

Sitzung vom 15. Mai 2002

771. Anfrage (Abhängigkeit von Steuersenkungen und Mehreinnahmen / Ausfall von Steuereinnahmen durch Abwanderung guter Steuerzahler)

Kantonsrat Bruno Dobler, Lufingen, hat am 25. März 2002 folgende Anfrage eingereicht:

Im Kanton Zürich stehen Steuersenkungen bevor. Gewisse Kantone haben über längere Zeitperioden laufend Steuern gesenkt, ohne dass dies zu Einnahmenausfällen geführt hat – im Gegenteil. Es stellt sich die Frage, in welchem Zusammenhang eine Reduktion des Steuersatzes mit den effektiven Steuereinnahmen steht.

Aus diesem Grund stelle ich folgende Fragen:

1. In welcher Grössenordnung müssen Steuern gesenkt werden, um Abwanderungen guter Steuerzahler zu stoppen?
2. In welcher Grössenordnung müssen Steuern gesenkt werden, um Steuerzahler mit überdurchschnittlichem Vermögen und hohem Einkommen dazu zu bewegen, einen Umzug in unseren Kanton vorzunehmen?
3. Wie haben sich in den Kantonen Zug und Schwyz während der letzten sechs Jahre die Steuersenkungen auf die Steuereinnahmen ausgewirkt? Und in welchem Umfang haben sich dort die Einnahmen von den 10% betragsmässig besten Steuerzahlenden im Verlauf dieser Zeit erhöht?
4. Wie viel so genannt gute Steuerzahler (10% der Steuerzahlenden – juristische und natürliche –, welche die höchsten Steuern im Kanton bezahlen) hat der Kanton Zürich in den letzten sechs Jahren an die Kantone Schwyz und Zug verloren? Wie viel beträgt der Total-Steuerausfall für unseren Kanton, bezogen auf das Jahr 2001, wenn die gleichen Werte zur Bemessung beigezogen werden, die zum Zeitpunkt des Kantonswechsels eben dieser Steuerpflichtigen Gültigkeit hatten?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Bruno Dobler, Lufingen, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat in der Vorlage 3892 vom 12. September 2001, in der er eine Änderung des Steuergesetzes im Bereich der Besteuerung der natürlichen Personen beantragte, auch zur folgenden Motion (KR-Nr. 36/1997) Stellung genommen:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, welche die Voraussetzungen für die Erhaltung von guten Steuerzahlern sowie den Anreiz für den Zuzug neuer Steuerzahler verbessern.

- In einem ersten Schritt ist die Definition «guter Steuerzahler» festzulegen.
- In einem zweiten Schritt sind die Steuermehrerträge sowie Steuerzufälle im Jahre 1997 auf Grund des Zu- und Wegzuges guter Steuerzahler festzuhalten. Dabei sind die qualitativen und die quantitativen Gründe der Zu- und Wegzüge zu ermitteln.
- In einem dritten Schritt sind Massnahmen zu definieren, um die Zuzüge zu erhöhen und die Wegzüge zu verringern.»

In der Stellungnahme des Regierungsrates zu dieser Motion wird darauf hingewiesen, dass das kantonale Steueramt ausser Stande ist, tiefer greifende Untersuchungen über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs auf die verschiedenen Kategorien von Steuerpflichtigen durchzuführen. Zum einen ist es aus praktischen, aber auch aus (insbesondere datenschutz-)rechtlichen Gründen nicht möglich, sämtliche Zu- und Wegzüge von Steuerpflichtigen ab einem bestimmten Einkommen und Vermögen während eines Zeitraums im gesamten Kanton näher aufzubereiten. Andererseits ist es für die Steuerbehörden ebenso unmöglich, die tatsächlichen Hintergründe all dieser Zu- und Wegzüge auf umfassende Art und Weise aufzudecken. Das Problem liegt unter anderem darin, inwieweit aus einzelnen bekannten Fällen auf allgemeine

Folgerungen für den ganzen Kanton geschlossen werden kann, die sich auch statistisch eindeutig erhärten lassen.

Weiter ist der Stellungnahme des Regierungsrates zur erwähnten Motion zu entnehmen, dass diese Ausgangslage die Finanzdirektion bewogen hat, bei Dr. Lars P. Feld, Universität St. Gallen, und Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Bruno S. Frey, Universität Zürich, ein Gutachten über die Auswirkungen des interkantonalen Steuerwettbewerbs auf den Kanton Zürich in Auftrag zu geben. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden – auf der Grundlage der Statistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die direkte Bundessteuer in den Perioden 1981/82 bis 1993/94 (neuere Statistiken standen zum damaligen Zeitpunkt nicht zur Verfügung) – entsprechende ökonomische Berechnungen angestellt.

Das von Dr. Feld und Prof. Frey erstellte Gutachten datiert vom 29. Dezember 2000. In der Zusammenfassung dieses Gutachtens wird unter anderem zum Ergebnis der ökonomischen Analyse festgehalten (siehe auch Vorlage 3892, Separatdruck S. 14):

«Die Anzahl der Steuerpflichtigen mit mittleren und höheren Einkommen wird durch die Höhe der Steuerbelastung negativ beeinflusst. Höhere kantonale Staatsausgaben ziehen Personen mit tiefem Einkommen an, während höhere Einkommensbezieher eher abgeschreckt werden. Die Bürger und Bürgerinnen verspüren jedoch eine Bindung an ihren Wohnort, was die Wanderung einschränkt.»

Auch nach Vorliegen des Gutachtens von Dr. Feld und Prof. Frey ist es nicht möglich, die Auswirkungen einer (bestimmten) Steuerreduktion auf den Anteil der «guten Steuerzahler», d.h. der Steuerpflichtigen mit überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen, näher zu quantifizieren. Ebenso wenig lässt sich die Höhe der Steuerreduktion genau festlegen, damit die Abwanderung solcher Steuerpflichtigen gestoppt – und im Gegenteil die Zahl dieser Steuerpflichtigen erhöht werden kann.

Es fehlen auch statistische Grundlagen, die eine Aussage zulassen, wie viele Steuerpflichtige mit überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen in die Kantone Schwyz und Zug umgezogen sind. Dementsprechend kann auch der darauf zurückführende Steuerausfall im Kanton Zürich nicht beziffert werden. Gleiches gilt für den Bereich der juristischen Personen.

Was die Entwicklung in den Kantonen Zug und Schwyz anbelangt, so kann darauf hingewiesen werden, dass in beiden Kantonen die Steuergesetze per 1. Januar 2001 revidiert wurden. Im Kanton Zug wurden die Tarife gesenkt und die Abzüge erhöht. Nach Auskunft der Steuerverwaltung des Kantons Zug können über die effektiven Auswirkungen dieser Änderungen noch keine Aussagen gemacht werden. Andererseits steht fest, dass der kantonale Steuerfuss bis in die Achtzigerjahre gesenkt wurde, die Ausfälle jedoch durch Mehrerträge infolge Zuzugs von neuen Steuerpflichtigen kompensiert werden konnten. Der Kanton Zug profitierte davon, dass er als erster Kanton namhafte Steuerreduktionen vornahm. Der Kanton Schwyz senkte den kantonalen Steuerfuss in den Jahren 1997 bis 2002 von 160 auf 110 Prozent; zudem wurden in der Steuergesetzrevision per 1. Januar 2001 ebenfalls die Tarife gesenkt und die Abzüge erhöht. Gleichzeitig überstiegen jedoch die Rechnungsergebnisse für die Jahre 1998 bis 2001 die Budgetprognosen bei weitem; auch hier konnten die Mindereinnahmen durch Mehrerträge kompensiert werden.

Genau zahlenmässige Aussagen über die Auswirkungen des Steuerwettbewerbs – insbesondere im Verhältnis des Kantons Zürich zu den Kantonen Zug und Schwyz – sind zwar schwierig. Tendenzielle Aussagen sind aber sehr wohl möglich. Es kann vorab auf die erwähnten Entwicklungen in den Kantonen Zug und Schwyz hingewiesen werden. Auch das Gutachten von Dr. Feld und Prof. Frey lässt denn die Richtung klar erkennen, dass aus Gründen des Steuerwettbewerbs im Kanton Zürich vor allem «die höheren Einkommen» zu entlasten sind. Bei einem hohen Anteil der Steuerpflichtigen mit einem solchen Einkommen führt dies indirekt auch zu einer Entlastung der «unteren Einkommen». Nach neuesten Erhebungen erbringen im Kanton Zürich jene 2,7 Prozent der Steuerpflichtigen, welche die höchsten Einkommen versteuern, rund 40 Prozent der Steuerleistungen.

Der Regierungsrat hat daher in der Vorlage 3892 beantragt, im Einkommenssteuertarif der natürlichen Personen die oberste Progressionsstufe von 13 Prozent zu streichen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi