

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben\*  
vom 17. März 2009

KR-Nr. 131a/2007

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative  
von Julia Gerber Rüegg betreffend Transparenz  
in der Pauschalbesteuerung**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und  
Abgaben vom 17. März 2009,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 131/2007 von Julia  
Gerber Rüegg wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 17. März 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Regula Götsch Neukom

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch  
Neukom, Kloten (Präsidentin); Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner,  
Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Ralf  
Margreiter, Oberrieden; Robert Marty, Affoltern a. A.; Daniel Oswald, Win-  
terthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee;  
Hansjörg Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg;  
Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Am 7. Januar 2008 unterstützte der Kantonsrat die von Julia Gerber Rüegg und Mitunterzeichnenden am 7. Mai 2007 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Transparenz in der Pauschalbesteuerung mit 62 Stimmen vorläufig.

### **2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat**

#### **2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)**

Die PI verlangt eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997. Neu soll der Steuerausweis einer nach § 13 besteuerten Person neben den in § 122 Abs.1 genannten Angaben zusätzlich Angaben über den Grund für die Gewährung der Besteuerung nach dem Aufwand enthalten. Insbesondere muss sich aus dem Ausweis klar ergeben, warum die Steuerbehörden vom Fehlen einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgehen. Zusätzlich soll der Steuerausweis eine Bestätigung enthalten, dass die steuerpflichtige Person die entsprechenden Voraussetzungen in der betreffenden Steuerperiode immer noch erfüllt. Eine Sperrung der Daten nach § 122 Abs. 3 soll in diesen Fällen nicht mehr möglich sein (Steuergesetz § 122 Abs. 4 [neu]).

In der Begründung halten die Unterzeichnenden der PI fest, dass das Privileg der Besteuerung nach Aufwand derzeit in einer breiten Öffentlichkeit heftig diskutiert wird. Viele Steuerzahlende, denen dieses Privileg nicht zusteht, wundern sich über die verschiedenen publik gewordenen, wenig nachvollziehbaren Fälle von Pauschalbesteuerung sehr reicher Personen. Dies umso mehr, als sich die Zürcher Regierung bei entsprechenden Nachfragen hinter dem Steuergeheimnis verschanzte, statt die betroffene Öffentlichkeit über Sinn, Zweck, Nutzen und allfällige Berechtigung zu informieren. Das schafft, insbesondere nach den Unregelmässigkeiten auf dem kantonalen Steueramt vor Jahresfrist, in weiten Teilen der Bevölkerung Unsicherheit und Missmut.

Dem Fiskus dürften wegen der mutmasslich sehr grosszügigen Praxis der Zürcher Steuerbehörden Steuereinnahmen in mehrfacher Millionenhöhe entgehen. Im Sinne einer präventiven Massnahme ist es angezeigt, von den Personen, welche in den Genuss der Besteuerung nach Aufwand kommen, zu verlangen, die Grundlagen für die Inanspruchnahme dieses Privilegs offenzulegen. Mit der vorgeschlagenen

Ergänzung des Zürcher Steuergesetzes wird die rechtliche Grundlage für diese Offenlegung geschaffen.

In ihrer mündlichen Begründung im Rahmen der Beratung in der Kommission nannte die Erstunterzeichnende als weiteres Ziel der PI, dass die Öffentlichkeit im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme regelmässig durch die Behörden über die Handhabung der Pauschalbesteuerung zu orientieren sei. Auf diese Weise können das Vertrauen und die Steuermoral der Bürgerinnen und Bürger wieder gestärkt werden.

## **2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis**

Anlässlich ihrer Sitzung vom 13. Mai 2008 hat die Kommission mit 9 : 5 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die parlamentarische Initiative nicht unterstützen.

## **2.3 Begründung**

Die Kommissionsmehrheit ist überzeugt, dass der vorgeschlagene Abs. 4 in zweierlei Hinsicht gegen übergeordnetes Recht verstösst. Einerseits würde Abs. 4 zu Rechtsungleichheit zwischen ordentlich besteuerten und nach Aufwand besteuerten Steuerpflichtigen führen und damit gegen das Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung verstossen. Der Unterschied in der Veranlagung (ordentlich bzw. nach Aufwand) rechtfertigt nicht, den Schutz der Privatsphäre bei den beiden Kategorien von Steuerpflichtigen unterschiedlich zu regeln.

Andererseits verstösst der vorgeschlagene Abs. 4 auch gegen die Bestimmung über das Steuergeheimnis im Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes, weil er zu einer Aushöhlung des Steuergeheimnisses führt. Aus diesem Grunde wird der vorgeschlagene Abs. 4 auch aus rechtlichen Gründen abgelehnt.

Es wird ausserdem festgehalten, dass auch Pauschalbesteuerte eine Steuererklärung ausfüllen. Diese Angaben werden im Kantonalen Steueramt geprüft und erst gestützt darauf folgt ein entsprechender Entscheid durch die Steuerbehörde. Die Mehrheit der Kommission lehnt die parlamentarische Initiative Gerber Rüegg ab, da sie nicht zu einer besseren Qualität bei den Veranlagungen führt und letztlich ein Misstrauensvotum gegenüber der Verwaltung darstellt.

Die Kommissionsminderheit ist der Meinung, dass die parlamentarische Initiative Gerber Rüegg eine verbesserte Transparenz im Be-

reich der Pauschalbesteuerung schafft, weil die Öffentlichkeit weiss, aus welchem Grunde jemand in den Genuss dieser Besteuerungsart gelangt. Die Pauschalbesteuerung stellt in den Augen der Minderheit ein gewisses Privileg für die Steuerpflichtigen dar, das auch seinen Preis haben soll. In diesem Sinne müssten die Betroffenen so fair sein, ihre Daten offenzulegen.

In Bezug auf den von der Kommissionsmehrheit erhobenen Einwand, die PI schaffe rechtsungleiche Verhältnisse, fragt sich die Minderheit, ob nicht schon die Besteuerung nach Aufwand eine rechtsungleiche Behandlung darstellt. Nach Meinung der Kommissionsminderheit verstösst die PI auch nicht gegen die Anliegen des Datenschutzes, handelt es sich in ihren Augen doch nicht um heikle Daten, die veröffentlicht werden sollen. Die Behörden sollten die Öffentlichkeit im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme regelmässig über die Handhabung dieses Instruments informieren und darlegen können, dass alles in Ordnung ist.

### **3. Stellungnahme des Regierungsrates**

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 30. Mai 2008 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 131/2007 betreffend «Transparenz in der Pauschalbesteuerung» im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Im Bereiche der direkten Steuern ist das Steuergeheimnis, als eine besondere Form des Amtsgeheimnisses zum Schutze der Privatsphäre der Steuerpflichtigen, durch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 2008 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) und das gleich datierte Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) – und damit durch das Bundesrecht – vorgegeben. Die massgebliche Bestimmung im StHG lautet (Art. 39 Abs. 1):

«Die mit dem Vollzug der Steuergesetze betrauten Personen sind zur Geheimhaltung verpflichtet. Vorbehalten bleibt die Auskunftspflicht, soweit hiefür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht oder im kantonalen Recht besteht.»

Ähnlich lautet die massgebliche Bestimmung zum Steuergeheimnis im DBG (Art. 110):

«<sup>1</sup> Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Still-

schweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern.

<sup>2</sup> Eine Auskunft ist zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist.»

In Anlehnung an diese bundesrechtlichen Bestimmungen wird das Steuergeheimnis in

§ 120 des Zürcher Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) wie folgt geregelt:

«<sup>1</sup> Eine Auskunft ist zulässig, soweit hierfür eine gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons gegeben ist. Wer mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut ist oder dazu beigezogen wird, muss über Tatsachen, die ihm in Ausübung seines Amtes bekannt werden, und über die Verhandlungen in den Behörden Stillschweigen bewahren und Dritten den Einblick in amtliche Akten verweigern.

<sup>2</sup> Eine Auskunft, einschliesslich der Öffnung von Akten, ist zulässig, wenn hierfür eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage im Recht des Bundes oder des Kantons gegeben ist. Fehlt eine solche Grundlage, ist eine Auskunft nur zulässig, soweit sie im öffentlichen Interesse geboten ist. Über entsprechende Begehren entscheidet die Finanzdirektion.»

Als eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht im Sinne von Art. 39 Abs. 1 Satz 2 StHG und § 120 Abs. 2 Satz 1 StG, die eine Ausnahme zum Steuergeheimnis zulässt, sind die Regeln über die Ausstellung von Steuerausweisen in § 122 StG zu sehen. Diese lauten (§ 122 Abs. 3):

«<sup>1</sup> Die Gemeindesteuerämter stellen gegen Gebühr Ausweise über das steuerbare Einkommen und Vermögen, den steuerbaren Reingewinn und das steuerbare Kapital gemäss letzter rechtskräftiger Einschätzung oder aufgrund der letzten Steuererklärung aus. Ausnahmsweise können auch Ausweise über frühere Einschätzungen ausgestellt werden.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des kantonalen Datenschutzes bleiben vorbehalten.

<sup>3</sup> Sind die Daten im Steuerregister gesperrt, kann ein Steuerausweis nur ausgestellt werden, wenn die gesuchstellende Person glaubhaft macht, dass die Sperrung sie in der Verfolgung eigener Rechte gegenüber dem Steuerpflichtigen behindert. Das Begehren ist dem Steuerpflichtigen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Der Entscheid des Gemeindesteueramtes kann von der gesuchstellenden Person und vom Steuerpflichtigen mit Rekurs an die Finanzdirektion weitergezogen werden. Der Steuerausweis wird erst ausgestellt, wenn über die Zulässigkeit der Ausstellung ein rechtskräftiger Entscheid vorliegt.»

2. Mit der PI KR-Nr. 131/2007 wird verlangt, § 122 StG mit einem weiteren Abs. 4 – einer Sondernorm für Steuerpflichtige, die gemäss § 13 StG nach dem Aufwand besteuert werden – zu ergänzen. Der vorgeschlagene Abs. 4 zu § 122 StG lautet wie folgt:

«<sup>4</sup> Der Steuerausweis einer nach § 13 besteuerten Person enthält neben den in Abs. 1 genannten Angaben zusätzlich Angaben über den Grund für die Gewährung der Besteuerung nach dem Aufwand. Insbesondere muss sich aus dem Ausweis klar ergeben, warum die Steuerbehörden vom Fehlen einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgehen. Zusätzlich enthält der Steuerausweis eine Bestätigung, dass die steuerpflichtige Person die entsprechenden Voraussetzungen in der Steuerperiode immer noch erfüllt. Eine Sperrung der Daten nach Abs. 3 ist in diesen Fällen nicht möglich.»

Gemäss dieser Sondernorm könnten nach dem Aufwand besteuerte Personen – im Gegensatz zu den anderen Steuerpflichtigen – keine Sperrung ihrer Daten im Steuerregister mehr verlangen; bei nach dem Aufwand besteuerten Personen müsste in allen Fällen auf Verlangen von Dritten ein Steuerausweis ausgestellt werden. Weiter müsste sich aus dem Steuerausweis «klar ergeben, warum die Steuerbehörden vom Fehlen einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgehen». Im Ergebnis bedeutete dies, dass der Steuerausweis eine ausführliche Darstellung über die persönlichen und finanziellen Verhältnisse des infrage stehenden Steuerpflichtigen enthalten müsste. Diese Darstellung wäre in jeder Steuerperiode nachzuführen.

3. Wir teilen – mit der Mehrheit Ihrer Kommission – die Auffassung, dass eine solche Sondernorm für nach dem Aufwand besteuerte Personen gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot der Bundesverfassung verstösst (Art. 8 und 9 BV). Denn es darf nicht darüber hinweggesehen werden, dass die Besteuerung nach dem Aufwand eine Möglichkeit darstellt, die im Steuergesetz ausdrücklich geregelt ist (§ 13 StG); eine Besteuerung nach dem Aufwand beruht daher ebenso auf einer gesetzlichen Grundlage wie jede andere Veranlagung. Wenn Steuerpflichtige von dieser gesetzlichen Möglichkeit Gebrauch machen, gibt es keinen rechtlich vertretbaren Grund, sie bei der Ausstellung von Steuerausweisen anders zu behandeln als alle übrigen Steuerpflichtigen.

Auch nach dem Aufwand besteuerte Personen haben in gleicher Weise, wie andere Steuerpflichtige, Anspruch darauf, dass ihnen gegenüber das Steuergeheimnis eingehalten und damit ihre Privatsphäre geschützt wird. Daher müssen die Regeln über die Ausstellung von Steuerausweisen in § 122 StG, soweit sie dem Steuergeheimnis (bzw. dem Datenschutz) und damit dem Schutz der Privatsphäre dienen, auch bei nach dem Aufwand besteuerten Personen eingehalten werden.

Zudem hätte die mit der PI vorgeschlagene Sondernorm zur Folge – auch insoweit ist der Mehrheit Ihrer Kommission zuzustimmen –, dass das von StHG und DBG – und damit vom Bundesrecht – vorgezeichnete Steuergeheimnis bei nach dem Aufwand besteuerten Personen ausgehöhlt würde. Denn die vorgeschlagene Sondernorm führte letztlich dazu, dass bei diesen Steuerpflichtigen jedermann weitgehenden Einblick in die persönlichen und finanziellen Verhältnisse verlangen könnte. Dies lässt sich jedoch nicht mehr mit den erwähnten Bestimmungen in StHG und DBG – und damit mit dem Bundesrecht – vereinbaren. Die PI verstösst daher nicht nur gegen das Gleichbehandlungsgebot und das Willkürverbot, sondern auch gegen das vorgegebene Bundesrecht.

Diese rechtlichen Überlegungen führen zur Ablehnung der PI.

4. Wir beantragen, es sei dem Kantonsrat die Ablehnung der PI KR-Nr. 131/2007 zu beantragen.

#### **4. Antrag der Kommission**

Die Stimmberechtigten haben am 8. Februar 2009 die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» angenommen, womit die parlamentarische Initiative hinfällig geworden ist. Inzwischen hat der Regierungsrat beschlossen, die entsprechende Änderung des Steuergesetzes auf den Beginn der nächsten Steuerperiode am 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen.

Die Kommission empfiehlt dem Kantonsrat somit einstimmig und übereinstimmend mit dem Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 131/2007 abzulehnen.