

Vorüberlegungen zu einer Steuerstrategie des Kantons Zürich*

1 Einleitung

[1] Der Kanton Zürich ist umgeben von einer Reihe kleinerer Kantone, die zum Teil seit Jahren eine aktive Niedrigsteuerepolitik betreiben, welche zumindest teilweise auch auf Kosten des Kantons Zürich geht. Besonderes Aufsehen hat in diesem Zusammenhang die Verlegung der BZ Bank vom Kanton Zürich in den Kanton Schwyz im Jahr 1997 erregt, womit dem Kanton Zürich auf einen Schlag ein Steueraufkommen von 30 bis 40 Millionen Fr. entgangen ist.¹⁾ Nun hat der Kanton Zürich, wie unten noch zu zeigen sein wird, selbst relativ niedrige Steuern. Ob die Beibehaltung des Status quo jedoch auf Dauer ausreicht oder ob der Kanton Zürich nicht aktiv auf die Politik seiner Nachbarkantone reagieren muss, ist zumindest eine offene Frage. Dies ist insbesondere auch deshalb der Fall, weil grössere Kantone wie der Kanton Aargau heute ebenfalls ihre Steuern senken. Es macht daher Sinn zu überlegen, welche Handlungsoptionen dem Kanton Zürich in dieser Situation offen stehen.

[2] Grundsätzlich gibt es drei Ansatzpunkte für eine Steuerstrategie des Kantons Zürich:

- (i) Zum einen kann man versuchen, den Kanton für natürliche Personen attraktiver zu machen. Dafür sind aus steuerlicher Perspektive in erster Linie die Steuern auf Einkommen und Vermögen relevant. Dabei ist abzuklären, ob man eine allgemeine Steuersenkung durchführt oder ob man für bestimmte Personen- bzw. Einkommensgruppen besonders attraktiv werden möchte.

*) Stellungnahme zuhanden der Steuerverwaltung des Kantons Zürich. Überarbeitete Fassung, 12. September 2007.

1. Siehe: Umzug der BZ Bank nach Wilen: Hohe Steuerverluste für Stadt und Kanton Zürich, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 264 vom 13. November 1997, S. 53.

- (ii) Zweitens kann man versuchen, für Unternehmen attraktiver zu werden, um zusätzliche Unternehmen anzuziehen bzw. die Abwanderung von Unternehmen zu verhindern. Hierfür kann man die Unternehmenssteuern, insbesondere die Ertragssteuer (Körperschaftsteuer), reduzieren, um insgesamt attraktiver zu werden. Man kann aber auch gezielt vorgehen, indem man z.B. neu angesiedelte Unternehmen für bis zu 10 Jahre von der Ertragssteuer befreit.
- (iii) Der Kanton Zürich kann auch versuchen, sein (grosses) Gewicht in der Eidgenossenschaft einzusetzen, um Änderungen der vom Bunde beschlossenen Rahmenbedingungen herbeizuführen, insbesondere des Steuerharmonisierungsgesetzes. Hier könnte man sich z.B. vorstellen, dass er Anstrengungen unternimmt, dass die gerade erwähnten Steuerbefreiungen zumindest dann abgeschafft werden, wenn es um die Verlagerung von Firmen von einem Kanton in einen anderen geht.

[3] Bevor man sich jedoch über Handlungsmöglichkeiten Gedanken macht, sollte der heutige Zustand erhoben werden: Welches sind die Stärken und welches die Schwächen des Kantons Zürich im Steuerwettbewerb. Dabei kann man sich nicht auf die nationale Dimension beschränken, da Zürich auch im internationalen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen steht. Hierzu ist es erforderlich, die Steuerbelastungen international vergleichbar zu machen.

[4] Wenn man solche Kennzahlen zur Verfügung hat, ist immer noch deren Interpretation offen. Dies geschieht typischerweise vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen. Daher stellt sich die Frage, welche Folgerungen sich aus der Theorie des Steuerwettbewerbs für die Situation des Kantons Zürich ziehen lassen, wobei zum einen zu sehen ist, dass der Kanton Zürich innerhalb der Schweiz ein ‚grosser‘ Akteur ist, der mit kleinen Kantonen im Wettbewerb steht, während andererseits die Schweiz als kleines Land grossen Ländern gegenüber steht. Es interessieren daher insbesondere jene theoretischen Ansätze, die von asymmetrischen Situationen ausgehen. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass Zürich als Agglomeration Standortvorteile hat, die auch steuerlich von Bedeutung sind.

[5] Bei all dem ist immer zu berücksichtigen, dass das Erheben von Steuern kein Selbstzweck ist; sie dienen ausschliesslich dazu, dem Kanton die Erledigung der ihm von seinen Bürgerinnen und Bürgern übertragenen Aufgaben zu ermöglichen. Jene werden mit ihren Steuern umso bereitwilliger dazu beitragen, je besser diese Aufgaben

erfüllt werden und – auch das ist wichtig – je stärker sie sich von der öffentlichen Verwaltung (einschliesslich der Steuerverwaltung) als Partner wahrgenommen sehen.²⁾

[6] Im Folgenden werden wir zunächst die Situation kleiner und grosser Kantone im Steuerwettbewerb (*Abschnitt 2*) sowie Agglomerationsaspekte (*Abschnitt 3*) diskutieren, bevor auf die heutige Situation des Kantons Zürich näher eingegangen wird (*Abschnitt 4*). Darauf aufbauend werden im 5. *Abschnitt* Reformoptionen diskutiert, die im Wesentlichen Veränderungen der Steuersätze betreffen. Im 6. *Abschnitt* werden Reformen der Steuerbemessungsgrundlage diskutiert, wobei berücksichtigt werden muss, dass die hier diskutierten Massnahmen zumeist eine Novellierung des Steuerharmonisierungsgesetzes erfordern und daher in der Kompetenz des Bundesgesetzgebers liegen. Die Arbeit schliesst mit einer Zusammenfassung, in welcher die wichtigsten Handlungsoptionen aufgelistet werden (*Abschnitt 7*).

2 Die Situation ‚kleiner‘ und ‚grosser‘ Kantone im Steuerwettbewerb

[7] Welche Auswirkungen eine Steuersatzreduktion hat, hängt davon ab, wo man sich auf der in *Abbildung 1* dargestellten ‚Laffer-Kurve‘ für die Einkommenssteuer befindet. Bei dieser Steuer ist das Aufkommen sowohl bei einem Durchschnittssteuersatz von Null als auch bei einem Durchschnittssteuersatz von 100 Prozent trivialerweise gleich Null: Bei einem Steuersatz von Null werden überhaupt keine Steuern erhoben, während bei einem Steuersatz von 100 Prozent, d.h. bei einer vollständigen Konfiskation des erarbeiteten Einkommens, wohl niemand mehr bereit wäre, offiziell zu arbeiten. Beim durchschnittlichen Steuersatz t^* wird dagegen das Steueraufkommen langfristig maximiert. Links von t^* bewirkt eine Erhöhung des Steuersatzes eine Erhöhung des Steueraufkommens, wenn auch langfristig nicht so stark wie kurzfristig. Eine Erhöhung des Steuersatzes über t^* hinaus kann zwar kurzfristig zu einem weiteren Anstieg des Steueraufkommens führen, langfristig aber werden sich die Steuerpflichtigen an die neue Situation anpassen und versuchen, der Belastung mehr und mehr auszuweichen, was zu einem Sinken des Steuerertrags führt. Umgekehrt führt rechts von t^* eine Senkung des Steuersatzes zwar kurzfristig zu einer Verringerung, langfristig aber zu einer Erhöhung des Steueraufkommens.³⁾

[8] Ob man sich bei einem gegebenen Steuersatz rechts oder links von t^* befindet, hängt wesentlich von der Grösse des Gemeinwesens im Verhältnis zu jenen Gemein-

2. Siehe hierzu L.P. FELD und B.S. FREY (2001).

3. Solche Laffer-Kurven gibt es selbstverständlich nicht nur für die Einkommens-, sondern auch für alle anderen Steuern. Siehe hierzu B.S. FREY und G. KIRCHGÄSSNER (2002, S. 220f.).

wesen ab, mit denen man sich im Steuerwettbewerb befindet. Der Kanton Zürich steht in diesem Wettbewerb insbesondere mit seinen Nachbarkantonen Zug und Schwyz, die seit Jahren eine Tiefsteuerstrategie verfolgen, wobei Zug eine insgesamt niedrige Steuerbelastung ausweist, während es im Kanton Schwyz insbesondere drei Gemeinden am Zürichsee sind, Wollerau, Freienbach und Feusisberg, die besonders niedrige Steuersätze ausweisen.⁴⁾ Sie befanden sich offensichtlich rechts von t^* und konnten durch die Steuersatzreduktion ihr Steueraufkommen erhöhen. Es gelang ihnen u.a., potente Steuerzahler aus dem Kanton Zürich anzulocken, womit diesem wertvolles Steuersubstrat verloren ging. Damit stellt sich die Frage, inwieweit der Kanton Zürich hier nachziehen soll. Prima facie könnte man ja davon ausgehen, dass eine Steuerstrategie, die für die Kantone Zug und Schwyz vorteilhaft ist, auch für Zürich sinnvoll ist.

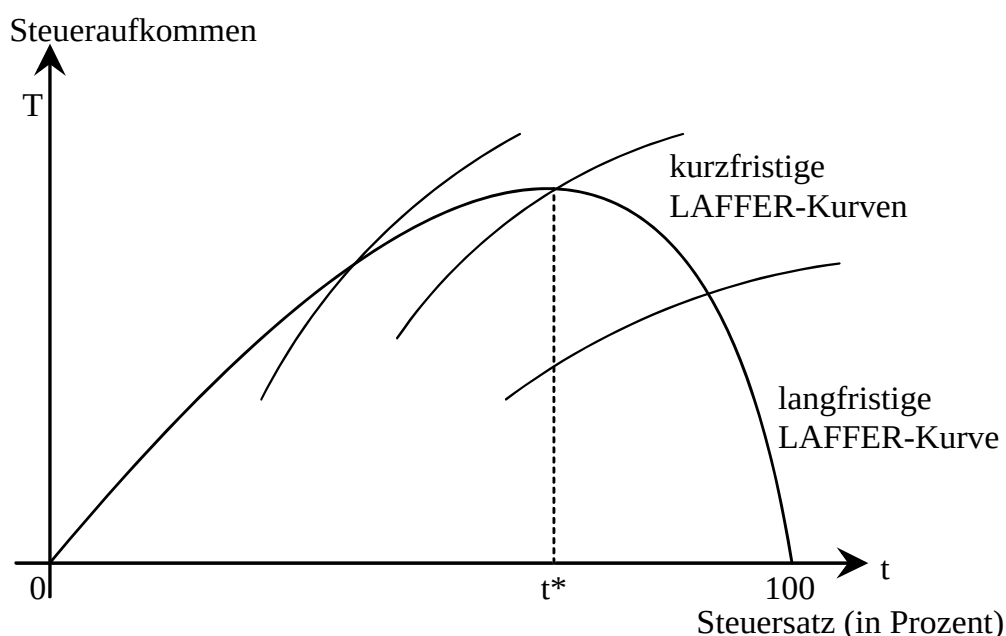


Abbildung 1: Beziehung zwischen Steuersatz und Steueraufkommen (Laffer-Kurve)

[9] Betrachtet man die theoretische Literatur, so führt die Einführung von Steuerwettbewerb in den entsprechenden Modellen in aller Regel dazu, dass die Steuern in

4. Während die gesamte Steuerbelastung im Kanton Schwyz nach wie vor deutlich höher ist als im Kanton Zug, ist nicht nur die Belastung von steuerbarem Einkommen von 1'000'000 Fr. in den drei erwähnten Gemeinden deutlich geringer als in allen Gemeinden des Kantons Zug (und in fast allen anderen Gemeinden des Kantons Schwyz höher als in allen Gemeinden des Kantons Zug), sondern die Standardabweichungen der Steuerbelastung dieser Einkommensgruppe ist auch im Kanton Schwyz mit 2.13 fast viermal so hoch wie im Kanton Zug mit 0.55. (Die Daten beziehen sich auf einen Verheirateten Alleinverdiener mit zwei Kindern; sie sind jedoch für die anderen Steuerpflichtigen mit gleich hohem steuerbarem Einkommen nicht wesentlich anders. Quelle der zugrunde liegenden Daten: Eidgenössische Steuerverwaltung (2006a, S. 33); *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006*, S. 414.)

den betroffenen Gemeinwesen gleichmässig sinken. Die dabei verwendeten Modelle gehen jedoch üblicherweise von symmetrischen Situationen aus, d.h. die betrachteten Gebietskörperschaften sind im Prinzip gleich gross und verfügen in der Ausgangssituation über die gleiche Ausstattung an Produktionsfaktoren. Unterschiede ergeben sich im Wesentlichen durch Unterschiede in den Präferenzen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger, die sich dann so sortieren, dass ihren Interessen optimal gedient wird. In der Realität ergeben sich die mit dem fiskalischen Wettbewerb verbundenen Probleme jedoch weniger durch Präferenzunterschiede als vielmehr durch Disparitäten, seien diese nun durch unterschiedliche historische Bedingungen, wie z.B. in Deutschland, durch unterschiedliche Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, wie z.B. in Kanada, oder, was wohl politisch am relevantesten und insbesondere in der Schweiz von Bedeutung ist, durch die Grösse bedingt. Wie S. BUCHOVETSKY (1991) und J.D. WILSON (1991) gezeigt haben, kann sich eine kleine Gebietskörperschaft durch niedrigere Steuersätze im Steuerwettbewerb einen Vorteil gegenüber grösseren Gebietskörperschaften verschaffen.⁵⁾ Ausgehend von einer Situation des allgemeinen Optimums, in welcher einheitliche Steuersätze gelten, kann ein kleiner Kanton (wie z.B. Zug) sich dadurch besser stellen, dass er die Steuersätze etwas senkt und damit zusätzliches Steuersubstrat anzieht. Würden die grossen Kantone (wie Zürich) voll nachziehen, hätte niemand etwas gewonnen; alle hätten wiederum die gleichen Steuersätze, aber geringere Einnahmen. Tatsächlich werden die grossen Kantone jedoch nicht voll nachziehen, sondern ihre Steuersätze weniger stark reduzieren als der kleine Kanton. Mit einer Steuersenkung verliert nämlich ein grosser Kanton relativ viel an Steueraufkommen durch die geringeren Steuersätze, kann aber im Verhältnis zur Zahl der im Kanton bereits ansässigen Unternehmen nur wenige zusätzliche Unternehmen anziehen. Er befindet sich daher auf der Laffer-Kurve (bei gleichem Steuersatz) eher links von t^* als ein kleiner Kanton. Dieser verliert nur wenig Steueraufkommen, kann aber relativ viele zusätzliche Unternehmen anziehen. Im neuen Gleichgewicht haben daher zwar grosse wie kleine Kantone niedrigere Steuersätze als im Ausgangsgleichgewicht; die Steuersätze sind jetzt aber unterschiedlich. Und während der kleine Kanton sich insgesamt besser stellt als zuvor, verliert der grosse Kanton, wobei diese Verluste so gross sind, dass sie durch die Gewinne des kleinen Kantons nicht kompensiert werden können. Somit ist es für kleine Kantone sinnvoll, niedrigere Steuersätze zu haben als grosse Kantone. Dieses Argument gilt grundsätzlich für alle Steuern, die Instrumente im interkantonalen Steuerwettbewerb sind, in besonderem Masse aber für die Unternehmens- bzw. die Ertragssteuern.

5. Siehe hierzu auch A. HAUFLER (2001, S. 74ff.).

[10] Für den Kanton Zürich ergibt sich daraus, dass es kaum sinnvoll ist, seine Steuern auf das Niveau seiner schärfsten Konkurrenten, der Kantone Zug und Schwyz, abzusenken. Zwar führt deren Druck dazu, dass die Steuern im Kanton Zürich vermutlich niedriger sind, als sie sonst wären. Tatsächlich sind, wie noch zu zeigen sein wird, vor allem die Steuern für natürliche Personen im Kanton Zürich recht niedrig. Auch der Index der gesamten Steuerbelastung liegt mit einem Wert von 91.3 deutlich unter dem schweizerischen Durchschnitt; lediglich die Kantone Aargau, Nidwalden, Schwyz und Zug weisen niedrigere Werte aus.⁶⁾ Würde der Kanton Zürich z.B. die Steuerbelastung auf das Niveau des Kantons Zug absenken, dann müsste er zunächst auf 43 Prozent seiner Steuereinnahmen und damit auf etwa 20 Prozent seiner gesamten Einnahmen verzichten. Dies ist mehr, als er insgesamt für soziale Wohlfahrt ausgibt bzw. ungefähr siebenzig Prozent davon, was er insgesamt für Bildung ausgibt. Dabei sind die Ausgaben des Kantons Zürich nicht besonders hoch; sowohl die Kantonsausgaben als auch die Ausgaben des Kantons und der Gemeinden sind pro Kopf der Bevölkerung zwar höher als in den Kantonen Schwyz und Aargau, aber geringer als im Kanton Zug.⁷⁾

[11] Selbstverständlich würde diese Lücke im Zeitablauf etwas geringer werden, da dies für Personen, die im Kanton Zug leben, aber in Zürich arbeiten, einen Anreiz gäbe, in den Kanton Zürich zu ziehen, um damit näher an ihrem Arbeitsplatz zu sein und Kosten des Pendelns einzusparen. Es ist jedoch illusorisch anzunehmen, dass diese Lücke auch nur annähernd vollständig geschlossen werden könnte. Was der Kanton Obwalden mit 33'000 Einwohnern oder der Kanton Appenzell Ausserrhoden mit 53'000 Einwohnern versuchen kann, auch wenn selbst dort der Erfolg zweifelhaft ist, wäre für den Kanton Zürich mit 1.26 Millionen Einwohnern unsinnig.

[12] Dazu kommt, dass eine Situation mit gleich hohen Steuern in den Kantonen Zürich und Zug nicht stabil wäre. Eine Angleichung der Steuern des Kantons Zürich an jene des Kantons Zug würde letzteren veranlassen, seine Steuern weiter zu senken. Er würde – gegeben die neue Situation des Kantons Zürich – wieder ein Gleichgewicht anstreben, und das würde wieder implizieren, dass die Steuern im Kanton Zürich höher sind als im Kanton Zug. Damit hätte der Kanton Zürich Steuersubstrat verloren, ohne im Wettbewerb mit den Niedrigsteuernkantonen wirklich Boden gutgemacht zu haben.

6. Siehe *Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006*, S. 414. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2004. Inzwischen dürfte auch der Kanton Obwalden eine niedrigere Steuerbelastung ausweisen.

7. Siehe hierzu die *Abbildungen A25a und A25b* im Anhang. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (ed.), *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004*, Bern 2006, S. 71, S. 129.

[13] Dies bedeutet andererseits nicht, dass der Kanton Zürich auf Veränderungen in der Steuerbelastung seiner Nachbarkantone nicht reagieren sollte. Allerdings dürfte für ihn z.B. das Verhalten des Kantons Aargau in diesem Zusammenhang bedeutsamer sein. Dieser ist mit 656'000 Einwohnern immerhin fast halb so gross wie der Kanton Zürich, und er will ebenfalls seine Steuern senken, auch wenn seine Strategie im Vergleich zu den Strategien der Kantone Schwyz und Zug sehr viel gemässiger ist.⁸⁾

[14] In jüngster Zeit haben sich weitere kleine Kantone in diesen Prozess eingeschaltet. Dies war zunächst Schaffhausen, welches im Jahr 2004 als erster Kanton einen regressiven Einkommensteuertarif eingeführt hat, danach Obwalden, welches im Jahr 2005 nachgezogen hat, schliesslich die beiden Appenzell, die im Jahr 2006 die Steuerbelastung ihrer Bürgerinnen und Bürger deutlich reduziert haben, wobei der Plan des Kantons Appenzell Ausserrhoden, der neben degressiven Einkommens- auch degressive Ertragssteuern vorsah, vom Bundesgericht wegen der Verletzung der Einheit der Materie als verfassungswidrig verworfen wurde.⁹⁾ Die neue Vorlage in diesem Kanton verzichtet auf die Einführung degressiver Steuern, strebt aber die insgesamt geringste Unternehmenssteuerbelastung in der Schweiz an. Da das Bundesgericht inzwischen die regressiven Einkommensteuertarife als verfassungswidrig eingestuft hat, werden diese sowohl in Schaffhausen als auch in Obwalden aufgehoben werden, was aber nicht notwendigerweise zu deutlich höheren Steuerbelastungen für sehr hohe Einkommen führen muss. So hat Obwalden z.B. beschlossen, seine Steuern weiter zu senken und eine Flat-Tax einzuführen,¹⁰⁾ und Schaffhausen will diesem Beispiel folgen.¹¹⁾

[15] Das Vorgehen dieser Kantone dürfte den Kanton Zürich jedoch allenfalls am Rande berühren.¹²⁾ Zum einen sind die Steuern dort für relevante Gruppen nach wie vor nicht geringer als im Kanton Zürich, vor allem aber nicht tiefer als in den Kantonen Schwyz und Zug. Wer bisher keinen Anreiz hatte, vom Kanton Zürich in den Nachbarkanton Zug zu wechseln, wird kaum einen Anreiz verspüren, jetzt nach Tro-

8. Siehe F. VUICHARD und J. WEGELIN, Jetzt klingelts in den Kassen der Kantone, *CASH* vom 24. August 2006, S. 11.

9. Die Frage, ob degressive Steuern mit der Bundesverfassung vereinbar sind oder dem dort festgehaltenen Leistungsfähigkeitsprinzip widersprechen, war nicht Gegenstand des Verfahrens, weshalb sich das Bundesgericht damals dazu (noch) nicht geäussert hat.

10. Siehe hierzu: Obwalden führt Flat-Rate-Tax ein, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 131 vom 9. Juni 2007, S. 18.

11. Siehe hierzu: Auch Schaffhausen schafft Steuerdegression ab, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 181 vom 8. August 2007, S. 13.

12. Dies gilt freilich nicht für Steuererleichterungen unter dem Bonny-Beschluss in Gebieten des Kantons Schaffhausen, die an den Kanton Zürich grenzen. Sie stellen für den Kanton Zürich tatsächlich ein Problem dar.

gen, Appenzell oder Sarnen zu ziehen. Die Attraktivität der Kantone Zug und Schwyz liegt darin, dass sie niedrige Steuern mit der Nähe zur Agglomeration Zürich mit ihren guten Verkehrsanbindungen und ihrem ausgezeichneten kulturellen Angebot verbinden. Dies aber gilt weder für die beiden Appenzell, noch für den Kanton Obwalden. Selbstverständlich dürfte sich dadurch der Wettbewerb zwischen den Kleinkantonen um eine begrenzte Zahl von Beziehern hoher Einkommen intensivieren, für die freilich der Kanton Zürich kaum mehr als Wohnsitz in Frage kommen dürfte. Ein verstärkter Wettbewerb zwischen den kleinen Kantonen um eine begrenzte Anzahl von Beziehern hoher Einkommen könnte sogar dazu führen, dass diese Kantone ihre Steuern längerfristig wieder anheben (bzw. in Zukunft weniger als unter anderen Umständen absenken), da die Zahl derer, die sie mit einer solchen Strategie gewinnen können, umso geringer ist, je mehr Kantone sich an diesem Spiel beteiligen.¹³⁾

3 Agglomerationsaspekte

[16] Die Grösse eines Kantons ist freilich nicht die einzige Ursache für Asymmetrien im Steuerwettbewerb. Agglomerationsvorteile spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.¹⁴⁾ Unternehmen haben Vorteile, wenn sie sich mit anderen Unternehmen in einer Region zusammenfinden, die sich in höheren Renditen niederschlagen. Dies führt einerseits zu Agglomerationen und andererseits zu peripheren (Rand-)Regionen. Die so entstehenden ‚Agglomerationsrenten‘ können vom Staat abgeschöpft werden, weshalb Agglomerationen typischerweise höhere Steuersätze aufweisen als periphere Regionen. Umgekehrt aber können letztere dadurch für die Ansiedlung von Unternehmen besonders attraktiv werden, dass sie niedrigere Steuersätze haben. Dies kann sogar ihre einzige Möglichkeit sein, mit den Agglomerationen in Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen zu treten.

[17] Der Raum Zürich stellt die wichtigste Agglomeration in der Schweiz dar und ist von daher für Unternehmen auch besonders attraktiv. Dazu kommt ein urbanes, kulturelles Umfeld, welches für Personen mit hohem Einkommen attraktiv ist. Dies gilt für viele auch dann, wenn sie keine Landessprache, sondern nur Englisch reden. Ein solches Umfeld bieten zu können, ist aber für international operierende Unternehmen wichtig, wenn sie entsprechend hoch qualifizierte Kader an sich binden wollen. All

13. Im Wettbewerb zwischen kleinen Kantonen sind die Steuern nicht tiefer als im Wettbewerb zwischen grossen Kantonen; der zusätzliche Effekt ergibt sich nicht durch die absolute Grösse der Kantone, sondern durch die Grössenunterschiede.

14. Siehe hierzu bzw. zum Ansatz der Neuen Wirtschaftsgeographie, in welchem dies thematisiert wird, P. KRUGMAN (1991, 1991a).

dies führt dazu, dass der Kanton Zürich sich höhere Steuer leisten kann als die umliegenden Kantone, wobei diese höheren Steuern auch erforderlich sind, um die mit der Agglomeration verbundenen Lasten zu tragen.

[18] Die Möglichkeit höherer Steuern ergibt sich insbesondere für den Unternehmensbereich. Bei den Steuern auf persönliche Einkommen und Vermögen wird sie dadurch eingeschränkt, dass, wie bereits erwähnt wurde, die Kantone Zug und insbesondere Schwyz von den Agglomerationsvorteilen profitieren. Da sie sich andererseits kaum an den dabei entstehenden Lasten beteiligen müssen,¹⁵⁾ können sie niedrigere Steuern mit Agglomerationsvorteilen verbinden, was sie für Bezieher hoher Einkommen als Wohnsitz besonders attraktiv macht.¹⁶⁾

4 Die heutige Situation des Kantons Zürich

[19] Nach diesen theoretischen Überlegungen soll jetzt zunächst aufgezeigt werden, wie sich die Situationen des Kantons Zürich im nationalen und internationalen Steuerwettbewerb darstellt. Dabei betrachten wir zunächst die Besteuerung juristischer und danach jene natürlicher Personen.

4.1 Die Unternehmensbesteuerung im Kanton Zürich

[20] Bezüglich der Unternehmensbesteuerung steht der Kanton Zürich zum einen im Wettbewerb mit den anderen Kantonen, zum anderen aber auch im internationalen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen. Wie erst kürzlich erst wieder aus der Presse zu entnehmen war, scheint er dabei derzeit recht erfolgreich zu sein.¹⁷⁾ Dies ändert jedoch nichts daran, dass zunächst einmal der interkantonale Steuerwettbewerb von Belang ist.

[21] Betrachtet man die Situation des Kantons Zürich in diesem Wettbewerb, wie sie sich in dem in *Abbildung 2* wiedergegebenen Index der Reingewinn- und Kapitalbesteuerung der Aktiengesellschaften darstellt, dann liegt Zürich mit einem Indexwert

15. Eine gewisse Beteiligung an diesen Lasten ergibt sich für diese Kantone freilich durch den (neuen) Finanzausgleich, da über den soziodemographischen Lastenausgleich zumindest ein Teil der Agglomerationskosten abgegolten wird.

16. Der Preis, den diese Kantone dafür bezahlen müssen, liegt – zumindest in ihren verkehrsgünstig gelegenen Teilen – in entsprechend hohen Preisen für Mieten bzw. Immobilien. Zur Kapitalisierung von Steuerunterschieden in den Mietpreisen siehe L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1997).

17. Siehe z.B.: Milka und Toblerone kehren in die Schweiz zurück: Europasitz von Kraft Foods im Glattpark, *Neue Zürcher Zeitung* Nr. 2 vom 4. Januar 2007, S. 51.

von 98.1 knapp unter dem schweizerischen Durchschnitt.¹⁸⁾ Die Belastung ist jedoch deutlich höher als in den kleinen Niedrigsteuernkantonen, aber auch etwas höher als im Kanton Bern, und in Zukunft möglicherweise auch höher als im Kanton Aargau, der beim Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen in Zukunft vielleicht der wichtigste Konkurrent des Kantons Zürich werden könnte.

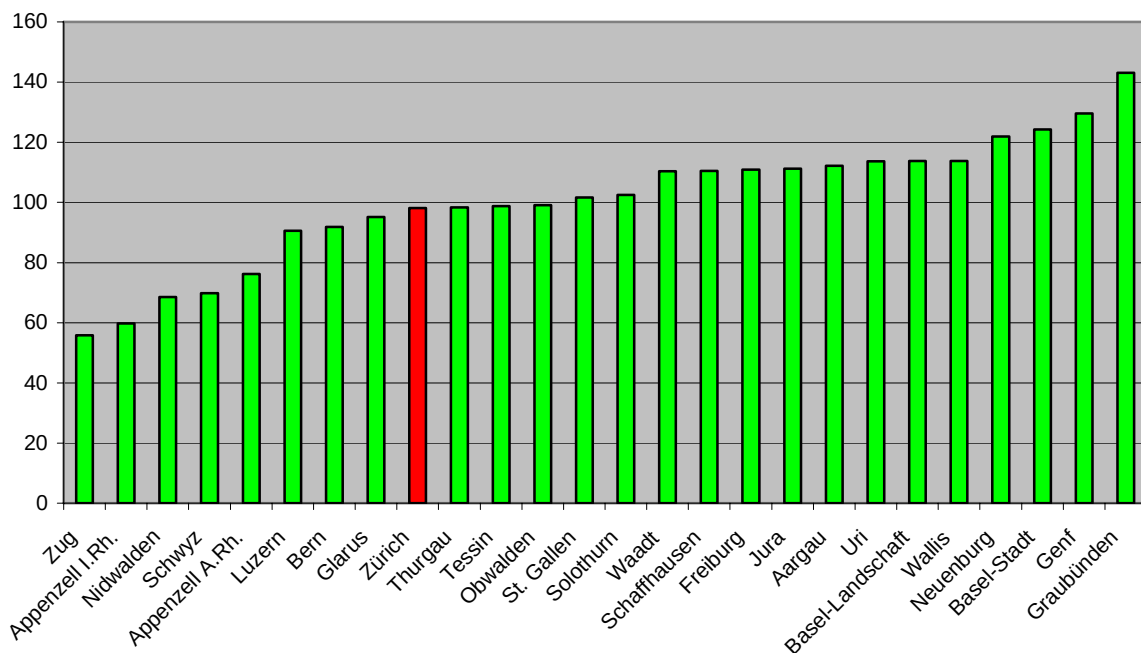


Abbildung 2: Index der Reingewinn- und Kapitalbesteuerung der Aktiengesellschaften (2005; Ø Schweiz = 100))

[22] Die Frage ist, wie sich diese relativ hohe Belastung der Unternehmen auswirkt. Betrachtet man das in *Abbildung 3* dargestellte Aufkommen der Ertragssteuer pro Kopf, dann zeigt sich, dass Zürich recht gut abschneidet. Sieht man einmal von den beiden Stadtkantonen Genf und Basel-Stadt mit ihrer besonderen Struktur sowie vom Kanton Zug ab, dann liegt Zürich mit 553 Fr pro Kopf nicht nur deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt von 517 Fr, sondern zusammen mit den Kantonen St. Gallen, Tessin, Waadt und Aargau auch in der Spitzengruppe der Kantone. Ähnliches gilt auch, wenn man den in *Abbildung 4* dargestellten Anteil der Ertragssteuern an den gesamten Steuereinnahmen betrachtet.¹⁹⁾ Offensichtlich kann Zürich seine übrigen

18. Quelle der Daten: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Steuerbelastung nach Kantonen, http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/lexikon/bienvenue___login/blank/zugang_lexikon.Document.21887.xls (10/01/07).

19. Um zu verhindern, dass hier durch ein einzelnes Jahr ein untypisches Bild entsteht, wurden hier Durchschnitte für den Zeitraum von 2000 bis 2004 gebildet. – Quelle der Daten: (i) Steuereinnahmen der Kantone 1997 – 2004, Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung; (ii) Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006, Tabelle T1.2.1.2.5, S. 37.

Standortvorteile ausspielen, so dass aus der relativ hohen Steuerbelastung der Unternehmen dem Kanton kein wesentlicher Nachteil entsteht.

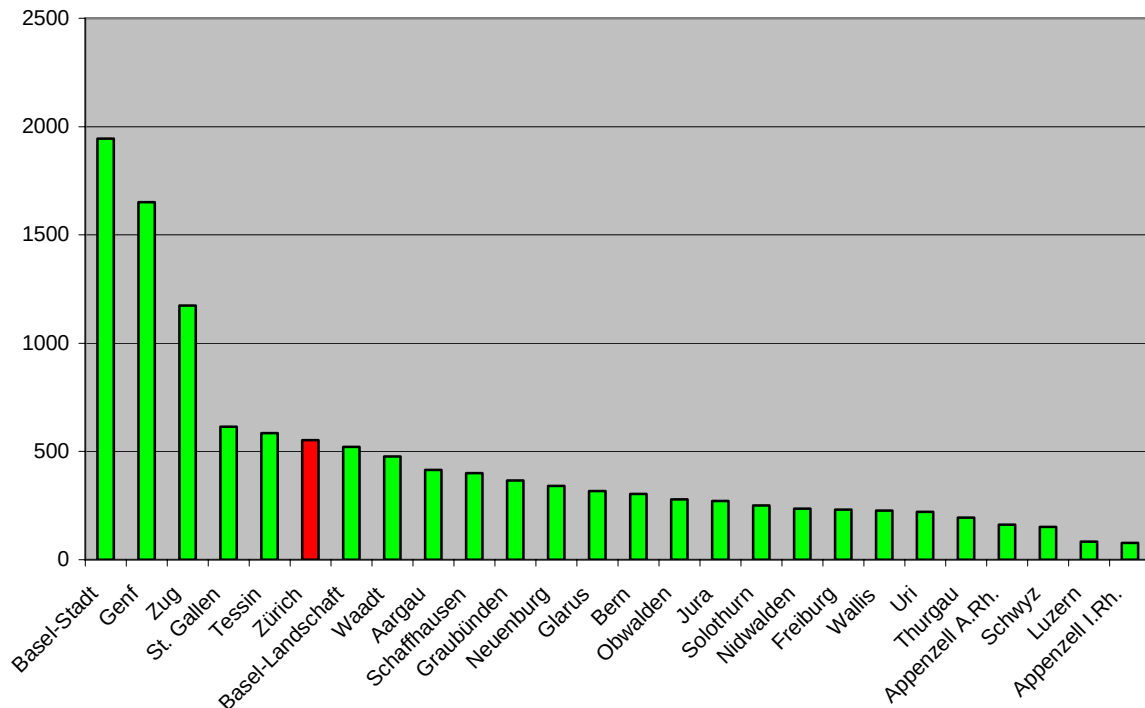


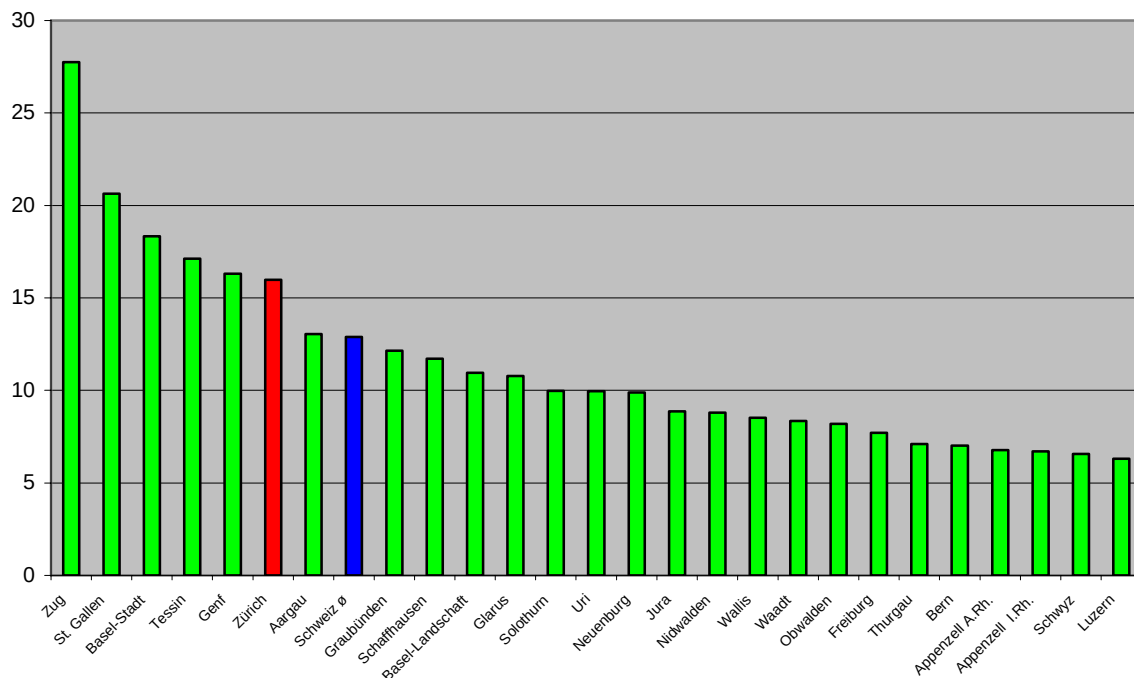
Abbildung 3: Aufkommen der Ertragssteuer pro Kopf (2004)

[23] Hier wird auch noch etwas anderes deutlich: Die Steuerbelastung der Unternehmen ist bei weitem nicht so entscheidend für die Frage, wo sich Unternehmen ansiedeln, wie häufig unterstellt wird, sondern sie ist nur eines von einer Reihe von Argumenten, und oft auch nicht das bedeutendste.²⁰⁾ Selbstverständlich wirkt eine zu hohe Belastung abschreckend, während niedrige Steuern attraktiv sind. Aber der Kanton Zug hatte mit seiner Niedrigsteuerpolitik vor allem auch deshalb Erfolg, weil er zum einen in seiner Verwaltung eine Umgebung schuf, die für Unternehmen sehr attraktiv ist.²¹⁾ Zum anderen aber, und dies dürfte eher noch wichtiger sein, ist er sehr verkehrsgünstig gelegen. Gerade letzteres kann z.B. Appenzell Innerrhoden nie wettmachen, weshalb es auch nicht verwundert, dass dieser Kanton trotz einer seit längerem steuerlich sehr attraktiven Situation für Unternehmen immer noch das geringste Ertragssteueraufkommen aller Kantone pro Kopf hat und mit dem Anteil am gesamten Steuer-

20. Siehe hierzu auch die Übersicht über die vorliegenden empirischen Studien in L.P. FELD (2000, S. 97ff.).

21. Nicht umsonst hat der Kanton Zug zusammen mit seinen Gemeinden nach Genf die höchsten Verwaltungsausgaben pro Kopf; sie liegen 45 Prozent über dem schweizerischen Durchschnitt. Siehe hierzu: EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (ed.), *Öffentliche Finanzen der Schweiz 2004*, Bern 2006, S. 68, S. 126.

aufkommen an drittletzter Stelle liegt. Und auch der Kanton Schwyz, der, wie *Abbildung 2* zeigt, auch im Bereich der Unternehmenssteuern sehr steuergünstig ist, hat bei den Ertragssteuern ein erstaunlich geringes Aufkommen und zwar sowohl pro Kopf als auch als Anteil am gesamten Steueraufkommen. Offensichtlich kann er zwar, wie noch zu zeigen sein wird, bei den persönlichen Steuern, aber nicht bei den Unternehmenssteuern von der Nähe zur Agglomeration Zürich profitieren.



*Abbildung 4: Anteil der Ertragssteuer am gesamten Steueraufkommen
(Durchschnitt der Jahre 2000 – 2004)*

[24] Tatsächlich besteht, wie *Abbildung 5* zeigt, eine positive Korrelation zwischen dem Aufkommen an Ertragssteuern und der Unternehmenssteuerbelastung, wenn sie auch weit von jeder statistischen Signifikanz entfernt ist.²²⁾ Dies bedeutet nun nicht, dass eine höhere Steuerbelastung immer zu einem höheren Steueraufkommen führen muss, aber es macht zusätzlich deutlich, dass andere Faktoren weit wichtiger sein können als die Steuerbelastung, zumindest solange sich diese in einem insgesamt akzeptablen Rahmen hält. Dies dürfte, wie im Folgenden gezeigt wird, für die Schweiz insgesamt gegeben sein.

22. Die Korrelation beträgt 0.218. Interessanterweise beträgt sie dann, wenn wir die drei ‚Ausreisser‘ Basel-Stadt, Genf und Zug eliminieren sogar 0.405 und ist statistisch fast auf dem 5 Prozent Niveau signifikant. – Quelle der Daten: Siehe Fussnoten 11 und 12.

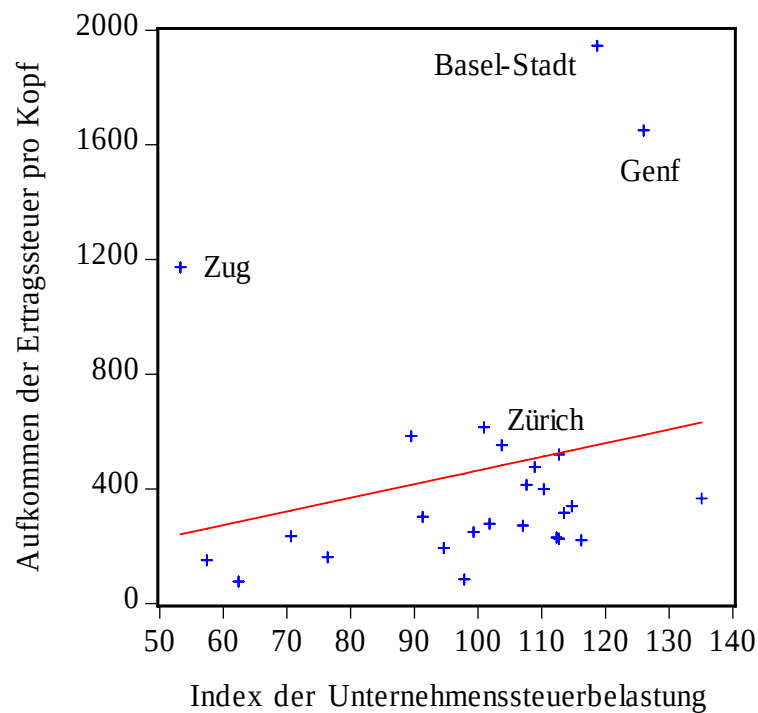


Abbildung 5: Beziehung zwischen der Unternehmenssteuerbelastung und dem Aufkommen der Unternehmenssteuern pro Kopf (2004)

[25] Die Situation innerhalb der Schweiz kann mit Hilfe der offiziell erstellten Steuerbelastungsindizes einigermassen zuverlässig abgeschätzt werden, wobei die Gültigkeit dieser Aussagen wegen der unterschiedlichen Steuersysteme in den verschiedenen Kantonen freilich auch hier eingeschränkt ist. Sehr viel schwieriger ist es, die Situation in verschiedenen Ländern miteinander zu vergleichen. Hierzu werden häufig die statutarischen Grenzsteuersätze verwendet. Da die steuerlichen Vorschriften für die Festlegung der Bemessungsgrundlagen in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind, lassen sich aus solchen Vergleichen jedoch nur sehr begrenzt aussagekräftige Schlüsse ziehen. Als Alternative haben sich in jüngerer Zeit die Konzepte des effektiven Grenz- und des effektiven Durchschnittssteuersatzes herausgebildet. Dabei wird von der Entscheidung eines Unternehmens ausgegangen, welches eine Investition tätigen will und dafür verschiedene Standorte zur Auswahl hat. Für den effektiven Grenzsteuersatz wird eine marginale Investition an einem bestehenden Standort betrachtet, für den effektiven Durchschnittssteuersatz eine Investition an einem neuen Standort.²³⁾

[26] Mit dem ‚European Tax Analyser‘ wurde am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim ein Instrument entwickelt, mit dem sich derartige

23. Zum effektiven Grenzsteuersatz siehe M. KING und D. FULLERTON (1984), zum effektiven Durchschnittssteuersatz M.P. DEVEREUX und R. GRIFFITH (2003).

effektive Grenzsteuersätze berechnen lassen. Dabei wird eine typische Unternehmung unterstellt, die eine bestimmte Investition mit einer bestimmten Art der Finanzierung tätigt.²⁴⁾ Bei der Anwendung auf die Mitglieder der Europäischen Union und auf die Vereinigten Staaten hat sich gezeigt, dass die effektiven Grenzsteuersätze zum Teil erheblich niedriger sind als die statutarischen Sätze. Im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundes und einiger Kantone, unter denen sich auch die Kantone Zug, Zürich, Schwyz und Nidwalden befinden, wurden analog zum European Tax Analyser solche Grenzsteuersätze auch für die Schweiz berechnet.²⁵⁾ Dabei werden nur diejenigen Steuern berücksichtigt, die auf der Ebene der Unternehmung anfallen, d.h. es wird die Perspektive eines (internationalen) Unternehmens eingenommen, welches einen Standort für eine Betriebsstätte sucht und dabei die Steuerbelastungen in den Schweizer Kantonen mit denjenigen an anderen möglichen Standorten vergleicht.

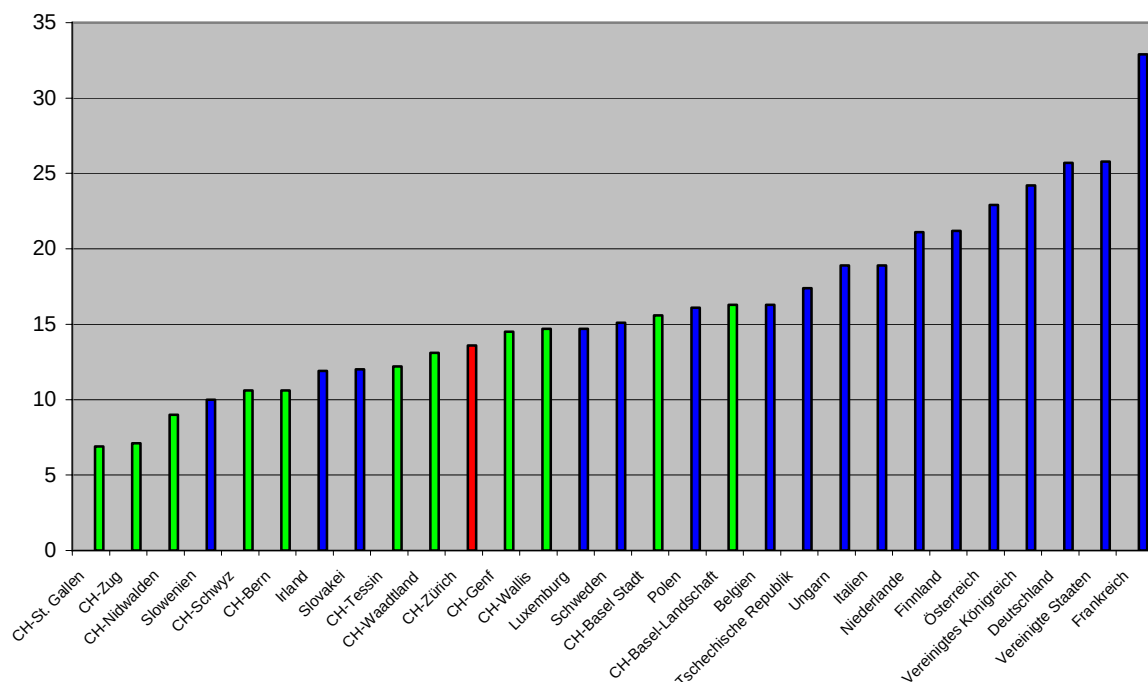


Abbildung 6a: Effektive Grenzsätze der Körperschaftssteuer (2003)

[27] Die Werte für die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze sind in den Abbildungen 6a und 6b wiedergegeben.²⁶⁾ Dabei zeigt sich zum einen, dass die Schweiz im internationalen Wettbewerb nach wie vor sehr gut positioniert ist. Betrachtet man die

24. Es wird unterstellt, dass die Investitionsprojekte zu 34.47 Prozent fremdfinanziert, zu 10.08 Prozent beteiligungsfinanziert und zu 55.45 Prozent eigenfinanziert werden. Siehe hierzu G. GUTEKUNST und R. SCHWAGER (2002, S. 28ff.).

25. Siehe G. GUTEKUNST und R. SCHWAGER (2002).

26. Quelle der Daten: CH. ELSCHNER et al. (2005, S. 14).

Durchschnittssteuersätze, dann kann nur Irland mit den steuergünstigsten Schweizer Kantonen mithalten, die anderen steuergünstigen Länder haben Belastungen, die denen der weniger günstigen Schweizer Kantone entspricht. Ähnliches gilt für die Grenzsteuersätze, nur dass dort neben Irland auch Slowenien und die Slowakei sehr günstig sind. Alle anderen Staaten haben zum Teil deutlich höhere effektive Grenz- und Durchschnittssteuersätze. Insofern ist auch der Kanton Zürich im internationalen Steuerwettbewerb bezüglich der Unternehmenssteuern sehr gut positioniert, auch wenn er innerhalb der Schweiz nicht zu den steuergünstigsten Kantonen gehört. Beim Vergleich mit den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union in Mittel- und Osteuropa ist zudem zu berücksichtigen, dass das Lohnniveau dieser Länder massiv niedriger ist als in der Schweiz. Insofern dürfte sich der Standortwettbewerb mit diesen Ländern vor allem im Bereich der Lohnkosten und der Verfügbarkeit von (hoch qualifizierten) Arbeitskräften und weniger im Bereich der Unternehmensbesteuerung abspielen. Dies gilt zumindest, so lange die Besteuerung in der Schweiz im internationalen Vergleich insgesamt als mässig einzustufen ist und einige Kantone zu den (realistischen) Standorten mit sehr niedrigen Steuern zählen.

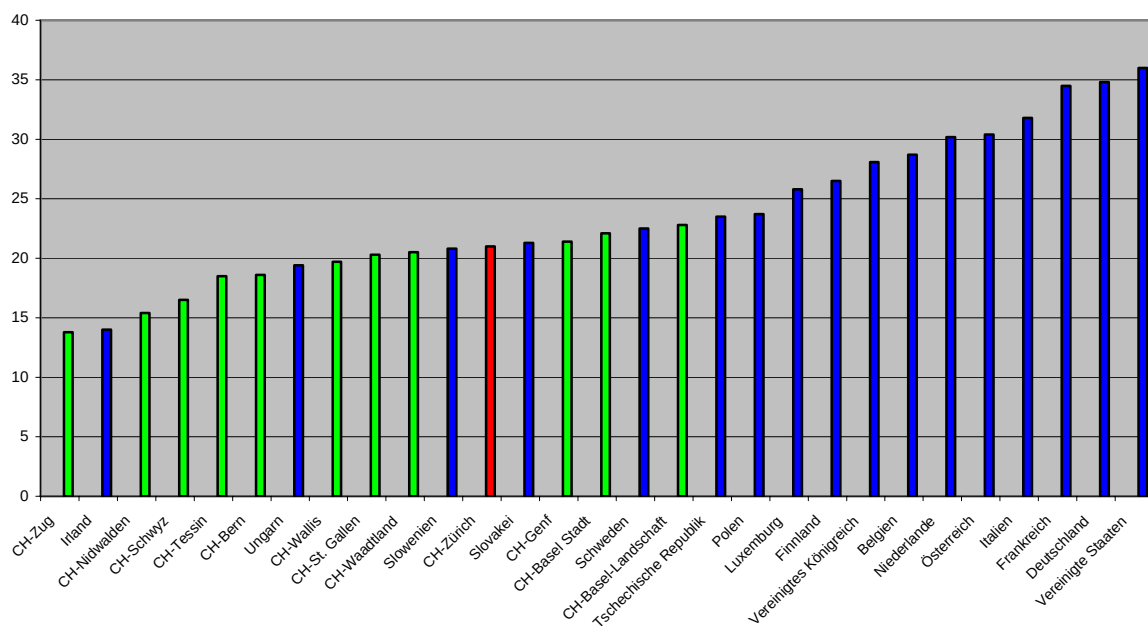


Abbildung 6b: Effektive Durchschnittssätze der Körperschaftssteuer (2003)

[28] Für den Kanton Zürich ergibt sich aus all dem, dass er Probleme eher im nationalen als im internationalen Wettbewerb erwarten muss. Aber auch im nationalen Vergleich ist die Situation alles andere als dramatisch, wie das nach wie vor hohe Aufkommen der Ertragssteuern (und auch jenes der Kapitalsteuern) zeigt. Der Kanton Zürich hat ganz offensichtlich eine Reihe wichtiger Standortvorteile, die es ihm erlauben, eine im

Vergleich zu einigen anderen Kantonen relativ hohe Steuerbelastung durchzusetzen. Selbstverständlich steht ihm als Option die Möglichkeit offen, durch eine Senkung der Ertrags- und/oder Kapitalsteuern zusätzliche Unternehmen anzuziehen. Man sollte sich davon jedoch nicht zu viel versprechen; es dürfte sehr schwierig sein, die dadurch entstehenden Steuerausfälle wieder wettzumachen.

[29] Nicht berücksichtigt wurde bei den bisherigen Überlegungen die Besteuerung der Holding- und Domizilgesellschaften. Zum einen werden sie jedoch vom Kanton und den Gemeinden nur durch die Kapitalsteuer belastet, zum anderen ist diese Belastung im Kanton Zürich auch im Vergleich zu anderen Kantonen mit z.B. einem Jahresbetrag von 698 Fr. bei einem Kapital (einschliesslich Reserven) von 2'000'000 Fr. nicht besonders hoch; dieser Betrag dürfte angesichts der sonst für diese Firmen anfallenden Kosten vernachlässigbar gering sein. Insofern besteht in diesem Bereich sicherlich kein Handlungsbedarf.

4.2 Besteuerung natürlicher Personen

[30] Der hier relevante Wettbewerb um Steuern von Personen mit hohem Einkommen betrifft ausschliesslich Schweizer Staatsbürger bzw. in der Schweiz wohnhafte Ausländer, die in der Schweiz Arbeitseinkommen beziehen. Ausländer, die in der Schweiz kein Arbeitseinkommen beziehen, können im Kanton Zürich wie in jedem anderen Kanton der Schweiz nach Aufwand besteuert werden, wobei die Festlegung des steuerlich relevanten Aufwands im Wesentlichen im Ermessen der Steuerbehörde liegt. Sieht man einmal davon ab, dass die Schweizer Kantone hier insgesamt wohl zu wenig verlangen, was jetzt zur Forderung geführt hat, die steuerliche Belastung dieses Personenkreises zu verdoppeln, gibt es nichts, was man hier ändern könnte oder sollte.²⁷⁾ Dass der Kanton Zürich im Vergleich zu seiner Grösse relativ wenige dieser Ausländer anzieht, hängt u.a. damit zusammen, dass seine Wohngegenden nicht ganz so attraktiv sind wie z.B. das Nordufer des Genfer Sees. Nicht umsonst findet sich im Waadtland die grösste Anzahl dieser Personen.

[31] Dies bedeutet jedoch nicht, dass die ausländische Dimension hier überhaupt keine Rolle spielt. Für die Ansiedlung international operierender Unternehmen ist es auch von Bedeutung, wie hoch die Steuerbelastung ihrer oberen Kader ist.²⁸⁾ Dabei steht der Kan-

27. Sieh hierzu: Steuer für reiche Ausländer soll verdoppelt werden, *NZZ am Sonntag* Nr. 2 vom 14. Januar 2007, S. 1.

28. Interessanterweise scheint in der Schweiz die Steuerbelastung höherer Einkommen für die Schaffung von Arbeitsplätzen in einem Kanton wichtiger zu sein als die Unternehmenssteuerbelastung.

ton Zürich in einem zweidimensionalen Wettbewerb: Zum einen muss die Schweiz insgesamt (und der Kanton Zürich insbesondere) so attraktiv sein, dass sich eine Firma hier niederlässt, zum anderen muss die Besteuerung so sein, dass die entsprechenden Personen nach Möglichkeit im Kanton Zürich wohnen und nicht in einen der Niedrigsteuerkantone ausweichen.²⁹⁾

[32] Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass ein Teil der Steuerersparnis in den Mieten bzw. Immobilienpreisen kapitalisiert wird: Eine vergleichbare Wohnung ist in vergleichbarer Lage in Freienbach sehr viel teurer als z.B. auf der anderen Seite des Zürichsees in Rapperswil.³⁰⁾ Eine echte Steuerkonkurrenz entsteht nur dort, wo die Steuerersparnis signifikant höher ist als die höheren Kosten für die Wohnung, wobei zum Teil noch höhere Kosten für die Fahrten zwischen Wohnort und Arbeitsplatz zu berücksichtigen sind. Eine geringere Steuerbelastung führt zunächst zu einer allgemeinen Verteuerung des Wohnraums. Davon sind in erster Linie die Bezieher kleinerer Einkommen betroffen; bei ihnen ist es eher unwahrscheinlich, dass die Steuerersparnis die höheren Kosten für den Wohnraum überkompensieren kann. Dies führt längerfristig zu einer Umstrukturierung des Wohnraums zugunsten qualitativ höherwertiger Wohnungen, was Bezieher niedriger Einkommen zusätzlich verdrängt (bzw. ihnen zumindest erschwert, in eine solche Gemeinde zu ziehen). All dies führt dazu, dass der Steuerwettbewerb fast ausschliesslich Chancen für Personen mit hohem Einkommen eröffnet; Personen mit niedrigem Einkommen werden allenfalls negativ davon betroffen, weil es für sie schwieriger wird, Wohnraum zu finden. Dies bedeutet aber auch, dass wir uns im Folgenden vor allem auf die Bezieher hoher Einkommen konzentrieren müssen.³¹⁾

[33] Einen ersten Eindruck kann man erhalten, wenn man den in *Abbildung 7* wiedergegebenen Index der Einkommens- und Vermögensbelastung natürlicher Personen betrachtet.³²⁾ Dabei schneidet Zürich relativ gut ab, wird jedoch wieder von Zug und Schwyz, aber auch vom Tessin deutlich unterboten. Aus den gerade erwähnten Gründen sind diese Angaben jedoch relativ wenig aussagekräftig, weshalb wir im Folgenden einzelne Einkommensgruppen näher betrachten wollen.

Dies hängt aber möglicherweise an der (mangelhaften) Qualität der verfügbaren Daten. Siehe hierzu L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003).

29. Soweit es sich um Ausländer handelt, die für ausländische Firmen nur für eine bestimmte Zeit in der Schweiz tätig sind, gibt es daneben die Möglichkeit der Besteuerung als ‚Expatriates‘, die im Allgemeinen günstiger sein dürfte als die normale Besteuerung in den Kantonen der Schweiz.

30. Zum Ausmass der Kapitalisierung siehe z.B. L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1997).

31. In G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1996) wurde gezeigt, dass die Steuerbelastung lediglich auf den Anteil der Bezieher hoher Einkommen einen signifikanten Einfluss hat.

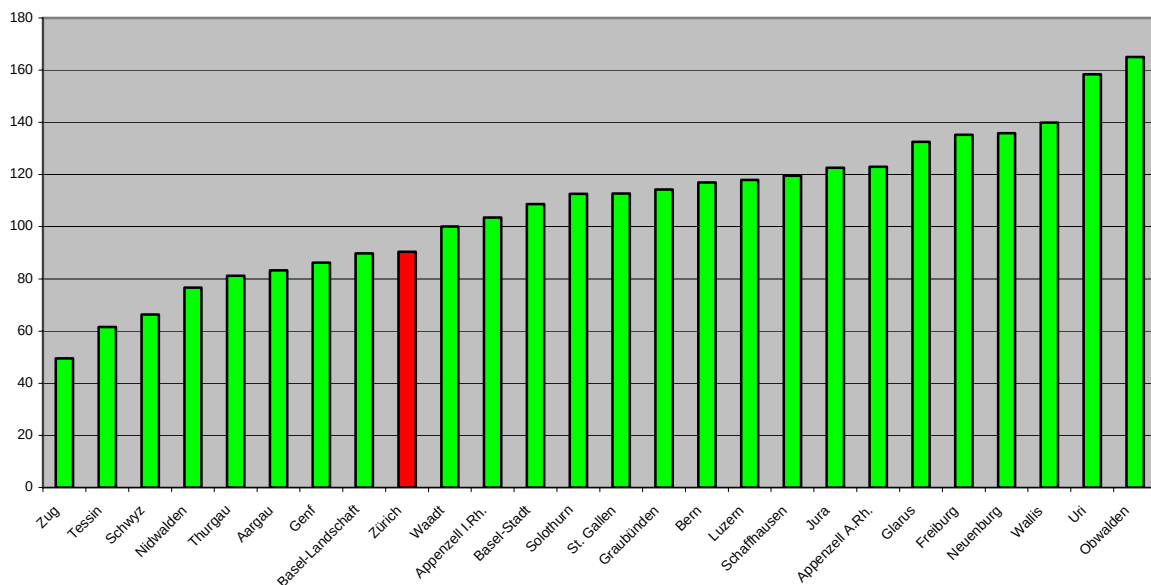
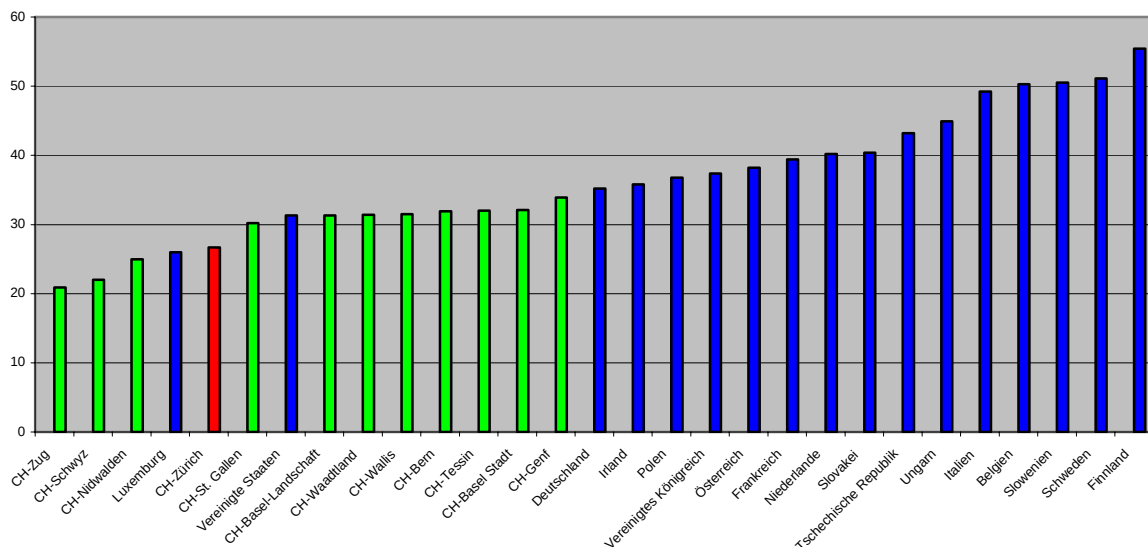


Abbildung 7: Index der Einkommens- und Vermögensbelastung natürlicher Personen (2005)

[34] Die im Anhang wiedergegebenen *Abbildungen A1 bis A20* geben die Durchschnittssteuersätze in den günstigsten Gemeinden der 26 Kantone für vier verschiedene Haushaltstypen und fünf Einkommensklassen an: für ledige Alleinverdiener, für verheiratete Alleinverdiener ohne Kinder, für verheiratete Alleinverdiener mit 2 Kindern und für Rentnerehepaare, mit Einkommen von 50'000 FR., 100'000 Fr., 200'000 Fr., 300'000 Fr. sowie 1'000'000 Fr.³³⁾ Dabei zeigt sich folgendes Bild: Für sehr niedrige Einkommen und für sehr hohe Einkommen liegt der Kanton Zürich mit seiner steuerlichen Belastung im Mittelfeld der Kantone. Dagegen ist er für mittlere bis hohe Einkommen zwischen 100'000 Fr. und 300'000 Franken recht günstig: Hier sind im Wesentlichen nur die Kantone Schwyz und Zug (und eventuell noch Nidwalden und Appenzell Innerrhoden) steuergünstiger. Vergleicht man die Kantone Zürich und Zug mit ihren steuergünstigsten Gemeinden Zollikon und Walchwil, dann macht die Differenz bei einem Einkommen von 100'000 Fr. etwa 2'000 Fr., bei einem Einkommen von 200'000 Fr. etwa 4'500 Fr. bis 5'500 Fr. und bei einem Einkommen von 300'000 unter 10'000 Fr. aus. Dies sind Differenzen, die insbesondere dann, wenn es um grosse und teure Wohnungen geht, kaum einen Umzug rechtfertigen.

32. Quelle der Daten: Siehe Fussnote 11.

33. Quelle der Daten: EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG (ed.), *Steuerbelastung in der Schweiz: Natürliche Personen nach Gemeinden 2005*, Neuchâtel 2006.



*Abbildung 8a: Durchschnittlicher effektiver Steuersatz
für Beschäftigte mit einem Jahreseinkommen von 100'000 Euro
(Verheirateter mit 2 Kindern, 2003)*

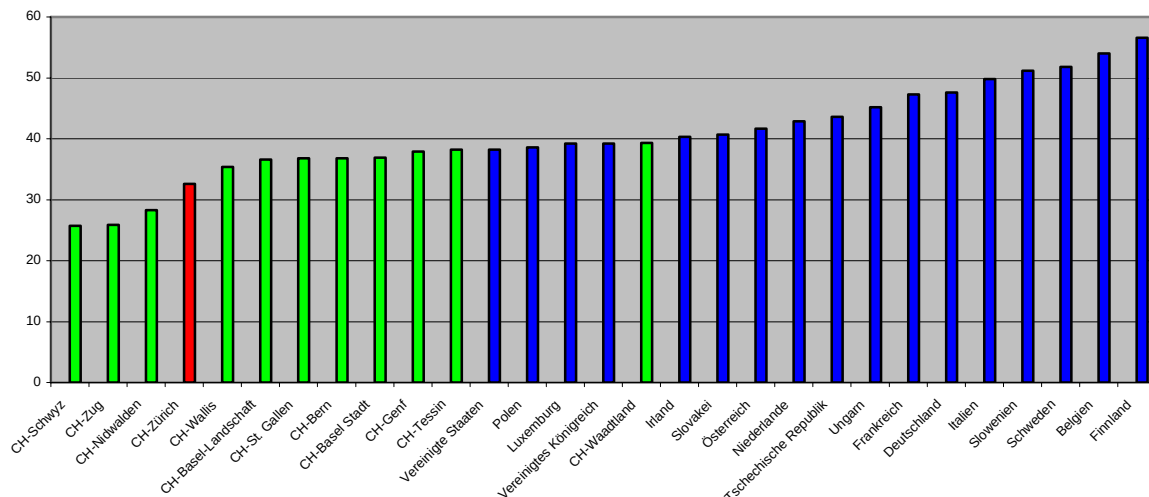
[35] Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man anstelle der steuergünstigsten Gemeinden eines Kantons die Kantonshauptorte betrachtet. Dann schneidet der Kanton Schwyz zwar immer noch sehr gut, aber dennoch deutlich schlechter ab. Freilich steht die Gemeinde Schwyz aufgrund ihrer Lage auch kaum im Wettbewerb mit Zürich als Wohnort für hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Die Differenzbeträge zum Kanton Zug sind dann jedoch etwas grösser, was damit zusammenhängt, dass die Stadt Zürich im Gegensatz zur Stadt Zug in ihrem Kanton eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung aufweist.

[36] Das gleiche Bild ergibt sich auch aus den in den *Abbildungen 8a* und *8b* dargestellten Berechnungen der effektiven Durchschnittssteuersätze für ein verfügbares Einkommen (vor Steuern) von 100'000 Euro.³⁴⁾ Dabei zeigt sich, dass Zürich für diese Einkommensgruppe auch im internationalen Vergleich sehr steuergünstig ist; neben den drei Niedrigsteuernkantonen unterbietet nur noch Luxemburg Zürich und dies nur ganz geringfügig. Betrachtet man die hier zur Diskussion stehenden Summen, so ergibt sich z.B. beim Vergleich von Zug und Zürich für einen Ledigen wie einen Verheirateten mit 2 Kindern jeweils ein Betrag von etwa 10'000 Fr.

[37] Ein ähnliches Bild ergibt sich für den Kanton Zürich bei der Betrachtung der Belastung durch die Vermögenssteuer. Bei einem Reinvermögen von 1'000'000 Fr. beträgt die Steuerdifferenz zwischen Hergiswil und Zollikon 190 Fr. Bei einem Vermö-

34. Quelle der Daten: CH. ELSCHNER et al. (2005, S. 15).

gen von 10'000'000 beträgt diese Differenz jedoch 31'400 Fr. Letzteres ist eine Gröszenordnung, die für die Wahl eines Wohnorts durchaus relevant sein kann.



*Abbildung 8b: Durchschnittlicher effektiver Steuersatz
für Beschäftigte mit einem Jahreseinkommen von 100'000 Euro
(Lediger, 2003)*

5 Handlungsoptionen des Kantons Zürich bei den Steuersätzen

[38] Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass der Kanton Zürich bei der Unternehmensbesteuerung in der Schweiz eher im Mittelfeld liegt. Das Gleiche gilt bei der Besteuerung natürlicher Personen für die Bezieher niedriger und sehr hoher Einkommen bzw. für die Besitzer sehr hoher Vermögen, während der Kanton Zürich für die Bezieher mittlerer und hoher Einkommen vergleichsweise steuergünstig ist. Offensichtlich war die bisherige Steuerpolitik (mit oder ohne bewusste Absicht) darauf ausgerichtet, genau diese Gruppe von Steuerzahlern besonders zu ‚pflegen‘. Die Frage ist, ob künftige Steuersenkungen, wenn sie aus der Budgetsituation des Kantons Zürich verantwortbar erscheinen, ebenfalls dieser oder aber anderen Gruppen zugute kommen sollen. Dabei ist das oben Gesagte zu berücksichtigen, nämlich dass nicht damit gerechnet werden kann, dass Steuererleichterungen für irgendwelche Gruppen sich gleichsam von selbst finanzieren: Zürich ist insbesondere dafür, dass es der mit Abstand grösste Kanton der Schweiz ist, bereits recht steuergünstig, und es gibt keine Indizien dafür, dass es sich auf dem fallenden Ast der Lafferkurve befinden würde. Dennoch lohnt es sich zu fragen, wo eine Steuersatzreduktion zu den geringsten Steuerausfällen führt. Im Folgenden sollen daher die verschiedenen Optionen zunächst für

die Steuern auf Einkommen und Vermögen natürlicher Personen und danach für die Unternehmenssteuern diskutiert werden.

5.1 Reformoptionen im Bereich der Besteuerung natürlicher Personen

[39] Soziale Gründe sprechen dafür, zunächst die Steuerbelastung der niedrigen Einkommen zu verringern. Die Steuersätze sind in diesem Bereich zwar nicht besonders hoch; für einen Verheirateten mit zwei Kindern betragen sie für Einkommen bis 60'000 Fr in der Stadt Zürich weniger als 3.86 Prozent und in Zollikon weniger als 3.09 Prozent. Dies erscheint wenig, man muss jedoch berücksichtigen, dass damit viele dieser Menschen zu den Working Poor gehören, d.h. sich mit ihrem Netto-Arbeitseinkommen unterhalb der Armutsschwelle befinden und damit Anrecht auf eine Reihe weiterer staatlicher Leistungen haben. Es erscheint wenig sinnvoll, diesen Personenkreis überhaupt zu besteuern.

[40] Wollte der Kanton Zürich in diesem Bereich zu den steuergünstigsten Kantonen aufschliessen, müsste er die Steuersätze in etwa halbieren. Da im Bereich der steuerbaren Einkommen zwischen 20'000 Fr. und 60'000 Fr. jedoch 21 Prozent des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer anfällt, würde dies bedeuten, dass der Kanton auf etwa 10 Prozent der Einnahmen aus dieser Steuer verzichten müsste. Da diese Personengruppe kaum auf Änderungen der Steuerbelastung reagieren dürfte, ist auch nicht anzunehmen, dass dies durch eine Erhöhung des Steueraufkommen auch nur anteilmässig wieder ausgeglichen würde. Es könnte bestenfalls sein, dass die Steuerausfälle zum Teil durch Einsparungen bei der Sozialhilfe wettgemacht werden könnten. Ob und in welchem Ausmass dies geschieht, darüber ist eine Aussage derzeit nicht möglich.³⁵⁾

[41] Im Gegensatz dazu kann man bei den sehr hohen Einkommen durchaus mit Reaktionen rechnen. Ein Teil der Steuerausfälle könnte durch Zuzug von Beziehern hoher Einkommen bzw. durch Verhinderung ihres Wegzugs ausgeglichen werden. Die Bezieher von Einkommen von mehr als 500'000 Fr. machen zwar nur 0.37 Prozent aller Steuerpflichtigen aus, aber sie erbringen 11 Prozent der Einnahmen aus der Einkommen- und 36 Prozent der Einnahmen aus der Vermögenssteuer und damit insge-

35. Diese Personengruppe hat zwar eine sehr niedrige Grenzbelastung durch Steuern, aber ihre gesamte Grenzbelastung liegt zum Teil sogar über 100 Prozent, da Leistungen, auf die sie Anspruch hat, bei Überschreitung bestimmter Einkommensgrenzen reduziert werden bzw. ganz wegfallen. Dadurch werden die Anreize, höheres Einkommen zu erzielen, stark abgeschwächt, wenn nicht sogar ganz beseitigt. Hier sollten Reformen ansetzen, obwohl man sehen muss, dass es nicht einfach ist, Verbesserungen zu finden, die auch finanzierbar sind. Siehe hierzu den Bericht der ARBEITSGRUPPE STEUERGUTSCHRIFTEN (2007).

samt 16 Prozent der Einnahmen aus diesen beiden Steuern. Wollte man hier auf das Niveau des Kantons Zug kommen, müssten die Steuersätze im Schnitt um ein gutes Drittel gesenkt werden. Ein Teil des Ausfalls von etwa 4 Prozent des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer würde vermutlich wieder wettgemacht.

[42] Dabei ergibt sich jedoch ein weiteres Problem: Wollte man die Steuern für diese Einkommensgruppe tatsächlich auf das Niveau der Kantone Schwyz und Zug senken, könnte man wie die Kantone Schaffhausen und Obwalden einen regressiven Steuertarif einführen. Da dies vom Bundesgericht als verfassungswidrig beurteilt wurde, kommt es aber nicht in Frage.³⁶⁾ Schliesslich müssen auch Obwalden und Schaffhausen ihre entsprechenden Tarife revidieren. Die einzige jetzt noch verbleibende Alternative wäre eine massive Absenkung auch der Steuersätze niedrigerer Einkommen. Dies würde jedoch zu Steuerausfällen in einer Grössenordnung führen, die kaum zu verantworten sein dürfte. Als sinnvolle Option bleibt daher in diesem Bereich eine eher bescheidene Senkung des Steuersatzes, die z.B. den Durchschnittssteuersatz auf maximal 15 Prozent beschränkt, was der heutigen steuerlichen Belastung des Einkommens eines Ledigen mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von etwas unter 300'000 Fr. entspricht. Die dadurch verursachten Steuerausfälle sollten für sich genommen noch verkraftbar sein. Man muss sich aber darüber im Klaren sein, dass damit immer noch ein deutlicher Abstand zu den Steuersätzen in Zug und ein ganz erheblicher Abstand zu jenen in den Niedrigsteurgemeinden des Kantons Schwyz verbleibt. Die Hoffnung, mit einem solchen Signal ‚Steuerflüchtlinge‘ zur Rückkehr aus diesen Kantonen in den Kanton Zürich zu bewegen, dürfte daher vergeblich sein.

[43] Will man eine solche Steuersenkung politisch durchsetzen, dann dürfte dies nur möglich sein, wenn man gleichzeitig auch die Steuern der niedrigen Einkommensgruppen entsprechend absenkt, um eine ‚soziale Symmetrie‘ zu signalisieren. Wie oben ausgeführt wurde, würde dies bereits dann, wenn die Steuersätze für die ganz hohen und die niedrigen Einkommen proportional gleichmässig reduziert würden, zu erheblichen Steuerausfällen führen. Damit verbleibt als realistische Möglichkeit in diesem Bereich wohl nur eine noch schwächere Absenkung der Steuern für die ganz hohen Einkommen, was freilich auch die Signalwirkung nochmals reduzieren würde.

[44] Als weitere Möglichkeit bleibt die Absenkung der Steuerlast für mittlere bis hohe Einkommen in der Grössenordnung von etwa 80'000 Fr. bis 500'000 Fr. Dies ist jene Gruppe, die, wie oben dargelegt wurde, im Kanton Zürich heute bereits steuerlich ver-

36. Entscheidung vom 1. Juni 2007 (2P.43/2006, 2P.86/1999). Siehe hierzu auch das Gutachten von F. CAGIANUT und U. CAVELTI (2006).

gleichsweise gut gestellt ist. Dies macht aber auch Sinn. Zum einen erbringen diese Gruppen etwa die Hälfte des gesamten Aufkommens der Einkommensteuer. Zum anderen sind (zumindest im oberen Teil dieser Gruppe) die Steuerbeträge bereits so bedeutsam, dass Unterschiede in der Steuerbelastung zur Abwanderung in andere Kantone führen können. Der Kanton Zürich muss daher darum besorgt sein, dass in diesem Bereich keine zu massiven Differenzen zu den umliegenden Kantonen entstehen. Senkungen der Steuersätze für diese Gruppen sind freilich relativ teuer. Sie könnten jedoch dann, wenn andere Kantone in diesem Segment eine aggressive Politik betreiben, erforderlich werden.

[45] Unabhängig von der Höhe der Einkommen steht zur Diskussion, ob zur Minderung der Doppelbesteuerung der Kapitaleinkommen die Dividenden nur zu einem Teil besteuert werden sollten, wie es zum einen die geplante Unternehmenssteuerreform II vorsieht und wie es andererseits in einer Reihe von Kantonen schon eingeführt wurde. Im Prinzip ist dies eine ‚zweitbeste Lösung‘, ökonomisch sinnvoller wäre eine Anrechnung der Ertragssteuer auf die Einkommensteuer. Da dieses derzeit jedoch nicht durchsetzbar ist, spricht einiges für die Entlastung der Dividenden. Wenn sie eingeführt wird, dann sollte sie jedoch generell (und nicht nur bei ‚massgeblichen Beteiligungen‘) gelten: Wenn die Doppelbelastung der Steuergerechtigkeit widerspricht und daher beseitigt oder zumindest gemildert werden sollte, dann gilt dies grundsätzlich und unabhängig davon, wie hoch die Beteiligung einer Person an einer Gesellschaft ist.

[46] Schliesslich bleibt zu fragen, ob Änderungen im Bereich der Vermögenssteuern angebracht erscheinen. Dies ist für kleine und mittlere Vermögen offensichtlich nicht der Fall, da Zürich diesbezüglich schon sehr steuergünstig ist. Bezüglich sehr grosser Vermögen ist Zürich freilich, wie oben aufgezeigt wurde, sehr viel weniger günstig. Man könnte nun annehmen, dass deshalb die Eigentümer grosser Vermögen aus dem Kanton Zürich (fast) alle in die steuergünstigeren Nachbarkantone abgewandert sind. Tatsächlich aber erbringen die Vermögen über 10'000'000 Fr. über 47 Prozent des Vermögenssteueraufkommens. Offensichtlich ist die Abwanderung nicht so stark, wie man eigentlich vermuten sollte.

[47] Will man hier Reformen durchführen, gerät man in ein noch stärkeres Dilemma als bei den Einkommensteuern. Wollte man die Sätze auch nur auf das Niveau des Kantons Zug absenken, müsste man etwa ab einem Reinvermögen von 3'000'000 Fr. einen flachen Tarif einführen. Dies würde gut 70 Prozent der gesamten Vermögenssteuererträge betreffen. Wollte man gar die Sätze auf das Niveau von Nidwalden sen-

ken, müsste man bereits ab einem Reinvermögen von 800'000 Fr. einen solchen Tarif einführen, was über 95 Prozent der Vermögenssteuererträge betreffen würde. Die daraus entstehenden Steuerausfälle dürften kaum zu verkraften sein, selbst wenn man davon ausgehen kann, dass es zumindest im zweiten Fall einiges an Zuwanderung geben könnte.

[48] Will man trotz dieser Probleme eine Reform durchführen, dann kann diese nur bescheiden ausfallen. Auch sie hätte eher eine Signalfunktion, als dass von ihr wesentliche Entlastungen ausgingen. Was man in diesem Zusammenhang freilich machen könnte, wäre eine deutliche Heraufsetzung des Freibetrags. Reinvermögen unter 300'000 Fr. erbringen nur etwas mehr als 1 Prozent des Aufkommens der Vermögenssteuer, betreffen aber 25 Prozent aller Steuerpflichtigen. Würde man eine Freigrenze in dieser Höhe einführen, wären insgesamt etwa 80 Prozent der Bevölkerung von der Vermögenssteuer befreit. Eine solche Heraufsetzung des Freibetrags würde zum einen zu einer leichten allgemeinen Absenkung der Steuerbelastung führen, und sie würde vermutlich auch die politische Akzeptanz einer solchen Reform deutlich erhöhen.

5.2 Reformoptionen im Bereich der Besteuerung juristischer Personen

[49] Wie oben ausgeführt wurde, nimmt der Kanton Zürich im internationalen Steuerwettbewerb eine sehr gute, innerhalb der Schweiz jedoch nur eine mittlere Position ein. Andererseits ist das Steueraufkommen der Ertragssteuer (und auch jenes der Kapitalsteuer) vergleichsweise hoch, was bedeutet, dass der Kanton Zürich in diesem Bereich seine übrigen Standortvorteile ausspielen kann. Insofern scheint hier kein akuter Handlungsbedarf zu bestehen. Würde man andererseits versuchen, in der durchschnittlichen Belastung z.B. auf das Niveau des Kantons Zug zu gelangen, so müsste man etwa auf ein Drittel des Ertragssteueraufkommens verzichten, was angesichts der Aufgaben des Kantons Zürich kaum zu verantworten wäre.

[50] Erwägenswert wäre dagegen, falls dies nicht mit der Unternehmenssteuerreform sowieso geschieht, eine Regel, nach welcher im Kanton Zürich die Gewinnsteuer und die Kapitalsteuer gegenseitig verrechenbar wären, so dass nur der grössere Betrag entrichtet werden muss. Die Kapitalsteuer ist eigentlich ein Fremdkörper in einem rationalen Steuersystem, da sie den Vermögensbestand und nicht seinen Ertrag erfasst. Sie hat andererseits eine Bedeutung bei all jenen Gesellschaften, die systematisch dauerhaft keinen (im Kanton) steuerbaren Gewinn erwirtschaften. Die Möglichkeit der Anrechnung führt dazu, dass die Kapitalsteuer im Wesentlichen nur noch bei diesen Gesellschaften fällig wird.

[51] Das Problem ist freilich, dass ‚normale‘ Gesellschaften dann, wenn sie in einem Jahr keinen entsprechenden Gewinn erwirtschaften, kapitalsteuerpflichtig werden. Daher wäre es, falls dies möglich ist, vermutlich die bessere Lösung, die Kapitalsteuer auf Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften zu beschränken und die normalen Aktiengesellschaften davon auszunehmen.

6 Reformen bei der Bemessungsgrundlage

[52] Bisher wurden ausschliesslich Änderungen der Steuersätze diskutiert. Für die Besteuerung von gleicher Bedeutung ist jedoch die Bemessungsgrundlage. Das Problem ist dabei jedoch, dass diese durch das Steuerharmonisierungsgesetz weitgehend vorgegeben ist. Dennoch sollen hier einige Aspekte angesprochen werden, wobei durchaus gesehen wird, dass die hier vorgeschlagenen Änderungen zum Teil Revisionen von Bundesgesetzen erfordern. Der Kanton Zürich kann jedoch sein Gewicht als grosser Kanton in die Diskussion einbringen und versuchen, Reformen in diese Richtungen zu initiieren.

6.1 Abschaffung von Steuerbefreiungen für neu angesiedelte Unternehmen

[53] Folgt man der traditionellen Steuertheorie, dann sollte die Bemessungsgrundlage möglichst breit sein, um das erforderliche Steueraufkommen mit möglichst niedrigen Steuersätzen erzielen zu können. Dies gilt grundsätzlich für alle Steuern. Ausnahmen sind gesondert begründungspflichtig. Eine dieser Ausnahmen ist die durch Bundesgesetz ermöglichte Steuerbefreiung neu angesiedelter Unternehmen auf die Dauer von bis zu 10 Jahren. Diese Regel ist verständlich, wenn man Unternehmen aus dem Ausland anziehen will, aber sie macht für die Schweiz insgesamt keinen Sinn, wenn sie auch dann angewendet wird, wenn ein Unternehmen seinen Sitz von einem Kanton in einen anderen verlegt. Sie stellt eine steuerliche Subvention für jene Unternehmen dar, die ihren Sitz einfach verlegen können, und geht daher letztlich zu Lasten jener Unternehmen, die dies nicht können.

[54] Besonders stossend ist es, wenn der Bund durch Erleichterungen bei der direkten Bundessteuer in den ‚Bonny-Gebieten‘ Unternehmen auf Kosten der anderen Kantone zusätzlich steuerlich subventioniert. Diese Subventionen, von denen vor allem die Kantone Neuenburg, Freiburg, Bern und der Nachbarkanton von Zürich, Schaffhausen, profitieren, sind auch auf Bundesebene umstritten, und es wird ihre Abschaffung gefordert. Es ist schliesslich eine Sache, ob ein Kanton in seinem Gebiet unterschiedliche Unternehmenssteuersätze einführt, und eine andere, dass dies vom Bund durch

zusätzliche Steuererleichterungen auch noch prämiert wird. Dabei ist es für den Kanton Zürich besonders ärgerlich, dass der Kanton Schaffhausen ein Bonny-Gebiet direkt an seiner Kantonsgrenze zu Zürich hat. Der Kanton Zürich sollte auf jeden Fall sein ganzes Gewicht dafür einsetzen, dass diese Steuersubventionen abgeschafft werden.

[55] Der Versuch, in einem Kanton neu angesiedelte Unternehmen steuerlich ungleich zu behandeln, je nachdem ob sie aus einem anderen Kanton oder aus dem Ausland kommen, könnte möglicherweise mit internationalen Abkommen nicht vereinbar sein. Dies spräche dafür, diese Möglichkeit ganz zu beseitigen und den Wettbewerb auf die Steuersätze zu beschränken. Dies würde auch die Transparenz erhöhen. Andererseits steht die Schweiz auch in dieser Hinsicht in einem harten internationalen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen. Wenn man die Auffassung vertritt, dass es möglich und wichtig ist, mit einem solchen Verfahren Unternehmen aus dem Ausland zur Ansiedlung in der Schweiz zu bewegen, gibt es zunächst die Möglichkeit, dass man sie für einen bestimmten Zeitraum von der direkten Bundessteuer befreit, und zwar unabhängig davon, in welchem Kanton sie sich niederlassen. Damit entfielen die steuerliche Belohnung der Verlagerung des Firmensitzes von einem Kanton in einen anderen.

6.2 Stärkere Pauschalisierung von Abzugsmöglichkeiten von Berufskosten

[56] Ein Steuersystem sollte möglichst einfach sein, was zum einen die Verwaltungskosten (auch auf Seiten der Bürger) und zum anderen die Transparenz erhöht. Vereinfachungen stehen jedoch zumindest manchmal in Konflikt mit Ideen der Steuergerechtigkeit, weshalb es das ideale Steuersystem in der Realität nicht gibt. In der Schweiz könnte man aber eine gesellschaftlich vermutlich akzeptable Vereinfachung der Besteuerung persönlicher Einkommen dadurch erreichen, dass man die Pauschalen für die Gestehungskosten deutlich erhöht. Man könnte sich z.B. eine Regel vorstellen, nach welcher 10 Prozent des Einkommens, maximal 10'000 Fr., pauschal absetzbar sind und nur höhere Beträge detailliert ausgewiesen werden müssen. Dies würde die Steuererklärung vermutlich für weit über 90 Prozent der Steuerzahler deutlich vereinfachen.

6.3 Möglichkeiten der Familienbesteuerung

[57] Im traditionellen Schweizerischen System der Familienbesteuerung werden Ehepaare zusammen veranlagt, wobei es Ermässigungen in Abhängigkeit von der Zahl

unterhaltspflichtiger Kindern gibt.³⁷⁾ Zusammen lebende, nicht verheiratete Paare werden dagegen einzeln veranlagt, wodurch sich die in letzter Zeit stark diskutierte und vom Bundesgericht kritisierte ‚Heiratsstrafe‘ ergibt.³⁸⁾ Die meisten Kantone haben inzwischen auf das Splitting umgestellt, wobei der Splittingfaktor auch kleiner als 2 sein kann. Im Bund gibt es derzeit eine Diskussion darüber, ob ebenfalls zum Splitting übergegangen werden soll, wie es bereits in dem vom Volk im Jahr 2004 abgelehnten Steuerpaket vorgesehen war, ob ein System der Individualbesteuerung oder ein Wahlrecht zwischen beiden Systemen eingeführt werden soll. Letzteres besteht z.B. in der Bundesrepublik Deutschland. In Abhängigkeit von dieser Entscheidung des Bundes sollte auch der Kanton Zürich sein Steuersystem ausrichten. Dabei sollten jedoch das Steuer- und das Sozialsystem aufeinander abgestimmt werden, d.h. dass dort, wo bei der Steuer von einem gegenseitigen Unterhaltsanspruch (nicht) ausgegangen wird, dieser auch im Sozialsystem (nicht) unterstellt werden sollte.

[58] Beide Regelungen haben ihre Vor- und Nachteile. Bleibt man bei der Familie als steuerlicher Einheit, kann die Heiratsstrafe wohl nur durch das Splitting wirklich beseitigt werden, ohne dass neue Ungerechtigkeiten geschaffen werden, wobei die Frage des Divisors offen ist und politisch entschieden werden muss.³⁹⁾ Man sollte die gemeinsame Veranlagung dann aber auch jenen Paaren ermöglichen, bei denen bei der Ermittlung der Berechtigung und Höhe der Sozialhilfe bereits heute ein gegenseitiger Unterhaltsanspruch unterstellt wird, auch wenn diese Paare nicht verheiratet sind.

[59] Man könnte freilich auch konsequent zu einem System der Individualbesteuerung übergehen. Dann aber wird es problematisch, bei Paaren, seien sie nun verheiratet oder nicht, gegenseitige Unterhaltsverpflichtungen zu unterstellen. Würde man eine solche Pflicht grundsätzlich verneinen, ergäbe sich die Situation, dass dann, wenn ein Partner kein Einkommen hat, diese Person ein Anrecht auf staatliche Leistungen hätte, und zwar ganz unabhängig davon, wie hoch das Einkommen (bzw. Vermögen) des anderen Partners ist. In Sinne der Idee der negativen Einkommensteuer wäre es durchaus konsequent, wenn man die einzelnen Individuen gesondert betrachtet und die Frage, ob zwei Menschen zusammen leben und/oder verheiratet sind, als deren Privatangele-

37. Ab dem Jahr 2007 gilt dies auch für ‚eingetragene Partnerschaften‘ gleichgeschlechtlicher Paare.

38. Laut Entscheidung des Bundesgerichts vom 13. April 1984 ist die derzeit vor allem noch bei der direkten Bundessteuer bestehende steuerliche Diskriminierung verheirateter Paare verfassungswidrig. (BGE 110 I A 7) Die vom Bundesrat vorgeschlagene und vom Parlament kürzlich verabschiedete Regelung bringt nur eine provisorische Lösung dieses Problems.

39. Dabei könnte man sich durchaus auch ein ‚Familiensplitting‘ vorstellen, bei welchem die Zahl der unterhaltspflichtigen Kinder im Divisor berücksichtigt wird.

genheit betrachtet. Man müsste dann konsequenterweise freilich auch alle anderen Vergünstigungen für Verheiratete streichen.

[60] Ein Nebeneffekt einer solchen Regelung, die eine radikale Abkehr von der bisherigen Praxis darstellte, wäre eine gewaltige Zunahme von Anspruchsberechtigungen für staatliche Leistungen, die selbst dann kaum finanzierbar wäre, wenn man nicht berücksichtigt, dass ein Übergang zur Individualbesteuerung – ceteris paribus – bereits zu erheblichen Steuerausfällen führen würde, da die steuerliche Belastung von Doppelverdienerhaushalten insbesondere bei höheren Einkommen stark zurückgehen würde. Zudem dürfte eine solche Regelung auch Werthaltungen diametral zuwiderlaufen, die in der Bevölkerung der Schweiz weit verbreitet sind. Daher müsste man wohl auch in einem System der Individualbesteuerung von gegenseitigen Unterhaltsverpflichtungen ausgehen. Konsequenterweise müsste man dann jedoch die (unterstellten) Unterhaltsbeiträge beim Empfänger als steuerbares Einkommen betrachten und beim Geber vom steuerbaren Einkommen abziehen. Der absetzbare Betrag könnte (und sollte vermutlich auch) vom zu versteuernden Einkommen des Gebers abhängen, wobei man eine Obergrenze festlegen kann. Es dürfte offensichtlich sein, dass die gleichen Beträge für die Berechnung der steuerbaren Einkommens wie der Sozialhilfe anzuwenden wären. Um nicht wieder eine Heiratsstrafe einzuführen, dürfte eine solche Regelung jedoch nicht nur für unverheiratete Paare gelten. Das Prinzip der Individualbesteuerung bei Anerkennung eines gegenseitigen Unterhaltsanspruchs käme damit einer Splittingregelung sehr nahe.

6.4 Die steuerliche Behandlung von Kinderbetreuungskosten

[61] Wichtig ist auch die steuerliche Behandlung von Kinderbetreuungskosten. Grenzbelastungssätze von deutlich über 100 Prozent sind der Erwerbstätigkeit abträglich. Sie können sich, wie M. BÜTLER (2007) gezeigt hat, im Kanton Zürich unter realistischen Bedingungen auch bei mittleren Einkommen ergeben. Dies gilt z.B. dann, wenn in einer Familie mit zwei Kindern ein Partner voll arbeitet und der zweite, heute (immer noch) in aller Regel die Ehefrau, seine (ihre) Erwerbstätigkeit ausweitet, indem sie z.B. vier und nicht nur ein oder zwei Tage pro Woche arbeitet. Mit dem steigendem Einkommen steigt die Last der direkten Bundessteuer überproportional, und die Kinderbetreuungskosten nehmen proportional zur Arbeitszeit zu. Gleichzeitig nehmen die Subventionen der Kosten für die Kinderbetreuung ab. Dies kann z.B. dazu führen, dass, wie in *Abbildung 9* dargestellt wird, ab dem dritten Tag pro Woche, an dem die zweite Person arbeitet, das Nettoeinkommen der Familie mit jedem zusätzli-

chen Arbeitstag deutlich zurückgeht.⁴⁰⁾ Dabei ist die Wirkung der Kinderbetreuungskosten erheblich grösser als jene der direkten Bundessteuer.

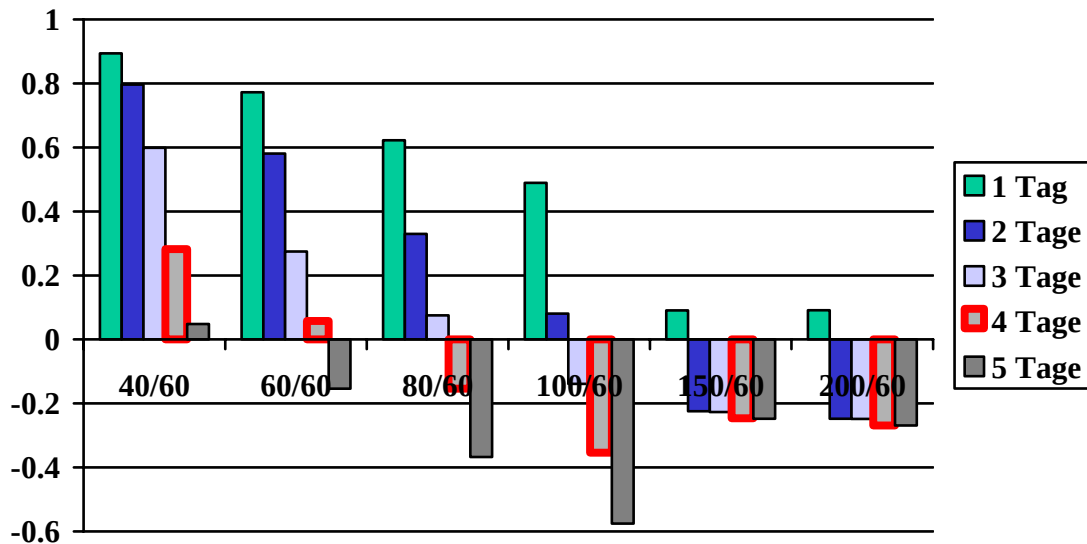


Abbildung 9: Anteil des zusätzlich verfügbaren Einkommens eines Zweitverdieners mit einem Bruttoeinkommen von 60'000 Fr bei variablem Einkommen des Erstverdieners

[62] Um diese Situation zu beheben, wäre es erforderlich, dass Kinderbetreuungskosten in realistischer Grössenordnung vom steuerbaren Einkommen als Gestehungskosten abgesetzt werden könnten. Da das Steuerharmonisierungsgesetz hier sehr enge Grenzen setzt, ist dies heute nur in sehr bescheidenem Umfang möglich. Dies aber bedeutet, dass jene Aufwendungen, die erforderlich sind, damit eine Arbeit aufgenommen werden kann, sei es von dem/der Zweitverdiener(in) in einem Haushalt, sei es von einer/einem Alleinerziehenden, doppelt besteuert wird: erstens bei dieser Person und zweitens bei jener Person, welche die Kinder betreut. Diese Doppelbesteuerung des Arbeitseinkommens wird in der Öffentlichkeit im Gegensatz zur Doppelbelastung der Kapitaleinkommen im Unternehmen und beim Kapitaleigner kaum angesprochen, obwohl sie nicht weniger stossend ist.

[63] Die Beseitigung dieser Doppelbelastung wäre auch volkswirtschaftlich sinnvoll. Aus dieser Perspektive ist der Wechsel von der häuslichen zur ausserhäuslichen Kinderbetreuung dann sinnvoll, wenn die anstelle der häuslichen Kinderbetreuung ausgeübte Erwerbstätigkeit produktiver ist als jene, d.h. grosso modo, wenn sie besser ent-

40. Quelle: M. BÜTLER (2007, S. 10).

lohnt wird. Die Besteuerung des Arbeitseinkommens treibt einen Keil zwischen Brutto- und Nettolohn, welcher die Erwerbstätigkeit tendenziell reduziert. Dieser Keil wird noch verstärkt, wenn wegen der Verringerung der Subventionen die Kinderbetreuungskosten mit zunehmendem Einkommen steigen. Die steuerliche Abzugsfähigkeit dieser Kosten würde den Steuerkeil reduzieren und nur noch in jenem Umfang wirksam werden lassen, um welchen das Arbeitseinkommen die Kinderbetreuungskosten übersteigt. Solange dieser Betrag positiv ist (und eine Arbeitsaufnahme somit volkswirtschaftlich Sinn macht), wäre damit ein Anreiz zur Arbeitsaufnahme gegeben. Da dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen würden, könnte ein erheblicher Teil der hier zunächst zu erwartenden Steuerausfälle durch zusätzliche Steuereinnahmen wieder wettgemacht werden. Von allen hier diskutierten Massnahmen dürfte dies jene sein, die sich am weitestgehenden selbst finanziert.

[64] Schliesslich könnte eine grosszügige Regelung in diesem Bereich auch zu einem Standortvorteil für den Kanton Zürich werden. Eine solche Regelung kommt insbesondere hoch qualifizierten Doppelverdiener-Paaren mit Kindern zu gute. Dies aber sind typischerweise Personen mit hoher Produktivität, die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig sind und deren Verfügbarkeit bei der Ansiedlung von Firmen eine wichtige Rolle spielt. Auch dies spricht dafür, dass dies jene von allen hier diskutierten steuerlichen Massnahmen ist, die sich am stärksten durch zusätzliches Steueraufkommen selbst finanzieren dürfte.

7 Zusammenfassung

[65] Die Situation des Kantons Zürich stellt sich im nationalen wie internationalen Steuerwettbewerb wie folgt dar:

- Im internationalen Steuerwettbewerb ist der Kanton Zürich sowohl bei der Besteuerung natürlicher als auch bei der Besteuerung juristischer Personen steuergünstig. Aus dieser Perspektive besteht derzeit kein Handlungsbedarf. Es spricht auch nichts dafür, dass sich dies in Zukunft ändern würde.
- Im nationalen Steuerwettbewerb nimmt der Kanton Zürich insgesamt ebenfalls eine gute Position ein. Zwar kann er mit den steuergünstigen Kleinkantonen nicht mithalten, aber davon kann man auch nicht ausgehen. Er liegt mit seiner steuerlichen Belastung unter dem Durchschnitt der Schweiz und ist deutlich günstiger als die Mehrheit der Kantone.

- Differenziert man, dann zeigt sich, dass der Kanton Zürich bei den mittleren bis hohen Einkommen auch im Vergleich mit seinen Nachbarn gut abschneidet, während er sowohl bei den niedrigen als auch bei den ganz hohen Einkommen zurückfällt. Letzteres gilt auch für die Belastung sehr hoher Vermögen.
- Bei der Unternehmensbesteuerung sieht es nicht ganz so günstig aus. Dies scheint zumindest bisher dem Kanton jedoch nicht zum Nachteil gereicht zu sein. Offensichtlich gleichen die sonstigen Standortvorteile die etwas höhere Steuerlast als in einigen anderen Kantonen mehr als aus.

[66] Für die Handlungsoptionen des Kantons Zürich gilt zunächst folgendes:

- Es gibt für den Kanton Zürich keine Möglichkeiten, die Besteuerung so zu reduzieren, dass das Steueraufkommen steigt, obwohl die Steuersätze reduziert werden: Es spricht nichts dafür, dass der Kanton Zürich sich auf dem absteigenden Ast der Lafferkurve befindet.
- Der Kanton Zürich wird mit seiner Steuerpolitik immer eher auf die Politik der anderen (kleineren) Kantone reagieren als selbst aktiv werden. Eine aggressive Niedrigsteuerpolitik würde nicht nur das Steueraufkommen deutlich reduzieren, sondern die kleineren Kantone veranlassen, ihrerseits ihre Steuern noch weiter zu senken, so dass völlig offen ist, ob damit zusätzliche Steuerzahler angezogen werden können. Andererseits aber muss er die Politik der anderen Kantone sorgfältig beobachten, um den Abstand zwischen seiner Steuerbelastung und derjenigen in den Niedrigsteuernkantonen nicht zu gross werden zu lassen.
- Es gibt eine Reihe von Optionen, wo eine Steuerreform im Kanton Zürich ansetzen könnte, aber es gibt kein Feld der Besteuerung, in welchem ein solcher akuter Handlungsbedarf bestehen würde, dass diesem absolute Priorität eingeräumt werden müsste.
- Jene Massnahme, die aus übergeordneten Gesichtspunkten wohl am dringendsten wäre und die sich gleichzeitig auch am weitestgehenden selbst finanzieren würde, die steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten in einer realistischen Grössenordnung, kann der Kanton nicht selbst beschliessen, da dies einer Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes bedürfte.

[67] Will der Kanton Zürich heute konkrete Massnahmen ergreifen, dann wären neben Pauschalierungen und Erhöhungen der Freibeträge bei der persönlichen Einkommens- sowie bei der Vermögenssteuer vermutlich am ehesten folgende Massnahmen angezeigt:

- Im Unternehmenssteuerbereich sollten, falls dies im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II nicht sowieso ermöglicht wird, die Gewinnsteuer und die Kapitalsteuer gegenseitig verrechenbar sein.
- Bei den persönlichen Einkommensteuern könnte durch höhere Pauschalbeträge nicht nur die Steuerlast etwas erleichtert werden, sondern auch für die Betroffenen wie für die Steuerbehörden Vereinfachungen erzielt werden.
- Darüber hinaus könnten die Sätze für die obersten Einkommensgruppen leicht verringert werden, was aber politisch erfordern würde, dass auch bei den unteren Einkommen Entlastungen durchgeführt werden.
- Bei der Vermögenssteuer könnte der Freibetrag deutlich erhöht werden, wodurch der Grossteil der Bevölkerung nicht mehr vermögensteuerpflichtig wäre. Gleichzeitig würde damit auch die Belastung der hohen Vermögen leicht verringert.

[68] Bei den mittleren bis hohen Einkommen drängen sich konkrete Massnahmen derzeit weniger auf. Der Kanton muss in diesem Bereich jedoch wachsam sein, da vor allem hier der Abstand zu den anderen Kantonen nicht zu gross werden darf. Würden bei diesen Einkommensgruppen starke Abwanderungstendenzen ausgelöst, könnte dies zu massiven Einkommensausfällen führen, die auch durch verspätet durchgeführte Steuersenkungen kaum mehr korrigiert werden könnten.

Literatur:

- ARBEITSGRUPPE STEUERGUTSCHRIFTEN (2007), Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, mimeo, Bern 2007.
- S. BUCHOVETSKY (1991), Asymmetric Tax Competition, *Journal of Urban Economics* 30 (1991), S. 167 – 181.
- M. BÜTLER (2007), Arbeiten lohnt sich nicht, ein zweites Kind noch weniger: Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-) Verhalten von Frauen, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (2007), S. 1 – 19.
- F. CAGIANUT und U. CAVELTI (2006), Degressive Steuersätze: Verfassungsrechtliche Überlegungen zu den im revidierten Steuergesetz des Kantons Obwalden festgelegten neuen Steuersätzen sowie grundsätzliche Erwägungen zu degressiven Steuersätzen, *IFF Forum für Steuerrecht* 6 (2006), S. 150 – 156.
- M.P. DEVEREUX und R. GRIFFITH (2003), Evaluating Tax Policy for Location Decisions, *International Tax and Public Finance* 10 (2003), S. 107 – 126.
- CH. ELSCHNER und R. SCHWAGER (2005), *The Effective Tax Burden on Highly Qualified Employees: An International Comparison*, Physica, Heidelberg 2005.

- CH. ELSCHNER, L. LAMMERSEN, M. OVERESCH und R. SCHWAGER (2005), The Effective Tax Burden of Companies and on Highly Skilled Manpower: Tax Policy Strategies in a Globalized Economy, *Fiscal Studies* 27 (2006), S. 513 – 534..
- L.P. FELD und B.S. FREY (2001), Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated, *Economics of Governance* 3 (2001), S. 87 – 99
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (1997), Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz, in: H. SCHMID und T. SLEMBECK (eds.), *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Haupt, Bern et al. 1997, S. 64 – 92.
- L.P. FELD und G. KIRCHGÄSSNER (2003), The Impact of Corporate and Personal Income Taxes on the Location of Firms and on Employment: Some Panel Evidence for the Swiss Cantons, *Journal of Public Economics* 87 (2003), S. 129 – 155.
- G. GUTEKUNST und R. SCHWAGER (2002), *Steuerbelastung von Unternehmen im Alpenraum*, Nomos, Baden-Baden 2002.
- A. HAUFLER (2002), *Taxation in a Global Economy*, Cambridge University Press, Cambridge (UK) 2001.
- M.A. KING und D. FULLERTON (1984), *The Taxation of Income from Capital*, Chicago 1984.
- P. KRUGMAN (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy* 99 (1991), S. 483 – 499.
- P. KRUGMAN (1991a), *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge (Mass.) 1991.
- L. LAMMERSEN und R. SCHWAGER (2005), *The Effective Tax Burden of Companies in European Regions: An International Comparison*, Physica, Heidelberg 2005.
- G. KIRCHGÄSSNER und W.W. POMMEREHNE (1996), Tax Harmonization and Tax Competition in the European Union: Lessons from Switzerland, *Journal of Public Economics* 60 (1996), S. 351 – 371.
- J.D. WILSON (1991), Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments, *Regional Science and Urban Economics* 21 (1991), S. 423 – 451.

Anhang

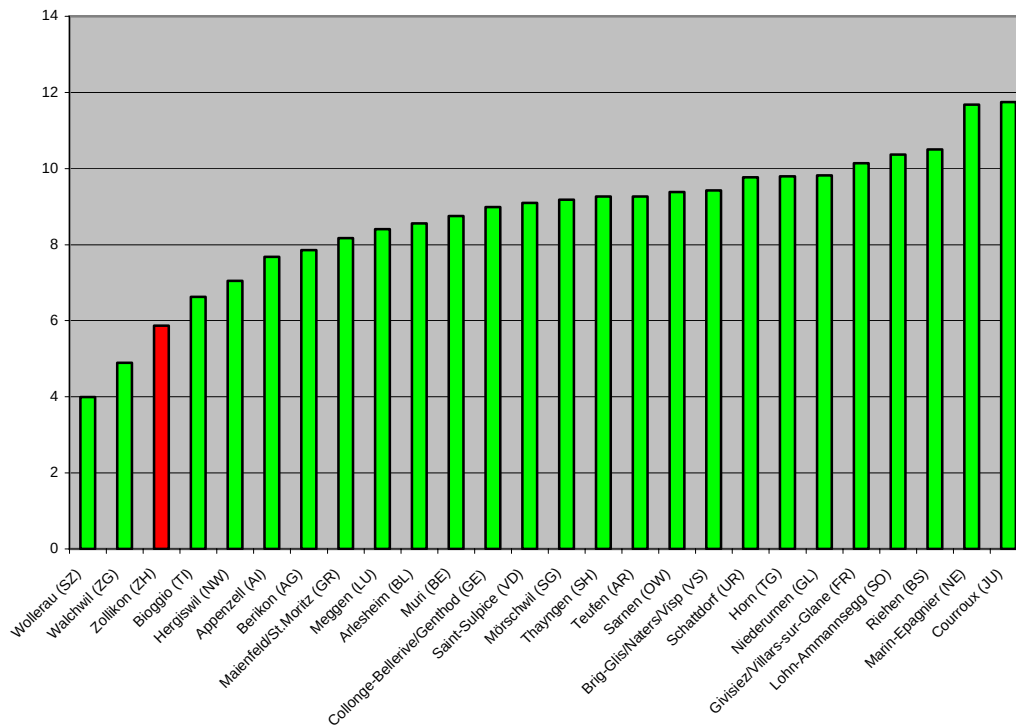


Abbildung A1: Steuerbelastung eines Ledigen
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 50'000 Fr (2005)

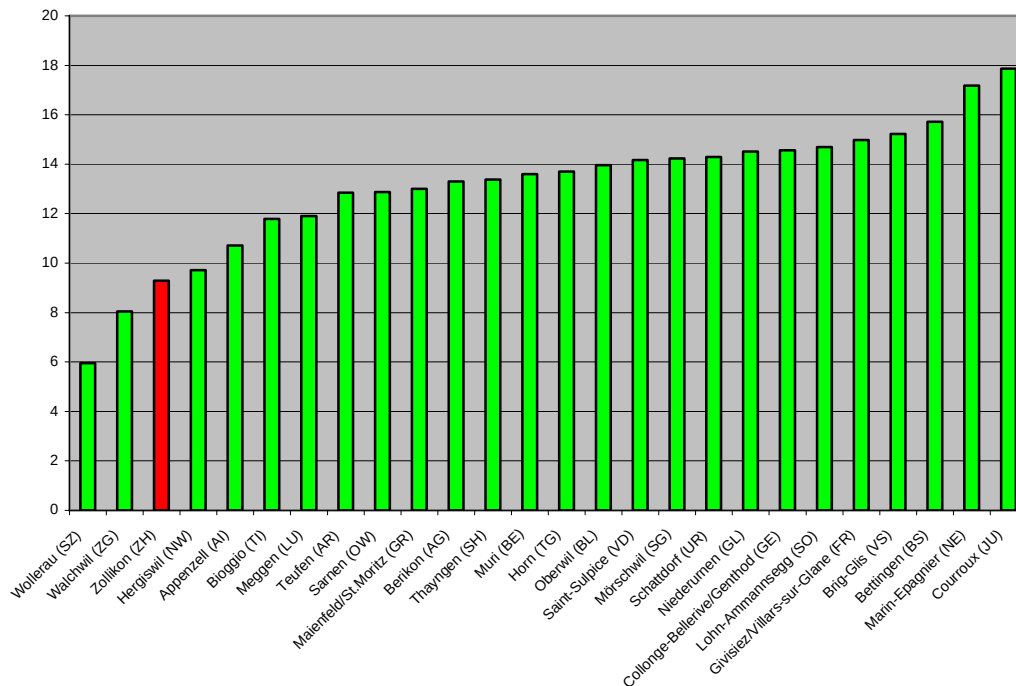


Abbildung A2: Steuerbelastung eines Ledigen
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 100'000 Fr (2005)

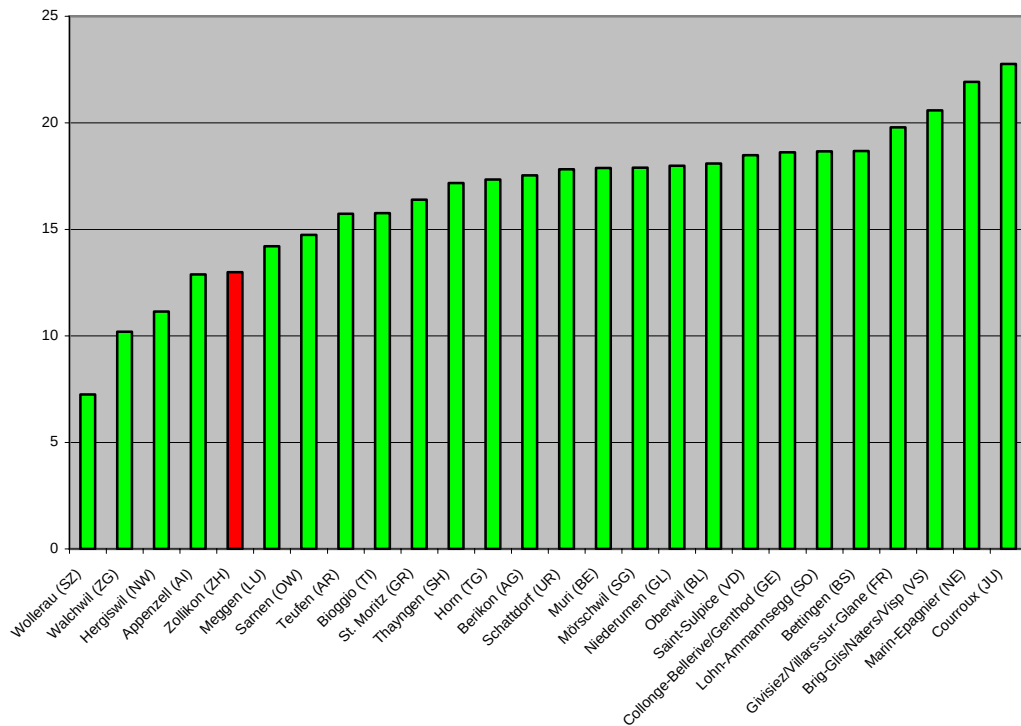


Abbildung A3: Steuerbelastung eines Ledigen
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 200'000 Fr (2005)

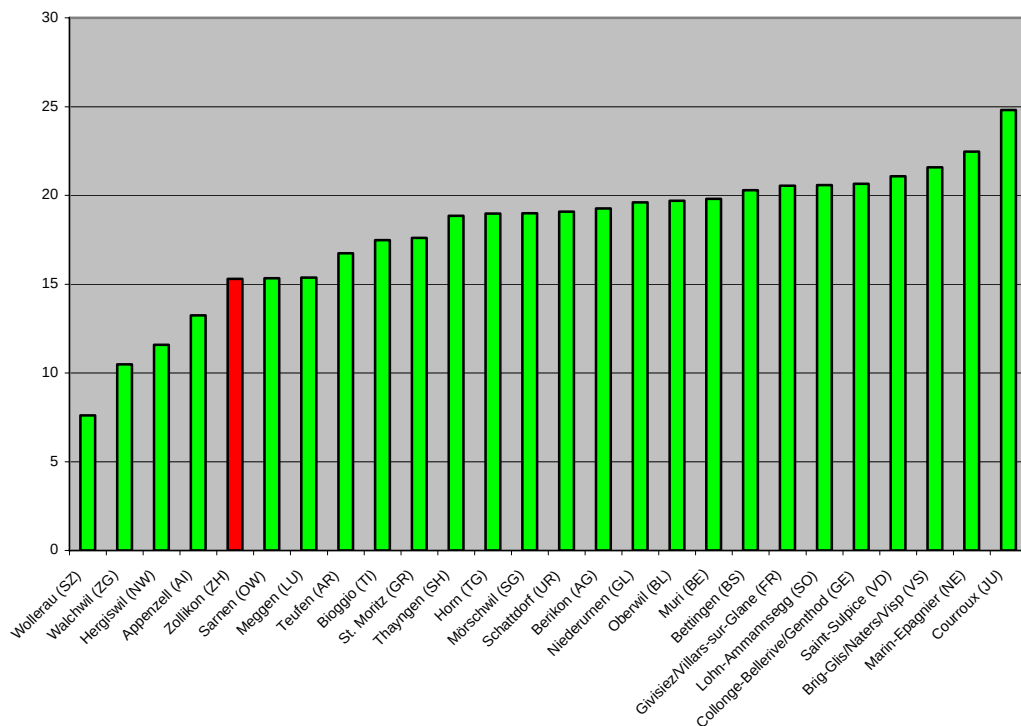


Abbildung A4: Steuerbelastung eines Ledigen
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 300'000 Fr (2005)

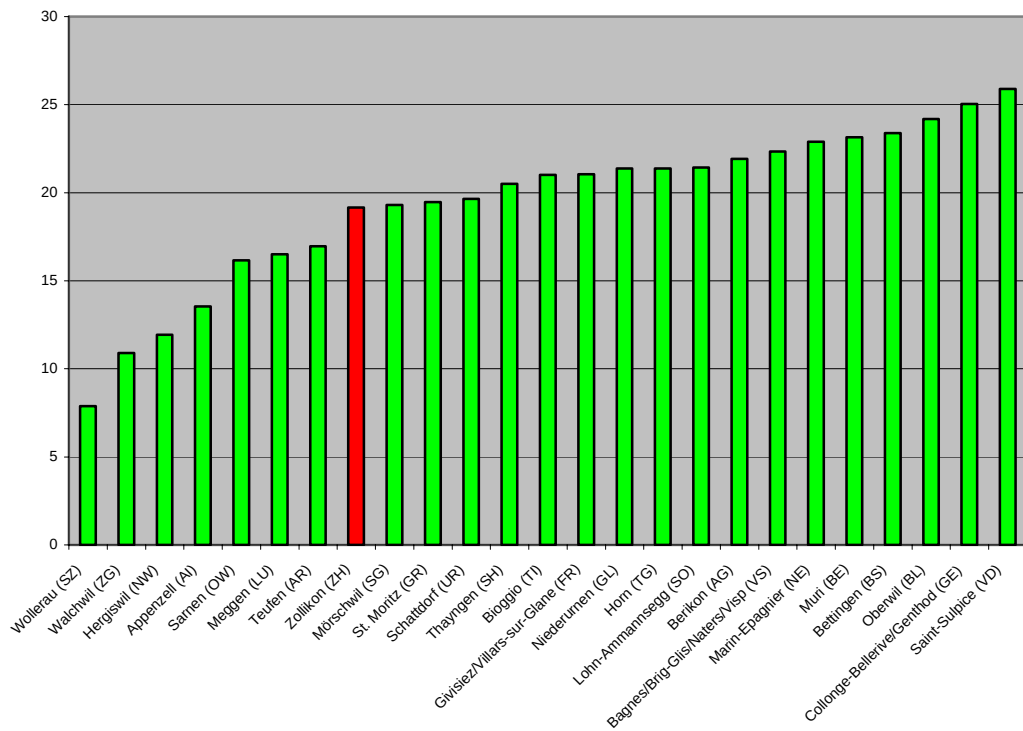


Abbildung A5: Steuerbelastung eines Ledigen
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 1'000'000 Fr (2005)

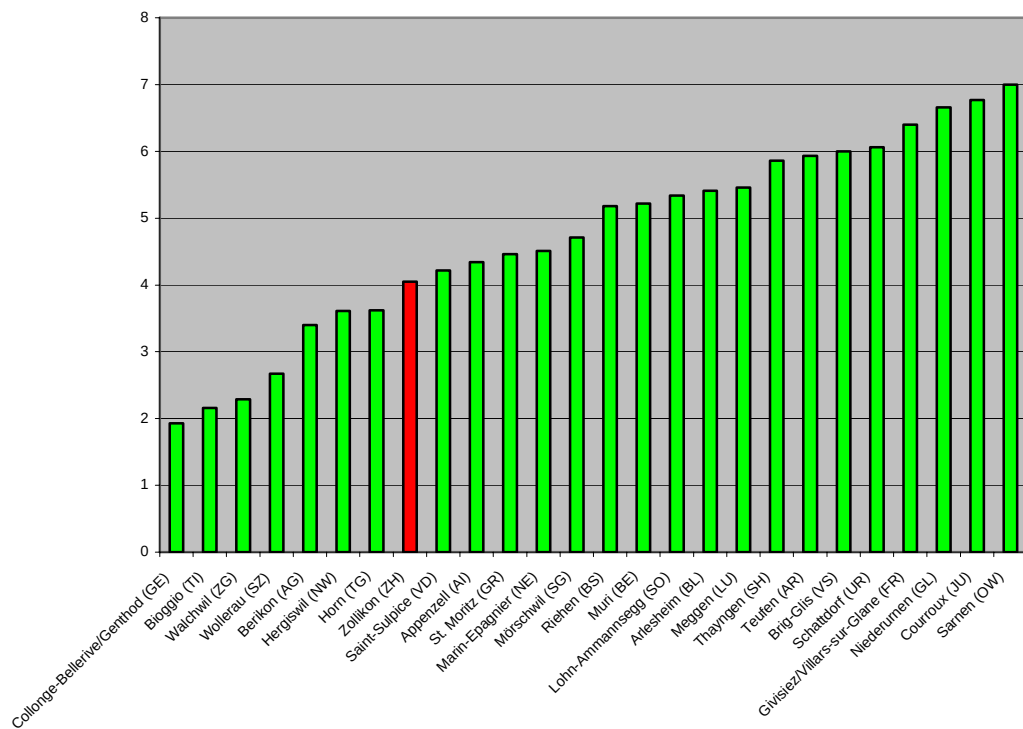


Abbildung A6: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder
mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 50'000 Fr (2005)

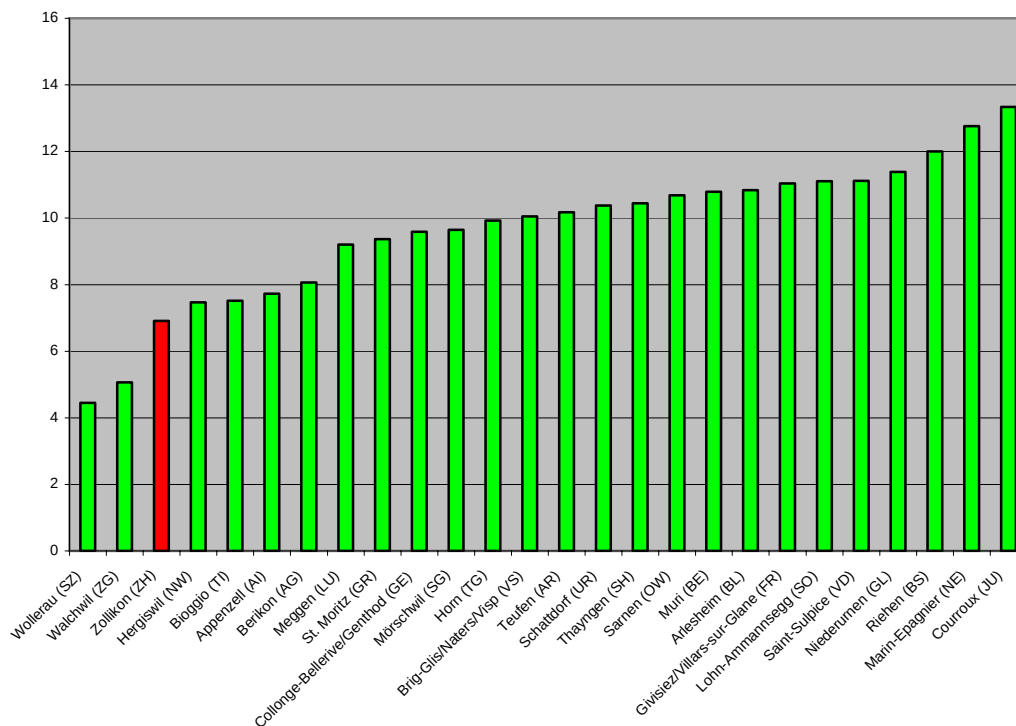


Abbildung A7: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 100'000 Fr (2005)

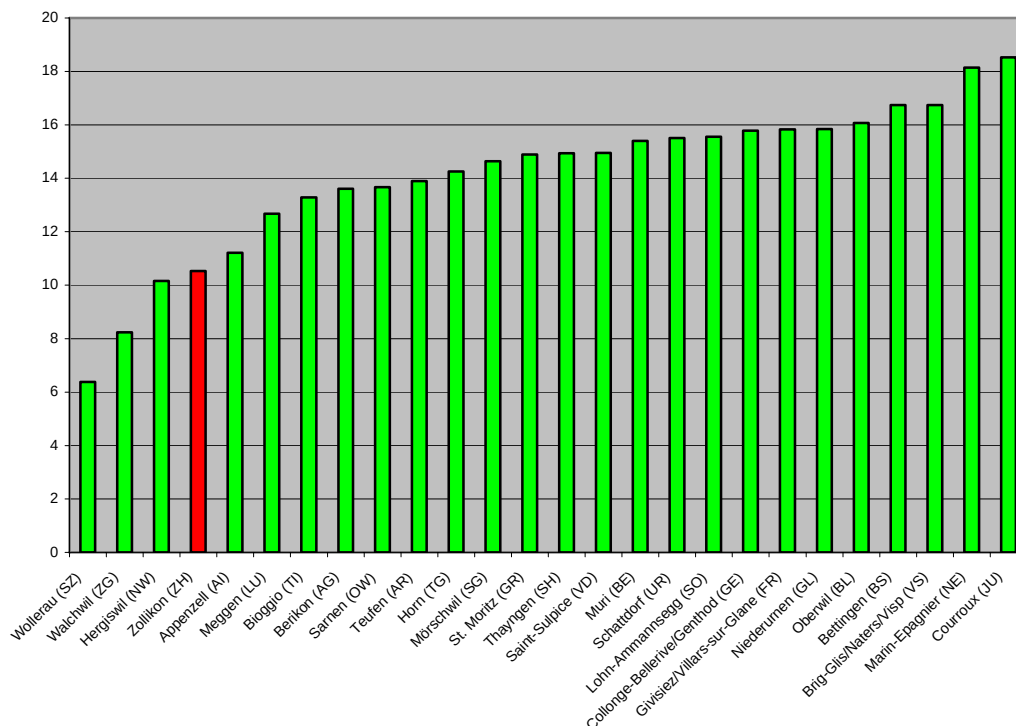


Abbildung A8: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 200'000 Fr (2005)

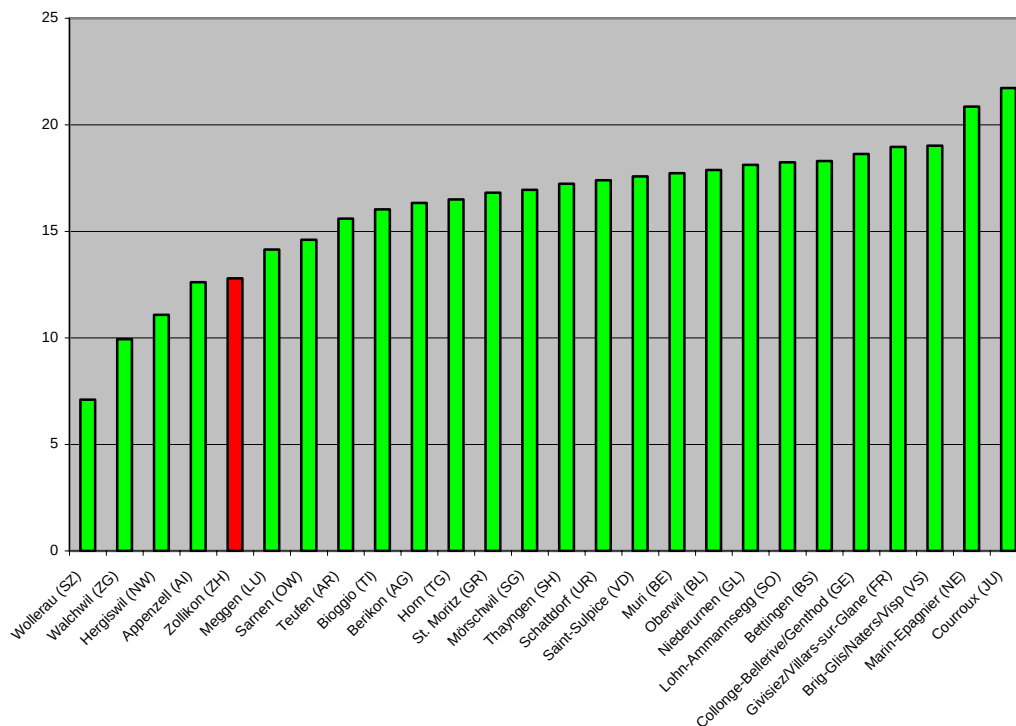


Abbildung A9: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 300'000 Fr (2005)

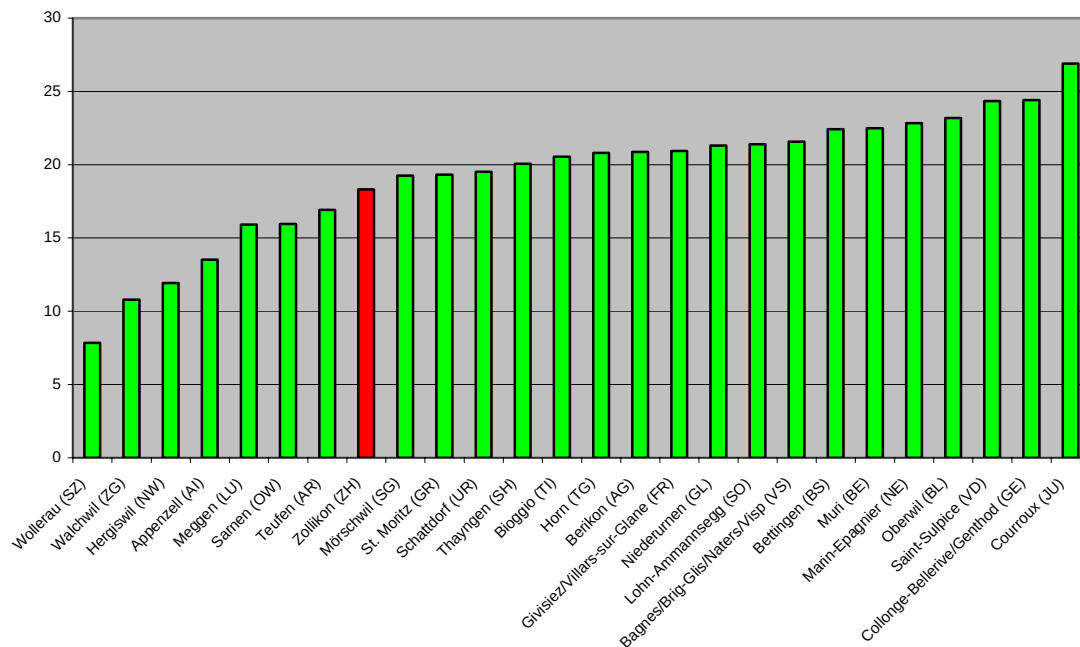


Abbildung A10: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 1'000'000 Fr (2005)

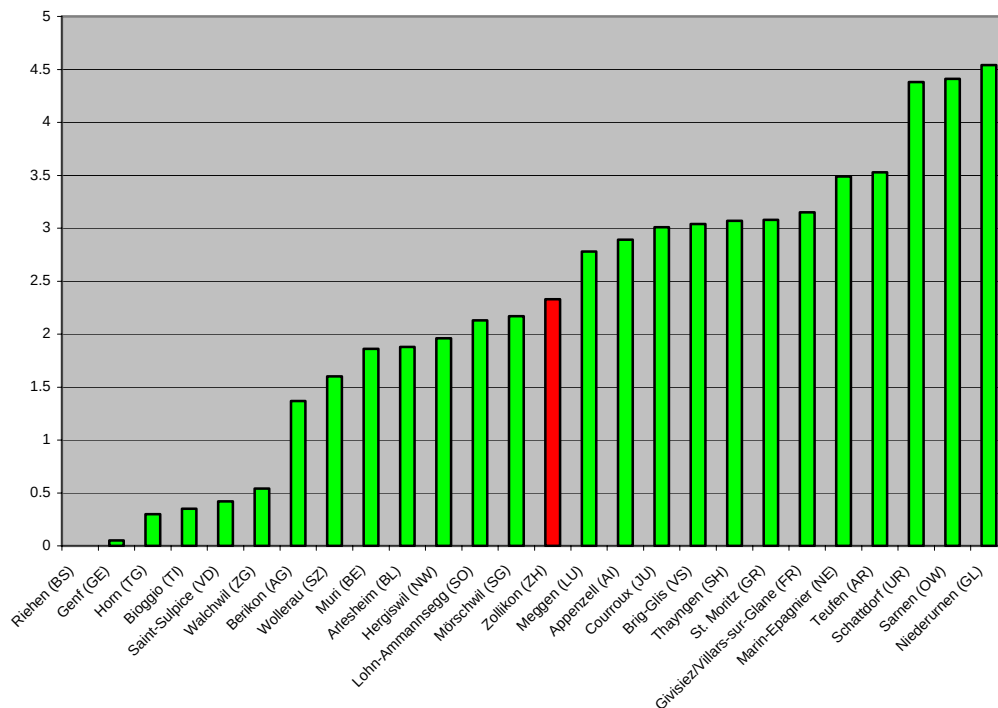


Abbildung A11: Steuerbelastung eines Verheirateten mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 50'000 Fr (2005)

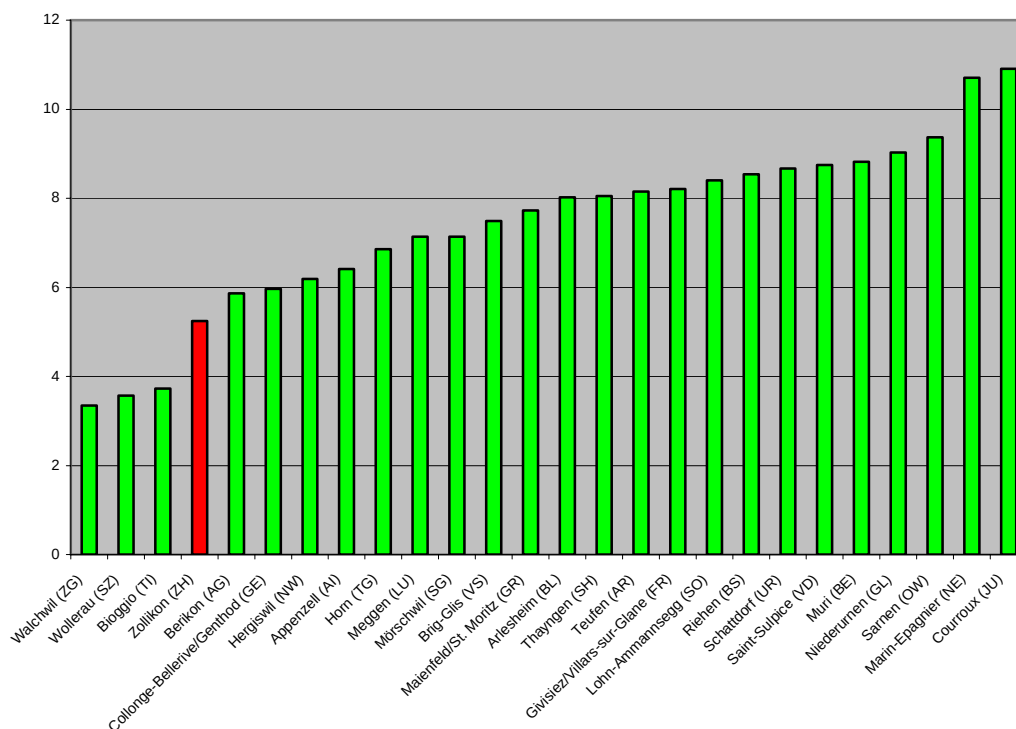


Abbildung A12: Steuerbelastung eines Verheirateten mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 100'000 Fr (2005)

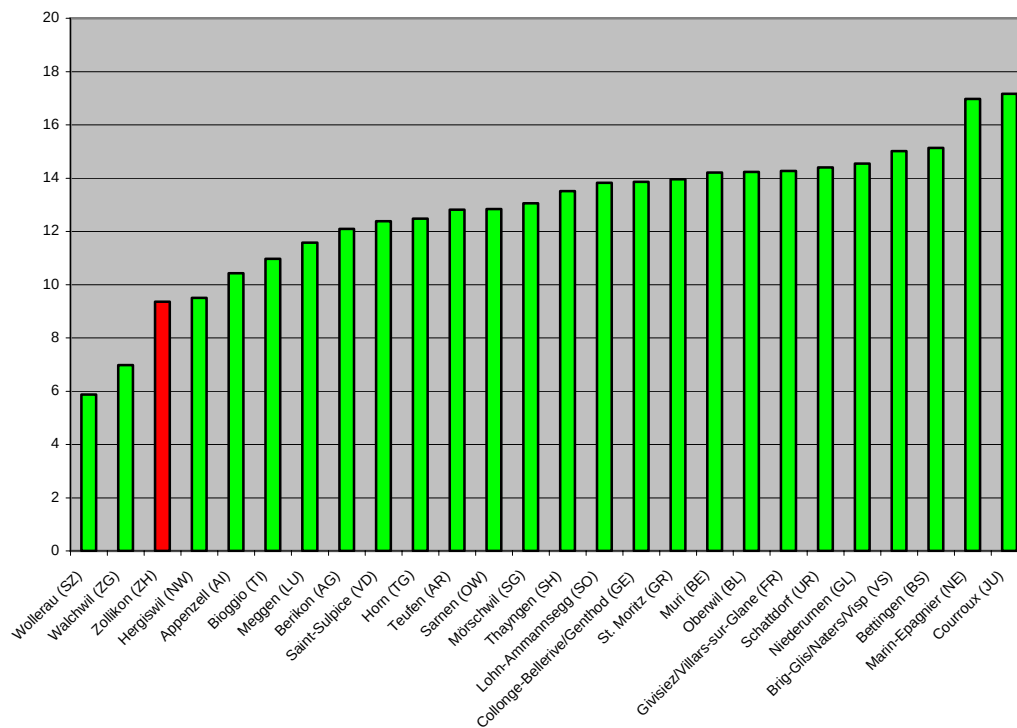


Abbildung A13: Steuerbelastung eines Verheirateten mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 200'000 Fr (2005)

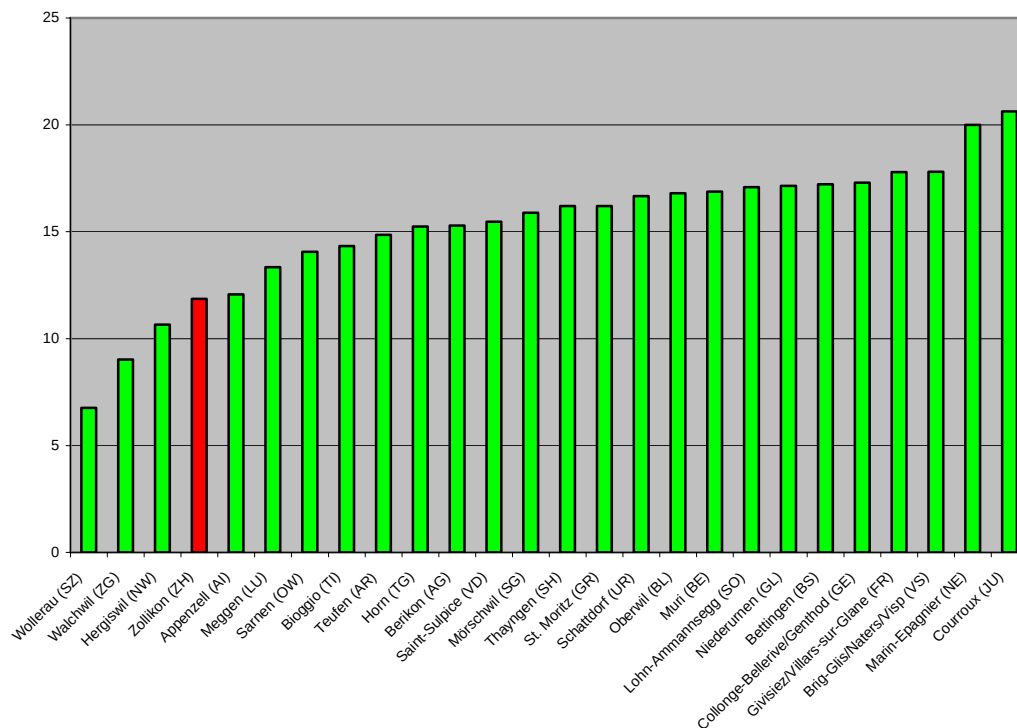


Abbildung A14: Steuerbelastung eines Verheirateten mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 300'000 Fr (2005)

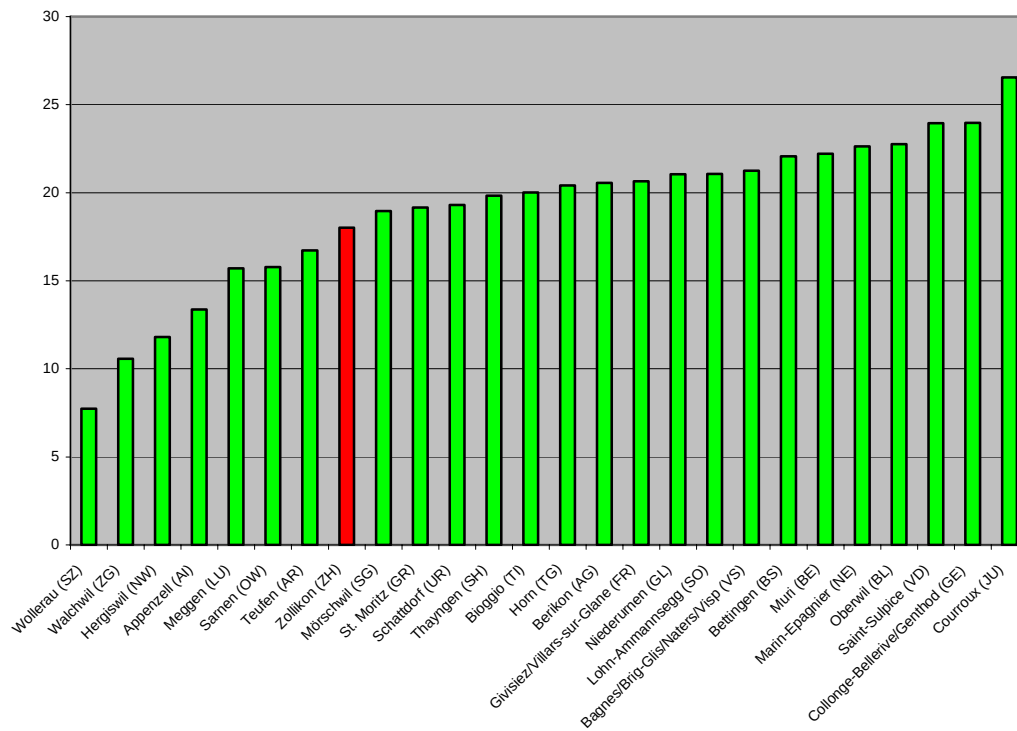


Abbildung A15: Steuerbelastung eines Verheirateten mit 2 Kindern mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 1'000'000 Fr (2005)

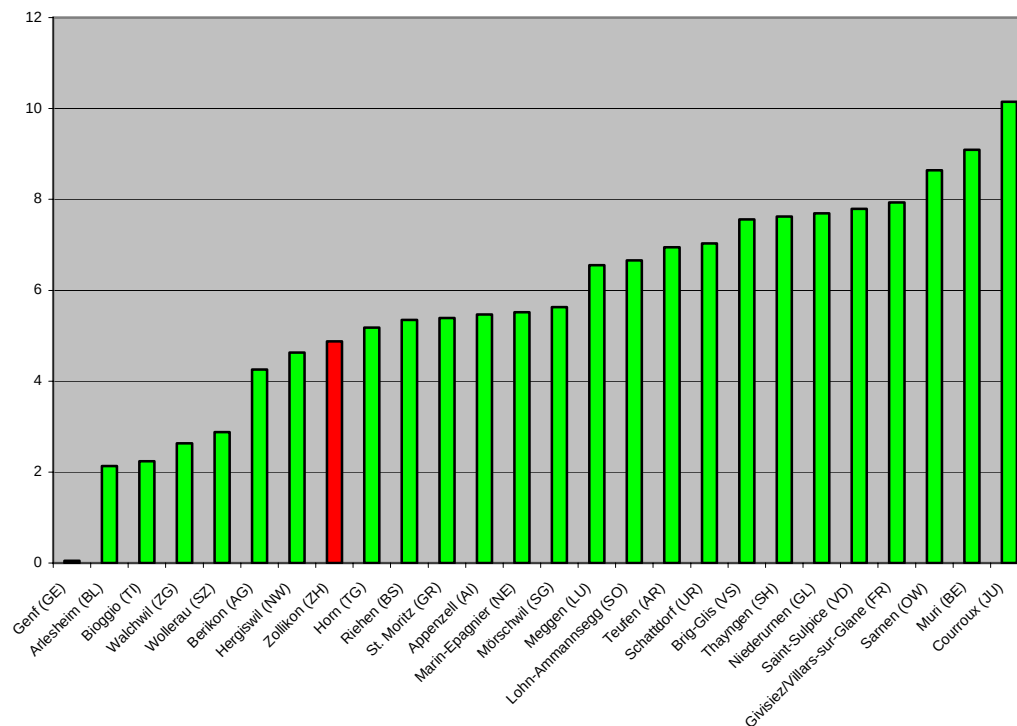


Abbildung A16: Steuerbelastung eines verheirateten Rentners mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 50'000 Fr (2005)

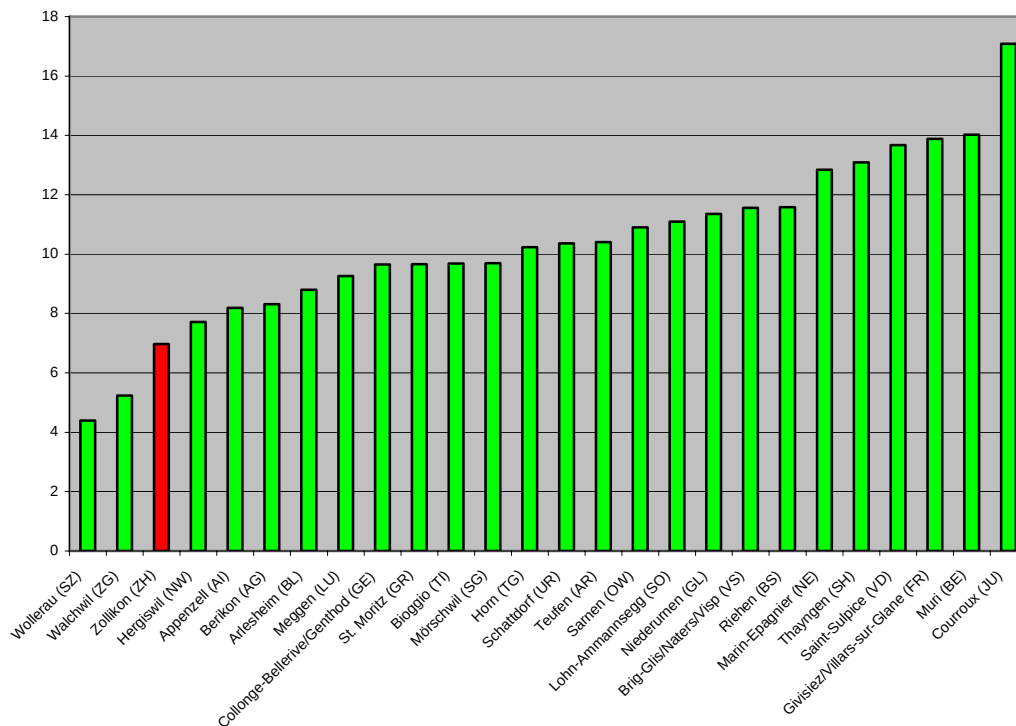


Abbildung A17: Steuerbelastung eines verheirateten Rentners mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 100'000 Fr (2005)

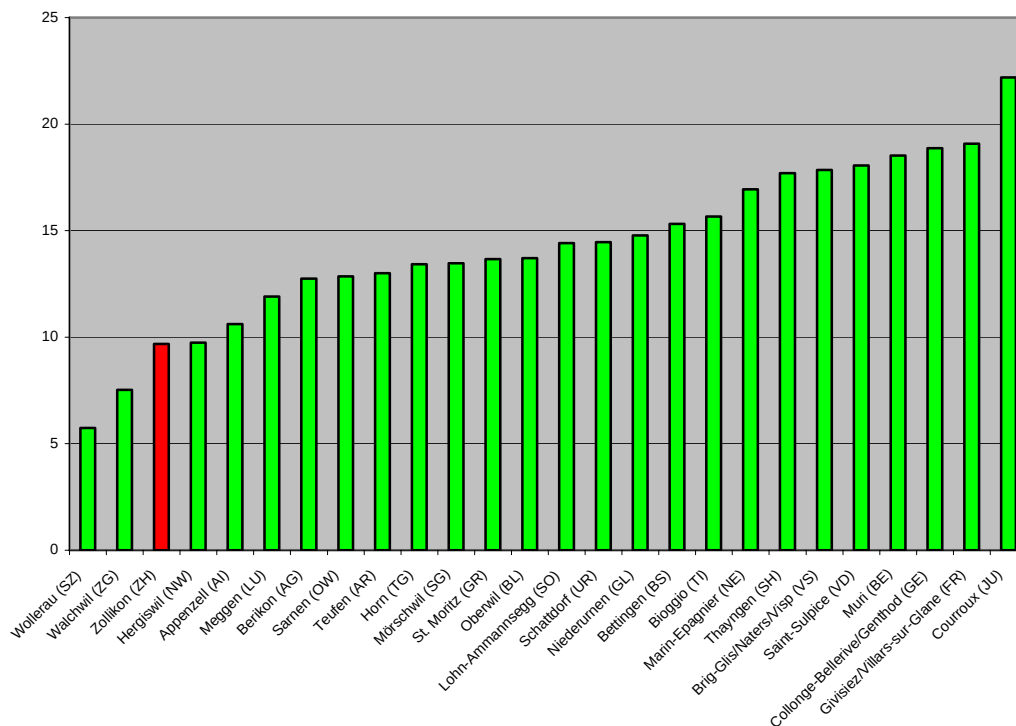


Abbildung A18: Steuerbelastung eines verheirateten Rentners mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 200'000 Fr (2005)

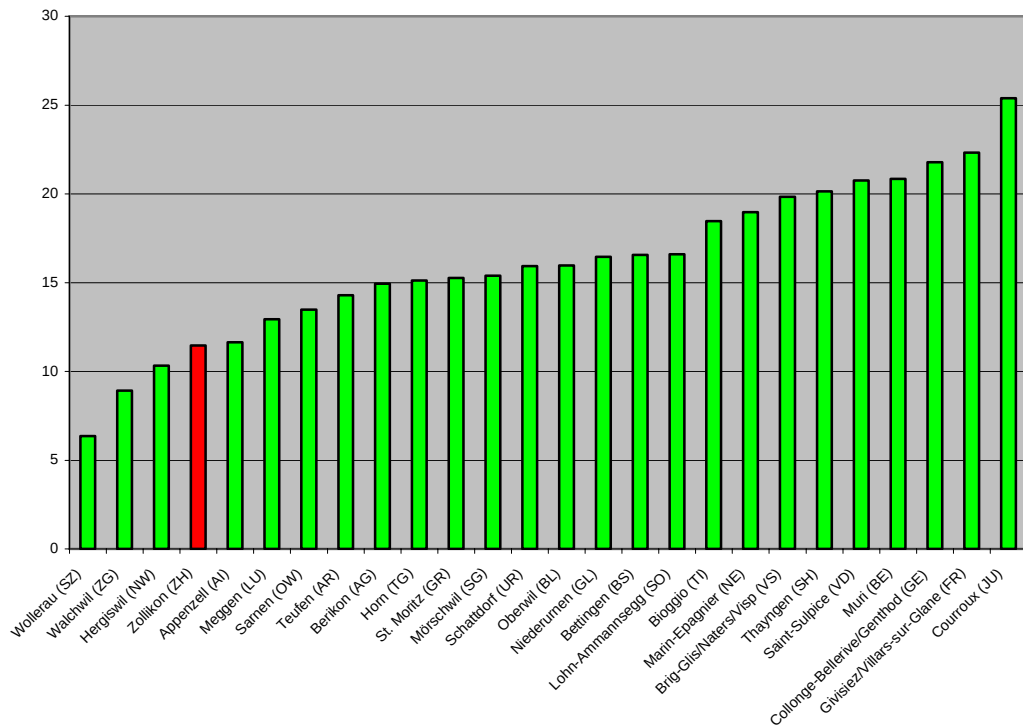


Abbildung A19: Steuerbelastung eines verheirateten Rentners mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 300'000 Fr (2005)

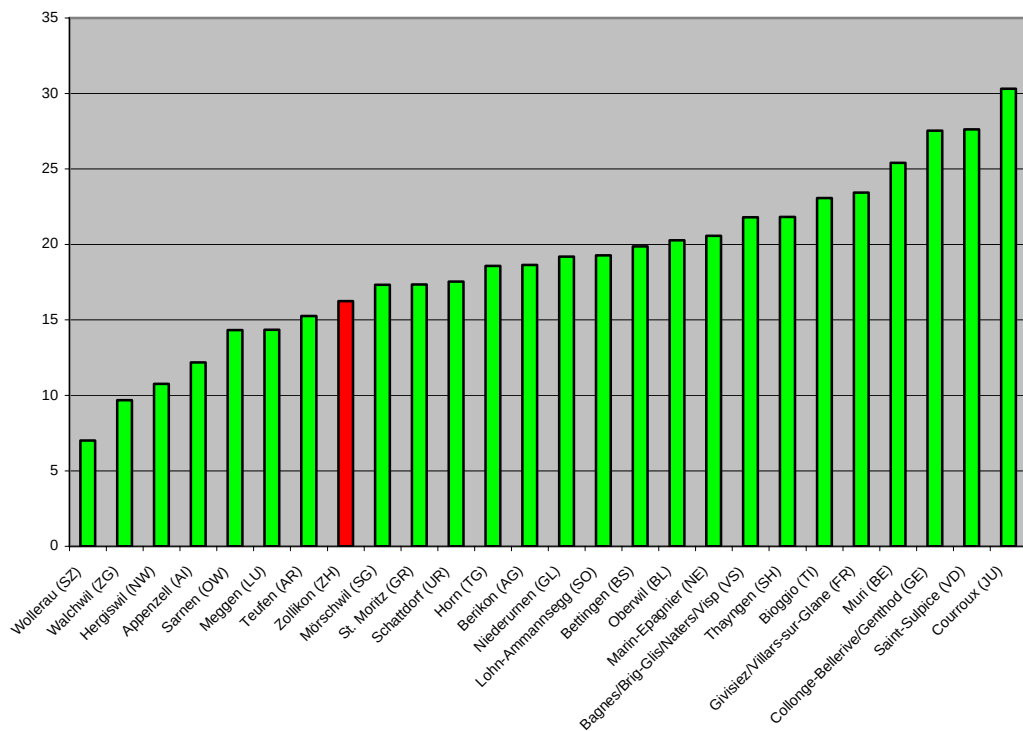


Abbildung A20: Steuerbelastung eines verheirateten Rentners mit einem steuerbaren Jahreseinkommen von 1'000'000 Fr (2005)

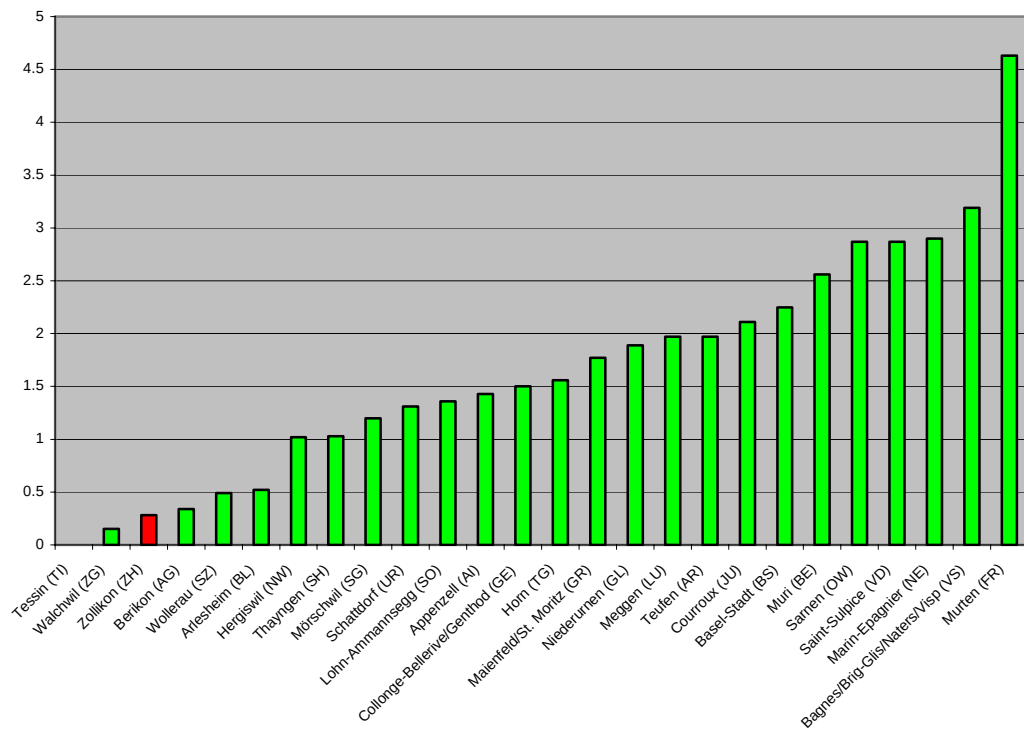


Abbildung A21: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Reinvermögen von 200'000 Fr (2005)

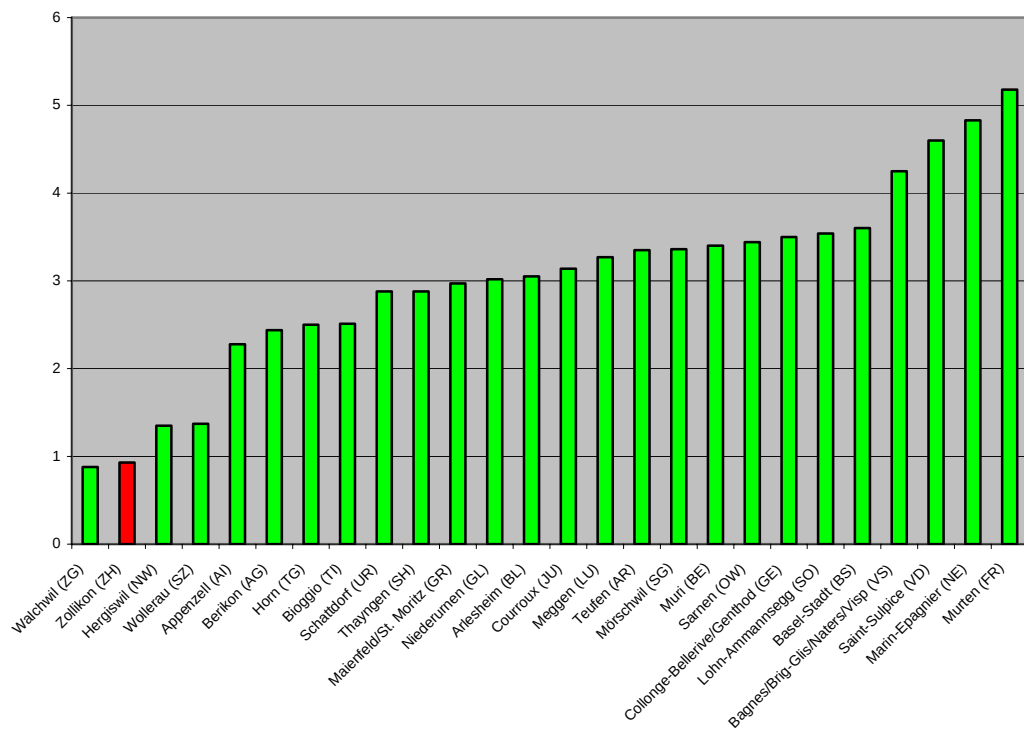


Abbildung A22: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Reinvermögen von 500'000 Fr (2005)

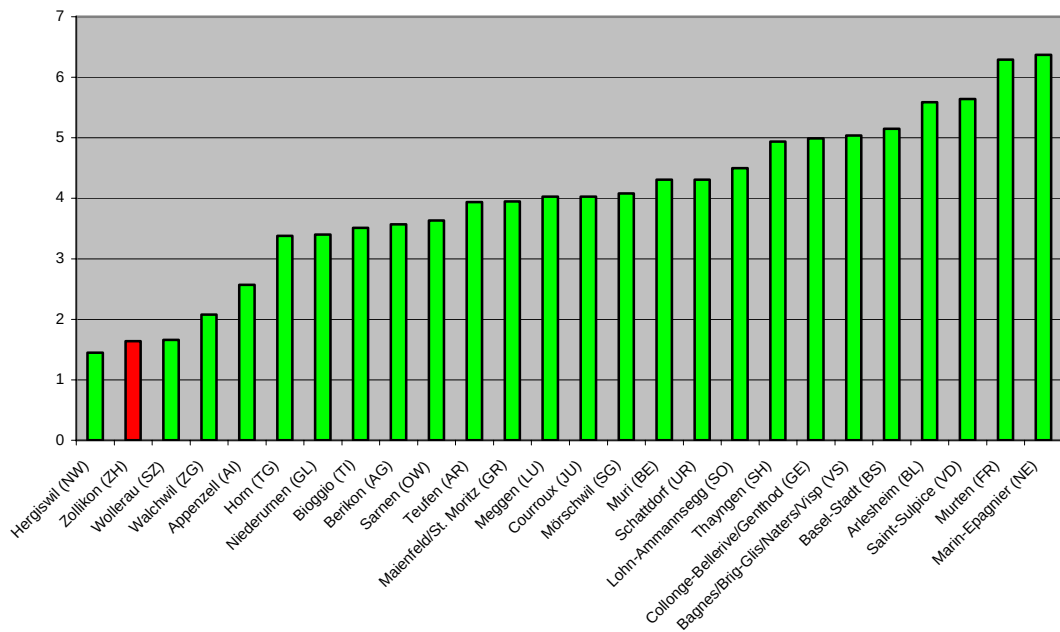


Abbildung A23: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Reinvermögen von 1'000'000 Fr (2005)

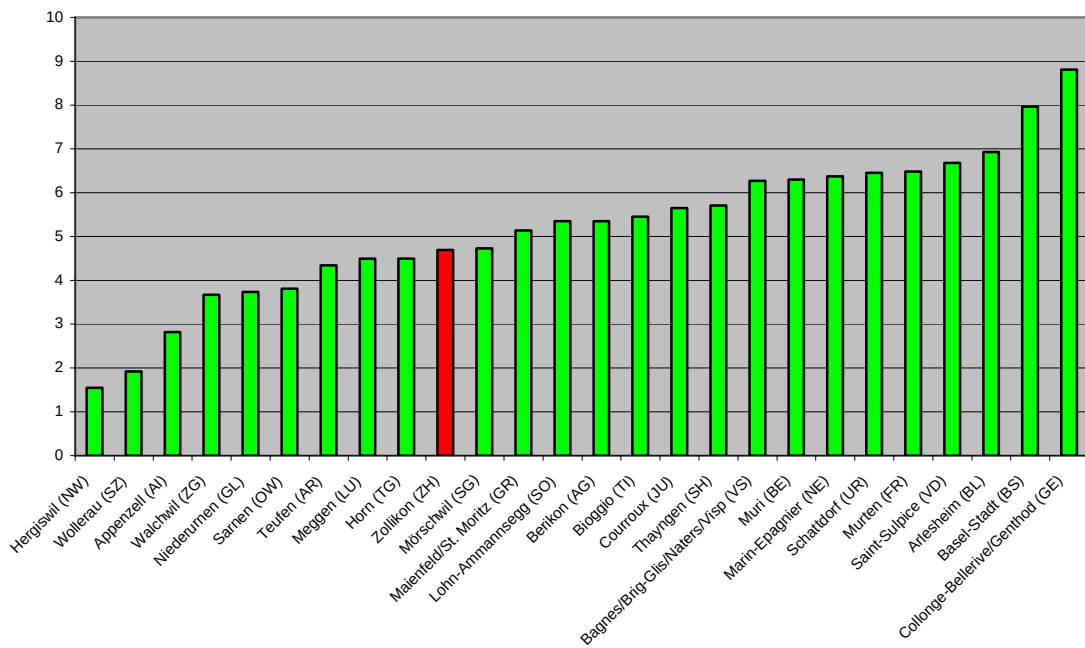


Abbildung A24: Steuerbelastung eines Verheirateten ohne Kinder mit einem Reinvermögen von 10'000'000 Fr (2005)

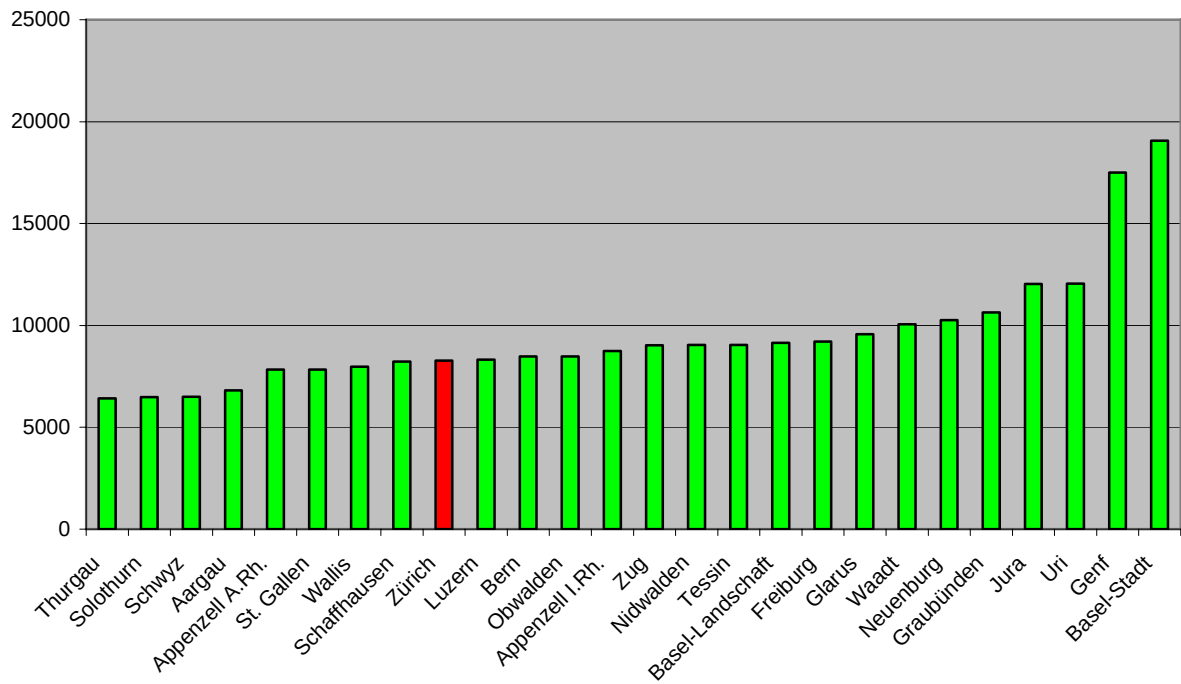


Abbildung A25a: Ausgaben der Kantone pro Kopf (2004)

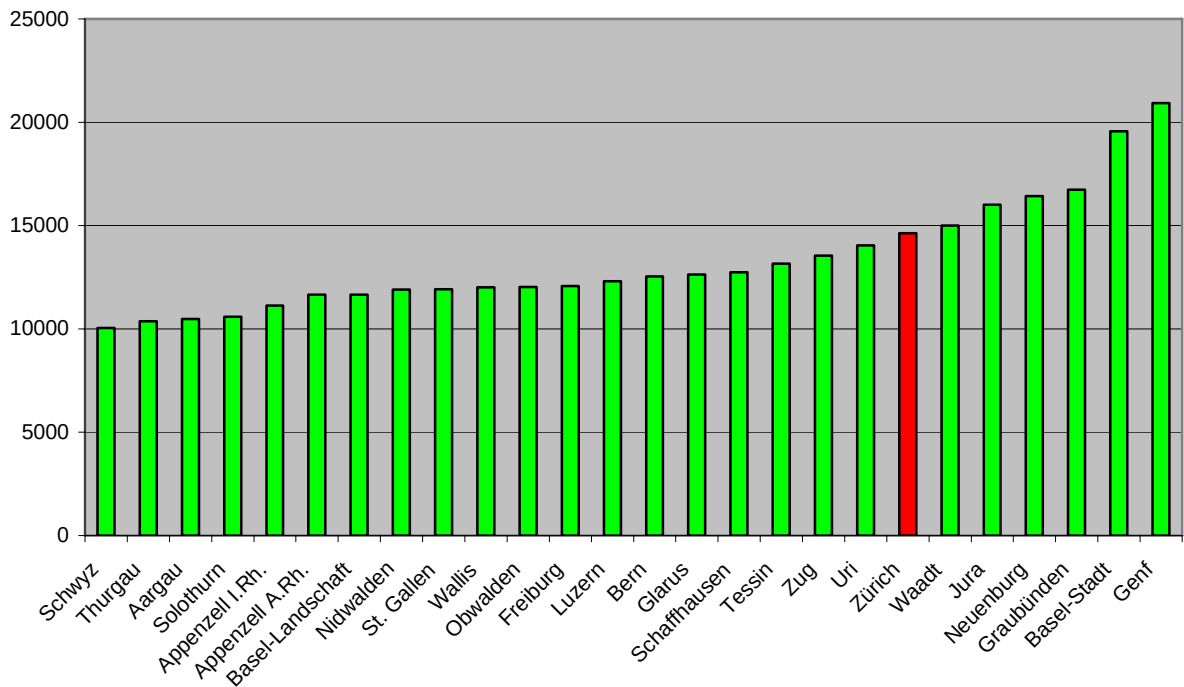


Abbildung A25b: Ausgaben der Kantone und Gemeinden pro Kopf (2004)