in besonderem Mass von politischen Wertungen ab (BGE 110 Ia 7, E. 2b).

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Einkommenssteuertarife sind als Stufentarife ausgestaltet, wobei die jeweils höheren Einkommensstufen bzw. Einkommensanteile auch einer höheren prozentualen Steuerbelastung unterliegen. Wie aus den Grafiken im letzten Abschnitt ersichtlich, ergeben sich daraus mit steigendem Einkommen stetig ansteigende (prozentuale) Steuerbelastungen. Die vorgeschlagenen Tarife weisen daher einen progressiven Tarifverlauf aus. Sie entsprechen somit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (BGE 133 I 206, E. 8.1). Zwar weisen die Steuerbelastungskurven im Bereich zwischen Fr. 100 000 und Fr. 200 000 steuerbares Einkommen (für den Grundtarif) und im Bereich zwischen Fr. 120 000 und Fr. 240 000 steuerbares Einkommen (für den Verheiraten- und Familienlastenentlastungstarif) eine verhältnismässig stark ansteigende Progression und damit gewisse Unebenheiten in der Krümmung auf. Tatsächliche Brüche, Sprünge oder starke Verformungen sind jedoch in den Steuerbelastungskurven nicht vorhanden. Das Erfordernis, dass Steuertarif und Belastungskurve regelmässig verlaufen, ist daher – insbesondere im Hinblick auf den grossen Gestaltungsspielraum, den die bundesgerichtliche Rechtsprechung dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Steuertarife zugesteht – als erfüllt zu beurteilen. Eine Verletzung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist daher nicht gegeben.

Nach Art. 26 Abs. 1 BV ist das Eigentum gewährleistet. Die Eigentumsgarantie schützt nach allgemeiner Auffassung nicht gegen Eingriffe in das Vermögen, namentlich nicht gegen die Steuererhebung; sie kann aber angerufen werden, wenn die Belastung mit einer Steuer derart hoch ist, dass die Besteuerung konfiskatorisch erscheint. In diesem Fall ist die sogenannte Institutsgarantie von Art. 26 BV betroffen. Es ist dem Staat verboten, «den Abgabepflichtigen ihr privates Vermögen oder einzelne Vermögenskategorien (z.B. das Immobilienvermögen) durch übermässige Besteuerung nach und nach zu entziehen» (BGE 106 Ia 342, E. 6a). Die Voraussetzungen für eine konfiskatorische Besteuerung setzt die Praxis regelmässig hoch an. Wo die Grenze zwischen einer zulässigen steuerlichen Belastung und einem konfiskatorischen Eingriff ist, lässt sich nicht in allgemeingültiger Weise beantworten. Insbesondere kann nicht von einem ziffernmässig bestimmbareren Steuersatz allein abhängen, ob die Vermögenssubstanz ausgehöhlt oder die Neubildung von Vermögen verunmöglicht wird (BGE 106 Ia 342, E. 6a).

Mit den durch die Volksinitiative vorgeschlagenen Einkommenssteuertarifen soll die höchste Progressionsstufe von bisher 13% auf 17% (einfache Staatssteuer) erhöht werden. Daraus ergäbe sich für die kantonalen Einkommenssteuern eine Höchststeuerbelastung von 42,5% ($17\% \times 250\%$, Steuerfuss der Staatssteuer und höchster Gemeindesteuerfuss einschliesslich Kirchensteuer der Steuerperiode 2017). Unter Einbezug der höchsten Steuerbelastung von 13,2% durch die direkte Bundessteuer gemäss Art. 36 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) ergäbe sich eine Höchstbelastung von Einkommensteilen durch die Einkommenssteuern von 55,7% (berechnet mit den Steuerfüssen der Steuerperiode 2017). Eine Einkommenssteuerbelastung von 55,7% ist sehr hoch, sie führt aber nicht dazu, dass für die betroffenen Einkommensteile die Vermögenssubstanz ausgehöhlt und eine Neubildung von Vermögen verhindert wird. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass sich in Einzelfällen zusammen mit der Vermögenssteuer oder der Erbschafts- und Schenkungssteuer eine konfiskatorische Besteuerung ergeben kann. Im Hinblick darauf, dass die Schwelle zur konfiskatorischen Besteuerung wie ausgeführt von der Praxis hoch angesetzt wird und in der Regel nicht von einem bestimmten Steuersatz abhängt, sind die vorgeschlagenen Tarife jedoch nicht als konfiskatorisch zu werten. Weiter handelt es sich bei der Höhe dieser Schwelle grundsätzlich auch um eine politische Wertungsfrage, die im demokratischen Prozess vom Volk zu entscheiden ist. Die Volkinitiative ist daher unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie als verfassungskonform zu würdigen.

In Art. 125 Abs. 4 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) ist vorgesehen: «Die Steuerprogression muss massvoll sein und darf eine bestimmte Höhe nicht übersteigen.» Anlässlich der Beratungen über die Kantonsverfassung wurde jedoch darauf verzichtet, eine Höchstgrenze in der Verfassung vorzusehen. Damit enthält diese Bestimmung keine Vorgaben, die sich nicht schon aus dem Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder dem Verbot der konfiskatorischen Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 und Art. 26 Abs. 1 BV) ergeben (Michael Beusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 125 N. 32). Art. 125 Abs. 4 KV «hat damit einmal mehr – nur, aber immerhin – programmatischen Charakter. Was noch als massvoll bezeichnet werden kann, lässt sich nämlich der Verfassung nicht entnehmen. Auch diesbezüglich handelt es sich mithin um eine politische (Wertungs-)Frage, welche im demokratischen Ausmachungsprozess zu entscheiden ist» (Michael Beusch, a. a. O., Art. 125 N. 33). Art. 125 Abs. 4 KV wird daher durch die Volksinitiative nicht verletzt.

Weiter wird durch die Volksinitiative auch der Grundsatz der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) eingehalten, und es ergeben sich keine Anhaltspunkte, dass gegen andere Verfassungsbestimmungen verstossen würde. Zudem wahrt die Initiative die Einheit der Materie, und sie ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative als rechtmässig.

4. Beurteilung der Volksinitiative

Die Annahme der Volksinitiative würde zu einer wesentlichen Verschiebung der Einkommenssteuerbelastung führen. Insbesondere würde die Erhöhung der höchsten Progressionsstufe von 13% auf 17% (einfache Staatssteuer) bei hohen und sehr hohen Einkommen zu Mehrbelastungen von bis zu rund 30% führen. Eine solche Mehrbelastung hätte nach der Beurteilung des Regierungsrates mittel- bis langfristig negative Auswirkungen für den Kanton Zürich und ist deshalb in aller Deutlichkeit abzulehnen. Wie der Zürcher Steuerbelastungsmonitor, der jährlich von BAK Basel im Auftrag der Finanzdirektion erstellt wird, belegt, schneidet der Kanton Zürich im interkantonalen Belastungsvergleich bei hohen bzw. sehr hohen Einkommen bereits heute vergleichsweise schlecht ab (vgl. www.steuern.ch). So liegt er heute bei Bruttoarbeitseinkommen von Fr. 200 000 bis Fr. 500 000 nur im Mittelfeld der Kantone und bei Einkommen von Fr. 1 000 000 auf dem achtletzten Rang.

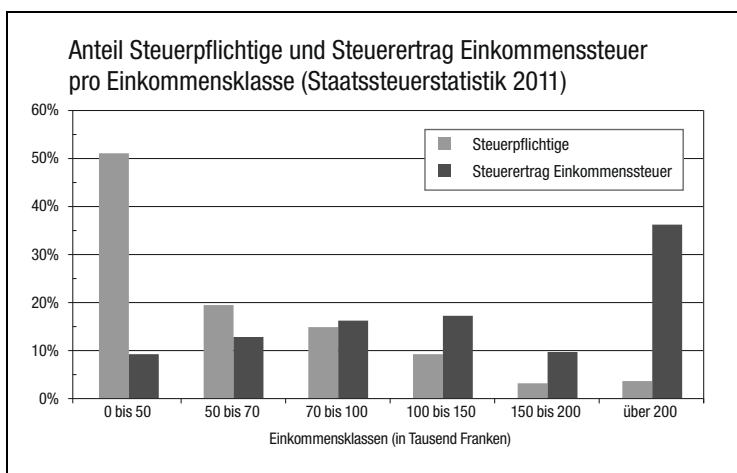
Bruttoarbeitseinkommen in Tausend Franken												Ledige, 2015												
15	20	25	30	35	40	45	50	60	70	80	90	100	150	200	300	400	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	
0.00 OW	0.00 BS	0.00 BS	0.47 VD	2.29 ZG	2.62 ZG	2.89 ZG	3.14 ZG	3.66 ZG	4.15 ZG	4.48 ZG	5.08 ZG	5.73 ZG	8.97 ZG	9.78 ZG	10.04 ZG	10.20 ZG	10.20 ZG	10.47 ZG	10.88 ZG	11.31 OW	11.69 OW	11.89 OW	12.00 OW	12.23 OW
0.00 BS	0.00 BL	0.00 VD	1.36 GE	2.50 VD	4.76 TI	5.78 SZ	6.18 SZ	7.06 SZ	7.76 SZ	8.39 SZ	8.92 SZ	9.41 SZ	10.88 SZ	11.31 OW	11.69 OW	11.89 OW	12.00 OW	12.23 OW	12.23 OW	12.23 OW	12.23 OW	12.23 OW	12.23 OW	12.23 OW
0.00 BL	0.00 AE	0.10 GE	1.90 ZG	3.12 GE	4.81 GE	5.94 TI	6.48 ZH	7.63 ZH	8.62 ZH	9.30 AI	9.72 AI	10.17 OW	10.92 OW	11.63 SZ	12.42 UR	12.68 UR	12.82 AI	12.95 AI	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	
0.00 SG	0.00 VD	0.85 AG	2.08 BS	4.00 TI	5.05 VD	6.04 ZH	7.00 TI	8.23 AI	8.83 AI	9.54 ZH	10.27 ZH	10.59 UR	11.91 UR	12.65 AI	12.76 AI	12.83 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	13.14 UR	
0.00 GR	0.11 GR	1.40 ZG	3.01 AG	4.34 AG	5.32 SZ	6.10 GE	7.37 AI	8.56 NW	9.23 OW	9.63 OW	10.27 ZH	10.33 UR	10.71 NW	11.68 AI	12.31 AI	12.68 SZ	13.07 NW	13.14 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	
0.00 AG	0.13 GE	1.02 GR	3.29 GR	4.58 VS	5.43 ZH	6.02 GR	7.42 GR	8.63 OW	9.33 NW	9.88 NW	10.31 NW	10.71 NW	11.97 NW	12.73 NW	12.95 NW	13.04 SZ	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	13.28 NW	
0.00 TG	0.17 VS	2.32 BL	3.45 VS	4.66 GR	5.62 AG	6.83 AG	7.44 GE	8.83 TI	9.56 UR	10.00 UR	10.33 UR	11.02 ZH	13.60 ZH	14.79 LU	16.22 LU	16.86 LU	17.40 LU	17.90 LU	17.90 LU	17.90 LU	17.90 LU	17.90 LU	17.90 LU	
0.00 VD	0.74 ZG	2.51 VS	3.61 TI	4.77 ZH	5.71 GR	6.89 AI	7.57 AG	8.92 UR	10.06 AG	10.95 AG	11.68 GL	12.15 GL	13.83 GL	15.13 GL	16.79 GL	17.74 AR	17.79 AR	18.29 LU	18.29 LU	18.29 LU	18.29 LU	18.29 LU	18.29 LU	
0.13 TI	0.89 TG	2.69 TG	3.81 BL	4.81 BS	6.03 VS	6.99 NW	7.59 NW	8.95 AG	10.20 TI	11.08 GL	11.70 AG	12.34 AG	13.83 GL	15.69 TG	17.11 TG	17.82 TG	18.24 TG	19.09 TG	19.09 TG	19.09 TG	19.09 TG	19.09 TG	19.09 TG	
0.16 ZG	1.33 UR	3.16 ZH	4.00 ZH	4.99 SZ	6.25 NW	7.04 OW	7.64 OW	9.00 GR	10.26 GR	11.20 GR	11.97 GR	12.55 LU	14.45 AG	15.71 ZH	17.45 AG	18.00 GL	18.69 GR	19.19 GL	19.19 GL	19.19 GL	19.19 GL	19.19 GL	19.19 GL	
0.17 GE	1.39 LU	3.17 TI	4.47 SZ	5.23 BL	6.40 AI	7.15 VS	7.89 VS	9.28 GL	10.29 GL	11.33 TI	12.18 LU	12.59 GR	14.50 TG	15.82 AG	17.50 GR	18.22 GR	18.93 GL	19.56 GR	19.56 GR	19.56 GR	19.56 GR	19.56 GR	19.56 GR	
0.19 BE	1.48 TI	3.24 NW	4.61 TG	5.54 NW	6.54 BL	7.40 VD	8.21 UR	9.33 VS	10.70 VS	11.68 TG	12.20 TG	12.70 TG	14.81 GR	16.14 GR	17.65 AR	18.33 AG	19.01 AG	19.59 SH	19.59 SH	19.59 SH	19.59 SH	19.59 SH	19.59 SH	
0.23 VS	1.74 OW	3.29 LU	4.63 NW	5.86 AI	6.63 OW	7.70 GL	8.32 GL	9.55 GE	11.03 TG	11.71 LU	12.35 TI	13.14 TI	15.42 AR	16.59 AR	18.56 ZH	19.39 SH	19.46 SH	20.37 AG	20.37 AG	20.37 AG	20.37 AG	20.37 AG	20.37 AG	
0.57 LU	1.81 NW	3.71 UR	4.85 LU	6.01 TG	6.91 BS	7.76 BL	8.77 TG	10.07 TG	11.09 LU	11.79 VS	12.80 VS	13.42 AR	16.10 TI	17.87 TI	19.28 SH	20.57 ZH	21.37 SG	21.51 SG	21.51 SG	21.51 SG	21.51 SG	21.51 SG	21.51 SG	
0.64 NW	1.88 SG	3.79 SZ	5.15 AI	6.05 OW	6.92 GL	7.81 UR	8.89 SH	10.25 SH	11.36 AR	12.18 AR	12.84 AR	13.72 VS	16.46 SH	18.17 SH	19.90 TI	21.15 TI	21.78 ZH	22.34 SO	22.34 SO	22.34 SO	22.34 SO	22.34 SO	22.34 SO	
0.67 UR	2.39 ZH	3.85 OW	5.25 OW	6.23 GL	7.02 TG	7.92 TG	8.89 BL	10.28 LU	11.40 SH	12.40 SH	13.31 SH	14.09 SH	17.51 BS	18.51 BS	20.08 BS	21.31 SG	22.09 BS	22.44 VS	22.44 VS	22.44 VS	22.44 VS	22.44 VS	22.44 VS	
0.88 GL	2.40 JU	3.94 SG	5.35 UR	6.42 LU	7.32 UR	8.13 SH	9.18 AR	10.35 AR	11.45 GE	12.92 GE	14.07 GE	15.04 GE	17.88 VS	19.75 BE	21.19 SG	21.34 BS	22.12 TI	22.49 FR	22.49 FR	22.49 FR	22.49 FR	22.49 FR	22.49 FR	
1.06 JU	2.43 NE	4.07 JU	5.50 LU	6.48 UR	7.47 SH	8.49 LU	9.19 LU	10.83 BL	12.37 BL	13.65 BL	14.67 FR	15.44 FR	17.97 BE	19.82 GE	21.19 VS	22.03 VS	22.16 SO	23.59 BS	23.59 BS	23.59 BS	23.59 BS	23.59 BS	23.59 BS	
1.22 SH	2.56 BE	4.13 GL	5.51 SG	6.74 SH	7.56 LU	8.50 BS	9.47 VD	11.49 FR	12.70 FR	13.73 FR	14.73 BL	15.48 BE	18.08 GE	19.96 SO	21.53 SO	22.07 SO	22.24 FR	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	
1.24 NE	2.83 SH	4.16 NE	5.72 SH	6.77 SG	7.85 AR	8.61 AR	9.76 BS	11.70 BS	13.06 SG	14.13 BS	14.91 BS	15.56 BS	18.10 FR	19.98 SG	21.90 FR	22.11 FR	22.24 VS	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	24.19 ZH	
1.28 ZH	2.90 FR	4.17 AI	5.90 JU	6.93 AR	7.85 SG	8.94 FR	9.80 FR	11.84 SG	13.09 BS	14.21 BE	14.92 BE	15.67 BL	18.39 SO	20.16 VS	21.97 BE	23.26 BE	23.93 NE	24.28 NE	24.28 NE	24.28 NE	24.28 NE	24.28 NE	24.28 NE	
1.32 SO	2.90 GL	4.45 SH	6.36 AR	7.17 JU	8.29 FR	9.04 SG	10.15 SG	11.96 JU	13.52 BE	14.34 SG	15.31 SG	16.02 SO	18.66 SG	20.45 FR	22.05 GE	23.57 GE	24.07 GE	25.92 BE	25.92 BE	25.92 BE	25.92 BE	25.92 BE	25.92 BE	
1.40 AR	2.99 SZ	4.67 BE	6.41 NE	7.56 FR	8.45 JU	9.61 JU	10.53 JU	12.61 SO	13.56 JU	14.65 SO	15.38 VO	16.03 VO	18.82 VO	20.87 BL	22.92 BL	23.76 NE	24.60 VO	26.27 JU	26.27 JU	26.27 JU	26.27 JU	26.27 JU	26.27 JU	
1.40 FR	3.11 AI	5.20 FR	6.65 BE	8.32 NE	9.32 NE	10.38 NE	11.29 SO	12.64 SO	13.75 SO	14.69 VO	15.39 SO	16.12 SG	18.99 BL	20.95 VO	22.32 JU	24.08 BL	24.68 BL	26.55 JU	26.55 JU	26.55 JU	26.55 JU	26.55 JU	26.55 JU	
1.93 SZ	3.46 AR	5.23 AR	6.79 FR	8.33 BE	9.37 SO	10.61 NE	11.34 BE	12.85 VO	13.89 VO	14.77 JU	15.68 JU	16.44 JU	18.64 JU	21.34 JU	23.94 JU	24.37 JU	25.00 JU	26.79 BL	26.79 BL	26.79 BL	26.79 BL	26.79 BL	26.79 BL	
2.05 AI	3.98 SO	6.05 SO	7.57 SO	8.71 SO	9.62 BE	10.62 BE	11.64 NE	13.60 NE	14.90 NE	15.90 NE	16.73 NE	17.46 NE	20.36 NE	22.35 NE	23.92 VO	25.98 VO	26.30 VO	27.10 GE	27.10 GE	27.10 GE	27.10 GE	27.10 GE	27.10 GE	

BAK, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2016, Einkommensbelastung in den Kantonshauptorten, Ledige, 2015 (Belastung durch Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern in % des Bruttoarbeitseinkommens)

Bruttoarbeitsinkommen in Tausend Franken															Verheiratete mit zwei Kindern, 2015														
15	20	25	30	35	40	45	50	60	70	80	90	100	150	200	300	400	500	1000											
0.00 BE	0.00 BE	0.00 BE	0.00 BE	0.00 BE	0.00 BE	0.00 BE	0.00 ZS	0.00 ZS	0.04 GE	0.34 GE	0.78 ZG	1.06 ZG	2.19 ZG	3.47 ZG	7.11 ZG	8.75 ZG	9.13 ZG	9.88 ZG											
0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 SZ	0.00 BS	0.00 BS	0.10 ZS	0.45 ZS	1.80 GE	2.89 GE	6.96 SZ	8.64 SZ	10.38 SZ	11.00 OW	11.29 OW	11.88 OW											
0.00 OW	0.00 OW	0.00 OW	0.00 OW	0.00 GL	0.00 ZG	0.00 BS	0.00 BL	0.120 BS	2.15 VS	3.09 VS	3.94 VS	7.38 VS	9.53 OW	10.51 OW	11.25 SZ	11.78 SZ	12.69 UR	12.72 AI											
0.00 GL	0.00 GL	0.00 GL	0.00 GL	0.00 BS	0.00 BS	0.00 BS	0.00 GL	0.04 GE	1.26 VS	2.41 TI	3.41 TI	4.28 TI	7.90 NW	9.56 AI	10.91 UR	11.55 UR	11.83 UR	12.72 AI											
0.00 ZG	0.00 ZG	0.00 ZG	0.00 ZG	0.00 BS	0.00 BL	0.00 SG	0.00 TG	0.06 GR	1.38 BL	3.17 BL	4.13 SZ	4.62 SZ	7.91 ZH	9.58 NW	11.28 AI	12.02 AI	12.36 AI	12.98 NW											
0.00 BS	0.00 BS	0.00 BS	0.00 BS	0.00 BL	0.00 SG	0.00 GR	0.02 VD	0.76 VS	1.69 TI	3.38 NW	4.21 ZH	4.90 ZH	8.08 AI	9.65 UR	11.50 NW	12.32 NW	12.54 NW	14.08 SZ											
0.00 BL	0.00 BL	0.00 BL	0.00 BL	0.00 SG	0.00 GR	0.00 TG	0.05 GE	1.05 VD	2.21 GR	3.42 GR	4.29 NW	5.18 NW	8.29 GE	10.31 ZH	13.63 ZH	15.09 TG	15.94 LU	17.56 LU											
0.00 AR	0.00 AR	0.00 AR	0.00 AR	0.00 GR	0.00 TG	0.00 VD	0.07 VS	1.14 TG	2.28 NW	3.50 ZH	4.40 GR	5.26 GR	8.38 UR	11.07 AG	13.74 TG	15.14 LU	16.06 TG	17.60 AR											
0.00 AI	0.00 AI	0.00 AI	0.00 SG	0.00 TG	0.00 VD	0.06 GE	0.08 TI	1.20 TI	2.52 TG	3.56 SZ	4.62 AI	5.33 AI	8.56 OW	11.10 LU	13.77 AG	15.28 AG	16.33 GL	18.00 TG											
0.00 SG	0.00 SG	0.00 SG	0.00 GR	0.00 VD	0.00 JU	0.08 VS	0.23 SG	1.29 NW	2.91 ZH	3.73 BS	4.75 BL	5.56 AG	8.82 GR	11.13 VS	13.79 LU	15.33 GL	16.37 AG	18.46 GR											
0.00 GR	0.00 GR	0.00 GR	0.00 AG	0.00 AG	0.00 AG	0.09 TI	0.41 UR	1.69 SG	2.81 VD	3.89 TI	4.76 AG	5.75 TG	8.65 TI	11.19 GR	13.80 GL	15.53 GR	16.45 GR	18.79 AG											
0.00 TG	0.00 TG	0.00 TG	0.00 TG	0.01 SZ	0.09 VS	0.16 LU	0.44 NW	1.97 ZH	2.93 SZ	3.90 AI	4.91 TG	6.18 BL	8.76 AG	11.32 TG	14.00 GR	16.09 ZH	17.19 AR	18.80 GL											
0.00 VD	0.00 VD	0.00 VD	0.00 VD	0.06 AG	0.10 TI	0.17 NW	0.48 LU	2.06 SZ	3.03 AG	3.93 AG	5.20 FR	6.24 FR	9.05 LU	11.61 GL	15.33 VS	16.62 AR	18.06 ZH	19.17 SH											
0.00 NE	0.00 VD	0.00 NE	0.00 NE	0.07 GE	0.13 LU	0.22 UR	0.89 FR	2.09 AG	3.31 SG	4.46 FR	5.44 LU	6.33 LU	9.28 TG	12.00 GE	15.46 AR	17.52 VS	18.62 SH	20.71 VS											
0.00 NE	0.00 NE	0.00 JU	0.00 JU	0.10 VS	0.13 NW	0.30 JU	0.93 JU	2.20 FR	3.31 AI	4.56 SG	5.57 SG	6.53 SG	9.68 SH	12.01 TI	15.63 SH	17.56 SH	18.63 BS	21.00 SG											
0.00 JU	0.10 GE	0.08 GE	0.11 TI	0.15 SZ	0.38 BE	0.95 SZ	2.31 LU	3.40 FR	4.63 LU	5.67 BS	6.67 OW	9.78 GL	12.48 SH	15.94 GE	17.92 BS	18.79 VS	21.02 BS	21.95 FR											
0.17 GE	0.13 GE	0.14 VS	0.11 VS	0.14 ZH	0.22 ZH	0.45 FR	1.06 OW	2.57 UR	3.64 LU	4.91 VD	5.96 GL	6.68 SH	10.70 FR	13.21 AR	15.99 TI	18.13 GE	19.74 GE	21.94 SO											
0.23 VS	0.17 VS	0.15 AI	0.13 TI	0.14 LU	0.23 SH	0.47 SZ	1.09 BE	2.69 JU	4.12 UR	5.24 UR	6.10 UR	6.71 UR	11.08 SG	13.60 FR	16.72 BS	18.39 TI	19.90 TI	21.95 FR											
0.27 TI	0.20 TI	0.16 TI	0.16 ZH	0.14 NW	0.25 UR	0.52 NE	1.14 NE	2.73 AI	4.26 OW	5.33 SH	6.12 SH	6.79 GL	11.14 AR	13.88 VD	17.00 FR	18.95 SG	19.94 SG	22.33 ZH											
0.32 ZH	0.24 ZH	0.19 ZH	0.17 LU	0.14 FR	0.28 NE	0.66 ZH	1.16 ZH	2.74 OW	4.37 SH	5.34 GL	6.12 OW	7.24 BS	11.24 BL	14.05 SG	17.19 VD	19.55 SO	20.57 SO	22.97 TI											
0.33 LU	0.25 LU	0.20 LU	0.17 NW	0.15 NE	0.29 FR	0.72 AG	1.21 AG	2.93 BE	4.50 JU	5.39 OW	6.66 AR	7.61 AR	11.80 BE	14.35 BS	17.28 SG	19.68 FR	21.15 FR	23.67 NE											
0.33 NW	0.25 NW	0.20 NW	0.17 FR	0.17 SO	0.30 AG	0.90 SH	1.54 SH	3.09 SH	4.75 GL	5.89 JU	6.98 VD	8.52 BE	11.82 VD	14.36 BL	17.85 SO	19.89 BE	21.36 BE	23.86 GE											
0.33 FR	0.25 FR	0.20 FR	0.20 SO	0.17 SH	0.89 GL	1.60 AI	2.06 AI	3.32 NE	5.03 BE	5.90 AR	7.40 JU	8.59 JU	11.96 BS	14.40 BE	17.86 BE	20.10 VD	21.57 BL	24.55 BE											
0.40 SO	0.30 SO	0.24 SO	0.20 SH	0.18 AR	0.90 SO	1.79 GL	2.51 GL	3.93 GL	5.57 AR	6.67 TG	7.73 BL	8.80 SO	12.41 SO	14.81 SO	18.15 BL	20.24 BL	22.00 JU	24.61 BL											
0.40 SH	0.30 SH	0.24 SH	0.33 UR	0.29 UR	1.02 AR	1.99 AR	2.95 AR	4.54 AR	6.10 SO	6.98 SO	7.73 SO	9.07 VD	12.79 JU	15.25 JU	18.59 JU	20.71 JU	22.07 JU	24.76 JU											
0.67 UR	0.50 UR	0.40 UR	0.39 AI	0.78 AI	1.19 AI	2.05 SO	3.12 SO	5.01 SO	6.27 NE	7.35 NE	7.96 NE	9.20 NE	13.36 NE	16.15 NE	19.84 NE	22.00 NE	22.73 NE	26.35 VD											

BAK, Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2016, Einkommensbelastung in den Kantonshauptorten, Verheiratete mit 2 Kindern, 2015 (Belastung durch Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern in % des Bruttoarbeitsinkommens)

Die Steuerbelastung ist für hohe und sehr hohe Einkommen im Kanton Zürich heute schon verhältnismässig hoch. Die von der Volksinitiative vorgeschlagenen Einkommenssteuertarife hätten zur Folge, dass der Kanton Zürich bei hohen und sehr hohen Einkommen noch schlechter dastehen und auf die hintersten Plätze zurückfallen würde. Damit würde der Kanton Zürich für hohe und sehr hohe Einkommen zu einem äusserst unattraktiven Standort. Steuerpflichtige mit hohem Einkommen spielen jedoch im Hinblick auf den Steuerertrag eine wichtige Rolle. So tragen gemäss Staatssteuerstatistik 2011 Steuerpflichtige mit einem steuerbaren Einkommen über Fr. 200 000 rund 35% zum gesamten Einkommenssteueraufkommen des Kantons bei, obwohl sie nur einen Anteil von rund 3,5% der Steuerpflichtigen ausmachen. Der Kanton Zürich hat daher ein Interesse daran, dass der Kanton für diese Steuerpflichtigen attraktiv bleibt. Bei Annahme der Initiative bestünde ein grosses Risiko, dass sehr gut verdienende Steuerpflichtige ihren Wohnsitz im Kanton Zürich aufgeben und dass weniger Steuerpflichtige mit sehr hohem Einkommen ihren Wohnsitz vom Ausland oder von anderen Kantonen in den Kanton Zürich verlegen. Solche Wegzüge und unterbleibende Zuzüge würden sich negativ auf das Steueraufkommen von Kanton und Gemeinden auswirken.



Staatssteuerstatistik 2011, Anteil Steuerpflichtige und Steuerertrag Einkommenssteuer pro Einkommensklasse

Weiter hat der Kanton Zürich gemäss dem Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2016 bei den mittleren Einkommen bis rund Fr. 100 000 (Alleinstehende) bzw. Fr. 120 000 (Verheiratete) im interkantonalen Belastungsvergleich bereits eine gute bis sehr gute Position, sodass die von der Volksinitiative in diesem Bereich vorgeschlagenen Steuerentlastungen nicht angezeigt sind. Die Volksinitiative ist deshalb abzulehnen.

Schliesslich würde die Annahme der Volksinitiative auch zu wesentlichen Verschiebungen bei den Steuererträgen der Gemeinden führen. Bei Gemeinden mit einem grösseren Anteil an Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen würden Mehrerträge bei den Einkommenssteuern anfallen, wobei aber auch mit einer Abwanderung von Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen gerechnet werden müsste. Insbesondere würden sich jedoch auch substanzielle Steuerausfälle für Gemeinden mit einem überwiegenden Anteil an Steuerpflichtigen mit tieferem Einkommen ergeben.

Aus den gleichen Gründen besteht kein Anlass, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Änderungen an den Einkommenssteuertarifen, welche die Zielrichtung der Volksinitiative aufnehmen, drängen sich zurzeit nicht auf.

Hinzuweisen ist im vorliegenden Zusammenhang auch auf das Steuerpaket des Regierungsrates vom 12. Juni 2008 (Vorlage 4516), bei dem Änderungen (Entlastungen) der Einkommenssteuertarife bei tiefen und hohen Einkommen vorgesehen waren. Das Steuerpaket bzw. die auf dieser Vorlage beruhende Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 wurde in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 abgelehnt.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi