

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Beantwortung Schriftliche Anfrage betreffend Mindereinnahmen der Stadt Winterthur, eingereicht von Gemeinderat Christian Ulrich (SP)

Am 24. Januar 2011 reichte Gemeinderat Christian Ulrich folgende Schriftliche Anfrage 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 bitte ich den Stadtrat 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? Ich bitte um eine vollständige und detailliert beschriebene Auflistung.*
- 2. Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle pro Steuerart geschätzt? Ich bitte 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? Ich bitte um eine möglichst präzise Schätzung."*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Das Recht ist im Wandel. Dies gilt besonders für den Steuerbereich, der in der politischen Diskussion allgegenwärtig ist. Davon zeugt auch die Fülle der parlamentarischen Vorstösse auf Bundes- und Kantonsebene der vergangenen Jahre.

In der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2010 wurde das Steuergesetz des Kantons Zürich mehrmals revidiert. Dabei wurden zahlreiche Gesetzesbestimmungen geändert, die in Kürze teilweise erneut einer Revision unterzogen werden. Auch Regierungsratsbeschlüsse sowie Urteile verschiedener Gerichtsinstanzen erforderten Anpassungen der gesetzlichen Bestimmungen. Zum Teil handelt es sich bei den Änderungen um formelle Bestimmungen, die keinen Einfluss auf die Steuererträge von Winterthur hatten.

Die vorliegende schriftliche Anfrage zielt darauf ab, in Erfahrung zu bringen, wie hoch die geschätzten Steuerausfälle der letzten zehn Jahre sind, die aufgrund der veränderten Gesetzesbestimmungen resultieren, und zwar aufgegliedert nach Steuerart und Jahr.

Vorab ist festzuhalten, dass die Wirkung von Steuersenkungen generell und von einzelnen Steuersenkungen im Besonderen nicht direkt messbar ist, wie dies der im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Zürich erstellte Bericht "Zürcher Steuerbelastungsmonitor 2010", Seite 3 der BAK Basel Economics AG vom Dezember 2010, der Mitte Februar 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, aufzeigt (Quelle: Finanzdirektion des Kantons Zürich; http://www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/aktuell.newsextern.-internet-de-aktuell-news-medienmitteilungen-2011-042_steuerbelastung.html):

*"Eine tiefere Steuerbelastung steigert die Attraktivität eines Standorts, was durch den Zu-
zug – oder ausbleibende Abwanderung – zu steigenden Steuererträgen gegenüber der
Ausgangslage führen kann. Auch entlastet eine tiefe Steuerbelastung die ortsansässigen
Unternehmen und führt damit zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit. Ermöglicht dies ein
stärkeres Wachstum der Unternehmen, können auch hierdurch die Steuereinnahmen wie-
derum steigen."*

Es lässt sich feststellen, dass die Bevölkerungszahl der Stadt Winterthur im fraglichen Zeit-
raum (2001-2010) von 91'243 Einwohner/innen am 31. Dezember 2000 auf 103'258 Einwoh-
ner/innen am 31. Dezember 2010 gestiegen ist (Quelle: Fachstelle Statistik und Grundlagen
der Stadt Winterthur; [http://www.stadtentwicklung.winterthur.ch/upload/file/1850-
2010_Bevölkerung.pdf](http://www.stadtentwicklung.winterthur.ch/upload/file/1850-2010_Bevölkerung.pdf)). Wie die beiliegende Übersicht über die potentiellen Mehrerträge der
Steuerjahre 2001 bis 2010 zeigt, haben sich in dieser Zeit auch die Steuererträge erhöht.
Zwischen 2001 und 2010 sind diese von rund CHF 310 Mio. (2001) auf rund CHF 384 Mio.
(2010) gestiegen. Daraus wird deutlich, dass die Steuererträge im vergangenen Jahrzehnt
überproportional zur Zahl der Einwohner/innen gestiegen sind.

Zur Beantwortung der gestellten Fragen wurde die beschriebene Dynamik der Steuererträge
ausser Acht gelassen. Es wurde jeweils ein Vergleich zwischen dem tatsächlichen Rech-
nungsergebnis eines Jahres und dem Ergebnis, wie dieses ohne gesetzliche Änderungen
ausgesehen hätte, gezogen, wobei eine Beschränkung auf die Darlegung der in finanzieller
Hinsicht bedeutendsten Änderungen erfolgte. Der Verlauf der Steuererträge der vergange-
nen zehn Jahre wurde dabei aufgrund des bestehenden Steuerregisters soweit wie möglich
simuliert. Wo Berechnungen auf Grund von zu vielen Variablen nicht möglich waren, wurde
der potentielle Mehrertrag, das heisst, die auf Gesetzesänderungen zurückzuführenden
Steuermindereinnahmen, geschätzt.

Die gestellten Fragen lassen sich wie folgt beantworten:

Zur Frage 1:

*"Welche Steuerarten, deren Einnahmen teilweise oder ausschliesslich den Gemeinden zu Gute kommen, wurden
in den letzten 10 Jahren abgeschafft oder reduziert? Ich bitte um eine vollständige und detailliert beschriebene
Auflistung?"*

Natürliche Personen (Einkommens- und Vermögenssteuer)

Zu den wesentlichen Änderungen zählt die Revision der Familienbesteuerung vom 25. April
2005, die per 1. Januar 2006 in Kraft trat. Im Rahmen dieser Revision wurde einerseits die
Teuerung auf den Progressionsstufen der Einkommens- und Vermögenssteuertarife sowie
einigen allgemeinen Abzügen ausgeglichen (Versicherungsabzug für Erwachsene, Zuwen-
dungen an politische Parteien sowie Zweiverdienerabzug). Andererseits wurden neben einer
zusätzlichen Anhebung der Nullstufe im Einkommenssteuertarif der Kinderabzug von
CHF 5'400 auf CHF 6'800 pro Kind und der Abzug für Kinderbetreuungskosten von
CHF 3'000 auf CHF 6'000 pro Kind erhöht.

Als weitere zentrale Veränderung ist die reduzierte Besteuerung von Beteiligungserträgen (sog. Teilsatzverfahren für qualifizierte Beteiligungen) zu bezeichnen, welche per 1. Januar 2008 in Kraft trat. Demnach werden ausgeschüttete Gewinne aus Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit Sitz in der Schweiz nur noch zur Hälfte des für das steuerbare Gesamteinkommen anwendbaren Steuersatzes besteuert, sofern die steuerpflichtige Person mit wenigstens zehn Prozent am Aktien-, Grund- oder Stammkapital beteiligt ist. Diese neu eingeführte Gesetzesbestimmung zielt darauf ab, die wirtschaftliche Doppelbelastung zu mildern, indem der auf den qualifizierten Beteiligungsertrag des Anteilseigners entfallende Steuerbetrag herabgesetzt wird.

Juristische Personen (Gewinn- und Kapitalsteuer)

Die massgeblichen Änderungen bei den juristischen Personen sind die Ablösung des Dreistufentarifs bei der Gewinnsteuer durch einen Einheitssteuersatz von 8 Prozent sowie die Halbierung des Kapitalsteuersatzes per 1. Januar 2005.

Grundsteuern (Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuer)

Bei den Grundsteuern schlägt die Abschaffung der Handänderungssteuer beim Verkauf von Liegenschaften per 1. Januar 2005 zu Buche.

Im Bereich der Grundstückgewinnsteuer führten vor allem Änderungen der Rechtsprechung zu Steuermindereinnahmen: Am 19. November 2004 entschied das Bundesgericht, dass Geschäftsverluste im interkantonalen Verhältnis fortan mit Grundstücksgewinnen verrechnet werden können. Am 28. April 2004 hielt das Verwaltungsgericht fest, dass die Grundstückgewinnsteuer neu als abzugsfähige Aufwendung bei Liegenschaftshändlern gilt. Mit Entscheid vom 20. Oktober des gleichen Jahres erklärte das Verwaltungsgericht bei Liegenschaftshändlern auch die Bundessteuer als abzugsfähige Aufwendung. Einige weitere Änderungen (z. B. Aufschub bei Ersatzbeschaffung im interkantonalen Verhältnis, verwaltungsgerichtliche Praxisänderung beim Kettenhandel, bundesgerichtliche Praxisänderung bei der Zusammenrechnung von Landpreis und Werklohn) führten ebenfalls zu Steuermindereinnahmen, die sowohl einzeln wie auch insgesamt betrachtet weniger erheblich sind, wie aus der Übersicht im Anhang deutlich wird.

Zur Frage 2:

"Wie hoch werden die entsprechenden jährlichen Steuer-Einnahmeausfälle pro Steuerart geschätzt? Ich bitte ebenfalls um eine Schätzung der möglichen Einnahmeausfälle im Zeitverlauf unter plausiblen Annahmen des potentiellen Verlaufs?"

Natürliche Personen

Bei den natürlichen Personen wurde der Verlauf der Steuererträge mittels Veränderung der die Steuererträge beeinflussenden Parameter soweit wie möglich simuliert. Gewisse Veränderungen konnten nicht simuliert werden wie beispielsweise der Abzug für die behinderungsbedingten Kosten, weshalb hier eine Schätzung nötig wurde. Auch beim Kinderbetreuungskostenabzug war eine Schätzung erforderlich, da dieser Abzug – neu maximal CHF 6'000 pro fremdbetreutes Kind – nicht von allen Eltern ausgeschöpft wird.

In der beiliegenden Übersicht sind die mutmasslichen jährlichen Steuermindereinnahmen aufgelistet. Der kumulierte potentielle Mehrertrag beläuft sich bei den natürlichen Personen auf insgesamt rund CHF10,7 Mio.

Juristische Personen

Bis Ende 2004 wurde die Gewinnsteuer aufgrund eines Dreistufentarifs berechnet. Die Gewinnsteuer von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften setzte sich zusammen aus einer Grundsteuer sowie je einem Zuschlag von fünf Prozent auf dem Teil des steuerbaren Gewinns, welcher vier bzw. acht Prozent der Rendite, also des in Prozenten ausgedrückten Verhältnisses des steuerbaren Gewinns zum steuerbaren Kapital, überstieg. Je höher das Eigenkapital war, desto tiefer fiel die Gewinnsteuer aus und umgekehrt. Die Abkehr vom Dreistufentarif hatte somit nicht nur Auswirkungen auf die Höhe der zukünftigen Gewinnsteuer, sondern auch auf diejenige der Kapitalsteuer, da ab 1. Januar 2005 die Notwendigkeit, aus gewinnsteuerlichen Gründen möglichst viel Eigenkapital zu halten, für juristische Personen entfiel.

Aufgrund des Systemwechsels bei der Gewinnsteuer per 1. Januar 2005 ist eine Simulation des Verlaufs der Gewinn- und Kapitalsteuererträge, die sich ohne Steuersenkungen ergeben hätten, nicht möglich. Betrachtet man die beiliegende Übersicht, so fällt auf, dass sich bei der Entwicklung der Steuererträge seit 2003 ein nahezu ungebrochener Aufwärtstrend zeigt. Einzig im 2006 gab es einen erheblichen Einbruch, was auf Veränderungen in den Steuererträgen von einzelnen juristischen Personen zurück zu führen ist. Unter Berücksichtigung des Verlaufs der effektiven Steuererträge wurde die Annahme getroffen, dass die Steuermindereinnahmen jährlich im Durchschnitt 10 Prozent für die Gewinn- und 10 Prozent für die Kapitalsteuer ausmachten.

Der mutmasslich erzielbare kumulierte Mehrertrag beträgt gemäss der beiliegenden Zusammenstellung insgesamt rund CHF 78,7 Mio.

Grundsteuern

Die Steuererträge, die ohne Abschaffung der Handänderungssteuer mutmasslich resultiert hätten, wurden in Abhängigkeit von der Grundstückgewinnsteuer errechnet und betragen kumuliert schätzungsweise CHF 41,4 Mio.

Bei der Grundstückgewinnsteuer wurde der potentielle Mehrertrag geschätzt. Kumuliert macht dieser CHF 11,9 Mio. aus.

Zur Frage 3:

"Wie viele Kapitalgesellschaften und wie viele natürliche Personen haben je Steuerart von den Entlastungen effektiv profitiert, wie viele nicht? Ich bitte um eine möglichst präzise Schätzung?"

Natürliche Personen

Die Zahl der steuerpflichtigen Personen, die keine Einkommenssteuern bezahlten, ist in der Zeit vom 1. Januar 2001 bis 31. Dezember 2009 von 14,85 Prozent im Jahr 2001 auf 16,91 Prozent im Jahr 2009 gestiegen. Das Steuerjahr 2010 ist noch nicht definitiv eingeschätzt, weshalb hierzu keine Aussage möglich ist. Die Veränderungen pro Jahr sind marginal, weshalb sich der Einfluss der Revision der Familienbesteuerung auf die Anzahl steuerpflichtige Personen, die keine Einkommenssteuern bezahlen mussten, nicht abschätzen lässt.

Allgemein kann gesagt werden, dass folgende Gruppen von steuerpflichtigen Personen durch die Änderung von gesetzlichen Bestimmungen eine Entlastung erfuhren:

- Familien mit Kindern: Diese profitierten von einer Erhöhung des Kinderabzugs von CHF 5'400 auf CHF 6'800 pro Kind sowie einer Verdoppelung des Kinderbetreuungskostenabzugs von CHF 3'000 auf CHF 6'000 pro Kind.
- Behinderte Personen: Diese können die behinderungsbedingten Kosten neu vollumfänglich von der Einkommenssteuer absetzen.
- Steuerpflichtige Personen, die mit mindestens zehn Prozent am Aktien-, Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft beteiligt sind.

Das Einkommen der in Winterthur wohnhaften Einwohner/innen unterliegt einer breiten Streuung. Aus diesem Grund kann nicht gesagt werden, dass steuerpflichtige Personen in bestimmten Einkommensbereichen von den steuerlichen Entlastungen, die jeweils mit den besonderen Verhältnissen und weniger mit der Einkommenshöhe in Zusammenhang standen, am meisten profitiert hätten.

Juristische Personen

Bei den juristischen Personen erfuhren die hundert finanzkräftigsten Steuerzahlenden in quantitativer Hinsicht die grösste steuerliche Entlastung, da sie durchschnittlich etwa 88 Prozent der Steuererträge erbrachten. Die übrigen rund 2'500 juristischen Personen profitierten ebenfalls, wenn auch in einem deutlich geringeren Umfang.

Grundsteuern

Bei der Grundstückgewinnsteuer profitierten schätzungsweise 167 natürliche Personen und 39 Kapitalgesellschaften von den Entlastungen, während 478 natürlichen Personen und 75 Kapitalgesellschaften keine steuerliche Erleichterung zu Gute kam.

Hinsichtlich der Handänderungssteuer erfuhren alle natürlichen Personen (645) und alle Kapitalgesellschaften (114) eine steuerliche Entlastung.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:

- Schätzung potentieller Steuerertrag pro Rechnungsjahr 2001 - 2010

Steueramt der Stadt Winterthur

Schätzung potentieller Steuerertrag pro Rechnungsjahr 2001 bis 2010

Beiträge in Tausend Franken	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	potentieller Mehrertrag 2001-2010 kumuliert	Total Steuern 2001-2010 kumuliert
Steuern Natürlicher Personen												
Natürliche Personen laufendes Jahr inkl. Personalsteuer	202'867	205'224	204'160	201'981	213'542	207'666	214'270	223'066	235'185	242'478		2'150'439
Abzüge und privilegiertes Einkommen / potentieller Mehrertrag						1'329	1'552	2'169	3'284	1'956	10'290	
Natürlicher Personen Vorjahre	18'388	24'218	16'662	6'219	12'393	13'302	10'683	28'213	28'542	28'606		187'226
Abzüge und privilegiertes Einkommen / potentieller Mehrertrag							52	64	126	239	481	
Steuerausscheidung	1'754	3'359	3'441	3'026	2'389	4'063	5'688	4'848	4'618	5'035		38'221
Pauschale Steueranrechnung	-315	-300	-284	-263	-164	-257	-333	-327	-264	-233		-2'740
Total Steuern Natürliche Personen	222'694	232'501	223'979	210'963	228'160	224'774	230'308	255'800	268'081	275'886	10'771	2'383'917
Steuern Juristische Personen												
Juristische Personen laufendes Jahr	49'461	37'249	36'386	40'662	38'609	38'942	48'202	45'415	55'832	65'009		455'767
Wechsel zu Einheitstarif, Halbierung Kapitalsteuer / potentieller Mehrertrag					9'652	9'736	12'051	11'354	13'958	16'252	73'002	
Juristische Personen Vorjahre	3'667	-15'201	7'317	2'426	18'088	6'676	12'526	3'686	3'771	8'295		51'251
Wechsel zu Einheitstarif, Halbierung Kapitalsteuer / potentieller Mehrertrag						668	1'879	737	754	1'659	5'697	
Steuerausscheidung	2'299	-6'736	3'942	8'272	5'370	-876	4'248	14'105	3'403	161		34'188
Pauschale Steueranrechnung	-136	-43	-2'515	-24	-1'679	-111	-1	-8	-161	-5		-4'683
Total Juristische Personen	55'291	15'269	45'130	51'336	60'388	44'631	64'975	63'198	62'845	73'460	78'699	536'523
Übrige Steuern												
Handänderungssteuern	7'560	6'863	6'589	5'270	285	375	1	-1	0	0		26'942
Abschaffung Handänderungssteuern / potentieller Ertrag					5'000	9'300	7'000	5'900	7'300	6'900	41'400	
Grundstücksgewinnsteuern	13'884	23'044	18'267	18'440	13'657	24'734	18'647	15'551	19'320	18'475		184'019
Rechtssprechung / potentieller Mehrertrag	400	700	500	1'300	1'100	2'100	1'500	1'300	1'500	1'500	11'900	
Quellensteuern	10'049	10'469	9'766	9'482	9'541	10'838	12'648	12'487	14'712	15'468		115'460
Nachsteuern	755	312	365	283	615	156	1'444	198	777	965		5'870
Total übrige Steuern	32'248	40'688	34'987	33'475	24'098	36'103	32'740	28'235	34'809	34'908	53'300	332'291
Total Steuerertrag	310'233	288'458	304'096	295'774	312'646	305'508	328'023	347'233	365'735	384'254		3'241'960
Total potentieller Mehrertrag	400	700	500	1'300	15'752	23'132	24'033	21'524	26'922	28'506	142'770	