

Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2023

5931

**Beschluss des Kantonsrates
über die Festsetzung des Steuerfusses
für die Jahre 2024 und 2025**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. August 2023,

beschliesst:

I. Der Steuerfuss für die Jahre 2024 und 2025 wird auf 98% der einfachen Staatssteuer festgesetzt.

II. Veröffentlichung in der Gesetzessammlung.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

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 gemäss § 2 Abs. 2 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) jeweils für zwei Kalenderjahre fest. Der Steuerfuss wird gemäss § 9 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) auf der Grundlage des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) festgelegt.

Festzulegen ist der Steuerfuss für die Jahre 2024 und 2025. Der KEF 2024–2027 (Vorlage 5930) wird dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem vorliegenden Antrag zur Festsetzung des Steuerfusses zur Kenntnis gebracht.

2. KEF 2024–2027

Tabelle 1: Übersicht finanzielle Kenngrössen KEF 2024–2027

in Mio. Franken	2024	2025	2026	2027	2024–2027
Saldo Erfolgsrechnung	–390	–442	–359	–296	
Investitionsausgaben	–1262	–1297	–1310	–1404	–5272
Saldo Finanzierungsrechnung*	–822	–871	–692	–701	–3085
Selbstfinanzierungsgrad	26,6%	24,4%	35,8%	39,5%	31,6%
Steuerfuss	98%	98%	98%	98%	

+ Überschuss, Kennzahlen; – Defizit (Rundungsdifferenzen)

* Selbstfinanzierung abzüglich Saldo Investitionsrechnung

Die KEF-Periode 2024–2027 zeigt in den Planjahren Aufwandüberschüsse zwischen 0,3 Mrd. und 0,4 Mrd. Franken. Die Planung der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung führt zu einem Saldo der Finanzierungsrechnung von durchschnittlich –771 Mio. Franken, was die Nettoschulden I des Kantons entsprechend erhöht. Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welcher prozentuale Anteil der Investitionen aus eigenen Mitteln finanziert werden kann. Er beträgt in der Planperiode durchschnittlich 32%. Das AAA-Rating des Kantons Zürich ist nach Einschätzung des Regierungsrates nicht gefährdet. Die Planung des KEF 2024–2027 beruht auf einem Steuerfuss von 98%.

3. Steuererträge gemäss KEF 2024–2027

Tabelle 2: Nettosteuererträge (Leistungsgruppe Nr. 4910); Steuerfuss 98%

in Mio. Franken	2023	2024	2025	2026	2027	2023–2027
Staatssteuern natürliche Personen	5334	5495	5626	5764	5905	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		161	130	138	141	571
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		3,0%	2,4%	2,5%	2,4%	10,3%
Staatssteuern juristische Personen	1399	1484	1479	1560	1614	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		85	–6	82	54	215
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		6,1%	–0,4%	5,5%	3,5%	14,7%
Quellensteuern	172	308	278	268	268	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		136	–30	–10	0	96
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		79,3%	–9,8%	–3,6%	0,0%	65,9%
Übrige Erträge	46	46	46	46	46	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		0	0	0	0	0
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Erbschafts- und Schenkungssteuern	270	300	300	300	300	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		30	0	0	0	30
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		11,1%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%
Direkte Bundessteuern	1030	1110	1130	1140	1160	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		80	20	10	20	130
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		7,8%	1,8%	0,9%	1,8%	12,2%
OECD-Ergänzungssteuer	0	0	0	12	12	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		0	0	12	0	12
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Verrechnungssteuer und EU-Zinsbesteuerung	116	110	110	110	110	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		–6	0	0	0	–6
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		–5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	–5,2%
Aufwand	–120	–118	–119	–119	–119	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		2	–1	0	0	1
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		–1,7%	0,8%	0,0%	0,0%	–0,8%
Nettosteuererträge (Saldo LG 4910)	8247	8735	8849	9080	9295	
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr</i>		488	114	232	215	1049
<i>Veränderung gegenüber Vorjahr in %</i>		5,9%	1,3%	2,6%	2,4%	12,2%

+ 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 Zürcher Kantonalbank und des Steueramtes der Stadt Zürich.

Insgesamt rechnet der Regierungsrat vom Budgetjahr 2023 bis zum Planjahr 2027 mit einer Zunahme der Nettosteuererträge um 1049 Mio. Franken oder 12,2%.

Die Staatssteuererträge der natürlichen Personen nehmen insgesamt um rund 571 Mio. Franken oder 10,3% zu; die jährliche Zunahme beträgt durchschnittlich 2,6%.

Auf den 1. Januar 2024 ist gemäss § 48 StG aufgrund der aufgelaufenen Teuerung ein Ausgleich der kalten Progression vorzunehmen. Dazu werden die Progressionsstufen in den Einkommens- und Vermögensteuertarifen sowie die betragsmässig festgelegten Abzüge und Steuerfreibeträge um 3,3% erhöht. Dieser Ausgleich der kalten Progression führt für die Steuerpflichtigen bei der Staatssteuer zu einer jährlichen Entlastung von rund 100 Mio. Franken.

Die Staatssteuererträge der juristischen Personen nehmen insgesamt um 215 Mio. Franken oder 14,7% zu; die jährliche Zunahme beträgt im Schnitt 3,7%. Darin eingerechnet ist sowohl die Erholung im Nachgang der Coronapandemie als auch der Einfluss der kantonalen Umsetzung (Vorlage 5495, Steuervorlage 17) des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF). Die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage, einschliesslich der Umsetzung des 2. Schrittes der Steuervorlage 17, wurden im KEF 2024–2027 berücksichtigt.

Die Erträge aus den Quellensteuern gehen auf 268 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.

Die Erträge aus der direkten Bundessteuer nehmen um 130 Mio. Franken zu. Die Erhöhung des Kantonsanteils von 17,0% auf 21,2% aufgrund der STAF wurde bereits im Jahr 2020 wirksam.

Betreffend OECD-Ergänzungssteuer siehe die Ausführungen am Schluss von Ziff. 4.

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 Steuerbelastungsmoni-

tor 2022, auf dem die folgenden Ausführungen beruhen, stützt sich vorwiegend auf die Analyse des Jahres 2021.

Bei den Einkommen der natürlichen Personen belegt der Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich den elften Rang. Damit hat sich der Kanton Zürich im Vergleich zur Vorperiode um einen weiteren Rang verschlechtert. Die Positionierung um die Ränge neun bis elf hält der Kanton Zürich seit 2013, als er sich infolge des Ausgleichs der kalten Progression 2012 um sechs Ränge verbesserte. 2013 wurden Familien mit der Erhöhung des Kinderabzugs zusätzlich entlastet. Mit einem Indexwert von 90,8 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. Es ist davon auszugehen, dass sich mit dem Ausgleich der kalten Progression im Jahr 2024 für den Kanton Zürich ein Effekt ergeben wird. Der Effekt steht in Abhängigkeit mit der Vorgehensweise anderer Kantone, dürfte jedoch nicht so gross ausfallen wie 2012.

Bei den Vermögen liegt der Kanton Zürich mit einem Indexwert von 77,2 wie im Vorjahr auf dem zehnten 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 zusammen mit dem Kanton Bern am Schluss der Rangliste 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% bei der Reingewinn- und Kapitalbelastung im Vergleich der 26 Kantonshauptorte im Jahr 2019 auf dem letzten Rang. Seit 2006 hat sich die Position des Kantons Zürich um 13 Plätze verschlechtert, wobei Stadt und Kanton Zürich nunmehr auch deutlich hinter den beiden anderen Schweizer Wirtschaftszentren Basel und Genf liegen.

Mit den kantonalen Umsetzungen der STAF hat sich der interkantonale Standortwettbewerb verändert, da mehrere Kantone ihre ordentlichen Steuersätze für Unternehmen deutlich gesenkt haben. Der Kanton Zürich liegt nun auf dem letzten Platz. Bei der Besteuerung von Unternehmen, welche die in der STAF bzw. der kantonalen Umsetzung vorgesehenen spezifischen Erleichterungen in Anspruch nehmen können, bleibt der Kanton Zürich weiterhin steuerlich konkurrenzfähig.

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 steht der Kanton Zürich im internationalen Vergleich wesentlich besser da als im nationalen Vergleich. Verglichen mit den anderen westeuropäischen Staaten (Ausnahme Irland) und den USA weist der Kanton Zürich eine tiefere Steuerbelastung auf.

Mit der STAF hat die Schweiz ihre Besteuerungsregeln per 2020 auf Druck des Auslands an internationale Standards angepasst. Aufgrund internationaler Entwicklungen ergibt sich bereits auf 2024 die nächste Anpassung. Gemäss dem Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen wird das OECD/G20-Projekt zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft mit einer Ergänzungssteuer umgesetzt. Diese Ergänzungssteuer führt dazu, dass Gewinne von Unternehmensgruppen, die einen weltweiten Umsatz von mindestens 750 Mio. Euro erreichen, in der Schweiz künftig zu mindestens 15% besteuert werden. Da die Gewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich heute bei rund 19,7% (Staats- und Gemeindesteuern in der Stadt Zürich und direkte Bundessteuer) liegt und nach der Umsetzung des 2. Schrittes der Steuervorlage 17 rund 18,2% betragen wird, sind für den Kanton Zürich grundsätzlich keine Ergänzungssteuereinnahmen zu erwarten. Ausnahmsweise können dann Ergänzungssteuern anfallen, wenn der für die Mindestbesteuerung massgebende Gewinn wesentlich von dem bei der ordentlichen Gewinnsteuer massgebenden Gewinn abweicht. Solche Bemessungsdifferenzen können sich beispielsweise ergeben, wenn Beteiligungen abgeschrieben werden. Es kann nicht abgeschätzt werden, in welcher Höhe und in welcher Regelmässigkeit aufgrund von Bemessungsdifferenzen im Kanton Zürich Ergänzungssteuern anfallen werden. Für den KEF 2024–2027 wird angenommen, dass 2026 und 2027 Ergänzungssteuereinnahmen von je 12 Mio. Franken anfallen werden. Konkrete Zahlen dürften erstmals 2027 vorliegen.

5. Wirtschaftliches Umfeld

Nach zwei Jahren mit überdurchschnittlichem Wachstum rechnen die Schweizer Prognoseinstitute im laufenden Jahr mit einem deutlich unterdurchschnittlichen Wachstum des Schweizer Bruttoinlandproduktes von 0,8% gegenüber dem Vorjahr. Die im langfristigen Vergleich hohe Inflation, die gestiegenen Zinsen und das verhaltene Wirtschaftswachstum der wichtigsten Handelspartner trüben die Aussichten für die Schweizer Wirtschaft. Für das Jahr 2024 rechnen die Prognoseinstitute mit einem

Wirtschaftswachstum von 1,8%. Eine Energiemangellage, hohe Energiepreise im kommenden Winter und eine auf hohem Niveau verharrende Inflation mit einer entsprechend restriktiveren Geldpolitik bleiben die grössten Risiken für die Schweizer Wirtschaft.

Der Schweizer Arbeitsmarkt hat sich gut von der Coronapandemie erholt. Die Arbeitslosigkeit lag im Juni 2023 bei 1,9% (nicht saisonbereinigt) und somit auf einem Rekordtief. Die wirtschaftliche Verlangsamung wird sich erst verzögert auf den Arbeitsmarkt auswirken. Da aber in weiten Teilen der Schweizer Wirtschaft ein Fachkräftemangel herrscht, dürften die Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt marginal sein. Die Prognoseinstitute rechnen für 2023 mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,0% und für 2024 mit 2,2%.

Die Zürcher Wirtschaft ist sehr zuversichtlich in das Jahr 2023 gestartet. Im Verlauf des Frühsommers hat sich gemäss dem «Zürcher Wirtschaftsmonitoring» des Amtes für Wirtschaft und Arbeit die aktuelle Geschäftslage dann leicht eingetrübt, wenn auch auf hohem Niveau. Die überwiegende Mehrheit der Unternehmen im Kanton Zürich schätzt die Geschäftslage weiterhin als «gut» oder «befriedigend» ein (Stand Juni 2023). Dies widerspiegelt sich auch am Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenquote näherte sich im zweiten Quartal 2023 mit 1,6% einem Allzeittief. Die Mehrheit der Branchen rechnet mit einer stabilen Beschäftigungslage über die nächsten drei Monate. Etwas zurückgegangen sind hingegen die Geschäftserwartungen. Die Zürcher Unternehmen sind weniger optimistisch als noch Anfang des Jahres. Das zeigt sich auch in den Konjunkturprognosen: BAK rechnet mit einer deutlichen Abkühlung der Zürcher Konjunktur für 2023 und geht von einem realen und sporteventbereinigten BIP-Wachstum von lediglich 0,6% aus. 2022 betrug dieses noch 2,8%.

6. Antrag zum Steuerfuss für die Jahre 2024 und 2025

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, steuerlich attraktiv zu sein sowie die Leistungsgerechtigkeit und Kostenwahrheit im interkantonalen Verhältnis zu stärken. Die besteuerte Wertschöpfung und damit das Steuersubstrat sollen erhalten und ausgebaut werden. Des Weiteren soll die Attraktivität des Standorts Zürich gepflegt werden (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027, Legislaturziel RRZ 9, RRB Nr. 871/2023).

Für die Steuerfussperiode 2022–2023 wurde der Steuerfuss von 100% auf 99% gesenkt. Der Regierungsrat hat für 2024 eine Steuerfussenkung um zwei Prozentpunkte in Aussicht gestellt. Angesichts des strukturellen Defizits in den Planjahren des KEF 2024–2027 mit einem tiefen

Selbstfinanzierungsgrad des Kantons und gleichzeitig grossen Investitionsvorhaben beantragt der Regierungsrat für die Jahre 2024 und 2025 nun eine Senkung um einen Prozentpunkt auf 98%. Ein Steuerfussprozent entspricht rund 75 Mio. Franken. Mit einem mittelfristigen Ausgleich 2020–2027 von –37 Mio. Franken erachtet der Regierungsrat die Finanzierung der Staatsaufgaben als gesichert. Mit dieser Steuerfuss-senkung soll sich die Konkurrenzfähigkeit des Kantons Zürich im interkantonalen Steuerwettbewerb verbessern (vgl. Ziff. 4). Ein gleichbleibender Steuerfuss oder gar eine Erhöhung des Steuerfusses würde hingegen die Abwanderung von Steuersubstrat fördern.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, den Steuerfuss für die Jahre 2024 und 2025 auf 98% der einfachen Staatssteuer festzusetzen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli