

Reform der Aufwandbesteuerung

Ausführungen von Prof. Dr. Ulrich Cavelti, Rechtsberater der FDK,
Anhörung WAK-S, 23. Februar 2010, Parlamentsgebäude, Bern

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Gerne nehme ich zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Aufwandbesteuerung kurz Stellung.

Die Bundesverfassung schreibt die Besteuerung nach den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vor. Bei der Aufwandbesteuerung stellt sich vor allem das Problem der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Gleichbehandlung von ausländischen Steuerpflichtigen, die nach dem Aufwand besteuert werden und inländischen Steuerpflichtigen, denen diese Möglichkeit verwehrt ist (sogenannte Inländer-Diskriminierung).

In der Lehre wird die Aufwandbesteuerung bezüglich der Verfassungsmässigkeit kontrovers diskutiert. Zur Begründung wird einerseits auf die Praktikabilität, andererseits auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der Aufwandbesteuerung hingewiesen.

Praktikabilitätsüberlegungen waren bisher in der steuerrechtlichen Literatur und in Verfassungskommentaren die vorherrschende Stossrichtung zur Begründung der Verfassungskonformität. Es wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass es in den wenigsten Fällen ohne unverhältnismässigen Aufwand möglich sei, die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse des Ausländers, der weltweit Einkommen und Vermögen besitzt, zu eruieren. In einer konstanten Rechtsprechung hat das Bundesgericht erkannt, dass

Praktikabilitätsüberlegungen im Steuerrecht durchaus dann ein Abweichen vom Leistungsfähigkeits- bzw. Gleichbehandlungsprinzip rechtfertigen, wenn dies insgesamt dennoch zu einer akzeptablen Belastung führe und demzufolge kein absolutes Gleichheitsgebot spiele. Heute treten diese allgemeinen Praktikabilitätsüberlegungen in den Hintergrund. Bei grenzüberschreitenden internationalen Steuerrechtsverhältnissen treten regelmässig vergleichbare komplexe Fragestellungen und Beweisanforderungen auf, ohne dass eine pauschalierte vom Gesetz und den Doppelbesteuerungsabkommen abweichende Besteuerung erfolgen würde. Allgemein erhöhter Verwaltungsaufwand rechtfertigt kein Abweichen von der ordentlichen Besteuerung, wenn nicht ganz besondere Verhältnisse vorliegen.

Für die Verfassungsmässigkeit spricht die klare gesetzliche Grundlage, das grundsätzliche öffentliche Interesse aufgrund des allgemeinen volkswirtschaftlichen Nutzens. Der Kerngehalt der Rechtsgleichheit, Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wird bei korrekter Durchführung der Kontrollrechnung nicht verletzt. Ob das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt ist, hängt von der Bedeutung des volkswirtschaftlichen Nutzens für die Allgemeinheit ab. Gegenüber der bisherigen Meinung, fiskalische Interessen seien pauschal untauglich, Grundrechtseingriffe zu rechtfertigen, wird dies heute differenzierter gesehen. Demnach sollen rein fiskalische Interessen wie auch verwaltungsökonomische Interessen Freiheitsbeschränkungen zwar nicht selbständig rechtfertigen können, soweit sie aber ein zusätzliches Motiv darstellen, das zu andern öffentlichen Interessen hinzutritt, dürfen sie hilfsweise in Betracht gezogen werden. Dies lässt sich in verschiedenen Rechtsgebieten feststellen: Kostenüberbürdung für grundrechtliche Staatsleistungen, Gebühren für staatliche Leistungen, Gebühren für grundrechtliche Leistungsansprüche, Rückforderungsansprüche im Strafvollzug, Einschränkung des Familienlebens durch Verbot des Familiennachzugs usw. Insbesondere im Bereiche der Eigentumsgarantie hat sich diese Betrachtung durchgesetzt. Deutlich hat sich das Bundesgericht in zwei Fällen bezüglich der Vereinbarkeit von Gewerbermanipolen mit der Wirtschaftsfreiheit geäussert: "Erweist sich, dass eine Dienstleistung, an deren Obligatorium (....) ein erhebliches öffentliches Interesse besteht, mit einem Monopolsystem wesentlich vorteilhafter erbracht wird als durch die Privatwirtschaft, so kann das zulässige öffentliche Interesse darstellen, um eine Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit zu rechtfertigen" (BGE 124 I 25 E. 3 g, S. 31). Es ist

damit festzustellen, dass ausserfiskalische Zielsetzungen dann eine Abweichung vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit rechtfertigen, wenn "besondere Gründe" gegeben sind. Müssen Inländer mit ähnlichen Einkommensverhältnissen wie aufwandbesteuerte Ausländer Nachteile in Kauf nehmen, die in keinem vernünftigen Verhältnis zu den wirtschaftlichen und fiskalischen Interessen der Allgemeinheit an der Pauschalbesteuerung stehen, ist nicht nur das überwiesende öffentliche Interesse nicht gegeben, sondern auch das Verhältnismässigkeitsprinzip verletzt. Nach Auffassung der FDK ist aufgrund der vorliegenden Studien, insbesondere des Berichts der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 25. Januar 2010 über „Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht“¹, sowohl das überwiegende öffentliche Interesse gegeben als auch das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt. Der Bundesgesetzgeber und die Kantone sind seit jeher von dieser, allerdings je nach Region unterschiedlich grossen volkswirtschaftlichen Bedeutung, ausgegangen. Die ausländischen Regelungen unserer Nachbarstaaten und in der EU, die teilweise wesentlich grosszügigere und weitergehende Pauschalbesteuerungen kennen, gehen von der gleichen Motivation aus. Die neu postulierten Verschärfungen der gesetzlichen Regelungen für die Einräumung der Besteuerung nach dem Aufwand, wie sie die FDK vorschlägt, tragen zudem wesentlich bei, dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung zu tragen und auch das Verhältnismässigkeitsprinzip im Sinne der Zumutbarkeit der unterschiedlichen Behandlung von Schweizern und Ausländern in ähnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen zu wahren, ohne dass eine Inländerdiskriminierung entsteht.

Ich danke für die Aufmerksamkeit.

¹ Vgl. <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de> .