

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

29.03.2006

### 329. Interpellation von Luca Jagmetti betreffend Wochenaufenthalter

Am 21. September 2005 reichte Gemeinderat Luca Jagmetti (FDP) folgende Interpellation GR Nr. 2005/378 ein:

Personen, welche in Zürich arbeiten, ihren Lebensmittelpunkt aber in einer anderen Gemeinde oder in einem anderen Kanton haben, gelten als Wochenaufenthalter. Sie zahlen lediglich an ihrem Hauptwohnsitz Steuern, nicht aber in der Stadt Zürich.

Der Status des Wochenaufenthalters wird von einigen Personen missbraucht, die – teilweise seit Jahren – in der Stadt Zürich leben und arbeiten, auf dem Papier aber über einen Hauptwohnsitz ausserhalb der Stadt Zürich verfügen. Dem Interpellanten sind persönlich mehrere solche Fälle bekannt. Manche haben ihren Hauptwohnsitz gar in einer Nachbargemeinde (z. B. Zollikon).

Obschon der Stadt Zürich durch diesen Missbrauch vermutlich erhebliches Steuersubstrat verloren geht, tolerieren die städtischen Behörden die Situation offenbar. Dies im Gegensatz zu umliegenden Gemeinden, wie z. B. Dietikon, die zugezogene Personen konsequent auffordern, sich als reguläre Einwohner anzumelden.

Ich bitte den Stadtrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Wochenaufenthalter sind in der Stadt Zürich gemeldet?
2. Wie viele haben ihren Hauptwohnsitz in einer der umliegenden Gemeinden (d. h. solche, die mit öffentlichem Verkehrsmittel in maximal ½ Stunde erreichbar sind)?
3. Wie hoch schätzt der Stadtrat die Zahl der unrechtmässig als Wochenaufenthalter gemeldeten Personen?
4. Welches Steuersubstrat geht der Stadt Zürich durch diesen Missbrauch schätzungsweise verloren?
5. Kennt der Stadtrat die Praxis anderer Städte (z. B. Bern) bezüglich Legitimitätskontrolle des Wochenaufenthalter-Status? Wie sieht diese aus?
6. Was unternimmt die Stadt Zürich heute, um dem Missbrauch entgegenzuwirken?
7. Sieht der Stadtrat Handlungsbedarf? Falls nein, warum nicht? Falls ja, welche konkreten Massnahmen gedenkt er zu ergreifen?

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Finanzdepartements gestellten Antrag des Stadtpräsidenten beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

### Ausgangslage

Die Frage nach dem Wochenaufenthaltsstatus stellt sich einerseits aus Sicht des Personemelderechts und andererseits aus Sicht des Steuerrechts. Gemäss Art. 6 Abs. 2 der Verordnung über die Einwohner- und Fremdenkontrolle wird eine Wochenaufenthaltsbewilligung insbesondere dann erteilt, wenn sich eine Person von ihrem bisherigen familiären oder persönlichen Wohnsitz aus gezwungenermassen durch die Übernahme einer Arbeit oder wegen einer Ausbildung während der Woche am Arbeits- oder Studienort aufhalten muss und an den arbeitsfreien Tagen regelmässig an den bisherigen tatsächlichen Wohnsitz zurückkehrt. In der melderechtlichen Praxis kommt es vor, dass sich Personen über mehrere Jahre mit Wochenaufenthaltsstatus an einem Zweitwohntort aufhalten. Die Bewilligung wird jedoch jeweils auf ein Jahr befristet, so dass der Status regelmässig überprüft werden kann.

Die Einwohnerkontrollen haben nach bundesgerichtlicher Praxis bei der Bestimmung des Wochenaufenthaltes bzw. der Niederlassung den Grundsatz der zeitlichen Priorität zu beachten. Dieser besagt: Bei Gleichwertigkeit zweier örtlicher Anknüpfungspunkte gilt der Ort als Niederlassung, an welchem zuerst eine Wohnsitznahme erfolgte.

Gemäss § 3 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG) hat eine natürliche Person einen steuerrechtlichen Wohnsitz im Kanton insbesondere dann, wenn sie sich hier mit der

Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Dies ist nach Rechtsprechung an jenem Ort gegeben, an dem sich der Mittelpunkt ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse befindet (Richner, Frei, Kaufmann, Zürcher Steuergesetz, Zürich 1999, N 12 zu § 3). Hat eine Person „im interkantonalen Verhältnis zu mehreren Orten intensive Beziehungen, ist im Einzelfall in Würdigung der gesamten individuellen Verhältnisse abzuwägen, welche dieser Beziehungen die stärkste und somit massgeblich für die Bestimmungen des Steuerdomizils ist (a.a.O, N 23 zu § 3). Bei einem Unselbständigerwerbenden befindet sich der steuerrechtliche Wohnsitz regelmässig an jenem Ort, an dem er sich zum Zweck eines Unterhaltserwerbs aufhält. Bei einem verheirateten Steuerpflichtigen in nicht leitender Stellung, der an den Wochenenden und Freitagen zumindest alle zwei Wochen an den Aufenthaltsort seiner Familie zurückkehrt, wird eine stärkere Beziehung zum Familienort angenommen und er ist als Wochenaufenthalter anzusehen.

Auch ledige Personen, die in gleicher Weise regelmässig zu ihrer Familie – Eltern und Geschwister – zurückkehren, gelten als Wochenaufenthalter. Bei diesen verliert „die regelmässige Rückkehr an den Familienort ... jedoch bei langjährigem Aufenthalt ... an Gewicht, selbst bei nach wie vor engen Beziehungen zum Familienort“ (a.a.O. N 26 zu § 3).

Halten sich Personen – selbst über mehrere Jahre – an einem Ort lediglich zu Ausbildungszwecken (z. B. Universität usw.) auf, fehlt es regelmässig am Erfordernis der Absicht dauernden Verbleibens.

Aufgrund dieser Rechtslage gilt es in Bezug auf die Wochenaufenthalter als Erstes zu beachten, dass insbesondere bei ledigen Personen neben den objektiven Verhältnissen stets auch der Zeitablauf zu beachten ist. Oftmals wird völlig zu Recht aus steuerrechtlicher Sicht der Wochenaufenthalterstatus beansprucht, durch den Zeitablauf kann der Status dann aber nach Jahren seine Berechtigung verlieren. Erweist sich mithin bei Überprüfung ein Wochenaufenthalterstatus als nicht gerechtfertigt, kann daraus nicht geschlossen werden, dass der Status auch in den Vorjahren zu Unrecht beansprucht wurde und Steuersubstrat verloren ging.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass an den Zürcher Hochschulen mehrere Zehntausend Studierende eingeschrieben sind. Die Wochenaufenthalter in der Stadt Zürich, die sich zu Studienzwecken hier aufhalten, beanspruchen den Wochenaufenthalterstatus aber zu Recht und fallen bei der Überprüfung ausser Betracht.

**Zu Frage 1:** Per 31. Dezember 2005 waren in der Stadt Zürich 16 794 Personen als Wochenaufenthalter bzw. Nebenniederlasser gemeldet. Dies entspricht einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von etwa 4,6 Prozent.

**Zu Frage 2:** Die Ermittlung eines Perimeters der Orte, die von Zürich aus innert einer halben Stunde erreichbar sind, sowie der Abgleich mit den Adressen der Personen, die für sich den Wochenaufenthalterstatus geltend machen, wären nur durch Überprüfung jedes einzelnen Falles möglich. Festgehalten werden kann jedoch, dass von den Personen in der Stadt Zürich mit Wochenaufenthalterstatus knapp 2900 eine andere Gemeinde des Kantons Zürich als Hauptwohnsitz angeben.

**Zu Frage 3:** Gestützt auf die beschriebene Rechtslage prüft das Personenmeldeamt jährlich rund 700 Wochenaufenthalter. Im Jahr 2005 erfolgte in 174 Fällen eine umfassende Prüfung, was in 59 Fällen dazu führte, dass der Heimatschein in Zürich hinterlegt werden musste bzw. die Niederlassung festgestellt wurde. Unter anderem als Folge der konsequenten Überprüfung der Personen mit Wochenaufenthalt in Zürich konnte die Zahl dieser Personengruppe in den letzten fünf Jahren von 20 166 (31. Dezember 2000) auf 16 794 (31. Dezember 2005) gesenkt werden.

**Zu Frage 4:** Für die steuerrechtliche Überprüfung der Wochenaufenthalter werden im Steueramt Kategorien gebildet. Neben den Personen, bei denen eine Überprüfung aufgrund eines konkreten Vorfalls bzw. einer Meldung durchgeführt wird, werden die Kategorien insbesondere nach Alter, Dauer des Wochenaufenthalts in Zürich, Zweck des Aufenthalts, usw.

gebildet. Die Kontrolle erfolgt sodann primär bei denjenigen Personen, bei denen es als wahrscheinlich erscheint, dass die Stadt Zürich die Steuerhoheit beanspruchen kann.

Für das Jahr 2004 ergibt sich aus Steuersicht folgendes Bild:

|   |      |
|---|------|
| - Neu angemeldete Wochenaufenthalter 2004   | 5021 |
| - Abgemeldete bisherige Wochenaufenthalter 2004   | 3602 |
| -Bisherige Wochenaufenthalter, für die die Stadt Zürich neu die volle Steuerhoheit in Anspruch nimmt                  | 2318 |
| -Bisherige Wochenaufenthalter, für die die Stadt Zürich neu die Steuerhoheit als Nebensteuerdomizil in Anspruch nimmt | 12   |

Da die Beurteilung, ob der steuerrechtliche Wochenaufenthalterstatus zu Recht in Anspruch genommen wird, unter anderem auch vom Zeitablauf abhängig ist, lässt sich keine Aussage darüber machen, ob die Personen, für die die Steuerhoheit in Anspruch genommen wurde, während längerer Zeit, d. h. während einer vollen Steuerperiode, zu Unrecht als Wochenaufenthalter angesehen wurden und damit Steuersubstrat verloren ging.

Aufgrund der erhobenen provisorischen und definitiven Steuerforderungen ergibt sich, dass das durchschnittliche Steuersubstrat pro Person und Jahr bei etwa Fr. 5000.-- liegt.

**Zu Frage 5:** Der Schweizerische Verband der Einwohnerkontrollen hat in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, die Praxis der Städte und Gemeinden bei der Bestimmung des Wochenaufenthalts zu vereinheitlichen. Dazu werden regelmässig Kurse und Seminare veranstaltet. Als Fachreferenten haben sich Kadermitarbeiter und -mitarbeiterinnen des Personenmeldeamtes der Stadt Zürich zur Verfügung gestellt, da dieses bei der Bestimmung der Niederlassung bzw. des Wochenaufenthalts schweizweit führend ist. Insbesondere wurde hier ein konkretes Ablaufverfahren entwickelt, das sich konsequent nach den gesetzlichen Grundlagen und der aktuellen Rechtsprechung orientiert. An solchen Seminarien haben übrigens auch Mitarbeitende der Städte Bern und Dietikon, die in der Interpellation speziell erwähnt werden, teilgenommen.

**Zu Frage 6:** Wie bereits ausgeführt, wird jährlich in rund 700 Fällen der Wohnsitz bei Wochenaufenthalt durch das Personenmeldeamt überprüft. Die betroffenen Personen haben dabei ein schriftliches Gesuch mit einer konkreten und ausführlichen Begründung für den Wochenaufenthalt zu stellen. Das Personenmeldeamt prüft anhand dieses Gesuchs und aufgrund weiterer Abklärungen, ob die Voraussetzungen für den Wochenaufenthalt gegeben sind oder ob eine Festanmeldung (Niederlassung) zu erfolgen hat.

Das Steueramt überprüft den steuerrechtlichen Wochenaufenthalterstatus kontinuierlich aufgrund der vorhandenen Register. Dabei wird nach einer Prioritätenliste vorgegangen, die mit Blick auf das Alter der Personen und des Zeitablaufs, seit dem der Wochenaufenthalterstatus beansprucht wird, erstellt wird. Sodann wird der Anlass, aufgrund dessen der Status beansprucht wird (Studium, Pflegeaufenthalt, usw.), mitberücksichtigt. Neben der kontinuierlichen Kontrolle werden dem Steueramt auch von Dritten (Kantonales Steueramt usw.) Personen zur Überprüfung des Status gemeldet.

Für die Überprüfung werden den betreffenden Personen Fragebogen zugestellt, in denen sie Auskunft über die massgeblichen Verhältnisse, insbesondere Bindungen zur geltend gemachten Primärwohngemeinde, Häufigkeit der Heimkehr in diese Gemeinde, Beruf und Stellung im Beruf, Wohnsituation in Zürich, beabsichtigte Dauer des Verbleibs in Zürich, usw. zu geben haben. Erweist sich die Berechtigung für den Wochenaufenthalterstatus als fraglich, werden diese Personen zu einer detaillierteren, persönlichen Befragung eingeladen. Ergibt sich daraus, dass der Status nicht bzw. nicht mehr gerechtfertigt ist, wird die Person eingeladen, sich in der Stadt Zürich formell anzumelden. Ist sie dazu nicht bereit, stellt das Steueramt Antrag an das Kantonale Steueramt, die Steuerhoheit für die Stadt Zürich in Anspruch zu nehmen. Gegen diesen Entscheid sind die ordentlichen Rechtsmittel im Steuerverfahren zulässig sowie im interkantonalen Verhältnis Rekurs ans Bundesgericht.

Soweit notwendig werden auch Verfahren, bei denen der Wochenaufenthalterstatus weiterhin gewährt wurde, zur Überprüfung in kürzerem Abstand terminiert.

**Zu Frage 7:** Der Stadtrat sieht derzeit keinen zusätzlichen Handlungsbedarf, da sowohl das Personenmeldeamt wie auch das Steueramt den Status der Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufenthalter in der Stadt Zürich periodisch genau überprüfen.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug  
der Stadtschreiber