

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 291/1996

Sitzung vom 27. November 1996

3352. Anfrage (Abwanderung in steuergünstigere Kantone)

Kantonsrat Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, hat am 30. September 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Ich ersuche den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wird die steuerlich bedingte Abwanderung von guten Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern sowie von Firmen in steuergünstigere Kantone statistisch erfasst? Oder ist dies geplant? Falls bereits Zahlen vorliegen, bitte ich den Regierungsrat, einige bekanntzugeben, die es ermöglichen, Bedeutung und Entwicklung des Problems besser zu beurteilen.
2. Ist der Regierungsrat bereit, gemeinsam mit andern betroffenen Kantonen und mit dem Bund zu prüfen,
 - ob es in einem Bundesstaat Lauterkeitsgrenzen für den Steuerwettbewerb unter den Kantonen gibt
 - und ob Korrekturmassnahmen durch Finanzausgleich oder teilweise materielle Steuerharmonisierung nötig sind?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Ulrich E. Gut, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

1. Es bestehen keine Statistiken, in denen die Abwanderung in steuergünstigere Kantone besonders erfasst würde. Das Erstellen solcher Statistiken wäre mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Letztlich müssten alle Fälle, in denen die Steuerpflicht durch Wegzug aus dem Kanton beendet wird, besonders untersucht werden; in jenen Fällen, in denen ein Wegzug in einen steuergünstigeren Kanton festgestellt würde, wäre die Untersuchung mit einer Befragung nach den Motiven des Wegzugs zu verbinden.

Verschiedene Fälle, von denen teilweise auch in der Presse berichtet wurde, lassen jedoch darauf schliessen, dass in den letzten Jahren nicht wenige Privatpersonen mit hohem Einkommen und Unternehmen mit hohen Gewinnen aus dem Kanton wegzogen oder sich hier erst gar nicht niederliessen, um statt dessen vor allem in den steuergünstigen Nachbarkantonen Zug oder Schwyz ansässig zu werden. Standorte in diesen Kantonen haben zudem den nicht zu übersehenden Vorteil, dass sie dank ihrer unmittelbaren Nähe zum Kanton Zürich von dessen zentralörtlichen Leistungen profitieren (Finanz- und Wirtschaftszentrum, internationaler Verkehrsknotenpunkt mit dem Flughafen, bedeutende wissenschaftliche und kulturelle Einrichtungen usw.).

Was die natürlichen Personen anbelangt, so kann im weiteren den Statistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur direkten Bundessteuer entnommen werden, dass der Anteil der hohen Einkommensklassen am Bundessteueraufkommen in den erwähnten Kantonen Zug und Schwyz im Vergleich zum Kanton Zürich und zur Schweiz insgesamt unverhältnismässig angestiegen ist. Für den entsprechenden Anteil der Steuerpflichtigen mit einem (Bundessteuer-)Reineinkommen ab einer Million Franken ergibt sich folgendes Bild (Anteil des Steueraufkommens dieser Steuerpflichtigen am gesamten Steueraufkommen):

Veranlagungsperiode 1973/1974		Veranlagungsperiode Zunahme 1991/1992	
ZG	9,20%	25,11%	172,93%
SZ	6,10%	14,90%	144,26%
ZH	8,84%	9,38%	6,11%
CH	7,02%	7,80%	11,11%

Daraus ergibt sich mit aller Deutlichkeit, dass die Zunahme des Anteils der Steuerpflichtigen mit einem (Bundessteuer-)Reineinkommen ab einer Million Franken am gesamten Steueraufkommen in den Kantonen Zug und Schwyz sehr viel grösser ist als im Kanton Zürich; die Zunahme im Kanton Zürich liegt sogar unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die Zunahme in den Kantonen Zug und Schwyz hängt damit zusammen, dass sich in der Einkommensklasse ab einer Million Franken (Bundessteuer-)Reineinkommen auch die Zahl der Steuerpflichtigen sehr viel stärker erhöht hat. Das wiederum lässt den Schluss zu, dass die Kantone Zug und Schwyz in dieser Einkommensklasse eine übermässige Zunahme von Neuzuzügen verzeichnen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, dass diese Neuzuzüge wesentlich auf die überdurchschnittlich günstige kantonale (und kommunale) Steuerbelastung zurückzuführen sind und dass ein nicht unwesentlicher Teil davon zu Lasten des Kantons Zürich geht.

Ebenfalls aufgrund der Statistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung lässt sich mit Bezug auf die juristischen Personen feststellen, dass im Kanton Schwyz die direkte Bundessteuer der juristischen Personen pro Kopf der Bevölkerung in der Veranlagungsperiode 1989/90 gegenüber 1981/82 um 245,85 Prozent zugenommen hat; demgegenüber betrug die entsprechende Zunahme im Kanton Zürich nur rund die Hälfte, nämlich 120,58 Prozent. Dieser überdurchschnittliche Anstieg im Kanton Schwyz belegt hinlänglich, dass in den achtziger Jahren die Attraktivität dieses Kantons auch als Domizil für juristische Personen stark zugenommen hat. Auch hier kann nicht in Zweifel gezogen werden, dass sich dies wiederum wesentlich mit der günstigen kantonalen Steuerbelastung erklären lässt. Im Kanton Zug hat zwar die direkte Bundessteuer der juristischen Personen pro Kopf der Bevölkerung zwischen 1981/82 und 1989/90 nur gerade 19,74 Prozent zugenommen; im Kanton Zug muss jedoch in Rechnung gestellt werden, dass der Anteil der juristischen Personen am gesamten Bundessteueraufkommen schon in der Veranlagungsperiode 1981/82 über 81 Prozent ausgemacht hat. Abklärungen des kantonalen Steueramtes haben für 1995 ergeben, dass bei über einem Viertel aller Wegzüge von juristischen Personen aus dem Kanton Zürich Sitzverlegungen in den Kanton Zug erfolgt waren (86 von insgesamt 332 Wegzügen). Über die Zuzüge von juristischen Personen in den Kanton Zürich bestehen keine steuerstatistischen Unterlagen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Kanton Zürich zu den Nachbarkantonen Zug und Schwyz in einem schwierigen Konkurrenzverhältnis steht, das sich besonders auf natürliche oder juristische Personen auswirkt, die über eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verfügen.

2. Sowohl in der Bundesverfassung (Art. 42^{quinquies} Abs. 2 Satz 2 BV) als auch im Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 1 Abs. 3 Satz 2 StHG) wird ausdrücklich festgehalten, dass die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge alleinige Sache der Kantone ist. Diese Tarifhoheit ist Ausdruck der kantonalen Finanzautonomie und damit der kantonalen Souveränität. Eingriffe in die kantonale Tarifhoheit führen zu einer Beeinträchtigung der kantonalen Souveränität und sind daher grundsätzlich abzulehnen.

Eine andere Frage ist, ob und in welchem Ausmass beim interkantonalen Finanzausgleich auch darauf Rücksicht zu nehmen ist, wie weit die Kantone das potentielle kantonale Steuerstrat ausschöpfen. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen erfolgt mittels Abstufung der Transfers nach dem Finanzkraftindex. Bei der Bemessung der Finanzkraft wird gemäss Art. 2 des Bundesgesetzes über den Finanzausgleich unter den Kantonen auch auf die Steuerkraft und ihre Ausschöpfung durch die Kantone abgestellt. Das Konzept eines neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen sieht einen vom Lastenausgleich unabhängigen Ressourcenausgleich vor, der primär die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kantone abbauen soll. Als Bemessungsgrundlage soll allein auf das Ertragspotential der berücksichtigten Steuern abgestellt werden. Kantone mit einem hohen Ertragspotential müssten unabhängig von der Ausschöpfung ihres Steuerstrates ähnlich dem kantonalen Steuerkraftausgleich Finanzausgleichsbeiträge den finanzschwächeren Kantonen leisten. Ein anderer methodischer Ansatz wäre, ihren Anteil an der direkten Bundessteuer entsprechend zu reduzieren. In diesem Zusammenhang sollen aus zürcherischer Sicht die Verzerrungen bei der Finanzkraft eliminiert werden, die hauptsächlich aus den ungerechtfertigt hohen Einnahmeanteilen an der direkten Bundessteuer entstehen.

Eine materielle Steuerharmonisierung liegt wegen der positiven beschränkenden Wirkungen des Steuerwettbewerbs auf die Staatsfinanzen und die Staatstätigkeit nicht im Interesse des Kantons Zürich und der Schweiz insgesamt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass

der Kanton Zürich im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen bei den unteren und mittleren Einkommen eine niedrigere Steuerbelastung aufweist. Im übrigen ist zu bedenken, dass der Steuerwettbewerb unter den Zürcher Gemeinden eine ähnliche Problematik zeigt. Die Entwicklung des Bundesfinanzausgleichs wird vom Kanton kritisch verfolgt, um entsprechend der langjährigen Praxis einzelner anderer Kantone die eigenen Interessen verstärkt in den Entscheidungsprozessen wahrzunehmen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi