

Aus der Pfalz geplaudert

HEV Gossau, 8. März 2010

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich freue mich, hier bei Ihnen "aus der Pfalz plaudern" zu dürfen. Ich habe auf Anfrage von Kantonsrat Peter Boppart gern für dieses Referat zugesagt. Ich gehe davon aus, dass Sie von mir als Vorsteher des Finanzdepartementes einige Information zu den Finanzen des Kantons St.Gallen erwarten. Darauf werde ich in meinem Referat gern eingehen und Ihnen aufzeigen, wie es um die Finanzlage unseres Kantons steht und welche Steuer- und Finanzpolitik die St.Galler Regierung verfolgt. Diesem Aspekt werde ich den Hauptteil meines Referats widmen.

Als Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer sind Sie aber sicher auch daran interessiert zu erfahren, was ich von der Volksinitiative des Hauseigentümerverbandes "Sicheres Wohnen im Alter" halte. Und zum Schluss möchte ich dann in meiner Tour d'horizon auch noch kurz auf die umstrittene Pauschalbesteuerung für (reiche) Ausländer eingehen.

Steuer- und Finanzpolitik

- Der Kanton SG hat heute ein Budget von rund 4,1 Mrd. Franken. Nach den Vorschriften der Schuldenbremse (seit 1929) darf das jährliche Budgetdefizit nicht grösser als 30 Mio. Franken sein. Ist es grösser, müssen wir die fehlenden Mittel aus den Reserven beziehen. Haben wir keine Reserven oder sind diese nicht gross genug, müssen wir die Steuern erhöhen. Wir dürfen uns also nicht verschulden.
- Zum Glück haben wir heute noch Reserven, rund 1,4 Mrd. Franken - dies dank guter Finanzpolitik meiner Vorgänger, dank der Erlöse aus dem Verkauf der Goldreserven der Nationalbank und dank guter Rechnungsabschlüsse in den Vorjahren.
- Auch der Abschluss 2009 wird noch einmal recht gut ausfallen. Ich rechne mit einer "schwarzen Null", also mit einem geringen Ertragsüberschuss. Damit ist es dann aber in den nächsten Jahren vorbei. Schon im Jahr 2010 müssen wir 225 Mio. Franken aus den Reserven beziehen, um das Budget ausgeglichen halten zu können. Und in den Jahren 2011 bis 2013 kommt es dann noch viel schlimmer – so schlimm, dass wir handeln müssen. Sonst müssen wir die Steuern erhöhen. Und gerade dies ist ja erklärtermassen nicht das Ziel der Regierung und des Kantonsrates.
- Im Gegenteil: unsere Steuerstrategie ist darauf ausgerichtet, das Steuerklima im Kanton SG weiter zu verbessern. Wir haben zwar seit 2007 Steuerentlastungen von über

760 Mio. Franken pro Jahr (davon 450 Mio. Fr. zulasten des Kantons, 275 Mio. Fr. zulasten der Gemeinden und 35 Mio. Fr. zulasten der Kirchen) beschlossen bzw. eingeleitet.

- Profitiert davon haben alle Steuerpflichtigen, nicht nur die Reichen und die Unternehmen. Im Gegenteil, Hauptprofiteur war der Mittelstand. Diese Steuerentlastungen waren angesichts der hohen Reserven und der vergleichsweise hohen Steuerbelastung in unserem Kanton gerechtfertigt und notwendig. Die Steuerentlastungen haben ihre Wirkung nicht verfehlt; im Gegenteil, wir konnten unsere Position im Steuerwettbewerb verbessern.
- Dennoch ist die Steuerbelastung der natürlichen Personen mit mittleren und hohen Einkommen im Kanton SG überdurchschnittlich hoch: 14. Rang (nach ungewichtetem Kantonsmittel; Stand 2008).
- Bei den juristischen Personen sieht es besser aus: SG liegt gesamtschweizerisch auf dem 9. Rang, aber hinter unseren unmittelbaren Nachbarn (AR 1, AI 5, TG 9).
- Die Steuerbelastung ist ein wichtiger Faktor der Standortattraktivität (nebst den öffentlichen Gütern: Gesundheitsversorgung, Bildungsangebot, verkehrsmässige Erschliessung [Strasse und Schiene], Kultur, Sicherheitslage, Erhältlichkeit von Wohnraum, landschaftliche Lage, Arbeitsplatzangebot, Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte).
- Die Steuerstrategie der Regierung ist darauf ausgerichtet, mittelfristig bei den natürlichen Personen ins Mittelfeld der Schweiz und bei den juristischen Personen (Ziel: Gewinnsteuerbelastung unter 10 %) ins Mittelfeld der Ostschweiz zu rücken. Dafür wären weitere Steuerentlastungen nötig, die wir jetzt aber angesichts der trüben Aussichten verschoben haben.
- Aber auch ohne diese Steuerentlastungen müssen wir in den nächsten Jahren (bis 2013) mit happigen Defiziten von jährlich 230 bis fast 500 Mio. pro Jahr rechnen. Der Grund liegt nicht nur – aber auch – in der konjunkturellen Entwicklung.
- Zwar rechnen wir ab 2011 wieder mit leicht höheren Steuererträgen. Aber diese Entwicklung hält nicht mit dem Ausgabenwachstum Schritt und kann schon gar nicht die in den letzten Jahren beschlossenen Steuerentlastungen wieder auffangen.
- Die Höhe der Defizite hängt letztlich von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Um die Grössenordnung besser abschätzen zu können, haben wir in Szenarien (Basisszenario, Best-Case-Szenario und Worst-Case-Szenario) gearbeitet, allerdings nur auf der Einnahmenseite. Auf der Ausgabenseite sind wir von den Planwerten der Departemente und der Staatskanzlei ausgegangen. Und da zeigt sich, dass wir eben auch ein

strukturelles Problem haben. Unsere Ausgaben wachsen viel zu schnell und viel zu stark.

- Wo orten wir die Hauptgründe? Einerseits bei gewissen bundesrechtlichen Vorgaben. So kommen neue Ausgaben auf uns zu, beispielsweise in der neuen Pflegefinanzierung (55 Mio. ab 2011) und in der neuen Spitalfinanzierung (60 Mio. ab 2012).
- Noch mehr zu schaffen machen uns aber die Investitionen, die in den nächsten 10 Jahren auf uns zukommen (2,3 Mrd. Fr. gemäss Investitionsprogramm). Die dafür nötigen Abschreibungen übersteigen die nach Finanzleitbild zulässige Limite (12 % der einfachen Steuer) bei weitem. Deshalb hat die Regierung das Finanzdepartement und das Baudepartement beauftragt, ein Verfahren zur Priorisierung der Investitionen auszuarbeiten. Das haben wir getan: Schwieriger als ein Priorisierungsverfahren zu kreieren, ist aber dann die eigentliche Priorisierung. Wer stellt schon gern eine Spitalrenovation, einen Schulhausbau, den Ausbau einer Bahnlinie oder eine neue Bibliothek zurück?
- Mit der Priorisierung von Investitionen ist es aber nicht getan. Wir müssen weitere Massnahmen treffen, um die Defizite zu verringern. Denn Defizite in dieser Grössenordnung können wir aus den Reserven nicht mehr decken. Um zu verhindern, dass wir schon im Jahr 2012 verschuldet sind, müssen wir sparen. Wir sagen dem «Verzichtsplanung»; wir könnten auch von Sparprogramm oder Konsolidierungsprogramm reden. Es kommt auf das Gleiche heraus: Wir müssen auf einzelne neue Aufgaben verzichten und darüber hinaus sogar einzelne bestehende Leistungen abbauen. Selbst dann werden unsere Ausgaben weiter wachsen, aber nicht mehr um durchschnittlich 6,2 % pro Jahr.
- Der Umfang dieser Verzichtsplanung hängt wie gesagt von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Nach heutiger Erkenntnis und Erwartung der Wirtschaftsentwicklung gehen wir von einem Sparumfang von je 180 Mio. Fr. in den Jahren 2012 und 2013 aus. Im Jahr 2011 dürften es rund 73 Mio. Fr. sein, die wir über den Budgetweg einsparen wollen.
- Da kommt also einiges auf die Verwaltung zu, wenn es darum geht, das Ausgabenwachstum zu stabilisieren (Personal- und Sachaufwand). Dennoch sehe ich trotz trüber Finanzaussichten durchaus noch Licht am Horizont. Im Vergleich mit anderen Kantonen steht der Kanton SG dank seiner Reserven noch vergleichsweise gut da. Wir haben noch etwas Polster und können in schlechten Zeiten die in guten Zeiten angesparten Mittel beanspruchen, allerdings massvoll und ohne aus dem Vollen zu schöpfen.
 - wir gehen die Verzichtsplanung frühzeitig an
 - wir wollen eine Steuerfusserhöhung vermeiden

- wir sind verantwortungsbewusst
- wir lassen uns von diesem Weg trotz anstehender Wahlen nicht abbringen

Wohneigentumsbesteuerung

- Am 23. Januar 2009 reichte der HEV die Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter" ein. Die Initiative will ein möglichst kostengünstiges Wohnen im Rentenalter ermöglichen. Die Eckpunkte der Initiative sind:
 - ab Erreichen des AHV-Alters sollen die Rentnerinnen und Rentner wählen können, ob der Eigenmietwert für das am Wohnsitz selbstgenutzte Wohneigentum weiterhin besteuert werden soll oder nicht.
 - Beanspruchen sie nicht die Option Eigenmietwertbesteuerung, entfällt der Abzug für die Schuldzinsen. Unterhalts- und Verwaltungskosten können aber bis maximal Fr. 4'000 weiterhin abgezogen werden.
 - Die Kosten für Massnahmen, die dem Energiesparen, dem Umweltschutz und der Denkmalpflege dienen, sollen indessen weiterhin vollumfänglich abgezogen werden.
 - Die Wahl zwischen den beiden Besteuerungsvarianten soll nur ein einziges Mal möglich sein.
- Der Bundesrat lehnt die Initiative ab. Seiner Meinung nach verstösst sie gegen die Rechtsgleichheit, weil die Eigenmietwertbesteuerung nur für die Rentnerinnen und Rentner abgeschafft werden soll und nur diese ein Wahlrecht haben. Der Bundesrat hat deshalb im November 2009 einen Gegenvorschlag in die Vernehmlassung geschickt. Er sieht vor:
 - Die Besteuerung des Eigenmietwerts soll für alle Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer wegfallen.
 - Der Abzug für die Investitionskosten von Energiespar und Umweltschutzmassnahmen soll möglich bleiben.
 - Die Schuldzinsen sollen nur noch bei Ersterwerb und nur limitiert abgezogen werden können.
 - Auf kantonaler Ebene sei eine Sondersteuer auf selbstgenutzten Ferienhäusern einzuführen (Zweitliegenschaftssteuer, bemessen nach dem Vermögenssteuerwert).
- Ich sage es Ihnen offen: Ich bin sowohl gegen die HEV-Initiative als auch gegen den Gegenvorschlag des Bundesrates. Warum?

- Das bisherige System – Besteuerung des Eigenmietwerts mit gleichzeitiger Möglichkeit, die Schuldzinsen abzuziehen – ist m.E. die wirksamste Wohneigentumsförderung für Neuerwerber und junge Eigenheimbesitzer.
 - Der Systemwechsel macht das Verfahren komplizierter.
 - Der Systemwechsel nützt v.a. denjenigen Steuerpflichtigen mit Wohneigentum am meisten, denen der Verzicht auf Verschuldung am leichtesten fällt, das heisst den Wohneigentümern mit hohem Vermögen.
 - Der Systemwechsel benachteiligt jungen Wohneigentümer, weil sie nur noch beschränkt Schuldzinsen abziehen können. Aber gerade junge Familien müssen sich für den Erwerb von Wohneigentum hoch verschulden. Der Systemwechsel macht für sie den Erwerb von Wohneigentum weniger attraktiv. Somit findet eine Verlagerung der Steuerlast von der älteren Generation zur jüngeren Generation statt. Damit hat der Systemwechsel keine wohneigentumsfördernde Wirkung.
 - Und letztlich: die für einzelne Tourismuskantone wichtige Zweitwohnungssteuer ist m.E. nicht gelöst.
- Nun, wir werden sehen, wie es in dieser Sache weitergeht und was die Eidg. Räte mit der Vorlage machen werden. Einem reinen Systemwechsel – d.h. Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung ohne jegliche Abzüge – könnte ich noch zustimmen. Nur glaube ich nicht an den reinen Systemwechsel. Die Vorlage kommt vor den nächsten eidg. Wahlen in die Räte. Und da werden sich die Parteien mit der Gewährung von Steuerabzügen überbieten. Und die daraus resultierenden Mindereinnahmen können wir uns nicht leisten. Deshalb meine Skepsis gegenüber der Abschaffung der Wohneigentumsbesteuerung.

Bausparen

Im Rahmen der sogenannten Zwillingsinitiative hat der HEV noch eine Bauspar-Initiative "Eigene vier Wände dank Bausparen" eingereicht. Sie will Bauspareinlagen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum steuerlich privilegieren. Konkret heisst das:

- Bausparrücklagen sollen während längstens 10 Jahren von der Einkommens- und Vermögenssteuer befreit werden.
- Jede Steuerpflichtige kann für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bis zu Fr. 10'000 jährlich vom steuerbaren Einkommen abziehen (gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten. maximal Fr. 20'000)

- Der Bundesrat lehnt auch diese Initiative ab. Er möchte kein neues Instrument der Wohneigentumsförderung einführen. Die steuerlich privilegierten Vorbezugsmöglichkeiten aus der 2. Säule und der Säule 3a erweisen sich als wirksame Instrumente.
- Die zuständige Kommission des NR (WAK-NR) hat sich aber kürzlich für die HEV-Bausparinitiative ausgesprochen.
- Ich persönlich teile die Auffassung des Bundesrates. Die Initiative steht im Widerspruch zum Ziel, das Steuerrecht zu vereinfachen. Ich bin skeptisch, ob die vorgeschlagenen Bausparabzüge die Wohneigentumsförderung begünstigen. Zudem halte ich die Steuervergünstigung in dieser Grössenordnung für tragbar noch für begründbar. > Fr. 20'000 für 10 Jahre = Fr. 200'000. Bei Personen mit hohem Einkommen würden Bund und Kanton also bis Fr. 80'000 an das Eigenheim eines Ehepaars leisten:

Besteuerung nach dem Aufwand

- Die Besteuerung nach dem Aufwand (auch: Pauschalsteuer) gehört seit vielen Jahren zum föderalistisch geprägten Steuersystem der Schweiz. Nach heutigem Recht haben natürliche Personen, die erstmals oder nach zehnjähriger Landesabwesenheit Wohnsitz in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht, anstelle der geschuldeten Einkommens- und (kantonalen) Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Schweizer Staatsbürger können diesen Anspruch im ersten Jahr ihrer Wohnsitznahme in der Schweiz geltend machen, Ausländer zeitlich unbeschränkt. Personen, denen die Besteuerung nach dem Aufwand offen steht, können stets zwischen dieser pauschalen Besteuerungsform und der ordentlichen Einkommensteuerveranlagung wählen.
- Für die Bemessungsgrundlage der Steuer ist der gesamte, während einer Bemessungsperiode getätigte Konsum relevant. Dazu wird auch der Konsum des sich in der Schweiz befindlichen Ehegatten sowie der gemeinsamen Kinder hinzu gerechnet. Allerdings muss die Steuerbemessungsgrundlage mindestens das Fünffache des Mietzinses oder des Eigenmietwerts der Wohnung bzw. des Hauses betragen.
- Im Kanton SG sind heute 78 Personen nach Aufwand besteuert. Sie leisten Steuern von total rund 7 Mio. Franken oder rund 90'000 Franken im Durchschnitt, davon rund 70'000 kantonale und kommunale Steuern.
- In der gesamten Schweiz machen die Steuereinnahmen über eine halbe Milliarde Franken aus. Hinzu kommen jährliche Einnahmen bei der Mehrwertsteuer von rund 60 bis 70 Mio. Franken. Laut einem Gutachten hängen 35'000 Arbeitsplätze von den Pauschalbesteuerten ab und insgesamt geben die Pauschalbesteuerten rund 1,6 Mia. Franken aus. Insgesamt verkörpern die Pauschalbesteuerten einen geschätzten wirtschaftlichen und sozialen Mehrwert von jährlich rund 44,8 Mia. Franken.

- In vielen Kantonen wurden in letzter Zeit Volksinitiativen oder parlamentarische Interventionen zur Abschaffung der Pauschalsteuern eingereicht, auch im Kanton SG. In vielen Kantonen wird also das Volk über die Beibehaltung oder die Abschaffung entscheiden, aber nur auf kantonaler Ebene. Die Bevölkerung des Kantons ZH sprach sich im Februar 2009 für die Abschaffung der Aufwandbesteuerung aus. Im Kanton ZH wohnhafte Ausländer ohne Erwerbseinkommen werden inskünftig also im Kanton ZH für die kommunalen und kantonalen Steuern "normal" veranlagt, für die Bundessteuern hingegen weiterhin nach Aufwand.
- Der Kantonsrat des Kantons SG sprach sich im Februar 2008 mit einer Standesinitiative für eine schweizweite Abschaffung der Pauschalsteuer aus. Darüber werden die Eidgenössischen Räte zu befinden haben. Die ständerätliche Kommission (WAK-S) hat die Standesinitiative des Kantons SG am 23. Februar 2010 beraten; sie empfiehlt dem Ständerat, die Standesinitiative abzulehnen. Sie will also an der Pauschalbesteuerung festhalten, deren Bemessung aber verschärfen.
- So sieht es auch die Finanzdirektorenkonferenz (FDK). Diese hatte sich aus volkswirtschaftlichen und regionalpolitischen Gründen wiederholt gegen die Abschaffung der Pauschalsteuer ausgesprochen, letztmals im Mai 2009. Sie erkannte aber bezüglich Bemessung Handlungsbedarf und beauftragte eine Kommission, Reformvorschläge zu unterbreiten.
- Gestützt auf die Vorschläge dieser Kommission hat sich die FDK am 29. Januar 2010 dafür ausgesprochen, dass die Voraussetzungen für die Anwendung der Pauschalsteuer verschärft werden: Neu sollen als Mindestaufwand das Siebenfache (statt das Fünffache) des Mietwerts sowie eine minimale Bemessungsgrundlage von Fr. 400'000 bei der direkten Bundessteuer eingeführt werden. Ich begrüsse diese Verschärfung, hätte mir allerdings noch strengere Vorschriften bzw. eine höhere Mindestbemessungsgrundlage gewünscht und habe dies in der FDK auch so vertreten.
- Es wird sich zeigen, ob es den Befürwortern gelingen wird, dass die Pauschalsteuer mit den verschärften Anwendungsbestimmungen von der Bevölkerung als volkswirtschaftlich und fiskalisch wichtiges Instrument zur Sicherung der Attraktivität des Standorts Schweiz akzeptiert werden wird. Die Meinungen gehen da – auch in unserem Kanton – stark auseinander. Bekanntlich hat ja die SP des Kantons SG kürzlich eine Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung in unserem Kanton eingereicht. Die Initiative ist zustande gekommen. Die Regierung wird noch in diesem Jahr dazu Stellung nehmen und dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreiten. Letztlich werden dann die St.Gallerinnen und St.Galler an der Urne zu entscheiden haben.