

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. März 2015

213.

Schriftliche Anfrage von Matthias Probst und Markus Knauss und 12 Mitunterzeichnenden betreffend Steuerliche Massnahmen beim Bund und Kanton Zürich, Auswirkungen auf das Steuersubstrat der Stadt

Am 29. Oktober 2014 reichten Gemeinderäte Matthias Probst (Grüne) und Markus Knauss (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/341, ein:

In den letzten Jahren wurden auf Bundes- und Kantonebene verschiedenste Steuern angepasst und in der Regel gesenkt. Diese Anpassungen, die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden konnten, hatten aber trotzdem Auswirkungen auch auf die Gemeindeebene. So kommt es, dass die Stadt Zürich als eine der reichsten Städte der Welt, trotz steigenden Steuereinnahmen nicht in der Lage ist, die steigenden Anforderungen einer ständig wachsenden Bevölkerung zu befriedigen, ohne mit zahlreichen Sparübungen konfrontiert zu werden. Die Städte werden von den übergeordneten Ebenen so in finanzielle Bedrängnis gebracht. Dabei sind es genau diese übergeordneten Staatsebenen, für die ein ruinöser Standort- und Steuerwettbewerb wichtiger war, als eine nachhaltige Finanzpolitik.

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

1. Welche Steuern mit Einfluss auf das Steuersubstrat der Stadt Zürich wurden im Zeitraum zwischen 1998 und 2013 durch den Bund oder den Kanton Zürich gesenkt? Gebeten wird um eine detaillierte Aufstellung, nach Jahren sowie nach den entlasteten Gruppen von Steuersubjekten?
2. Welche Steuern mit Einfluss auf das Steuersubstrat der Stadt Zürich wurden im Zeitraum zwischen 1998 und 2013 durch den Bund oder den Kanton Zürich erhöht? Gebeten wird um eine detaillierte Aufstellung, nach Jahren sowie nach den zusätzlich belasteten Gruppen von Steuersubjekten?
3. Welche Veränderungen der Steuergesetzgebung bei Bund und Kanton Zürich sind zur Zeit in Diskussion? Mit welchen finanziellen Folgewirkungen auf das Steuersubstrat der Stadt ist mit diesen Veränderungen zu rechnen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen

Im angefragten Zeitraum von 1998 bis 2013 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 Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich und des Bundesgerichts. Alle diese Änderungen des formellen und materiellen Rechts hatten und haben Auswirkungen auf die Steuererträge der Stadt Zürich.

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

Zu Fragen 1 und 2 («Welche Steuern mit Einfluss auf das Steuersubstrat der Stadt Zürich wurden im Zeitraum zwischen 1998 und 2013 durch den Bund oder den Kanton Zürich gesenkt? Gebeten wird um eine detaillierte Aufstellung, nach Jahren sowie nach den entlasteten Gruppen von Steuersubjekten?»):

(«Welche Steuern mit Einfluss auf das Steuersubstrat der Stadt Zürich wurden im Zeitraum zwischen 1998 und 2013 durch den Bund oder den Kanton Zürich erhöht? Gebeten wird eine detaillierte Aufstellung, nach Jahren sowie nach den zusätzlich belasteten Gruppen von Steuersubjekten?»):

Der Stadtrat verweist zunächst auf die dringliche schriftliche Anfrage von Jacqueline Badran und 42 Mitunterzeichnenden vom 12. Januar 2011 betreffend Höhe der jährlichen Steuereinnahmeausfälle pro Steuerart (GR Nr. 2011/10) und seine Antwort vom 9. März 2011 (STRB Nr. 257/2011).

Die Übersicht in Beilage 1 («Aufstellung zu den Änderungen der Steuerbelastung ab 1999») gibt Auskunft über die wesentlichsten Änderungen des Steuergesetzes mit Bezug auf die betroffenen Steuersubjekte und die jeweilige Steuerperiode, ab welcher die Änderungen ihre

Gültigkeit erlangten. Das Steueramt hat sodann die Auswirkungen der wichtigsten Steuergesetzänderungen auf das Steueraufkommen der Stadt Zürich untersucht. Dabei wurde eine Modellrechnung erstellt (vgl. Beilage 2, «Schätzung potentieller Steuermehrertrag pro Steuerperiode ohne Steuergesetzänderungen ab 2004»). Diese simuliert das Steueraufkommen der letzten zehn Jahre unter Weglassung der betreffenden Steuergesetzänderungen. Nicht berücksichtigt werden konnten dabei ein allfällig verändertes wirtschaftliches Verhalten der Steuerpflichtigen aufgrund der Steuergesetzänderungen und die Auswirkungen von Wanderbewegungen. Ebenfalls nicht in diese Simulation konnten die Auswirkungen des Kapitaleinlageprinzips einfließen, da die ausgeschütteten steuerfreien Dividenden nicht zu deklarieren sind und damit dem Steueramt nicht bekannt sind. Zusammenfassend ergeben sich dabei gesamthaft Mindereinnahmen von 243 Millionen Franken für die natürlichen Personen, 1650 Millionen Franken für die Juristischen Personen und 388 Millionen Franken durch Entlastungen bei den Grundsteuern.

Zu Frage 3 («Welche Veränderungen der Steuergesetzgebung bei Bund und Kanton Zürich sind zur Zeit in Diskussion? Mit welchen finanziellen Folgewirkungen auf das Steuersubstrat der Stadt ist mit diesen Veränderungen zu rechnen?»):

Die Thematik der Unternehmenssteuerreform III bildet zurzeit in der Schweiz die grösste Diskussionsplattform. Auf internationalen Druck sollen bisher gewährte Steuerprivilegien für internationale Unternehmen (Verwaltungsgesellschaften, gemischte Gesellschaften und Holdings) wegfallen. Zudem sieht die Reform einen ganzen Katalog von mehr oder minder mit der Abschaffung der Privilegien in Zusammenhang stehenden Entlastungen von natürlichen und juristischen Personen vor. Diese Reform sieht sich aber von verschiedensten Seiten massiver Kritik ausgesetzt. Ihr Ausgang und mithin auch die finanziellen Folgewirkungen auf den Steuerertrag der Stadt Zürich sind indes noch gänzlich ungewiss, so dass sich seriöse Prognosen hierzu nicht machen lassen. Eine generelle Senkung der Gewinnsteuerbelastung im Kanton Zürich auf insgesamt 15 Prozent (Bund, Kanton, Gemeinde), wie sie in die Diskussion eingebracht worden ist, hätte aber jährliche Steuerausfälle von rund 300 Millionen Franken für die Stadt Zürich zur Folge.

Daneben gibt es immer wieder kleine oder grössere Änderungsvorlagen auf Gesetzesesebene, die die Steuern betreffen. Als aktuelle Beispiele seien hier genannt:

Die Revision der Quellenbesteuerung des Erwerbseinkommens sieht vor, dass Quellenbesteuerte, die entweder in der Schweiz ansässig sind oder einen Grossteil ihrer Erwerbseinkünfte in der Schweiz erzielen, künftig ordentlich veranlagt werden können. So sollen Ungleichbehandlungen zwischen quellenbesteuerten und ordentlich besteuerten Personen beseitigt werden. Der Bundesrat hat vom Ergebnis der Vernehmlassung Kenntnis genommen und im November 2014 die Botschaft zu einer Gesetzesänderung verabschiedet. Die finanziellen Auswirkungen dieser Reform sind nur schwer auszumachen. Ein Mehraufwand für die Steuerbehörden sowie Mehrkosten durch notwendige neue Stellen sind indes voraussehbar.

Die Revision des Steuerstrafrechts sieht eine Vereinheitlichung der Steuerstraftatbestände insbesondere zwischen direkten und indirekten Steuern vor. Zudem wird ein erleichterter Zugang der Steuerbehörden zu Bankdaten sowie eine stärkere Kompetenzverlagerung im Steuerstrafverfahren auf die Seite der Steuerbehörden diskutiert. Der Bundesrat wird bis Ende 2015 eine Botschaft entwerfen. Die finanziellen Folgen sind zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar, voraussehbar sind indes ein erheblicher administrativer Mehraufwand für die Steuerverwaltung sowie Mehrkosten durch weitere notwendige Stellen.

Das eidgenössische Finanzdepartement plant, die Abzugsfähigkeit von Bussen bei juristischen Personen einheitlich festzulegen und ausserhalb der reinen Wertabschöpfung nicht mehr zuzulassen. Die Auswirkungen auf den Steuerertrag sind allerdings ungewiss, da weder die Ausgestaltung der Reform noch das Ausmass von zukünftigen Bussen bekannt sind.

Positiv zu werten ist immerhin, dass im Falle einer Busse die öffentliche Hand diese zukünftig nicht mehr indirekt mittragen muss.

Die Reform der Expatriates-Verordnung («ExpaV») sieht Änderungen im Bereich der möglichen Abzüge für Expatriates vor. Das Vernehmlassungsverfahren hierfür ist abgeschlossen, das Ergebnis der Reform bleibt abzuwarten.

Juristische Personen mit ideellen Zwecken sollen künftig von der Steuer befreit sein, sofern ihr Gewinn unter Fr. 20 000.– liegt. Eine entsprechende Botschaft wurde vom Bundesrat bereits verabschiedet. Auch diese Reform dürfte zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand bei der Steuerverwaltung führen. Die finanziellen Auswirkungen hängen aber von der konkreten Ausgestaltung des geplanten Gesetzes ab.

Schliesslich beantragt der Regierungsrat (RRB 1366/2014) dem Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes, wonach innerkantonale Geschäftsverluste zukünftig vollumfänglich mit Grundstückgewinnen verrechnet werden können. Da die Grundstückgewinnsteuer eine rein kommunale Steuer ist, hat diese Vorlage Mindererträge allein bei den Gemeinden zur Folge.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti

Aufstellung zu den Änderungen der Steuerbelastung ab 1999

Steuerperiode	Gegenstand	Steuersubjekt	Effekt
1999	Totalrevision Steuergesetz	Natürliche Personen	Nicht bestimmbar
		Juristische Personen	Nicht bestimmbar
1999	Allgemeine Neubewertung der Steuer- und Eigenmietwerte von Liegenschaften im Privatvermögen	Natürliche Personen	Belastend
2001	Erhöhung Abzüge für Berufsauslagen und 3. Säule	Natürliche Personen	Entlastend
2003	Erhöhung Abzüge für 3. Säule und Versicherungsabzüge Kinder	Natürliche Personen	Entlastend
2003	Allgemeine Neubewertung der Steuer- und Eigenmietwerte von Liegenschaften im Privatvermögen	Natürliche Personen	Belastend
2005	Wechsel zum Einheitstarif, Halbierung der Kapitalsteuer	Juristische Personen	Entlastend
2005	Erhöhung Abzüge für 3. Säule, Abzüge für behinderungsbedingte Kosten	Natürliche Personen	Entlastend
2005	Abschaffung Handänderungssteuern	Natürliche und juristische Personen	Entlastend
2005	Änderung der Rechtsprechung (Möglichkeit der Verrechnung von Geschäftsverlusten mit den Grundstücksgewinnen)	Natürliche und juristische Personen	Entlastend
2006	Abzüge für die Vermögensverwaltung, Erhöhung Abzug für Versicherungsprämien, Kinderabzug, Unterstützungsabzug und Abzug für Fremdbetreuung von Kindern, Doppelverdiener, Anpassung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife (Ausgleich der kalten Progression)	Natürliche Personen	Entlastend
2007	Erhöhung Abzüge für 3. Säule und Nebenerwerb, Mehrkosten Verpflegung, Pauschale Berufsauslagen	Natürliche Personen	Entlastend
2008	Teilsatzbesteuerung für qualifizierte Beteiligungen (Unternehmenssteuerreform II)	Natürliche Personen	Entlastend
2009	Erhöhung Abzüge für Berufsauslagen und Weiterbildungspauschale, 3. Säule	Natürliche Personen	Entlastend
2009	Allgemeine Neubewertung der Steuer- und Eigenmietwerte von Liegenschaften im Privatvermögen	Natürliche Personen	Belastend
2010	Aufhebung Dumont-Praxis bei Liegenschaftenunterhalt	Natürliche Personen	Entlastend
2010	Straflose Selbstanzeige	Natürliche und Juristische Personen	Entlastend
2010	Aufhebung der Besteuerung nach Aufwand	Natürliche Personen	nicht bestimmbar
2011	Erhöhung Abzüge für 3. Säule Steuerfreie Ausschüttungen von Reservekapital (Agio) (Unternehmenssteuerreform II)	Natürliche Personen	Entlastend
2012	Erhöhung Abzüge für Versicherungsabzüge; Kinder-/ Unterstützungs- und Fremdbetreuungsabzug, Abzug für Beiträge an Politische Parteien, Doppelverdienerabzug	Natürliche Personen	Entlastend
2012	Anpassung der Einkommens- und Vermögenssteuertarife (Ausgleich der kalten Progression)	Natürliche Personen	Entlastend
2013	Erhöhung Kinderdrittbetreuungsabzug, 3. Säule, Gewährung Kinderabzug für über 25-jährige in Erstausbildung	Natürliche Personen	Entlastend

Schätzung potentieller Steueremehrtrag pro Steuerperiode ohne Steuergesetzänderungen ab 2004

Gemeindesteuern, Beträge in Mio. Franken	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total kumuliert
Steuerfuss	122%	122%	122%	122%	119%	119%	119%	119%	119%	119%	
Steuern natürliche Personen											
Abzüge für Berufsauslagen, Versicherungen, 3. Säule, Kinder, behinderungsbedingte Kosten, qualifizierte Beteiligungen											
Total	0.60	6.00	12.20	14.50	22.40	35.50	35.20	35.90	41.60	39.20	243.10
Steuern juristische Personen											
Wechsel Einheitstarif, Halbierung Kapitalsteuer											
Total		155.00	200.00	265.00	155.00	170.00	165.00	175.00	195.00	170.00	1'650.00
Grundsteuern											
Abschaffung Handänderungssteuern											
Total		39.00	33.00	34.00	42.00	42.00	39.00	51.00	57.00	51.00	388.00
Gesamttotal	0.60	200.00	245.20	313.50	219.40	247.50	239.20	261.90	293.60	260.20	2'281.10