

Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 9. März 2011

257. Dringliche Schriftliche Anfrage von Jacqueline Badran und 42 Mitunterzeichnenden betreffend Höhe der jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart. Am 12. Januar 2011 reichten Gemeinderätin Jacqueline Badran (SP) und 42 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/10, ein:

In Bezug auf Steuern stehen in Öffentlichkeit und Medien oft nur Einkommenssteuern und Steuerfüsse zur Debatte. In den letzten 10 Jahren wurden aber verschiedene andere Steuerarten abgeschafft oder reduziert. Insbesondere wurde vielerorts das Kapital entlastet: unter anderem mit der Teilabschaffung der Erbschafts- und Schenkungssteuer, der Abschaffung der Handänderungssteuer, der Halbierung der Kapitalsteuern, der Senkung der Gewinnsteuern bei Kapitalgesellschaften, der Halbierung der Dividendenbesteuerung, der Senkung der Vermögenssteuern, sowie der steuerlichen Begünstigung von Holding-Gesellschaften. Quantitative Erhebungen über das Ausmass dieser Entlastungen fehlen, wären aber für die politische Debatte und finanzpolitische Entscheidung Findung dringend nötig:

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich den Gemeinden zu Gute kommen, wurden in den letzten 10 Jahren abgeschafft oder reduziert. Wir bitten um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.
2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle pro Steuerart eingeschätzt. Wir bitten ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs.
3. Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht. Wir bitten um eine möglichst präzise Schätzung.

Die Frist für die Beantwortung der Anfrage wurde vom Büro des Gemeinderates am 31. Januar 2011 im Einverständnis mit der Erstunterzeichnerin bis zum 9. März 2011 erstreckt.

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Im angefragten Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2010 wurde das Steuergesetz des Kantons Zürich in mehreren Novellen an über 30 verschiedenen Stellen revidiert. Hinzu kommen Anpassungen durch Regierungsratsbeschlüsse und Weisungen der Finanzdirektion sowie eine Fülle von Urteilen des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich und des Bundesgerichtes. Alle diese Änderungen des formellen und materiellen Rechts hatten Auswirkungen auf die Steuererträge der Stadt Zürich. Eine auf einem numerischen Rechnungsmodell beruhende exakte Darstellung der unterschiedlichen Ertragsverläufe erweist sich daher auch bei der an sich vorhandenen guten Datenlage als nahezu unmöglich. Jedenfalls liess sie sich nicht mit einem vertretbaren Aufwand und unter den zeitlichen Anforderungen dieser Anfrage realisieren. Zur Beantwortung der gestellten Fragen wurden daher die in quantitativer Hinsicht wesentlich erscheinenden Änderungen mit Modellrechnungen und die für die Stadt Zürich in finanzieller Hinsicht weniger bedeutenden Änderungen durch Schätzungen zu erfassen versucht. Dabei wurde ein Vergleich zwischen dem tatsächlichen Rechnungsergebnis eines Jahres und dem Ergebnis, wie es ohne die Änderungen ausgesehen hätte, gezogen. Die Genauigkeit des Gesamtergebnisses kann dabei mit etwa ± 5 Prozent beziffert werden. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Ertragsverläufe aufgrund der bestehenden Registerstände simuliert wurden. Wieweit die steuerliche

Attraktivitätssteigerung zu Zuzügen in die Stadt und zur Verhinderung von Wegzügen geführt hat, kann nicht quantifiziert werden. Es ist aber davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil des Wachstums bei den juristischen Personen auch durch die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen erfolgte. Die detaillierte Darstellung der mutmasslichen Ertragsverläufe für die Stadt Zürich pro Steuerart, auf welcher die nachfolgenden Antworten gründen, findet sich in der Beilage.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1:

A) Natürliche Personen

Hier kam es zu folgenden Novellen, die für die Gemeinden und damit auch für die Stadt Zürich zu wesentlichen Mindereinnahmen führten:

Per 1. Januar 2006 wurden unter dem Titel der Entlastung von Familien mit Kindern die Abzüge für Kinder und die Versicherungsabzüge erhöht sowie eine Anpassung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife vorgenommen. Die auf das gleiche Datum in Kraft gesetzte Anpassung an das Fusionsgesetz des Bundes wird als überwiegend steueraufkommensneutral angesehen.

Per 1. Januar 2008 wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II die Teilsatzbesteuerung für qualifizierte Beteiligungen eingeführt. Ausgeschüttete Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit Sitz in der Schweiz werden danach nur noch zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die steuerpflichtige Person mit wenigstens 10 Prozent am Aktien-, Grund- oder Stammkapital beteiligt ist.

B) Juristische Personen

Hier kam es zu folgenden wesentlichen Steuererleichterungen:

Per 1. Januar 2005 wurde bei der Gewinnsteuer der bislang geltende Mehrstufentarif in einen Einheitssatz von 8 Prozent umgewandelt. Zudem wurde der Kapitalsteuersatz halbiert.

Als überwiegend steueraufkommensneutral werden die in Bezug auf die Umsetzung des Fusionsgesetzes per 1. Januar 2006 vorgenommenen Anpassungen bei Umstrukturierungen angesehen. Dies weil hier vor allem eine etablierte Gerichtspraxis in ein formelles Gesetz überführt wurde.

C) Grundsteuern

Per 1. Januar 2005 wurde die Handänderungssteuer für den Verkauf von Grundstücken aufgehoben. Schliesslich ist hier noch auf die Änderung der Rechtsprechung im Bereich der Grundstückgewinnsteuer hinzuweisen, wonach Geschäftsverluste mit den Grundstücksgewinnen verrechnet werden können. Diese Veränderungen haben sowohl bei den juristischen als auch bei den natürlichen Personen zu Steuererleichterungen geführt, welche sich noch akzentuieren werden.

Zu Frage 2:

A) Natürliche Personen

Vorab ist festzuhalten, dass der Ausgleich der kalten Progression (2005 bis 2010 kumuliert rund 250 Mio. Franken) nicht als steuermindernd anzusehen ist, da damit nur die Progressionsverläufe an die aufgelaufene Teuerung angepasst wurden.

Die Ertragsverläufe wurden mittels Veränderungen der die Steuern beeinflussenden Parameter, welche aus Änderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen resultierten, simuliert. Dabei konnten nicht alle Veränderungen simuliert werden (z. B. Auswirkungen der Abzugsfähigkeit von behinderungsbedingten Kosten) und nicht alle Simulationen führten zu einer

hinreichenden Genauigkeit (z. B. Erhöhung bei den Fremdbetreuungskosten). In diesen Fällen wurde, da es sich um im Gesamtkontext gesehen kleine Beträge handelt, auf eine Schätzung zurückgegriffen.

Im Total hätte der Verzicht auf die Steuererleichterungen für die natürlichen Personen seit dem Jahr 2001 für die Stadtkasse einen mutmasslichen Mehrertrag von rund 100 Mio. Franken ergeben.

B) Juristische Personen

Bei den Ertragsverläufen der juristischen Personen wurde von folgenden Annahmen ausgegangen: Die Steuersätze bei den Kapitalgesellschaften, welche rund 80 Prozent der Steuererträge erbrachten, lagen vor der Steuergesetzrevision im Bereich des Maximalsatzes von 9 bis 10 Prozent. Durch die Reduktion auf 8 Prozent per 1. Januar 2005 erfolgte folglich eine Steuerersparnis von 12 bis 20 Prozent. Hinzu kommt die Halbierung der Kapitalsteuersätze, welche im Ergebnis eine Steuerreduktion von rund 6 Prozent zur Folge hatte. Gesamthaft erscheint daher eine Steuerreduktion bei den juristischen Personen von rund 20 Prozent als eine konservative, aber vertretbare Annahme. Bei den juristischen Personen hätte der Verzicht auf die Steuererleichterungen somit für die Jahre 2005 bis 2010 einen mutmasslichen Mehrertrag für die Stadtkasse von insgesamt rund 1,1 Mrd. Franken ergeben.

C) Grundsteuern

Der Verlauf der Handänderungssteuer konnte relativ genau simuliert werden. Der Minderertrag beläuft sich seit dem Jahr 2005 auf kumuliert rund 230 Mio. Franken. Bei der vor allem auf Änderungen in der Rechtssprechung beruhenden Reduktion der Grundstückgewinnsteuer wird ein jährlicher Minderertrag von rund 8 Mio. Franken geschätzt. Insgesamt beläuft sich der mutmassliche Mehrertrag bei den Grundsteuern damit auf rund 280 Mio. Franken. Durch die Ausweitung der Rechtssprechung wird hier in Zukunft mit weiteren Ertragsminderungen im Umfang von 7 bis 10 Mio. Franken pro Jahr zu rechnen sein.

Zu Frage 3: Zu berücksichtigen ist zunächst, dass Personen mit geringem Einkommen keiner hohen Steuerbelastung unterworfen sind. 11 Prozent der steuerpflichtigen natürlichen Personen bezahlen dabei überhaupt keine Einkommenssteuer. Aufgrund des progressiven Verlaufs der Besteuerung und der Schichtung der Einkommen führt eine Erhöhung der Abzüge ausserdem zu einer der Steuerprogression entsprechenden Entlastung. Bei den natürlichen Personen haben die Änderungen im Steuerrecht daher primär zu einer Entlastung des Mittelstandes und der besten Steuerzahlenden (v.a. durch höhere Unterstützungsabzüge und die Einführung der Teilsatzbesteuerung, aber auch durch den Wegfall der Handänderungssteuer) geführt. Familien mit Kindern profitierten zusätzlich durch höhere Kinderabzüge, eine Erhöhung der Versicherungsabzüge und allenfalls durch die Verdoppelung der Abzüge für die Kosten der Fremdbetreuung. Die angefragte Anzahl der von den Steuererleichterungen profitierenden natürlichen Personen lässt sich aufgrund der vorhandenen Daten in Bezug auf die Steuerarten nicht mit ausreichender Genauigkeit schätzen.

Der Grossteil der Steuererleichterungen bei den juristischen Personen ging in absoluten Zahlen an die grössten 200 Steuerzahlenden, da diese auch rund 80 Prozent des Steuerertrages erbrachten. Die übrigen rund 25 000 juristischen Personen profitierten, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, je nach ihrer Gewinn- und Kapitalstruktur. Dabei haben die reinen Kapitalgesellschaften ohne Gewinn relativ gesehen am stärksten profitiert, da sie eine Steuererleichterung von bis zu 50 Prozent erhielten.

Vor dem Stadtrat

der Stadtschreiber

Dr. André Kuy

Beträge in Mio. Franken Zahlen in () = potentieller Mehrertrag	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	pot. Mehrertrag kumuliert
Steuern Natürliche Personen											
Natürliche Personen laufendes Jahr	897.4	920.8	982.1	973.3	960.8	941.1	963.6	990.1	1046.9	1098.7	
Abzüge / pot. Mehrertrag					(2.0)	(2.0)	(3.0)	(18.0)	(20.0)	(27.0)	(72.0)
Natürliche Personen Vorjahre	148.9	209.4	176.8	96.8	78.0	105.8	132.0	222.4	297.5	279.8	
Abzüge / pot. Mehrertrag				(1.0)	(2.0)	(2.0)	(7.0)	(6.0)	(7.0)	(5.0)	(30.0)
Steuerausscheidung	46.6	65.7	70.6	62.9	59.9	55.0	49.1	62.7	64.0	68.8	
Pauschale Steueranrechnung	-1.7	-2.1	-2.6	-2.1	-2.1	-2.4	-2.4	-2.8	-3.1	-2.5	
Total Steuern Natürliche Personen	1091.2	1193.8	1226.9	1130.9	1096.6	1099.5	1142.3	1272.4	1405.3	1444.8	(102.0)
Steuern Juristische Personen											
Juristische Personen laufendes Jahr	716.7	677.5	668.2	679.8	619.8	794.3	816.2	705.0	699.2	564.7	
Wechsel zu Einheitstarif / pot. Mehrertrag					(155.0)	(199.0)	(204.0)	(176.0)	(175.0)	(141.0)	(1050.0)
Juristische Personen Vorjahre	208.8	262.2	85.3	25.4	94.0	100.6	258.1	-54.2	-5.7	101.4	
Wechsel zu Einheitstarif / pot. Mehrertrag							(61.0)	(22.0)	(5.0)	(24.0)	(58.0)
Steuerausscheidung	-78.3	-43.6	-87.7	-47.0	-56.4	-70.5	-95.0	-71.7	-20.3	-2.9	
Pauschale Steueranrechnung	-0.7	-0.3	-1.0	-3.6	-1.9	-4.1	-2.7	-2.9	-13.1	-5.1	
Total Steuern Juristische Personen	846.5	895.8	664.8	654.6	655.5	820.3	976.6	576.2	660.1	658.1	(1108.0)
Übrige Steuern											
Handänderungssteuer	35.5	40.0	37.2	21.6	2.8	0.9					
Abschaffung / pot. Ertrag					(39.0)	(33.0)	(34.0)	(42.0)	(42.0)	(39.0)	(229.0)
Grundstückgewinnsteuern	87.1	98.4	86.6	80.2	71.5	102.0	105.5	111.5	103.9	109.1	
Rechtssprechung / pot. Mehrertrag					(8.0)	(8.0)	(8.0)	(8.0)	(8.0)	(8.0)	(48.0)
Personalsteuern	6.7	6.7	6.7	6.7	6.7	6.8	6.8	6.9	6.9	6.9	
Quellensteuern	98.7	104.2	75.5	72.6	91.3	109.2	123.0	148.2	127.8	113.5	
Nachsteuern	4.7	4.9	7.6	8.7	6.7	6.4	12.0	5.2	13.3	13.9	
Total Übrige Steuern	232.7	254.2	213.6	189.8	179.0	225.3	247.3	271.8	251.9	243.4	(277.0)
Total Steuerertrag	2170.4	2343.8	2105.3	1975.3	1931.1	2145.1	2366.2	2120.4	2317.3	2346.3	
Total potentieller Mehrertrag	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(1.0)	(206.0)	(244.0)	(317.0)	(228.0)	(247.0)	(244.0)	(1487.0)