

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 7. Mai 2014

401.

Schriftliche Anfrage von Gabriela Rothenfluh und Pawel Silberring betreffend Personen mit unterschiedlicher Wohnsitz- und Steuerpflicht, Ausmass und geltende Regelungen

Am 29. Januar 2014 reichten Gemeinderätin Gabriela Rothenfluh (SP) und Gemeinderat Pawel Silberring (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/35, ein:

In den letzten Tagen konnte man zur Kenntnis nehmen, dass es unter gewissen Umständen möglich ist, in der Stadt angemeldet zu sein, den Hauptteil von Einkommen und Vermögen jedoch an einem zweiten Wohnsitz zu versteuern. Dies wurde hauptsächlich damit begründet, dass sich der Lebensmittelpunkt an einem anderen Ort als dem Erstwohnsitz befinden könne. In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele natürliche Personen sind in der Stadt Zürich mit Erstwohnsitz angemeldet, ohne hier den Hauptteil ihres Einkommens und Vermögens zu versteuern?
2. Wie hoch werden die der Stadt dadurch entgangenen Steuereinnahmen geschätzt?
3. Was unternimmt die Stadt, um den Abfluss von solchen Steuergeldern zu verhindern?
4. Wie viele natürliche Personen versteuern in der Stadt, sind aber ausserhalb der Stadt angemeldet?
5. Wie hoch sind die Einnahmen, die die Stadt damit erzielt?
6. Wie wird der Lebensmittelpunkt definiert? Existieren verschiedene Arten von Lebensmittelpunkten (juristisch, politisch, steuerlich usw.)?
7. Welche Umstände erlauben es, politisch an einem anderen Ort angemeldet zu sein als am Lebensmittelpunkt, wo man seine Steuern zahlt? Wie werden Situationen gehandhabt, bei denen eine Wohnsitzpflicht in der Stadt gegeben ist, die betreffenden Personen ihren steuerlichen Wohnsitz jedoch nicht in der Stadt haben? Kann beim Vorliegen einer Wohnsitzpflicht überhaupt ein anderer Lebensmittelpunkt geltend gemacht werden?
8. Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit des Auseinanderfallens von politischem und steuerlichem Lebensmittelpunkt?
9. Ist der Stadtrat auch der Meinung, dass es problematisch ist, wenn man in einer Gemeinde zwar stimmberechtigt ist, jedoch dort keine Steuern zahlt und damit von den Resultaten des eigenen Abstimmungsverhaltens weniger betroffen ist als Menschen, die an ihrem politischen Wohnort auch Steuern zahlen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Obwohl sich in Art. 23 bis 26 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) eine Definition des Wohnsitzbegriffs findet, haben die Steuergesetze des Bundes und des Kantons Zürich einen eigenständigen Wohnsitzbegriff definiert. Der Wohnsitz gemäss Steuergesetz des Kantons Zürich (StG ZH) ist dem ZGB zwar nachgebildet (Art. 23 Abs. 1 und Art. 25 ZGB), doch decken sich die Begriffe nicht vollständig; im Steuerrecht wird unter Umständen eine andere, v. a. wirtschaftliche Gewichtung vorgenommen.

Unter dem Wohnsitz i.S.v. § 3 Abs. 1 und 2 StG ZH und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung (Art. 127 Abs. 3 der Bundesverfassung) ist in der Regel der zivilrechtliche Wohnsitz zu verstehen. Das ist der Ort, wo sich eine Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens aufhält (Art. 23 Abs. 1 ZGB; Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [StHG]) und wo sich mithin der Mittelpunkt ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Interessen befindet.

Der steuerrechtliche Wohnsitzbegriff knüpft mit der wirtschaftlichen Betrachtungsweise an die tatsächliche Gestaltung der Situation an. Ob ein Wohnsitz im Sinne des Steuerrechts

vorliegt oder nicht, beurteilt sich nach den äusserlich erkennbaren Umständen des Einzelfalls, die von den Steuerbehörden vollständig zu erheben sind, und damit nach objektiven Kriterien. Subjektive Absichten des Steuerpflichtigen sind nicht beachtlich, wenn sie zur tatsächlichen Gestaltung im Widerspruch stehen (Felix Richner, Walter Frei, Stefan Kaufmann, Kommentar zum harmonisierten Zürcher Steuergesetz. Zürich 1999. § 3 RZ 8 ff.). Unter dem Gesichtspunkt der Steuerhoheit bestimmt sich der Mittelpunkt der Lebensinteressen somit nach der Gesamtheit der objektiven, äusseren Umstände, die diese Interessen erkennen lassen, und nicht nach den bloss erklärten Wünschen der steuerpflichtigen Person. Die formellen Kriterien der polizeilichen An- und Abmeldung, die Hinterlegung der Schriften oder die Ausübung der politischen Rechte bilden nur dann Indizien für den steuerrechtlichen Wohnsitz, wenn auch das übrige Verhalten der Person dafür spricht (VGr, 26. März 1991, StE 1992 B 11.1 Nr. 11; BGE 132 I 29 E. 4; BGE 125 I 54 E. 2). Das Steuerrecht kennt also eine eigenständige Wohnsitzdefinition, welche zwar die Hinterlegung der Schriften als Indiz heranzieht, jedoch nicht ausschliesslich darauf abstützt. Aus rechtlicher Sicht ist es deshalb nicht ausgeschlossen, dass eine Person am Ort, wo sie ihre Schriften hinterlegt hat, nicht der Steuerpflicht unterliegt.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wie viele natürliche Personen sind in der Stadt Zürich mit Erstwohnsitz angemeldet, ohne hier den Hauptteil ihres Einkommens und Vermögens zu versteuern?»):

Aktuell haben in der Stadt Zürich 42 natürliche Personen ihre Schriften hinterlegt, jedoch keinen steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich. Dies sind 0,17 Promille der steuerpflichtigen Personen.

Zu Frage 2 («Wie hoch werden die der Stadt dadurch entgangenen Steuereinnahmen geschätzt?»):

Der steuerrechtliche Wohnsitz sowie der Anknüpfungspunkt für die persönliche Zugehörigkeit zur kantonalen Steuerhoheit sind bei den betroffenen Personen nicht gegeben. Der Stadt Zürich ist somit kein Steuersubstrat entgangen. Mit der Hinterlegung der Schriften alleine wird, wie oben erwähnt, der steuerrechtliche Wohnsitz einer Person nicht abschliessend begründet.

Zu Frage 3 («Was unternimmt die Stadt, um den Abfluss von solchen Steuergeldern zu verhindern?»):

Das Steueramt überprüft im Rahmen der Steuerdomizilabklärungen die Registereinträge kontinuierlich nach vorgegebenen Kriterien. Ein «Abfluss» von Steuergeldern liegt – wie bereits erwähnt – nicht vor, da das Steuerrecht ausschliesslich an den steuerrechtlichen Wohnsitzbegriff anknüpft.

Zu Frage 4 («Wie viele natürliche Personen versteuern in der Stadt, sind aber ausserhalb der Stadt angemeldet?»):

Aktuell haben in der Stadt Zürich 246 natürliche Personen ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in der Stadt Zürich, ohne dass sie ihre Schriften hier deponiert haben.

Zu Frage 5 («Wie hoch sind die Einnahmen, die die Stadt damit erzielt?»):

Der Gemeindesteuerertrag dieser 246 natürlichen Personen beträgt für die Steuerperiode 2012 rund 2,7 Millionen Franken.

Zu Frage 6 («Wie wird der Lebensmittelpunkt definiert? Existieren verschiedene Arten von Lebensmittelpunkten (juristisch, politisch, steuerlich usw.)?»):

Im zivilrechtlichen und steuerrechtlichen Bereich wird in verschiedener Hinsicht an den Wohnsitz einer Person angeknüpft. Dabei spielt der «Lebensmittelpunkt» insofern eine Rolle, als eine Person in der Regel dort ihren Wohnsitz hat, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (vgl. die Legaldefinition in Art. 23 Abs. 1 ZGB). Derjenige Ort, an welchem sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält, wird gemeinhin auch

als «Lebensmittelpunkt» oder als «Mittelpunkt der Lebensinteressen» bezeichnet. In dieser Hinsicht besteht zwischen dem Zivilrecht und dem Steuerrecht weitgehend Übereinstimmung. Allerdings wird zur Bestimmung des Wohnsitzes nicht ausschliesslich auf den Lebensmittelpunkt abgestellt. So kennt das Zivilrecht in Art. 24 Abs. 1 eine Fiktion, wonach ein einmal begründeter Wohnsitz weiterbesteht, bis ein neuer Wohnsitz erworben wurde. Ob diese Fiktion auch im Steuerrecht gilt, ist umstritten. Der zivilrechtliche und der steuerrechtliche Wohnsitzbegriff stimmen deshalb zwar in den meisten Fällen überein, doch können sich Differenzen ergeben, da in beiden Rechtsgebieten von einem eigenständigen Wohnsitzbegriff ausgegangen wird.

Der melderechtliche Wohnsitz ist im Kanton Zürich im Gemeindegesetz (GG) geregelt. Eine Person hat sich anzumelden, wenn sie sich in einer politischen Gemeinde niederlässt oder dort Aufenthalt begründet (§ 32 GG). Niederlassung liegt vor, wenn sich eine Person mit Absicht dauernden Verbleibens in der Gemeinde aufhält, um dort den Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen, welcher für Dritte erkennbar sein muss. Aufenthalt liegt vor, wenn sich eine Person zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht dauernden Verbleibens mindestens während drei aufeinanderfolgenden Monaten oder drei Monaten innerhalb eines Jahres in der Gemeinde aufhält.

In politischer Hinsicht wird ebenfalls von einem eigenständigen Wohnsitzbegriff ausgegangen. Auf Bundesebene und im Kanton Zürich ist der politische Wohnsitz als derjenige Ort definiert, wo die oder der Stimmberechtigte wohnt und angemeldet ist (Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte; § 3 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte). Da sich diese Definition nicht mit der steuerrechtlichen oder zivilrechtlichen Umschreibung deckt, können in der Rechtsanwendung Differenzen auftreten.

Zu Frage 7 («Welche Umstände erlauben es, politisch an einem anderen Ort angemeldet zu sein als am Lebensmittelpunkt, wo man seine Steuern zahlt? Wie werden Situationen gehandhabt, bei denen eine Wohnsitzpflicht in der Stadt gegeben ist, die betreffenden Personen ihren steuerlichen Wohnsitz jedoch nicht in der Stadt haben? Kann beim Vorliegen einer Wohnsitzpflicht überhaupt ein anderer Lebensmittelpunkt geltend gemacht werden?»):

Da die gesetzlichen Bestimmungen – wie oben dargelegt – von unterschiedlichen Wohnsitzdefinitionen ausgehen, ist es in Einzelfällen möglich, dass die politischen Rechte an einem anderen Ort ausgeübt werden als am Ort, wo eine unbeschränkte Steuerpflicht besteht. Soweit dies in Übereinstimmung mit den rechtlichen Grundlagen geschieht, müssen derartige Fälle als vom Gesetzgeber gewollt hingenommen werden.

In diesem Zusammenhang sei im Übrigen der Hinweis auf die Antwort des Bundesrats auf eine – schliesslich abgelehnte – Motion auf Bundesebene verwiesen. Nationalrat Jürg von Grossen reichte am 12. Dezember 2012 eine Motion unter dem Titel «Wer politisch mitentscheidet, soll mit seinen Steuern die Folgen mittragen» ein. Dabei wurde eine Änderung von Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte angeregt und verlangt, dass der politische und der steuerliche Wohnsitz grundsätzlich in derselben Gemeinde sein müssen. Der nachfolgend auszugsweise wiedergegebenen Stellungnahme des Bundesrats vom 13. Februar 2014 schliesst sich der Stadtrat an:

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 bestimmt in Artikel 39 Absatz 2, dass die politischen Rechte am Wohnsitz ausgeübt werden. Im Regelfall stimmen der politische, der zivilrechtliche und ebenso der steuerrechtliche Wohnsitz überein. Bund und Kantone können aber Ausnahmen vorsehen: So üben Fahrende ihre politischen Rechte gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte in der Heimatgemeinde aus, und Artikel 1 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte zählt weitere mögliche Ausnahmefälle in nicht abschliessender Weise auf. Solche Ausnahmen will die Motion beschränken.

Dass dazu an den steuerlichen Wohnsitz angeknüpft werden soll, ist in der Sache unbegründet und nicht praktikabel. Die Ausübung der politischen Rechte hängt weder direkt noch indirekt mit der Leistung der Steuern zusammen, sondern knüpft an das Schweizer Bürgerrecht und die Mündigkeit an. In praktischer Hinsicht ist problematisch, dass der politische Wohnsitz und das Steuerdomizil in einem Umzugsjahr zwangsläufig auseinanderfallen würden, weil der Wohnort am 31. Dezember für das ganze Steuerjahr als steuerlicher Wohnsitz gilt. Auch ist zu bedenken, dass Streitigkeiten in diesem Zusammenhang meist in der Veranlagungsperiode entstehen, das heisst zu einem Zeitpunkt, in dem die betroffene Person ihre politischen Rechte bereits ausgeübt hat. Die Anknüpfung an das Steuerdomizil schafft also Unsicherheiten in Bezug auf die richtige Zusammensetzung der Stimmbürgerschaft. Zudem sind die Steuerbehörden des Bundes und der Kantone an das Steuergeheimnis gebunden. Gestützt darauf ist eine Auskunft von Steuerbehörden an Dritte nur dann zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht respektive dem jeweiligen kantonalen Recht gegeben ist.

Was die Fragen im Zusammenhang mit der Wohnsitzpflicht betreffen, so kann dazu Folgendes ausgeführt werden:

- Wer in den Gemeinde- oder den Stadtrat gewählt werden möchte, muss gemäss §§ 3 und 23 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte politischen Wohnsitz in der Stadt Zürich haben. Diese Vorschrift ändert nichts an der Tatsache, dass der politische und der steuerrechtliche Wohnsitz auseinanderfallen können.
- Der Stadtrat hat für das Personal der Stadt Zürich die Wohnsitzpflicht per 1. Januar 2010 aufgehoben. Das Personalrecht statuiert den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit (Art. 72 Abs. 1 der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals).

Zu Frage 8 («Wie beurteilt der Stadtrat die Möglichkeit des Auseinanderfallens von politischem und steuerlichem Lebensmittelpunkt?»):

Das Auseinanderfallen von steuerlichem und politischem Lebensmittelpunkt ist – nach dem oben Ausgeführten – vom Gesetzgeber so eingeführt worden. Es handelt sich dabei um seltene Ausnahmefälle.

Zu Frage 9 («Ist der Stadtrat auch der Meinung, dass es problematisch ist, wenn man in einer Gemeinde zwar stimmberechtigt ist, jedoch dort keine Steuern zahlt und damit von den Resultaten des eigenen Abstimmungsverhaltens weniger betroffen ist als Menschen, die an ihrem politischen Wohnort auch Steuern zahlen?»):

Wie oben ausgeführt, hängt die Ausübung der politischen Rechte nicht mit der Leistung der Steuern zusammen, sondern knüpft an das Schweizer Bürgerrecht und die Mündigkeit an. Der Stadtrat würde es selbstverständlich begrüssen, dass die politisch aktiven Einwohnerinnen und Einwohner auch in der Stadt Zürich ihre Steuern bezahlen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti