

*Korrigierte Fassung!*

**Parlamentarische Initiative von Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und Franz Cahannes, Zürich betreffend Standesinitiative zur materiellen Steuerharmonisierung**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission,

*beschliesst:*

I. In Anwendung von Art. 35 Kantonsverfassung reicht der Kanton bei der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft gemäss Art. 93 Bundesverfassung folgende Standesinitiative für die formelle und materielle Harmonisierung der direkten Steuern ein:

Art. 42 <sup>quinquies</sup>, Absatz 2 und 3 heissen neu:

Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Steuertarife, Steuersätze, Steuerfreibeträge, Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie über Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht ihre Einhaltung.

***Minderheitsantrag Bruno Zuppiger, Hans Egloff, Willy Haderer, Ernst Jud (in Vertretung von Thomas Isler), Germain Mittaz***

*Auf die Einreichung einer Standesinitiative zur materiellen Steuerharmonisierung durch den Kanton wird verzichtet.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Anton Schaller, Zürich (Präsident); Dr. Lukas Briner, Uster; Dr. Robert Chanson, Zürich; Max F. Clerici, Horgen; Hans Egloff, Aesch b. Birmensdorf; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Willy Haderer, Unterengstringen; Thomas Isler, Rüslikon; Emy Lalli, Zürich; Germain Mittaz, Dietikon; Peter Reinhard, Kloten; Hansruedi Schmid, Richterswil; Ingrid Schmid, Zürich; Peter Stirnemann, Zürich; Bruno Zuppiger, Hinwil Sekretärin: Marianne Heusi

## **Begründung**

Kantone mit geringen Aufwendungen für Infrastruktur zeichnen sich oft durch eine tiefe Steuerbelastung aus, wenn sie durch ihre geographisch günstige Lage von den Leistungen der Nachbarkantone profitieren können (Bildung, Forschung, Verkehr). Sie ziehen zunehmend gutsituierte Personen und florierende Unternehmen an. In der Folge können sie die Steuerbelastung für die einzelnen Steuerpflichtigen weiter reduzieren. Auf der anderen Seite verringert sich durch den Wegzug einkommens- und kapitalkräftiger Steuerpflichtiger das Steuerpotential gerade in den Kantonen, welche oft zentralörtliche Leistungen für die ganze Wirtschaftsregion erbringen. In diesen Kantonen muss die Steuerbelastung zwangsläufig erhöht werden, wenn nicht ein Leistungsabbau in Kauf genommen wird. Damit werden sie noch unattraktiver für steuerkräftige Personen und Firmen. Weitere Steuerpflichtige verlegen ihr Domizil in die steuerergünstigeren Kantone, profitieren aber von den Infrastrukturleistungen der anderen. Der wachsenden Disparität der Steuerbelastung unter den einzelnen Kantonen darf nicht weiter zugesehen werden, weil sie zunehmend ungerecht ist und zu Spannungen innerhalb unseres Landes führen kann. Die Initiative möchte dem Auseinanderdriften der Steuerbelastung in den Kantonen Einhalt gebieten. Die Kantone der Schweiz können es sich angesichts der Globalisierung der Märkte nicht leisten, sich gegenseitig durch Steuerdumping zu schaden. Die Initiative schafft die Voraussetzung für mehr Steuersolidarität.

### **1. Arbeit der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates**

#### *Erster Teil der Kommissionsarbeit*

Die Kommission tagte am 11. Dezember 1997 das erste Mal. Darauf erstattete sie dem Regierungsrat folgenden Bericht:

Die Kommission hat die Parlamentarische Initiative an ihrer Sitzung vom 11. Dezember 1997 beraten und mit 7 : 6 Stimmen beschlossen, nicht darauf einzutreten. In den Beratungen kam zwar zum Ausdruck, dass im Bereich des Finanzausgleichs zwischen den Kantonen Handlungsbedarf besteht. Die bürgerlichen Parteien (FDP, SVP und CVP) sehen in der materiellen Steuerharmonisierung über eine Standesinitiative aus dem Kanton Zürich aber nicht das geeignete Mittel, um die unterschiedlichen Lasten in den Kantonen auszugleichen. Anders die SP, die EVP, die Grünen und der Landesring; sie sehen darin ein wirksames und notwendiges Mittel, um die für die gesamte Schweiz schädliche Steuerkonkurrenz unter den Kantonen zu beseitigen.

#### *Stellungnahme des Regierungsrates*

Der Regierungsrat erstattete darauf am 3. Juni 1998 folgenden Bericht:

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 17. Dezember 1997 und nehmen dazu, gestützt auf § 28 Kantonsratsgesetz, wie folgt Stellung:

1. Gemäss Ihrem Bericht hat die Kommission des Kantonsrats zur Beratung der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 49/1997 formal beschlossen, es sei «nicht darauf einzutreten». § 27 Kantonsratsgesetz sieht jedoch vor, dass die Kommission den Entwurf in Beratung zieht, dass sie Änderungen beantragen, einen Gegenvorschlag entwerfen oder dem Rat die Ablehnung der Parlamentarischen Initiative beantragen kann. Von daher hat die Kommission auf die vorlie-

gende Parlamentarische Initiative einzutreten und dem Kantonsrat entsprechend Antrag zu stellen.

Aus den nachfolgenden Gründen beantragen wir, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 49/1997 sei abzulehnen.

2. Mit dieser Initiative wird verlangt, dass der Kanton Zürich der Bundesversammlung eine Standesinitiative für eine Änderung von Art. 42<sup>quinquies</sup> Bundesverfassung einreichen soll. Diese Standesinitiative soll in der Form eines ausformulierten Änderungsvorschlags erfolgen; dafür wird der folgende Wortlaut vorgeschlagen:

«Art. 42<sup>quinquies</sup>, Absatz 2 und 3 (recte 1 und 2) heissen neu:

Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Steuertarife, Steuersätze, Steuerfreibeträge, Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie über Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht ihre Einhaltung.»

Art. 42<sup>quinquies</sup> Bundesverfassung in der geltenden Fassung lautet demgegenüber wie folgt:

«<sup>1</sup>Der Bund sorgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden.

<sup>2</sup>Zu diesem Zweck erlässt er auf dem Wege der Bundesgesetzgebung Grundsätze für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht und überwacht ihre Einhaltung. Sache der Kantone bleibt insbesondere die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge.

<sup>3</sup>Bei der Grundsatzgesetzgebung für die direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie bei der Gesetzgebung über die direkte Bundessteuer hat der Bund auf die Bestrebungen der Kantone zur Steuerharmonisierung Rücksicht zu nehmen. Den Kantonen ist eine angemessene Frist für die Anpassung ihres Steuerrechts einzuräumen.

<sup>4</sup>Die Kantone wirken bei der Vorbereitung der Bundesgesetze mit.»

3. Aus dem Vergleich des Änderungsvorschlags mit Art. 42<sup>quinquies</sup> BV in der geltenden Fassung ist an sich zu schliessen, dass nur eine Änderung von Absatz 2 der Verfassungsbestimmung vorgeschlagen wird, denn Absatz 2 (recte Absatz 1) Änderungsvorschlag stimmt mit Absatz 1 der geltenden Verfassungsbestimmung wörtlich überein.

Gemäss Absatz 3 (recte Absatz 2) Änderungsvorschlag wären auf dem Wege der Bundesgesetzgebung auch Grundsätze zu erlassen «für die Gesetzgebung der Kantone und Gemeinden über ... Erbschafts- und Schenkungssteuer». Die Erbschafts- und Schenkungssteuern werden jedoch allgemein nicht den direkten, sondern - als Rechtsverkehrssteuern - den indirekten Steuern zugerechnet. Insoweit ergibt sich ein Widerspruch zu Absatz 1 von Art. 42<sup>quinquies</sup> BV,

da dieser ausdrücklich nur auf die «direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden» Bezug nimmt. Soweit auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern in die Harmonisierung miteinzubeziehen wären, müssten diese daher schon in Absatz 1 von Art. 42<sup>quinquies</sup> BV erwähnt werden.

Von den Erbschafts- und Schenkungssteuern abgesehen, wäre es gemäss Absatz 3 (recte Absatz 2) Änderungsvorschlag Sache des Bundes, Grundsätze zu erlassen, wie bisher über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern sowie über Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht, neu aber auch über Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge. Danach beschränkte sich die Steuerharmonisierung - mit Bezug auf das Steuerrecht der Kantone und Gemeinden - nach wie vor darauf, dass der Bund nur Grundsätze oder Richtlinien, nicht jedoch ein in allen Kantonen einheitliches Steuerrecht zu erlassen hätte. Es gäbe mithin auch inskünftig entsprechende Grundsatzbestimmungen des Bundes, die den Kantonen einen mehr oder weniger grossen Spielraum zugestehen würden, nicht anders, als dies heute über das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes geschieht. Wird jedoch, wie mit der Parlamentarischen Initiative, verlangt, dass der Bund auch im Bereiche der Steuertarife Grundsätze oder gar selber solche Tarife festlege, so setzte dies ein einheitliches Steuerrecht voraus; in allen Kantonen wäre mindestens von einem identischen Steuerobjekt für die Einkommens- und Vermögenssteuern bzw. die Gewinn- und Kapitalsteuern auszugehen. Solange jedoch nach wie vor keine einheitlichen, abschliessenden Vorschriften darüber bestehen, wie das Steuerobjekt zu bestimmen ist, wäre es sachwidrig, wenn der Bund auch über die Tarifierung der kantonalen Steuern legiferieren würde. Bundesrechtliche Tarifvorschriften müssten an ein einheitliches Steuerobjekt anknüpfen. Solche Vorschriften sind aber schon aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen, wie im folgenden zu zeigen ist.

4. Bei der heutigen Lösung gemäss Art. 42<sup>quinquies</sup> BV und gemäss Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes ist gemeinhin von einer sogenannten «formellen» Steuerharmonisierung die Rede. Wie durch die Verfassungsbestimmung vorgegeben, beschränkt sich dieselbe auf verbindliche Grundsätze oder Richtlinien über Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht, an die sich die kantonalen Steuergesetze zu halten haben. Die einzelnen Bestimmungen des Harmonisierungsgesetzes des Bundes sind enger oder offener gefasst; je nach dem haben die Kantone in den einzelnen Bereichen mehr oder weniger Gestaltungsmöglichkeiten. In Art. 42<sup>quinquies</sup> Absatz 2 letzter Satz BV wird im übrigen ausdrücklich erwähnt, dass die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone bleibt.

Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 49/1997 möchte auch eine «materielle» Steuerharmonisierung erreichen. Aus der Begründung zur Initiative ist zu schliessen, dass damit eine mehr oder weniger gleiche Steuerbelastung in der Schweiz gemeint ist. Eine so weit gehende Harmonisierung ist jedoch schon aus staatspolitischen Überlegungen abzulehnen, da sie mit einem nachhaltigen Verlust an kantonaler Souveränität verbunden wäre. Wesentlicher Ausdruck der «Unabhängigkeit» der Kantone ist gerade deren Autonomie im Bereiche der Finanzen, was insbesondere auch die Tarifautonomie bei den Steuern mitumfasst. Den unterschiedlichen Steuer- und Aufgabenlasten soll im Rahmen des neuen Finanzausgleichs vermehrt Rechnung getragen werden.

5. Wenn daher auch inskünftig an der Tarifautonomie der Kantone unbedingt festzuhalten ist, kann andererseits nicht ausgeschlossen werden, dass später einmal die Grundsatz- oder Richtliniengesetzgebung, wie sie durch Art. 42<sup>quinquies</sup> BV vorgegeben ist, auch für die kantonalen Steu-

ern zu einem einheitlichen schweizerischen Steuerrecht, jedoch mit unterschiedlichen Tarifen, erweitert wird. Ebenso mag später prüfenswert sein, ob auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern in die Steuerharmonisierung miteinzubeziehen seien.

Vordringliches Ziel muss heute aber bleiben, dass alle Kantone das geltende Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes bis Ende des Jahres 2000 fristgemäss umsetzen. Erst wenn erste Erfahrungen mit den so harmonisierten kantonalen Steuergesetzen vorliegen, könnte gegebenenfalls eine Änderung des bestehenden Konzepts - in Richtung auf eine noch stärkere Vereinheitlichung, jedoch unter Beibehaltung der kantonalen Tarifautonomie - ins Auge gefasst werden. Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass es ein ausserordentlich schwieriger Prozess war, bis die heutige Lösung zustande gekommen ist; allein der Zeitraum von der Annahme von Art. 42<sup>quinquies</sup> BV durch Volk und Stände bis zur Verabschiedung des Steuerharmonisierungsgesetzes im Dezember 1990 umfasste über dreizehn Jahre.

6. Aus all diesen Gründen ist die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 49/1997 abzulehnen.

#### *Zweiter Teil der Kommissionsarbeit*

Am 4. November 1998 fand die zweite Kommissionssitzung statt. Wegen Staus auf den Strassen fehlten dabei drei freisinnige Kommissionsmitglieder. In dieser Zusammensetzung verzichtete die Kommission darauf, die materielle Diskussion aufzunehmen, weil alle Anwesenden annehmen mussten, dass jede Arbeit an der Parlamentarischen Initiative oder an einem Gegenvorschlag abgebrochen würde, sobald die Kommission vollzählig wäre. Bereits in der ersten Sitzung hatten die Freisinnigen die Parlamentarische Initiative abgelehnt. Die Kommission kam daher überein, sofort über den Antrag an den Kantonsrat abzustimmen. Die Abstimmung ergab, dass eine Mehrheit der anwesenden Kommissionsmitglieder die Annahme der Parlamentarischen Initiative beantragt. Die übrigen stellen einen Minderheitsantrag auf Ablehnung.

Die Kommission dankt dem Regierungsrat für den aufschlussreichen Bericht zur Parlamentarische Initiative Julia Gerber Rüegg und Franz Cahannes betreffend Standesinitiative zur materiellen Steuerharmonisierung.

Zürich, den 4. November 1998

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Anton Schaller

Die Sekretärin:

Marianne Heusi