

Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012

4885

Beschluss des Kantonsrates über die kantonale Volksinitiative «Gegen Steuergeschenke für Superreiche; für einen starken Kanton Zürich (Bonzensteuer)»

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2012,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Gegen Steuergeschenke für Superreiche; für einen starken Kanton Zürich (Bonzensteuer)» 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 (LS 631.1) wird wie folgt geändert:

VII. Steuertarif	§ 47. ¹ Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):	
	0‰ für die ersten	Fr. 71 000
	1/2‰ für die weiteren	Fr. 213 000
	1‰ für die weiteren	Fr. 356 000
	1 1/2‰ für die weiteren	Fr. 567 000
	2‰ für die weiteren	Fr. 793 000
	4 1/2‰ für Vermögensteile über	Fr. 2 000 000

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 Vermögenssteuer (Verheiratetentarif):

0‰	für die ersten	Fr. 142 000
1/2‰	für die weiteren	Fr. 213 000
1‰	für die weiteren	Fr. 355 000
1 1/2‰	für die weiteren	Fr. 567 000
2‰	für die weiteren	Fr. 823 000
4 1/2‰	für Vermögensteile über	Fr. 2 100 000

Abs. 3 unverändert.

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die Bonzensteuer sorgt dafür, dass alle einen angemessenen Beitrag leisten!

Heute leiden Mittelstand und untere Einkommen unter den massiven Steuergeschenken an die Superreichen: Während die Abgabenlast für Superreiche immer geringer wird, steigt sie für alle anderen zunehmend an. Gleichzeitig bietet der Kanton immer weniger Leistungen an.

Die Bonzensteuer sorgt dafür, dass Reiche nicht mehr immer weniger und Arme immer mehr bezahlen müssen. Ausserdem erhält der Kanton gut 100 Millionen Franken zusätzliche Mittel.

Die Bonzensteuer schafft eine gerechtere Vermögensverteilung!

Heute besitzt 1 Prozent der Bevölkerung mehr Vermögen als die übrigen 99 Prozent. Dieses eine Prozent reisst sich immer mehr unter den Nagel, während dem grossen Rest immer weniger bleibt.

Die Bonzensteuer besteuert Vermögen über 2 Millionen Franken mit knapp 1 Prozent. Dadurch fliesst ein kleiner Teil dieser immensen Vermögen zurück zur Gesellschaft und kommt wieder allen zugute.

Die Bonzensteuer stoppt die Abbaupolitik der leeren Kassen!

Durch die regelmässigen Steuergeschenke an die Superreichen entgehen dem Kanton jährlich Einnahmen in dreistelliger Millionenhöhe. Dieses Geld fehlt an allen Ecken und Enden: in der Bildung, bei den Prämienverbilligungen und bei den Löhnen der kantonalen Angestellten.

Die Bonzensteuer stoppt den Steuergeschenke-Trend und führt dem Kanton dringend benötigte Mehreinnahmen zu. Dadurch kann der Abbaupolitik der leeren Kassen Einhalt geboten werden.

Irrtum I: Mit der Bonzensteuer kommt auch der Mittelstand unter die Räder!

«Von der Bonzensteuer sind nur die reichsten zwei Prozent der Bevölkerung betroffen. Diese Superreichen müssten einen höheren Beitrag an die Gemeinschaft leisten. Für alle Anderen ändert sich nichts. Das ist gerecht, denn breite Schultern tragen auch mehr. Alle Anderen, also der Mittelstand und die tiefen Einkommen, profitieren davon, denn ihnen kommen die Leistungen des Kantons zugute. Ein gutes Schulsystem, bezahlbare Krankenkassen und faire Löhne sind im Interesse von uns allen.» Patrick Angele, Dübendorf.

Irrtum II: Mit der Initiative wandern die Bonzen in steuergünstigere Kantone ab!

«Die Abschaffung der Pauschalbesteuerung hat gezeigt: Angemessene Steuern wirken sich positiv auf die Staatseinnahmen aus. Diejenigen Bonzen, die gehen, machen Platz für Reiche, welche bereit sind, ihre finanzielle Verantwortung wahrzunehmen. Fakt ist nämlich: Bei der Wahl eines Wohnorts spielen viele verschiedene Faktoren eine Rolle: z. B. eine hohe Lebensqualität, eine gut ausgebaute Infrastruktur oder ein breites Kulturangebot. Und darin ist der Kanton Zürich Spitzenreiter!» Mattea Meyer, Winterthur.

Irrtum III: Der Staat soll erst mal sparen, anstatt noch mehr zu verlangen!

«In den vergangenen 20 Jahren wurden die Steuern für die Bonzen im Kanton massiv gesenkt. So wurden dem Staat wichtige Mittel entzogen. Dadurch musste der Kanton immer mehr und immer grössere Einsparungen vornehmen und seine Leistungen sukzessive abbauen. Die Bonzensteuer gibt nun dem Kanton Zürich wieder mehr Mittel, um die notwendigen Leistungen erbringen zu können. Im Nutzen von allen – auch den Bonzen.» Rosmarie Joss, Dietikon.

Weisung

1. Formelles

Am 15. August 2011 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 4. März 2011 (ABI 2011, 629) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Gegen Steuergeschenke für Superreiche; für einen starken Kanton Zürich (Bonzensteuer)» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 31. Oktober 2011 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2011, 3243). Mit Beschluss vom 25. Januar 2012 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist.

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung des Vermögenssteuertarifs, der in § 47 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) geregelt ist.

§ 47 StG, unter Berücksichtigung der Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression bei der Einkommens- und Vermögenssteuer ab 1. Januar 2012 vom 22. Juni 2011 (ABI 2011, 1912), lautet:

§ 47. ¹ Die Vermögenssteuer beträgt (Grundtarif):

0‰	für die ersten	Fr. 77 000
½‰	für die weiteren	Fr. 231 000
1‰	für die weiteren	Fr. 386 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 616 000
2‰	für die weiteren	Fr. 925 000
2½‰	für die weiteren	Fr. 923 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 158 000

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 Vermögenssteuer (Verheiratetentarif):

0‰	für die ersten	Fr. 154 000
½‰	für die weiteren	Fr. 231 000
1‰	für die weiteren	Fr. 385 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 616 000
2‰	für die weiteren	Fr. 925 000

2½‰	für die weiteren	Fr. 924 000
3‰	für Vermögensteile über	Fr. 3 235 000

³ Der Tarif wird nach den Verhältnissen am Ende der Steuerperiode oder der Steuerpflicht festgelegt.

Die mit der Volksinitiative vorgeschlagene Änderung von § 47 Abs. 1 und 2 StG knüpft an die alten Progressionsstufen an, wie sie bis zum Inkrafttreten der Verordnung über den Ausgleich der kalten Progression vom 22. Juni 2011, d. h. bis Ende 2011 galten. Die ersten vier (alten) Progressionsstufen von 0, ½, 1 und 1½ Promille werden unverändert übernommen, und die (alte) Progressionsstufe von 2 Promille wird betragsmässig etwas gesenkt, um alsdann für Vermögensteile über Fr. 2 000 000 bei Alleinstehenden und über Fr. 2 100 000 bei Verheirateten einen Steuersatz von 4½ Promille vorzusehen. Dementsprechend beträgt die Vermögenssteuer gemäss der Volksinitiative (einfache Staatssteuer):

Nach dem Grundtarif:

0‰	für die ersten	Fr. 71 000
½‰	für die weiteren	Fr. 213 000
1‰	für die weiteren	Fr. 356 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 567 000
2‰	für die weiteren	Fr. 793 000
4½‰	für Vermögensteile über	Fr. 2 000 000

Nach dem Verheiratetentarif:

0‰	für die ersten	Fr. 142 000
½‰	für die weiteren	Fr. 213 000
1‰	für die weiteren	Fr. 355 000
1½‰	für die weiteren	Fr. 567 000
2‰	für die weiteren	Fr. 823 000
4½‰	für Vermögensteile über	Fr. 2 100 000

Verglichen mit dem ab der Steuerperiode 2012 geltenden Vermögenssteuertarif führt der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Tarif zunächst für Vermögen bis Fr. 2 000 000 (Grundtarif) bzw. Fr. 2 100 000 (Verheiratetentarif) zu geringfügigen Erhöhungen. Diese sind darauf zurückzuführen, dass der vorgeschlagene Tarif für Vermögensteile bis Fr. 2 000 000 bzw. Fr. 2 100 000, wie erwähnt, noch auf den bis Ende 2011 geltenden Tarif abstellt, während ab 1. Januar 2012 der teuerungsausgeglichene Tarif – gemäss der erwähnten Verordnung vom 22. Juni 2011 – angewendet wird.

Für Vermögen über Fr. 2 000 000 bei Alleinstehenden und über Fr. 2 100 000 bei Verheirateten führt jedoch der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Vermögenssteuertarif, im Vergleich zum ab der Steuerperiode 2012 geltenden Tarif, zu grossen Steuererhöhungen. In dieser Hinsicht kann auf die nachstehenden Tabellen verwiesen werden.

Vermögensbelastung (einfache Staatssteuer) für Alleinstehende (Grundtarif) nach geltendem Recht (ab Steuerperiode 2012) und gemäss Volksinitiative:

Steuerbares Vermögen	Geltender teuerungsausgeglichener Vermögenssteuertarif (ab Steuerperiode 2012) Einfache Staatssteuer		Mit der Volksinitiative vorgeschlagener Vermögenssteuertarif Einfache Staatssteuer		Erhöhung der Vermögenssteuer in %
	in Franken	in Franken	in %	in Franken	
50 000	0	0	0	0	0,0
100 000	12	0,12	15	0,15	25,0
200 000	62	0,31	65	0,32	4,8
300 000	112	0,37	123	0,41	9,8
400 000	208	0,52	223	0,56	7,2
500 000	308	0,62	323	0,65	4,9
600 000	408	0,68	423	0,70	3,7
700 000	511	0,73	553	0,79	8,2
800 000	661	0,83	703	0,88	6,4
900 000	811	0,90	853	0,95	5,2
1 000 000	961	0,96	1 003	1,00	4,4
2 000 000	2 806	1,40	2 899	1,45	3,3
3 000 000	5 188	1,73	7 399	2,47	42,6
4 000 000	8 109	2,03	11 899	2,97	46,7
5 000 000	11 109	2,22	16 399	3,28	47,6
10 000 000	26 109	2,61	38 899	3,89	49,0
20 000 000	56 109	2,81	83 899	4,19	49,5
50 000 000	146 109	2,92	218 899	4,38	49,8
100 000 000	296 109	2,96	443 899	4,44	49,9
500 000 000	1 496 109	2,99	2 243 899	4,49	50,0
1 000 000 000	2 996 109	3,00	4 493 899	4,49	50,0

Vermögensbelastung (einfache Staatssteuer) für Verheiratete
(Verheiratetentarif) nach geltendem Recht (ab Steuerperiode 2012)
und gemäss Volksinitiative:

Steuerbares Vermögen	Geltender teuerungsausgeglichener Vermögenssteuertarif (ab Steuerperiode 2012)		Mit der Volksinitiative vorgeschlagener Vermögenssteuertarif		Erhöhung der Vermögens- steuer
	Einfache Staatssteuer		Einfache Staatssteuer		
	in Franken	in ‰	in Franken	in ‰	in %
50 000	0	0	0	0	0,0
100 000	0	0	0	0	0,0
200 000	23	0,12	29	0,15	26,1
300 000	73	0,24	79	0,26	8,2
400 000	131	0,33	152	0,38	16,0
500 000	231	0,46	252	0,50	9,1
600 000	331	0,55	352	0,59	6,3
700 000	431	0,62	452	0,65	4,9
800 000	546	0,68	597	0,75	9,3
900 000	696	0,77	747	0,83	7,3
1 000 000	846	0,85	897	0,90	6,0
2 000 000	2 653	1,33	2 758	1,38	4,0
3 000 000	4 997	1,67	7 008	2,34	40,2
4 000 000	7 880	1,97	11 508	2,88	46,0
5 000 000	10 880	2,18	16 008	3,20	47,1
10 000 000	25 880	2,59	38 508	3,85	48,8
20 000 000	55 880	2,79	83 508	4,18	49,4
50 000 000	145 880	2,92	218 508	4,37	49,8
100 000 000	295 880	2,96	443 508	4,44	49,9
500 000 000	1 495 880	2,99	2 243 508	4,49	50,0
1 000 000 000	2 995 880	3,00	4 493 508	4,49	50,0

Weiter kann für die Steuerbelastungen, die sich aus dem mit der Volksinitiative vorgeschlagenen Tarif für sehr hohe Vermögen ergeben, auf die in der nachstehenden Tabelle ausgewiesenen Berechnungsbeispiele für Verheiratete hingewiesen werden:

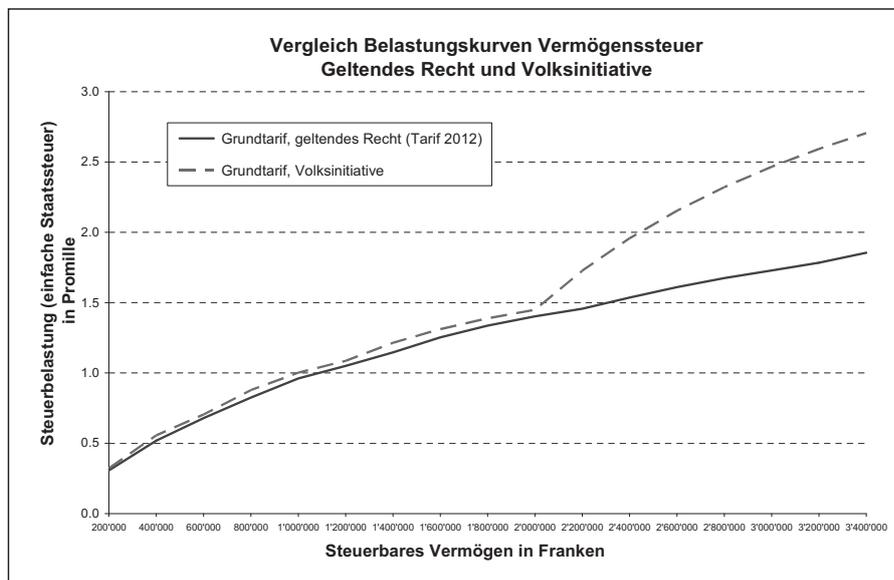
Berechnungsbeispiele für die Auswirkungen des mit Volksinitiative vorgeschlagenen Vermögenstarifs (bei Verheirateten):

Annahmen	Einkommenssteuern (Staats- und Gemeindesteuern [steuerungsausgeglichener Tarif ab 2012, Steuerfüsse für 2011, Steuerfuss Stadt Zürich, ref.] und Bundessteuer [Tarif für 2011])	Vermögenssteuer gemäss Tarif Volksinitiative (Steuerfüsse für 2011, Steuerfuss Stadt Zürich, ref.)	Steuern total (Einkommens- und Vermögenssteuern)	In Prozenten des steuerbaren Vermögens
	in Franken	in Franken	in Franken	
Steuerbares Vermögen: Fr. 2 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 40 000	2 166	6 316	8 482	0,42%
Steuerbares Vermögen: Fr. 5 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 100 000	13 181	36 658	49 839	0,99%
Steuerbares Vermögen: Fr. 20 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 400 000	124 140	191 233	315 373	1,57%
Steuerbares Vermögen: Fr. 50 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 1 000 000	379 101	500 383	861 484	1,72%
Steuerbares Vermögen: Fr. 100 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 2 000 000	791 801	1 015 633	1 807 434	1,81%
Steuerbares Vermögen: Fr. 1 000 000 000				
Steuerbarer Vermögensertrag: 2% bzw. Fr. 20 000 000	8 220 401	10 290 133	18 510 534	1,85%

Der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Vermögenssteuertarif würde schliesslich zu Staatssteuer-Einnahmen führen, die nach den Schätzungen des kantonalen Steueramtes (in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Amt des Kantons) – im Vergleich zu den Einnahmen nach dem ab 2012 geltenden Tarif – rund 38% höher lägen. Ausgehend von den für das Budget 2012 geschätzten Vermögenssteuern, entsprechen diese Mehreinnahmen einem Betrag von rund 220 Mio. Franken. Entsprechende Mehreinnahmen ergäben sich auch bei den Gemeindesteuern. In diesen vergleichsweise hohen Mehreinnahmen drückt sich die Verschärfung des mit der Volksinitiative verlangten Vermögenssteuertarifs aus.

3. Zur Rechtmässigkeit der Volksinitiative

Der mit der Volksinitiative vorgeschlagene Vermögenssteuertarif hat zur Folge, dass die Progression für Vermögen über Fr. 2 000 000 bzw. Fr. 2 100 000 – im Vergleich zum geltenden Vermögenssteuertarif – wesentlich stärker ansteigt. In dieser Hinsicht kann für den Grundtarif (Alleinstehende) auf die nachstehende Grafik hingewiesen werden:



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 neue Kantonsverfassung wurde darauf verzichtet, eine Höchstgrenze in der Verfassung vorzusehen. Damit enthält diese Bestimmung letztlich nichts, was sich nicht schon aus dem Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie er von der Bundesverfassung (Art. 127 Abs. 2 BV) und auch in Art. 125 Abs. 2 KV vorgesehen wird, ergeben würde (Michael Beusch, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 125 N 32). Art. 125 Abs. 4 «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 Ausmarchungsprozess zu entscheiden ist» (Beusch, a. a. O., Art. 125 N 33).

Weiter ergeben sich aus der Lehre oder Rechtsprechung, soweit ersichtlich, keine Anhaltspunkte, die darauf schliessen liessen, dass der vorgeschlagene Vermögenssteuertarif als solcher gegen den Grundsatz der Besteuerung nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oder auch anderweitige 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.

Andererseits kann auch nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass die Verschärfung der Steuerbelastung, die der vorgeschlagene Vermögenssteuertarif für hohe und sehr hohe Vermögen mit sich bringt, in Einzelfällen – unter bestimmten Konstellationen – zu einer sogenannten konfiskatorischen Besteuerung führen könnte, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts gegen die Eigentumsgarantie als Institutsgarantie verstossen würde. Das Bundesgericht setzt jedoch die Schranke der konfiskatorischen Besteuerung sehr hoch an. Zudem müsste eine solche Verletzung der Eigentumsgarantie im konkreten Einzelfall geltend gemacht werden.

4. Zur Würdigung der Volksinitiative

Wie die Zürcher Steuerbelastungsmonitor-Berichte, die BAK Basel jährlich im Auftrag der Finanzdirektion erstellt, so auch der aktuelle Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2011 vom Dezember 2011, belegen, werden im Kanton Zürich hohe und sehr hohe Vermögen

schon heute vergleichsweise stark belastet. Im Vergleich zu den Nachbarkantonen schneidet zwar der Kanton Zürich bei den tieferen und mittleren Vermögen noch verhältnismässig gut ab. Im unteren und mittleren Vermögensbereich haben nur die Kantone Zug und Schwyz – und ab einem Reinvermögen von etwa 2 Mio. Franken auch der Kanton Thurgau – eine tiefere Vermögenssteuer-Belastung als der Kanton Zürich. Ab einem Vermögen von etwas über 5 Mio. Franken sind jedoch alle Nachbarkantone steuerlich attraktiver. Zum Teil sind die Differenzen erheblich, wie zum Beispiel im Vergleich zum Kanton Schwyz, dessen durchschnittliche Vermögenssteuer-Belastung für ein Vermögen über 20 Mio. Franken nicht einmal mehr einen Drittel so hoch ist wie im Kanton Zürich.

Im Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2011 vom Dezember 2011 wird unter anderem festgehalten (S. 24):

«Bei der Analyse der Ergebnisse zur Vermögenssteuer ist zu beachten, dass die Steuerbelastung erst bei hohen Vermögen Beträge annimmt, die einen massgeblichen Einfluss auf die Wahl des Wohnorts haben dürften. Bei einem Vermögen von 1 Mio. Franken beträgt die Differenz der Steuerlast zwischen dem günstigsten und dem teuersten Kanton im Vergleich rund Fr. 3000. Dieser Betrag ist nicht unerheblich, dürfte jedoch für eine Wohnortwahl nicht ausschlaggebend sein. Erst bei deutlich höheren Vermögen kann davon ausgegangen werden, dass die Vermögenssteuer einen (mit) ausschlaggebenden Einfluss auf die Wahl des Wohnorts hat. In diesen Vermögensklassen steht der Kanton Zürich relativ schlecht da.»

Weiter darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass Steuerpflichtige mit sehr hohen Vermögen in der Regel auch über sehr hohe Einkommen verfügen und der Kanton Zürich diese vergleichsweise ebenfalls hoch besteuert. Gemäss dem Steuerbelastungsmonitor 2011 nimmt der Kanton Zürich im interkantonalen Belastungsvergleich bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 1 Mio. Franken nur gerade den 19. Rang ein (1. Rang = steuergünstigster Kanton); schlechter positioniert sind nur noch die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Tessin und Waadt (in alphabetischer Reihenfolge). Alle Nachbarkantone sind auch hier, zum Teil ebenfalls wesentlich, günstiger.

Mit der Annahme der Volksinitiative gehörte der Kanton Zürich nicht nur im Vergleich zu den Nachbarkantonen, sondern gesamtschweizerisch zu den Kantonen, die hohe Vermögen am stärksten belasten. Wie erwähnt, würden hohe Vermögen nur noch im Kanton Genf höher besteuert. Die Befürchtung liegt nahe, dass sich Steuerpflichtige mit hohen Einkommen und Vermögen veranlasst sehen könnten, den Kanton Zürich zu meiden. Gerade die Abschaffung der