

11.043 Besteuerung nach dem Aufwand. Bundesgesetz

Ausführungen von Regierungsrat Peter Hegglin, Vizepräsident FDK,
Anhörung WAK-S, 20. Januar 2012, Parlamentsgebäude, Bern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, vor Ihrer Kommission die Haltung der FDK darlegen zu dürfen. Nach meiner Einführung wird Staatsrat Maurice Tornay, Vorsteher des Departements für Finanzen, Institutionen und Gesundheit des Kantons Wallis, die Perspektive eines Kantons darstellen, in dem die Aufwandbesteuerung eine grosse Rolle spielt. Prof. Ueli Cavelti, Rechtsberater FDK, wird sich namentlich zur Verfassungsmässigkeit der Aufwandbesteuerung äussern. Die Herren Adrian Hug, Vorsteher des kantonalen Steueramts des Kantons Zürich, und Bruno Knüsel, Steuerverwalter des Kantons Bern, werden Ihnen Situation und Bedeutung der Aufwandbesteuerungen in ihren Kantonen darstellen.

Ausgangslage

Die Aufwandbesteuerung hat in der Schweiz eine lange Tradition, die z.B. im Kanton Waadt bis 1862 zurückreicht. 1990 wurde sie im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) geregelt. Bis auf die Kantone Zürich und Schaffhausen, welche die Aufwandbesteuerung auf kantonaler Ebene in Volksabstimmungen abgeschafften, kennen sämtliche Kantone dieses Instrument. Sie machen davon aber in sehr unterschiedlichem Umfang Gebrauch. Einige Kantone wie Uri, Glarus oder Solothurn haben nur eine Handvoll Aufwandbesteuerte, während in Kantonen der Westschweiz und in Tourismusregionen das Instrument häufiger zur Anwendung kommt. Im Jahr 2010 zählte die FDK 5'445 Aufwandbesteuerte.

Bereits an ihrer Jahresversammlung vom 29. Mai 2009 nahm die FDK eine Lagebeurteilung zur Aufwandbesteuerung vor. Sie sprach sich angesichts ihres volkswirtschaftlichen, regionalpolitischen und fiskalischen Nutzens einstimmig für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung aus. Zugleich stellte sie einen Handlungsbedarf fest und beauftragte die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden (KHSt) mit der Ausarbeitung von Reformvorschlägen. Am 29. Januar 2010 bestätigte die FDK-Plenarversammlung erneut praktisch einstimmig die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung und stimmte den Vorschlägen für eine Reform der Aufwandbesteuerung zu. Bereits am 23. Februar 2010 skizzierte eine Delegation der FDK vor Ihrer Kommission die nun vorliegende Reform. Der Anlass war damals die Standesinitiative des Kantons St. Gallen (08.309) "Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer. Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen", welche von Ständerat und Nationalrat am 16. März 2010 bzw. 14. April 2011 abgelehnt wurde. In seiner Botschaft vom 29. Juni 2011 übernahm der Bundesrat die Vorschläge der FDK in ihren Kernpunkten. An der Haltung der FDK hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Die FDK weiss sich dabei in Übereinstimmung mit den Kantonsregierungen: in der Vernehmlassung forderte kein Kanton die Abschaffung der Aufwandbesteuerung und nur ein einziger Kanton (JU) lehnte ihre Reform ab.

Zuletzt haben sich die Kantone Glarus, Thurgau und St. Gallen in Volksabstimmungen für die Beibehaltung des Instruments ausgesprochen. In 15 Kantonen scheiterten bis anhin Bestrebungen auf Abschaffung der Aufwandbesteuerung oder waren noch gar keine diesbezüglichen Aktivitäten festzustellen. Diese 18 Kantone relativieren den in den Medien oft überzeichneten Trend in Richtung Abschaffung der Aufwandbesteuerung. In weiteren Kantonen (Bern, Luzern, Basel-Landschaft und Appenzell Ausserrhoden) sind Volksabstimmungen zur Abschaffung oder Reform der Aufwandbesteuerung hängig. Bereits in der Vergangenheit orientierten sich die meisten Kantone an den Bestimmungen des Bundes zur Aufwandbesteuerung. So ist es auch nicht erstaunlich, dass die jüngsten kantonalen Reformen die heute diskutierte Vorlage bereits antizipieren und den für die Kantone vorgesehenen Spielraum bei der Festlegung der Mindestlimiten für die Kantons- und Gemeindesteuern auch nutzen.

Der Reformvorschlag der FDK deckt sich mit der Botschaft des Bundesrates

Nach Auffassung der FDK sind die bewährten Grundsätze der Aufwandbesteuerung beizubehalten. Das Recht nach dem Aufwand besteuert zu werden, soll für Ausländer ohne Erwerbseinkommen bei der direkten Bundessteuer weiterhin gegeben sein. Die Kantone haben, ebenso unverändert, die Wahl, ob sie die Aufwandbesteuerung zulassen wollen. Die Besteuerung nach dem Aufwand muss vom Steuerpflichtigen beantragt werden. Die Steuer wird nach dem Aufwand des Steuerpflichtigen bemessen und nach dem ordentlichen Tarif berechnet. Es wird weiterhin eine Kontrollrechnung durchgeführt. Geschuldet ist der höhere Betrag.

Beantragt eine steuerpflichtige Person die Besteuerung nach dem Aufwand, sollen die Modalitäten wie folgt verschärft werden:

1. Als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand wird bei der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietwerts resp. des Eigenmietwerts (Verkehrswert) oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung festgelegt.
2. Bei der direkten Bundessteuer wird zudem eine minimale Bemessungsgrundlage von 400'000 Franken festgelegt; die Kantone müssen ebenfalls einen Mindestbetrag festlegen, sind aber bei dessen Höhe frei.
3. Die Kantone werden verpflichtet, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen. Die Umsetzung wird den Kantonen überlassen.
4. Für Altfälle wird eine Übergangsfrist von 5 Jahren festgelegt.

Wie erwähnt übernahm die Botschaft des Bundesrates diese Kernpunkte des FDK-Vorschlags. Wir unterstützen darum ausdrücklich die vorliegende Reform der Aufwandbesteuerung.

Wirkungen der Änderung der Aufwandbesteuerung

Diese Neuerungen sollen nun auf Gesetzesstufe festgeschrieben werden und Regelungen auf Verordnungsebene bzw. in Form von Empfehlungen ablösen. Dadurch wird auf verbindliche und transparente Weise die Aufwandbesteuerung verschärft.

Die Wirkung der Reform auf die Steuerbelastung von Personen, die heute nach dem Aufwand besteuert werden, kann nicht pauschal beurteilt werden. Es ist denkbar, dass sich für eine betroffene Person nichts ändert und keine individuelle Mehrbelastung resultiert. Dies ist dann der Fall, wenn der errechnete weltweite Lebensaufwand bereits heute das Siebenfache des Mietwerts bzw. die Mindestbemessungsgrundlage von 400'000 Franken des Bundes übersteigt. Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen allein die Erhöhung des massgeblichen Mietwerts zu einer markanten Erhöhung der Steuerbelastung führt oder die neuen Mindestbemessungsgrundlagen von Bund und/oder Kantonen zu einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Steuerbelastung führen. Natürlich steht diesen Steuerpflichtigen dann aber auch der Wechsel in die ordentliche Veranlagung offen.

Aussagen über die finanziellen Auswirkungen des Vorschlags auf die Steuereinnahmen sind kaum möglich: Das Verhalten der Steuerpflichtigen (Wegzug aus der Schweiz, verminderter Zuzug in die Schweiz, Wechsel in die ordentliche Besteuerung) lässt sich nicht prognostizieren. In finanzieller Hinsicht dürfte es indessen wahrscheinlich sein, dass der Vorschlag eher zu Mehreinnahmen, die generelle Abschaffung der Aufwandbesteuerung hingegen zu Mindereinnahmen führt. Noch bedeutender als die fiskalischen sind die Beschäftigungswirkungen der Aufwandbesteuerung: Schätzungen zufolge schafft sie Tausende, ja Zehntausende von Arbeitsplätzen – und dies auch in Regionen abseits der grossen Zentren. Der Standort Schweiz bleibt auch mit der vorliegenden Reform attraktiv. Sie rückt die Anwendung der Aufwandbesteuerung in einer zukunftsfähigen Weise zurecht.

Schliesslich berücksichtigt die Vorlage auch das föderalistische Steuersystem und lässt genügend Spielraum für die kantonale Umsetzung der Aufwandbesteuerung auch bei unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich Steuergerechtigkeit. Die gegenläufigen Ergebnisse von Volksabstimmungen in den Kantonen unterstreichen die Bedeutung dieser Flexibilität. Es ist angezeigt, dass der Souverän jedes Kantons selber

entscheiden kann, ob er die Aufwandbesteuerung anwenden will und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen. Das sind wir dem bewährten und erfolgreichen Steuerföderalismus schuldig.

Fazit und Antrag

Die FDK ist überzeugt, dass der vorliegende Reformvorschlag zur Aufwandbesteuerung die Akzeptanz dieses volkswirtschaftlich und fiskalisch wichtigen Instruments sichert und gleichzeitig die Steuerhoheit der Kantone beachtet. Die vorliegende Botschaft des Bundesrats deckt sich mit den Vorschlägen unserer Konferenz. Wir beantragen Ihnen deshalb, dem Bundesrat zu folgen und die Aufwandbesteuerung zu reformieren.