

Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2019

5570

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2020 und 2021**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. August 2019,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2020 und 2021 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 Kantonsverfassung (KV, LS 101) mit einfachem Mehr über den Steuerfuss für die Staatssteuer. Dabei setzt er den Steuerfuss gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (LS 631.1) jeweils für zwei Kalenderjahre fest. Der Steuerfuss wird gemäss § 9 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) auf der Grundlage des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) festgelegt, der wiederum die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen und deren Finanzierung für die folgenden vier Jahre festlegt.

Festzulegen ist der Steuerfuss für die Jahre 2020 und 2021. Der KEF 2020–2023 (Vorlage 5571) wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. KEF 2020–2023

Tabelle 1: Übersicht finanzielle Kenngrössen KEF 2020–2023

in Mio. Franken	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo Erfolgsrechnung	148	–12	–199	–416	–522
Mittelfristiger Ausgleich 2016–2023 ¹					–295
Investitionsausgaben	–1373	–1434	–1192	–1206	–1168
Saldo Finanzierungsrechnung	–563	–679	–643	–822	–911
Selbstfinanzierungsgrad	56%	49%	39%	22%	13%
Nettoschulden I ²	5140	5819	6462	7284	8195
Steuerfuss	100	100	100	100	100

+ Überschuss, Kennzahlen; – Investitionsausgaben, Defizit

¹ Budget 2019 (+148 Mio. Franken) einschliesslich der vom Kantonsrat bewilligten (Vorlage 5546; –1,6 Mio. Franken) und der dem Kantonsrat beantragten Nachtragskredite (Vorlage 5522; +0,6 Mio. Franken)

² Fremdkapital minus Finanzvermögen

Im KEF 2020–2023 führt die Planung der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung zu einem Saldo der Finanzierungsrechnung von durchschnittlich –764 Mio. Franken bzw. einem Selbstfinanzierungsgrad der Investitionen von durchschnittlich 31%. Entsprechend steigen die Nettoschulden I auf 8,2 Mrd. Franken im Jahr 2023. Das AAA-Rating des Kantons Zürich ist nach Einschätzung des Regierungsrates jedoch nicht gefährdet. Der mittelfristige Ausgleich 2016–2023 beträgt –295 Mio. Franken. Die Planung des KEF 2020–2023 beruht auf einem Steuerfuss von 100%.

3. Steuererträge gemäss KEF 2020–2023

Tabelle 2: Nettosteuererträge (Leistungsgruppe Nr. 4910)

in Mio. Franken	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Staatssteuern natürliche Personen	4750	4831	4947	5050	5246	
Veränderung gegenüber Vorjahr		+81	+116	+103	+196	+496
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+1,7	+2,4	+2,1	+3,9	+10,4
Staatssteuern juristische Personen	1409	1530	1425	1419	1422	
Veränderung gegenüber Vorjahr		+121	–105	–6	+3	+13
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+8,6	–6,9	–0,4	+0,2	+0,9
Quellensteuern	270	230	235	240	150	
Veränderung gegenüber Vorjahr		–40	+5	+5	–90	–120
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	–14,8	+2,2	+2,1	–37,5	–44,4
Übrige Erträge	84	74	66	66	54	
Veränderung gegenüber Vorjahr		–10	–8	+0	–12	–30
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	–11,9	–10,9	+0,0	–18,3	–35,8
Erbschafts- und Schenkungssteuern	255	250	250	250	250	
Veränderung gegenüber Vorjahr		–5	+0	+0	+0	–5
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	–2,0	+0,0	+0,0	+0,0	–2,0
Direkte Bundessteuern	745	940	945	950	960	
Veränderung gegenüber Vorjahr		+195	+5	+5	+10	+215
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+26,2	+0,5	+0,5	+1,1	+28,9
Verrechnungssteuer und EU-Zinsbesteuerung	125	128	134	139	144	
Veränderung gegenüber Vorjahr		+3	+6	+5	+5	+19
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+2,4	+4,7	+3,7	+3,6	+15,2
Aufwand	–132	–132	–133	–133	–131	
Veränderung gegenüber Vorjahr		–1	–1	+0	+2	+1
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+0,4	+0,4	+0,0	–1,5	–0,8
Kantonale Umsetzung STAF 2. Schritt	0	0	0	0	–120	
Pauschale Position für absehbare Steuertarif- anpassungen	0	0	0	–140	–140	
Nettosteuererträge (Saldo Leistungsgruppe Nr. 4910)	7506	7850	7869	7841	7835	
Veränderung gegenüber Vorjahr		+345	+19	–28	–6	+329
Veränderung gegenüber Vorjahr	in %	+4,6	+0,2	–0,4	–0,1	+4,4

+ Ertrag, Überschuss, Verbesserung; – Aufwand, Defizit, Verschlechterung
(Rundungsdifferenzen)

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

Insgesamt rechnet der Regierungsrat vom Budgetjahr 2019 bis zum Planjahr 2023 mit einer Zunahme der Nettosteuererträge um 329 Mio. Franken oder 4,4%.

Die Staatssteuererträge der natürlichen Personen nehmen gemäss Planung – ohne strukturellen Einmaleffekt bei den Quellensteuern – insgesamt um rund 400 Mio. Franken oder 8,4% zu; die jährliche Zunahme beträgt 2,0%. Die Staatssteuererträge der juristischen Personen nehmen insgesamt um 13 Mio. Franken oder 0,9% zu; die jährliche Zunahme beträgt 0,2%. Die verhältnismässig geringe Zunahme ist auf den Einfluss der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) zurückzuführen (Vorlage 5495, Steuervorlage 17).

Die Erträge aus den Quellensteuern gehen von 270 Mio. Franken auf 150 Mio. Franken zurück. Dies ist auf die Quellensteuerreform mit weniger in der Quellensteuer verbleibenden Fällen zurückzuführen, da der Ertrag aus der höheren Anzahl nachträglich ordentlich veranlagter Fälle unter dem Staatssteuerertrag der natürlichen Personen ausgewiesen wird.

Bei den Erträgen aus der direkten Bundessteuer führt die Erhöhung des Kantonsanteils von 17,0% auf 21,2% aufgrund des STAF im Jahr 2020 zu einer deutlichen Zunahme von rund 180 Mio. Franken.

Die finanziellen Auswirkungen nach Wirksamwerden aller Massnahmen der kantonalen Umsetzung des STAF wurden in der kantonalen Steuervorlage 17 dargelegt. Im Rahmen der Planung wurden die finanziellen Auswirkungen der steuerlichen Elemente der kantonalen Vorlage und des STAF für die Planjahre den einzelnen Steuerarten zugewiesen.

Für die finanziellen Auswirkungen einer zweiten Vorlage nach Inkrafttreten der Steuervorlage 17 (2. Schritt der kantonalen Umsetzung) wurden 2023 Mindererträge von 120 Mio. Franken für eine weitere Gewinnsteuersatzsenkung bei den juristischen Personen von 7% auf 6% und höhere Zusatzleistungen zugunsten der Gemeinden eingestellt. Für absehbare allgemeine Steuertarifanpassungen wurden 2022 und 2023 pauschal je 140 Mio. Franken Minderertrag geplant.

4. Steuerliches Umfeld

BAK erstellt seit 2007 im Auftrag der Finanzdirektion jährlich ein Steuermonitoring zur steuerlichen Position des Kantons Zürich im Vergleich zu den anderen Kantonen. Der Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2018, auf dem die folgenden Ausführungen beruhen, stützt sich vorwiegend auf die Analyse des Jahres 2017.

Bei den Einkommen der natürlichen Personen behauptet der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich den zehnten Rang. Diesen Platz hält der Kanton Zürich seit 2013, als er sich in Folge des Ausgleichs der kalten Progression im Jahr 2012 um sechs Ränge verbesserte. 2013 wurden Familien mit der Erhöhung des Kinderabzugs zusätzlich entlastet. Mit einem Indexwert von 93,9 liegt die durchschnittliche Besteuerung der Einkommen natürlicher Personen unter dem nationalen Durchschnitt (Indexwert 100). Dabei ist nach Einkommenskategorien zu differenzieren: Bei Einkommen zwischen Fr. 60 000 und Fr. 200 000 liegt der Kanton Zürich im vorderen Drittel der Kantone, während er bei tiefen und sehr hohen Einkommen im hinteren Mittelfeld liegt.

Bei den Vermögen liegt der Kanton Zürich mit einem Indexwert von 66,4 unverändert auf dem sechsten Rang. Auch hier ist nach Vermögenskategorien zu differenzieren: Bei Vermögen unterhalb der Grenze von 1 Mio. Franken ist die Besteuerung tief, während sehr hohe Vermögen – wie sehr hohe Einkommen – auch im Vergleich zu den Nachbarkantonen überdurchschnittlich besteuert werden.

Bei den juristischen Personen liegt der Kanton Zürich gemäss BAK Taxation Index im hinteren Drittel der Kantone. Gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung liegt die Stadt Zürich für Aktiengesellschaften mit einem steuerbaren Kapital von 2 Mio. Franken und einer Rendite von 20% im Vergleich der 26 Kantonshauptorte im Jahr 2017 unverändert auf dem 21. Rang. Seit 2006 hat sich die Position des Kantons Zürich um neun Plätze verschlechtert, wobei Stadt und Kanton Zürich weiterhin vor den beiden anderen Schweizer Wirtschaftszentren Basel und Genf liegen.

Mit den kantonalen Umsetzungen des STAF wird sich der interkantonale Standortwettbewerb verändern, da mehrere Kantone ihre ordentlichen Steuersätze für Unternehmen deutlich gesenkt haben oder senken werden. Der Kanton Zürich wird zusammen mit den Kantonen Bern und Aargau voraussichtlich auf den letzten Plätzen liegen. Bei der Besteuerung von Unternehmen, welche die im STAF bzw. der kantonalen Umsetzung vorgesehenen spezifischen Erleichterungen in Anspruch nehmen können, dürfte der Kanton Zürich weiterhin steuerlich konkurrenzfähig bleiben.

Da immer mehr Unternehmen und Unternehmensteile mobil sind bzw. mobiler werden, spielt der internationale Steuerwettbewerb eine bedeutende Rolle. Das Steuermonitoring von BAK nimmt die Perspektive eines ansiedlungswilligen Unternehmens ein. Demnach ist der Kanton Zürich im Vergleich mit den anderen westeuropäischen Staaten (Ausnahme Irland) und den USA steuerlich attraktiver. Der Vorteil Zürichs hat sich leicht vermindert, da verschiedene Länder in den letzten beiden Jahren die Steuern gesenkt haben.

Mit der STAF 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 und sicherstellen, dass die Wirtschaftsstandorte bezüglich Besteuerungsgrundlagen mit gleich langen Spiessen kämpfen. Das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EU hat sich nach der Vereinbarung 2014 im Unternehmenssteuerstreit und dem Abschluss eines Abkommens über den Automatischen Informationsaustausch 2015 deutlich entspannt. In der EU und der OECD sind allerdings weitere Vorhaben mit möglicherweise bedeutenden Auswirkungen auf die Schweiz in Diskussion.

5. Wirtschaftliches Umfeld

Die schwächere Weltkonjunktur ist auch für die Schweizer Wirtschaft spürbar. Für 2019 wird durchschnittlich von einem realen BIP-Wachstum von 1,3% ausgegangen. Damit wird das Wirtschaftswachstum der Schweiz unter dem Potenzial liegen, nachdem es 2018 mit 2,5% deutlich über dem Potenzial lag. Im nächsten Jahr dürfte das Wachstum der Weltwirtschaft wieder anziehen und somit auch jenes der Schweiz. Die Prognoseinstitute rechnen für 2020 mit einem Anstieg um 1,7%. Dieses Szenario setzt jedoch voraus, dass sich der internationale Handelskonflikt nicht weiter verschärft.

Am Schweizer Arbeitsmarkt bleibt die Lage 2019 insgesamt günstig. Leicht steigende Löhne bei tiefer Teuerung dürften den privaten Konsum 2019 stützen. Die gegenwärtige Konjunkturabschwächung wird sich mit der üblichen Verzögerung erst 2020 bemerkbar machen. Gemäss Staatssekretariat für Wirtschaft steigt die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt von 2,4% auf 2,6%.

Auf Ebene des Kantons Zürich ist gemäss dem «Zürcher Wirtschaftsmonitoring» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) die wirtschaftliche Abkühlung seit Herbst 2018 ebenfalls spürbar. Im Frühjahr 2019 mehrten sich die Anzeichen, dass die Abkühlung begrenzt sein wird. Mit Ausnahme des Detailhandels schätzen die wichtigsten Branchen des Kantons die Geschäftslage weiterhin als gut ein, auch wenn teilweise eine leichte Eintrübung gegenüber der letzten Umfrage stattgefunden hat. Für das Sommerhalbjahr erwarten die Unternehmen der meisten Branchen eine Erholung ihrer Geschäftslage. Angesichts der zahlreichen Risiken für die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung im In- und Ausland könnten diese Aussichten allerdings auch schnell wieder ändern. Gemäss AWA ist die Wende am Zürcher Arbeitsmarkt be-

reits eingeläutet. Die Zahl der Arbeitslosen scheint ihren Tiefpunkt überschritten zu haben. Sie nahm saisonbereinigt im April 2019 wieder zu, erstmals seit 2017. Im Juni 2019 betrug die Arbeitslosenquote 2,0%.

6. Antrag zum Steuerfuss für die Jahre 2020 und 2021

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 als Massnahme festgelegt, die Unternehmenssteuerreform umzusetzen und dabei die Konkurrenzfähigkeit des Kantons zu erhalten und das Steuersubstrat zu sichern (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023, Legislaturziel 9, Massnahme RRZ 9b), um im Sinne einer starken Volkswirtschaft hochwertige Arbeitsplätze zu erhalten und weiter zu fördern. Die Vorlage zur kantonalen Umsetzung des STAF entspricht dieser Zielsetzung.

Seit 2003 gilt im Kanton Zürich unverändert ein Steuerfuss von 100%. Im Jahr 2020 laufen die letzten Bestandteile der BVK-Sanierungsmaßnahmen aus, die den mittelfristigen Ausgleich von 2013 bis 2020 mit 1017 Mio. Franken oder durchschnittlich 127 Mio. Franken pro Jahr belastet haben, was rund 2 Steuerfussprozenten entspricht. Der Regierungsrat hat deshalb für 2020 eine Steuerfussenkung um 2 Prozentpunkte in Aussicht gestellt, weil diese keine Auswirkungen auf die Erfüllung der gesetzlich definierten Aufgaben gehabt hätte.

Die Erfolgsrechnung wird inzwischen aufgrund finanziellen Mehrbedarfs insbesondere in den Bereichen der individuellen Prämienverbilligung und des Sozialwesens sowie wegen gestiegener Schülerzahlen zusätzlich belastet. Eine Abweichung vom derzeitigen Steuerfuss würde die Erfolgsrechnung pro Steuerfussprozent und Planjahr mit rund 65–70 Mio. Franken belasten.

Der Verzicht auf die Ertragsausfälle infolge einer Steuerfussenkung trägt deshalb in den Jahren 2020 und 2021 zur Verbesserung des Selbstfinanzierungsgrades des Kantons bei, um angesichts der grossen Investitionsvorhaben die Neuverschuldung des Kantons nicht noch mehr auszuweiten. In den Jahren 2022 und 2023 sind die Erträge für Massnahmen gemäss Legislaturziel 9 (Massnahme RRZ 9c «Unter Berücksichtigung des finanziellen Spielraums sinnvolle und wirksame Massnahmen zum Erhalt des Steuersubstrats der natürlichen Personen ermitteln und gegebenenfalls Steuergesetzrevision vorlegen») zu reservieren, die mittels genauer Analysen nun zu prüfen sind. Auch ist ein geringerer Spielraum wegen der vielen in Diskussion stehenden Vorhaben auf Bundesebene zu erwarten.

Aus all diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2020 und 2021 auf 100% der einfachen Staatssteuer festzusetzen. Wie dies den finanziellen Eckwerten zum KEF 2020–2023 (vgl. Kapitel 2) zu entnehmen ist, erachtet der Regierungsrat die Finanzierung der Staatsaufgaben damit als gesichert und den finanziellen Handlungsspielraum des Staates als gewahrt.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli