

Besteuerung nach dem Aufwand der ausländischen Staatsangehörigen (Aufhebung von Artikel 14 Abs. 2 DStG)

Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 21. Mai 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (TGR S. 878) verlangen Grossrat Jean-Noël Gendre und Grossrätin Ursula Schneider Schüttel vom Staatsrat die Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer zur Einhaltung des Gleichbehandlungsgebots und des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die Motionäre vertreten die Auffassung, Pauschalsteuern seien ungerecht und unsozial. Sie würden erstens den Grundsätzen zuwiderlaufen, wonach zwei wirtschaftlich gleichgestellte steuerpflichtige Personen gleich zu behandeln sind und besser gestellte Steuerpflichtige mehr Steuern zu entrichten haben als schlechter gestellte Steuerpflichtige.

Zweitens würden die Pauschalsteuern massgeblich zu einem unlauteren internationalen Steuerwettbewerb beitragen. Indem die Schweiz reichen, niederlassungswilligen Ausländern, die Möglichkeit biete, viel weniger Steuern zu zahlen, als sie dies in ihrem Herkunftsland müssten, ziehe sie Reichtum an und profitiere davon, was ihr gar nicht zustehe.

Überdies sei das Gesetz über die Pauschalbesteuerung leicht zu umgehen. Es sei für die kantonalen Steuerbehörden nämlich äusserst schwierig nachzuprüfen, ob die effektiven Lebenshaltungskosten einer nach dem Aufwand besteuerten Person tatsächlich denjenigen Beträgen entsprechen, die diese Person als Grundlage für ihre Pauschalbesteuerung deklariert.

Antwort des Staatsrates

Die Besteuerung nach dem Aufwand ist in Artikel 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG; SR 642.11) und in Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) geregelt. Die Bestimmung des StHG wurde ins kantonale Recht übernommen und figuriert als Artikel 14 im Gesetz vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG; SGF 631.1). Ausserdem wurden für diese Bestimmungen sowohl auf Bundesebene (Verordnung vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer; SR 642.123) als auch auf Kantonebene (Beschluss vom 20. März 2001 über die Besteuerung nach dem Aufwand; SGF 631.31) Vollzugsbestimmungen geschaffen. Weiter konkretisiert wurde die Besteuerung nach dem Aufwand schliesslich auch im Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Dezember 1993.

Artikel 14 Abs. 1 und 2 DStG bestimmt den Personenkreis, für den eine Besteuerung nach dem Aufwand in Frage kommt, und hat folgenden Wortlaut:

«¹ *Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, bis zum Ende der laufenden*

Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten.

² Sind diese Personen nicht Schweizer Bürger, so steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.»

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand bemisst die Steuerbehörde die Steuer nach dem Aufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie. Das massgebende Pauschaleinkommen muss mindestens dem Fünffachen des Mietzinses oder des Mietwertes entsprechen. Die betroffenen steuerpflichtigen Personen haben ausserdem die dafür vorgesehene spezielle Steuererklärung einzureichen. Gemäss Gesetz muss diese Steuer aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechnete Steuer vom Bruttobetrag gewisser Einkommens- und Vermögenselemente.

In unserem Kanton spielt die Besteuerung nach dem Aufwand keine wesentliche Rolle. So werden rund 50 Personen nach dem Aufwand besteuert, und die Steuern belaufen sich auf insgesamt rund 2,5 Mio. Franken. Dies zeigt auch, dass Freiburg diese Möglichkeit nicht überstrapaziert.

Die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung ist aber in Wirklichkeit sehr wichtig für die Attraktivität des Kantons. Wenn es um einen Vergleich der Attraktivität der verschiedenen Orte geht, wo die Ausländer und/oder gewisse ihrer Gesellschaften domiziliert sind, spielt die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung (oder das Fehlen einer solchen) eine Rolle. Es ist also wichtig, dass Freiburg diese Möglichkeit auch weiter bietet.

Die Verfassungsmässigkeit dieser Steuer gab in den letzten Jahren Anlass zu verschiedenen Diskussionen. Die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand im Kanton Zürich mit der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 sowie die verschiedenen parlamentarischen Vorstösse und Initiativen zur Abschaffung Pauschalsteuer in weiteren Kantonen haben dieses Thema wieder in den Vordergrund gerückt.

So hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) im Laufe des Jahres 2009 eine Umfrage bei ihren Mitgliedern durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Umfrage hat sie sich für die Beibehaltung dieses Instruments der kantonalen Steuerpolitik ausgesprochen. Die Aufwandbesteuerung verfügt über eine langjährige gesetzliche Grundlage im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. Sie ist ein volks- und regionalwirtschaftlich nützliches Instrument der Steuerpolitik und Ausdruck der kantonalen Steuerhoheit. Eine übermässige Einschränkung der Aufwandbesteuerung oder gar deren Abschaffung würde die Steuereinnahmen insbesondere in gewissen Kantonen nicht erhöhen, sondern eher senken. Aufwandbesteuerte sind ausserdem ein erheblicher Wirtschaftsfaktor: Sie lösen hohe Investitionen aus, tätigen in der Regel hohe Konsumausgaben, sichern Arbeitsplätze. Dadurch werden indirekt und direkt weitere Einnahmen generiert (z.B. MWST, Grundstückgewinnsteuern). Eine Einschränkung oder die Abschaffung der Aufwandbesteuerung kann insbesondere in strukturschwachen Regionen und Gemeinden schwerwiegende Auswirkungen auf die Steuererträge und die Wirtschaft haben. Die Schweiz würde an Attraktivität verlieren.

In Anbetracht der Vorstösse zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung in mehreren Kantonen sowie der entsprechenden Volksinitiativen spricht sich die FDK für eine moderate Verschärfung der Regulierung der Aufwandbesteuerung auf Ebene des DBG und StHG aus. So schlägt sie auf der Grundlage eines Berichts der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt), die mit der Unterbreitung von Reformvorschlägen beauftragt war, vor, die bewährten Grundsätze der Aufwandbesteuerung beizubehalten. Das Recht, über das

Zuzugsjahr hinaus nach dem Aufwand besteuert zu werden, soll im DBG weiterhin gegeben sein.

Der Bundesrat schlägt in Übereinstimmung mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) vor, die Voraussetzungen für die Anwendung der Aufwandbesteuerung im DBG und im StHG wie folgt zu modifizieren:

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

Der Vorentwurf wurde am 8. September 2010 in die Vernehmlassung geschickt, und die interessierten Kreise können ihre Stellungnahme bis zum 17. Dezember 2010 einreichen. Der Staatsrat ist der Auffassung, dass es sich bei dieser Reform der Aufwandbesteuerung um eine adäquate Massnahme handelt. Die gegenwärtige Gesetzgebung legt zwar die dafür geltenden Grundsätze fest, die Kantone haben aber nichtsdestotrotz einen grossen Ermessensspielraum. Die Vorlage des Bundesrates führt neue Limiten ein, als Antwort auf einen Grossteil der Kritiken der Gegner der Aufwandbesteuerung. So können mit diesen Änderungen sowohl die Akzeptanz dieses volkswirtschaftlich und steuerpolitisch wichtigen Instruments gewährleistet als auch die Steuerhoheit der Kantone gewahrt werden. Er spricht sich auch dafür aus, dass grundsätzlich eine Rechtsgrundlage ausgearbeitet werden soll, in der die für alle Kantone geltenden Regeln festgehalten werden.

Der Staatsrat beantragt Ihnen aus all diesen Gründen, diese Motion abzulehnen.

Freiburg, den 16. November 2010