

«Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand»

- Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative
- VIII. Nachtrag zum Steuergesetz (Gegenvorschlag)

Kantonsrat, 29. November 2010

Eintretensreferat

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes des Kantons St.Gallen

Der Kantonsrat St.Gallen hatte sich in jüngerer Vergangenheit schon mehrfach mit der Frage der Pauschalsteuer bzw. mit der "Besteuerung nach dem Aufwand" – wie sie richtig heisst – zu befassen. Meist stand dabei die Frage ihrer Abschaffung im Fokus der Beratungen. Auch die heute zu beratende Vorlage setzt sich mit dieser Frage auseinander. Eigentlich ist es der falsche Moment, diese Frage auf kantonaler Ebene zu beraten, just während eine entsprechende Bundesvorlage zur Besteuerung nach dem Aufwand in der Vernehmlassung steht. Die Gesetzesinitiative der SP bestimmt nun aber den Zeitpunkt, *wann* sich der Kantonsrat mit der Pauschalsteuer auseinandersetzen muss. Von Gesetzes wegen hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten, nachdem die Initiative rechtsgültig zustande gekommen und der entsprechende Beschluss publiziert wurde, Stellung zu nehmen. Dies hat die Regierung getan, es sich dabei aber nicht einfach gemacht. Wir beantragen nicht einfach Zustimmung oder Ablehnung der Gesetzesinitiative. Nein, wir empfehlen Ihnen die Ablehnung der Initiative und unterbreiten Ihnen gleichzeitig einen Gegenvorschlag in Form eines VIII. Nachtrags zum Steuergesetz. Wir tun dies, weil es bei der Pauschalsteuer nicht nur um steuerrechtliche Fragen geht, auch wenn die SP ihre Volksinitiative mit dem Argument der Steuergerechtigkeit begründet. Vielmehr geht es auch um steuerpolitische Aspekte. Und diesen will die Regierung mit dem Gegenvorschlag Rechnung tragen.

Frage der Abschaffung der Aufwandbesteuerung

Zwar geht es bei der heute zu beratenden Vorlage nur um die Frage, ob die Aufwandbesteuerung im *Kanton St.Gallen* abgeschafft werden soll. Dennoch ist ein Blick auf die Situation auf Bundesebene angezeigt:

Die Eidgenössischen Räte lehnten bis heute alle Vorstösse zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung ab, insbesondere auch die Standesinitiative des Kantons St.Gallen vom April 2008, die eine schweizweite Abschaffung der Aufwandbesteuerung anstrebt. Konkret gab der Ständerat der Standesinitiative des Kantons St.Gallen in der Frühjahrssession 2010 keine Folge und auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) beantragt dem Nationalrat, auf die Standesinitiative nicht einzutreten.

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) sprach sich im Januar 2010 ebenfalls für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung aus. Sie anerkennt jedoch einen Handlungsbedarf und möchte die Rahmenbedingungen verschärfen. Die FDK unterbreitete dem Bundesrat einen konkreten Vorschlag für eine Reform der Aufwandbesteuerung.

In der Folge gab der Bundesrat am 8. September 2010 eine Vorlage für eine Revision der Aufwandbesteuerung in die Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsadressaten, namentlich die Kantone, können bis Mitte Dezember 2010 Stellung nehmen.

Das Ergebnis ist absehbar. Eine Mehrheit der Kantone, aber auch der Parteien und Verbände, wird sich wohl *für* diese Vorlage aussprechen (und damit auch für eine Beibehaltung der Aufwandbesteuerung). Es ist wohl davon auszugehen, dass die Aufwandbesteuerung auf Bundesebene bestehen bleiben wird. Auch auf Bundesebene wird man sich mit jenen Argumenten auseinandersetzen, welche die SP St.Gallen bei ihrer kantonalen Initiative gegen die Aufwandbesteuerung ins Feld führt, nämlich die *Ungleichbehandlung und Ungerechtigkeit* gegenüber schweizerischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern.

Beurteilung der Argumente der Initianten

Bei der Aufwandbesteuerung stellt sich vor allem das Problem der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gleichbehandlung von ausländischen Steuerpflichtigen mit schweizerischen Steuerpflichtigen. Es geht also um die sogenannte Inländerdiskriminierung.

In der Verfassungslehre wird die Verfassungsmässigkeit der Aufwandbesteuerung zwar kontrovers diskutiert, letztlich aber bei Beachtung gewisser Grundsätze bejaht. In der Steuerrechts-Literatur wurde die Verfassungskonformität bis anhin mit Praktikabilitätsüberlegungen begründet. Heute stehen solche Praktikabilitätsüberlegungen nicht mehr im Zentrum der Überlegungen. Als Argumente für die *Verfassungsmässigkeit* der Aufwandbesteuerung werden heute vielmehr die klare gesetzliche Grundlage und das grundsätzlich bestehende öffentliche Interesse aufgrund des allgemeinen volkswirtschaftlichen Nutzens angeführt. Darauf verweist auch Prof. Ulrich Cavelti in seinem Aufsatz "Besteuerung nach dem Aufwand" im IFF Forum für Steuerrecht 2010.

Daraus lässt sich ableiten, dass der Kern der Rechtsgleichheit – die *Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit* – bei korrekter Durchführung der Aufwandschätzung, namentlich bei korrekter Durchführung der Kontrollrechnung, nicht in untragbarer Weise verletzt wird. Auch das *Verhältnismässigkeitsprinzip* wird als nicht verletzt erachtet, wenn insgesamt der volkswirtschaftliche Nutzen für die Allgemeinheit bedeutend ist. Kommen noch *fiskalische Interessen* sowie verwaltungsökonomische Überlegungen hinzu, dürfen diese in der Gesamtbeurteilung durchaus berücksichtigt werden, auch wenn sie für sich allein Einschränkungen der formal rechtsgleichen Behandlung nicht zu rechtfertigen vermögen.

Trotz dieser rechtlichen Beurteilung ist es natürlich niemandem verwehrt, konsequenten und strikten Gleichbehandlungsüberlegungen den Vorzug zu geben. Allerdings muss man sich dann ehrlicherweise fragen lassen:

- Wird dieser Grundsatz der Gleichbehandlung verwirklicht, wenn die Pauschalbesteuerung neben Zürich einfach auch noch im Kanton St.Gallen abgeschafft, in der übrigen Schweiz indessen beibehalten wird?
- "Kappen" wir damit für uns nicht einfach ein Mehr an Steuereinnahmen, das dann von anderen Kantonen bzw. ausländischen Staaten abgeholt wird?

Nutzen der Aufwandbesteuerung für den Kanton St.Gallen

Die Aufwandbesteuerung bringt dem Kanton St.Gallen und den Gemeinden jährliche Steuermehreinnahmen von einigen Millionen Franken. Mit dem Gegenvorschlag werden

es dann bedeutend mehr sein. Bedeutender ist aber der anderweitig erzielte volkswirtschaftliche Nutzen. Die vermögenden Ausländer tätigen hohe Konsumausgaben und hohe Investitionen, welche Arbeitsplätze schaffen. Die von den Befürwortern der Abschaffung als "volkswirtschaftlichen Schaden" bezeichnete kostentreibende Wirkung auf die Immobilienpreise darf nicht überschätzt werden. Von den Liegenschaften der lediglich rund 85 im Kanton St.Gallen pauschalbesteuerten Ausländern geht wohl kaum die befürchtete kostentreibende Wirkung auf die Immobilienpreise aus. Zudem könnten diese Immobilien an schönen Wohnlagen – z.B. am See in Rapperswil-Jona – wohl ohne weiteres zum gleichen Preis an vermögende Schweizerinnen und Schweizer verkauft werden.

Fazit

Aufgrund dieser Beurteilung und auch des Umstands, dass die Aufwandbesteuerung mit grösster Wahrscheinlichkeit auf Bundesebene beibehalten wird, wäre es verfehlt, wenn der Kanton St.Gallen das Instrument der Aufwandbesteuerung aufgeben würde. Der Kanton St.Gallen würde sich damit selbst schaden und interkantonal und international an Attraktivität für wohlhabende Ausländer verlieren.

Wenn die SP-Initiative gutgeheissen würde, hätte dies ausserdem zur Folge, dass die Pauschalbesteuerung lediglich bei den Kantons- und Gemeindesteuern aufgehoben würde. Aber auch in unserem Kanton würden die wohlhabenden Ausländer bezüglich der direkten Bundessteuer pauschal besteuert. Die st.gallischen Steuerbehörden hätten also für die gleiche Person zwei unterschiedliche Besteuerungsmethoden anzuwenden, die ordentliche Besteuerung für die Staats- und Gemeindesteuer und die Pauschalsteuer für die direkte Bundessteuer. Das ist für die Steuerbehörden aufwendig und für die Betroffenen schwer verständlich.

Aus all diesen Gründen ist die Gesetzesinitiative zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung abzulehnen. Hingegen sind die Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung zu verschärfen. Dies schlagen wir Ihnen in einem Gegenvorschlag vor:

Gegenvorschlag (VIII. Nachtrag zum Steuergesetz)

Der Gegenvorschlag berücksichtigt zwar den Vorschlag der FDK, *verschärft* diesen aber *erheblich*. Ausgangspunkt für die Steuerbemessung soll nach wie vor der jährliche, weltweite Lebensaufwand der steuerpflichtigen Person und seiner Familie bilden. Dieser Aufwand soll aber neu wenigstens dem *siebenfachen* Betrag des jährlichen Mietzinses oder des Eigenmietwertes entsprechen (bisher das Fünffache). Führt die steuerpflichtige Person keinen eigenen Haushalt, soll der massgebliche Aufwand wenigstens den dreifachen Betrag des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung ausmachen (bisher das Doppelte). Auf jeden Fall soll das steuerbare Einkommen *neu wenigstens 600'000 Franken* betragen. Heute gibt es noch keinen solchen Mindestbetrag.

Für die Steuer vom Vermögen soll neu der zwanzigfache Aufwand massgebend sein. Bei einem Minimum von 600'000 Franken Einkommen würde dies ein *Mindestvermögen von 12 Mio. Franken* bedeuten.

Im Vergleich mit der Vernehmlassungsvorlage des Bundes ist der Gegenvorschlag der Regierung viel schärfer. Indem wir einen – in der Bundesvorlage nicht vorgesehenen – Mindestbetrag von 600'000 Franken vorschlagen, setzen wir die Schwelle für die Aufwandbesteuerung im Kanton St.Gallen spürbar höher an. Damit tragen wir dem Aspekt der Steuergerechtigkeit noch stärker Rechnung als der Bund.

Unser Gegenvorschlag weicht auch bei der Übergangsfrist von der Vernehmlassungsvorlage des Bundes ab. Während der Bund die bisher Pauschalbesteuerten noch während 5 Jahren nach bisherigem Recht besteuern möchte, schlagen wir Ihnen eine kürzere Übergangsfrist von nur 3 Jahren vor.

Antrag

Im Namen der Regierung beantrage ich Ihnen:

1. die Gesetzesinitiative "Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)" abzulehnen;
2. auf den VIII. Nachtrag zum Steuergesetz als Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative einzutreten.