

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 9. Februar 2010

GRG NR.	08	MO 11	89
---------	----	-------	----

84

Motion der Grünen Fraktion, v. d. Silvia Schwyter, vom 25. Februar 2009 „Einreichung einer Standesinitiative zur Abschaffung der Besteuerung nach Aufwand (Pauschalsteuer)“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, beim Bund eine Standesinitiative zur Abschaffung von Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG, SR 642.14) einzureichen.

I. Rechtslage

1. Bundesrecht

Die Pauschalbesteuerung ist in Art. 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG, SR 642.11) sowie in Art. 6 StHG geregelt. Art. 6 Abs. 2 StHG lautet:

„Sind diese Personen nicht Schweizer Bürger, so kann ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zugestanden werden.“

Mit der geforderten Standesinitiative würde, entgegen dem Wortlaut der Motion, nicht die Besteuerung nach dem Aufwand abgeschafft, sondern den Kantonen das Recht genommen, die Aufwandbesteuerung auch nach dem Zuzugsjahr zu gewähren (Art. 6 Abs. 2 StHG). Bei der direkten Bundessteuer müsste die Besteuerung nach dem Aufwand sowohl im Zuzugsjahr als auch in den nachfolgenden Jahren weiterhin gewährt werden. Dieses Nebeneinander ist im Zeitalter der Harmonisierung der direkten Steuern unhaltbar. Der Aufwand bei den betroffenen Steuerpflichtigen und den Veranlagungsbehörden würde sich verdoppeln.

2. Kantonales Recht

Gemäss Art. 6 Abs. 1 StHG haben natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.

Der kantonale Gesetzgeber hat von der Möglichkeit gemäss Art. 6 Abs. 2 StHG, eine Aufwandbesteuerung für Ausländer auch nach dem Zuzugsjahr vorzusehen, mit § 17a Abs. 2 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 14. September 1992 (StG, RB 640.1) Gebrauch gemacht.

Der Regierungsrat hat in den §§ 1a - 1g der Steuerverordnung (StV, RB 640.11) Ausführungsbestimmungen zur Aufwandbesteuerung erlassen. Seit dem 1. Januar 2010 gelten dabei verschärfte Mindestanforderungen bei der Bemessung des Lebensaufwandes. Dieser beruht in der Regel mindestens auf dem Zehnfachen des Mietzinses oder des Mietwertes der Wohnung im eigenen Haus oder dem Vierfachen des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung (§ 1a StV).

II. Subjektive Voraussetzungen

1. Zuzug in die Schweiz bzw. in den Kanton Thurgau

Gemäss Art. 14 Abs. 1 DBG und § 17a Abs. 1 StG können natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz und im Kanton Thurgau nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand entrichten.

Die Aufwandbesteuerung nach Absatz 1 wird demnach unabhängig von der Nationalität gewährt. Schweizer Bürger müssen aber als qualifizierte Voraussetzung mindestens zehn Jahre landesabwesend gewesen sein.

2. Ausschluss der Erwerbstätigkeit

Die anspruchstellende Person darf in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in anderen Staaten schliesst hingegen die Aufwandbesteuerung nicht aus. Unter Erwerbstätigkeit ist jede haupt- oder nebenberufliche Tätigkeit zu verstehen, welche zur Erzielung von Einkommen ausgeübt wird. Darunter fallen unter anderem auch die Tätigkeit als Künstler, Wissenschaftler, Erfinder oder Sportler. Karitative Tätigkeiten sind demgegenüber nicht als Erwerbstätigkeiten zu qualifizieren und stehen einer Aufwandbesteuerung nicht entgegen. Dies gilt auch für die Verwaltung des eigenen Vermögens.

Mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz verliert die betreffende Person das Recht auf Aufwandbesteuerung.

3. Dauer

Schweizer Bürgern und Bürgerinnen steht die Aufwandbesteuerung lediglich bis zum Ende der Zuzugsperiode zu. Ausländische Staatsangehörige können aber eine Aufwandbesteuerung über das Ende der Zuzugsperiode hinaus verlangen (Art. 14 Abs. 2 DBG; Art. 6 Abs. 2 StHG; § 17a Abs. 2 StG).

Erfüllt eine Person die Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung nicht mehr, so erlischt der Anspruch auf Aufwandbesteuerung auf das Ende der entsprechenden Steuerperiode.

4. Rechtsanspruch bei Erfüllen der subjektiven Voraussetzungen

Sowohl das DBG wie auch das StG enthalten einen Rechtsanspruch auf Aufwandbesteuerung, falls die einschlägigen subjektiven Voraussetzungen erfüllt sind.

III. Bemessung

1. Allgemeines

Gemäss Art. 6 Abs. 3 StHG bzw. § 17a Abs. 3 StG wird die Steuer nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und seiner Familie bemessen und nach dem ordentlichen Steuertarif berechnet. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechneten Steuern vom gesamten Bruttobetrag (sog. Kontrollrechnung):

1. des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Erträgen;
2. der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und von deren Erträgen;
3. des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der durch Grundpfand gesicherten Forderungen, und von dessen Erträgen;
4. der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Erträgen;
5. der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;
6. der Einkünfte, für die der Steuerpflichtige aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

Ist die Steuer, die sich aus den vorstehenden Einkommens- und Vermögensbestandteilen ergibt, höher als die Aufwandbesteuerung, so geht erstere vor (§ 1a Abs. 2 StV). Sozialabzüge gemäss den §§ 36 und 53 StG können bei einer Aufwandbesteuerung nicht geltend gemacht werden (§ 1c StV).

2. Lebenshaltungskosten

Da die Lebenshaltungskosten schwierig zu beziffern sind, wird eine Behelfsgrösse herangezogen. Gemäss § 1a Abs. 1 StV hat diese ab dem 1. Januar 2010 mindestens dem Zehnfachen des Mietzinses oder des Eigenmietwertes zu entsprechen. Dabei wird die jährliche Steuer nach dem ordentlichen Einkommenssteuertarif gemäss § 37 StG bzw. Vermögenssteuertarif gemäss § 54 StG berechnet. Betragsmässig ergibt sich damit eine jährliche Mindeststeuer von rund Fr. 100'000.--.

So wie die Pauschalbesteuerung heute ausgestaltet ist, stellt sie eine besondere Form der Ermessensveranlagung dar. In diesen Fällen wäre es im ordentlichen Veranlagungsverfahren oftmals nicht oder nur mit erheblicher Mühe möglich, an die notwendigen Daten zu gelangen, da das Einkommen im Ausland erwirtschaftet wurde.

IV. Modifizierte Aufwandbesteuerung

Werden Einkünfte aus einem Staat nur dann von dessen Steuern entlastet, wenn die Schweiz diese Einkünfte allein oder mit anderen Einkünften zum Satz des Gesamteinkommens besteuert, muss die nach dem Aufwand besteuerte Person neben den in § 17a Abs. 3 StG bezeichneten Einkünften alle aufgrund des Doppelbesteuerungsabkommens mit dem entsprechenden Staat der Schweiz zugewiesenen Einkommensbestandteile aus dem Quellenstaat versteuern. Der Steuersatz für diese Einkünfte bestimmt sich nach dem Grundsatz der Vollprogression gemäss § 10 Abs. 1 StG.

V. Verfassungsmässigkeit

Gemäss Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung (BV, SR 101) hat die Besteuerung dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung zu entsprechen. Dieses Prinzip ist bei der Aufwandbesteuerung gemäss Art. 14 DBG bzw. Art. 6 StHG erfüllt, werden doch alle Personen in der vergleichbaren Situation – Zuzug einer ausländischen Person aus dem Ausland, fehlende Erwerbstätigkeit in der Schweiz – gleich behandelt und so von den betreffenden Steuern vergleichbar getroffen (Beusch, Aufwandbesteuerung – Privileg für reiche Ausländer oder aus praktischen Gründen gebotene Art der Ermessensveranlagung?, in: Beusch (Hrsg.), Steuerrecht 2006, Best of zsis, Zürich/Basel/Genf 2006, 190). Ebenso kann auch in Bezug auf das in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte Rechtsgleichheitsgebot argumentiert werden. Eine Ungleichbehandlung bedingt einen erheblichen tatsächlichen Unterschied. Dieser ist im Zuzug einer ausländischen Person aus dem Ausland verbunden mit einer fehlenden Erwerbstätigkeit in der Schweiz zu erblicken. Ein sachlicher Grund für eine rechtlich zulässige unterschiedliche Behandlung besteht in der Praktikabilität dieses Verfahrens. Praktikabilitätsüberlegungen rechtfertigen es, das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gemäss Art. 127 Abs. 2 BV bei der Aufwandbesteuerung nicht in vollem Umfang zu berücksichtigen (Beusch, 191). Bei Ausländern ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz lässt sich das steuerbare Einkommen faktisch nicht überprüfen, weshalb es von Gesetzes wegen nicht niedriger sein darf als der Aufwand der Personen, die daraus leben (Locher, Kommentar zum DBG, Bd. I, Basel/Therwil 2001, N 2 zu Art. 14).

VI. Steuerrechtliche, wirtschaftliche und staatspolitische Aspekte

Ende 2008 wurden gesamtschweizerisch 5'003 Personen der Aufwandbesteuerung unterworfen. Diese Personengruppe bezahlte im Jahre 2008 für alle drei Staatsebenen (Bund, Kanton, Gemeinden) insgesamt 577 Mio. Franken Einkommens- und Vermögenssteuern, was durchschnittlich rund Fr. 115'000.-- pro Person und Jahr ergibt. Im Kanton Thurgau waren Ende 2009 total 116 Pauschalbesteuerte registriert. Der Steuerertrag betrug gut 10 Mio. Franken, wovon auf den Bund 2,5 Mio., auf den Kanton 3,2 Mio. und auf die Gemeinden 4,3 Mio. Franken entfielen.

Neben den steuerrechtlichen sind für die Beurteilung der Pauschalbesteuerung auch wirtschaftliche und staatspolitische Aspekte miteinzubeziehen. Aufwandbesteuerte Personen lösen sehr hohe Investitionen aus, insbesondere im Bauhaupt- und Nebengewerbe. Sie stellen besonders in strukturschwachen Regionen einen erheblichen Wirtschaftsfaktor dar, stimulieren den Tourismus und engagieren sich oft erheblich an gemeinnützigen Projekten. Eine Teilabschaffung der Aufwandbesteuerung würde dem Image der Schweiz schaden und die Attraktivität unseres Landes für wohlhabende Privatpersonen verlieren. Die Ansiedlung solcher Personen hat demgegenüber kaum nachteilige Auswirkungen auf Infrastruktur und Umwelt.

Laut einer Umfrage bei 126 pauschal Besteuerten durch den Verein Mehrwert Schweiz investieren die Befragten im Schnitt 10 Mio. Franken in ihre Schweizer Wohnimmobilien. Bei jährlich 400 pauschalbesteuerten Zuzüglern in der Schweiz entspricht dies einer Summe von 400 Mio. Franken. Hinzuzuzählen sind im Schnitt Ausgaben von ca. Fr. 400'000.-- pro Kopf und Spenden von ca. Fr. 100'000.--. Daraus resultieren hochgerechnet 30'000 zusätzliche Arbeitsplätze und direkte Zusatzeinnahmen von 5 Milliarden Franken, was etwa 1 Prozent des Schweizer Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Für strukturschwache Regionen ist die Bedeutung der pauschal Besteuerten als Wirtschafts- und Steuerfaktor noch bedeutender. Wenngleich eine Analyse der Eidgenössischen Steuerverwaltung den Nutzen aus der Pauschalbesteuerung mit maximal 23'000 Arbeitsplätzen tiefer schätzt, darf der volkswirtschaftliche Nutzen mit einigen Milliarden Franken zusätzlicher Wirtschaftsaktivität pro Jahr und einer fünfstelligen Zahl von Arbeitsplätzen als gesichert gelten (Quelle: Neue Zürcher Zeitung, Samstag, 30. Januar 2010, Nr. 24). Über den Hausbau und -unterhalt sowie den Konsum generieren die aufwandbesteuerten Personen jährlich ca. 200 Mio. Franken an Mehrwertsteuern sowie auch erhebliche Grundstückgewinnsteuern. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze bewirken ein zusätzliches Steueraufkommen von ca. 150 Mio. Franken. Schliesslich bezahlen die Aufwandbesteuerten als Nichterwerbstätige jährlich zwischen 30 – 35 Mio. Franken AHV-Beiträge. Die Aufhebung der Aufwandbesteuerung nach dem Zuzugsjahr hätte insbesondere für strukturschwache Regionen erhebliche Steuerausfälle (die Schätzungen belaufen sich auf bis zu 20 Prozent) zur Folge.

VII. Interkantonaler und internationaler Vergleich

In der Schweiz kennen alle Kantone die Besteuerung nach dem Aufwand. Auf kantonaler Ebene hat lediglich der Kanton Zürich mit dem Volksentscheid vom 8. Februar 2009 die Besteuerung nach dem Aufwand über das Zuzugsjahr hinaus eingeschränkt.

Im internationalen Verhältnis statuieren auch andere Staaten entsprechende Steuerprivilegien. Insbesondere Grossbritannien sticht mit einer sehr grosszügigen Regelung, die seit über 200 Jahren besteht, hervor. Das Steuerprivileg „resident but not domiciled“ sieht vor, dass Personen, die in Grossbritannien ansässig sind („resident“) und dort keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, auf ausländischen Einkünften und Gewinnen keine Steuern zu entrichten haben, es sei denn, es finde ein Zahlungstransfer nach Grossbritannien statt. Die britische Lösung ist daher weitgehender als die schweizerische.

Auch Irland, Monaco, Belgien, Luxemburg und Liechtenstein kennen spezielle Steuerregimes für Ausländer. Österreich führt eine Meistbegünstigungsklausel, wonach ein Ausländer, der sich in Österreich niederlässt, nicht mehr Steuern zahlen muss als am letzten ausländischen Wohnsitz.

VIII. Zusammenfassende Beurteilung

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, stellt die Aufwandbesteuerung einen gewichtigen Standortvorteil dar. Zudem ist festzuhalten, dass das so generierte Steuersubstrat ohne das Steuerprivileg der Aufwandbesteuerung in der Schweiz nie in dieser Höhe anfallen würde. Die Mehrzahl der nach Aufwand besteuerten Personen beansprucht die vorhandene Infrastruktur der Kantone und Gemeinden nur in geringem Ausmass. Sie bezieht Dienstleistungen, was wiederum dem ansässigen Gewerbe zu Gute kommt. Zudem bewohnen Aufwandbesteuerte häufig auch historische Gebäude und wenden hohe Kosten auf, um die Gebäudesubstanz zu erhalten und zu pflegen, was auch dem Erscheinungsbild der Schweiz und der Kantone förderlich ist. Gerade die strukturschwachen Regionen unseres Kantons sind darauf angewiesen, sehr gute Wohnlagen mit entsprechende Objekten oder Baumöglichkeiten als Kapital einsetzen können. Insgesamt ist die Pauschalbesteuerung ein volks- und regionalwirtschaftlich sinnvolles Instrument der Steuerpolitik und Ausdruck der kantonalen Steuerhoheit.

Der internationale Steuerwettbewerb ist eine Realität, vor der niemand die Augen verschliessen sollte. Die Aufwandbesteuerung stellt ein Instrument dar, das der Schweiz dazu dient, im internationalen Steuerwettbewerb als attraktiver Standort wahrgenommen zu werden. Würde sie abgeschafft, wanderten die entsprechenden Steuerpflichtigen wohl einfach nach Österreich ab, wo sie aufgrund der Meistbegünstigungsklausel nicht mehr Steuern zahlen würden als in der Schweiz, oder in Länder mit analogen Steuerprivilegien. Die Standortattraktivität der Schweiz im Allgemeinen und des Kantons Thurgau im Besonderen würde dadurch erheblich vermindert. Das fehlende Steuersubstrat und die ausbleibenden volkswirtschaftlichen Vorteile würden für die Schweiz und die Kantone eine schmerzliche Einbusse bedeuten.

Aus dem Verdikt des Zürcher Stimmvolkes, das zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung nach dem Zuzugsjahr auf kantonaler Ebene geführt hat, kann nicht geschlossen werden, dass das Steuerprivileg der Aufwandbesteuerung gesamtschweizerisch und grundsätzlich in Frage zu ziehen ist, zumal auch feststeht, dass sie verfassungsmässig ist.

Schliesslich hätte die Abschaffung von Art. 6 Abs. 2 StHG eine Disharmonisierung zwischen direkter Bundessteuer sowie den Staats- und Gemeindesteuern zur Folge, was aus Sicht der Vereinfachung des Steuererklärungsverfahrens unbedingt zu vermeiden ist.

Im Einklang mit der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hält der Regierungsrat die Pauschalbesteuerung nach wie vor für sinnvoll, spricht sich aber für eine Verschärfung der Bedingungen aus und geht dabei teilweise weiter als die FDK. Die Berechnung im Thurgau umfasst den weltweiten Aufwand und die Mindestlimite beträgt bereits ab dem laufenden Jahr das Zehnfache des Mietwertes, während der Vorschlag der FDK lediglich das Siebenfache vorsieht. Weiter beabsichtigt

der Regierungsrat, bei der direkten Bundessteuer eine minimale Bemessungsgrundlage von Fr. 600'000.-- festzulegen (FDK: Fr. 400'000.--). In den übrigen Punkten schliesst sich der Regierungsrat der FDK an, also der Berücksichtigung der Vermögenssteuer bei der Aufwandbesteuerung sowie der Festlegung einer Übergangsfrist von fünf Jahren für Altfälle.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die aufgeführten Verschärfungen geeignet sind, die bewährten Grundsätze der Aufwandbesteuerung beizubehalten und die Akzeptanz der Pauschalbesteuerung als volkswirtschaftlich und fiskalisch wichtiges Instrument zu sichern.

IX. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach