

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 27. April 2010

KR-Nr. 41a/2009

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Kaspar Bütikofer betreffend Abschaffung
der Pauschalsteuer im Steuerharmonisierungsgesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 27. April 2010,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 41/2009 von Kaspar
Bütikofer wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Ralf Margreiter, Elisabeth Derisiotis, Julia
Gerber Rüegg (in Vertretung von Andreas Burger), Regula Götsch
Neukom, Hedi Strahm:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarische Initiative KR-Nr. 41/2009
von Kaspar Bütikofer reicht der Kanton Zürich eine Standesinitiative
mit folgendem Wortlaut ein:*

*Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direk-
ten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG;
SR 642.14) wird gestrichen.*

* 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, Zürich; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter
Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Regine Sauter, Zürich, Hansjörg
Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas
Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 27. April 2010

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Regula Götsch-Neukom

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 17. August 2009 unterstützte der Kantonsrat die von Kaspar Bütikofer und Mitunterzeichnenden am 9. Februar 2009 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Abschaffung der Pauschalsteuer im Steuerharmonisierungsgesetz 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 die Einreichung einer Standesinitiative mit folgendem Wortlaut:

«Art. 6 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) wird gestrichen.»

In ihrer Begründung halten die Unterzeichnenden der PI fest, dass das Zürcher Stimmvolk am 8. Februar 2009 mit 52,9 Prozent die Volksinitiative «Schluss mit Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» klar angenommen hat. Die Zürcherinnen und Zürcher haben mit ihrem Entscheid ein deutliches Zeichen für die ganze Schweiz gesetzt.

Schon in der Debatte im Kantonsrat wurde mehrfach die Meinung geäussert, dass das Problem der Pauschalbesteuerung vordringlich auf Bundesebene gelöst werden müsse: Die GLP meinte: «Die Besteuerung nach Aufwand ist kein Ruhmesblatt der schweizerischen Steuergesetzgebung. (...) Wir sollten unsere Situation im Steuerwettbewerb nicht weiter schwächen, wohl aber uns vielleicht dafür einsetzen, dass dieses Instrument entweder auf Bundesebene abgeschafft wird, da es unserer Meinung nach nicht zeitgemäss ist, oder zumindest so weit geregelt wird, dass es seinen ursprünglichen Sinn wieder erfüllen wird.» Sehr ähnlich äusserte sich auch die CVP: «Die Fragen nach der Verfassungsmässigkeit und der Steuergerechtigkeit sollten auf Bundesebene gestellt werden.»

Der Kanton Zürich übernimmt mit der Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand eine Vorreiterrolle in der Schweiz. Damit der Wille der Zürcherinnen und Zürcher auch in Bern gehört wird, ist analog zur Volksinitiative eine Standesinitiative in Bern zu deponieren.

Im Rahmen der mündlichen Begründung wurde im Weiteren ausgeführt, dass der Volksentscheid dazu führt, dass alle Steuerpflichtigen gleichmässig im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert werden (Steuergerechtigkeit) und das Abstimmungsergebnis auch als Verdikt gegen den Steuerwettbewerb interpretiert werden kann. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die PI die direkte Bundessteuer bewusst nicht tangiert, weil es in erster Linie darum geht, den kantonalen Volkswillen nach Bundesbern zu tragen, und nicht noch zusätzliche Forderungen gestellt werden sollten. Schliesslich ist eine Standesinitiative das bessere und deutlichere Zeichen aus dem Kanton Zürich, als im Rahmen der FDK die Tarife anzupassen, um die Akzeptanz der Aufwandbesteuerung allenfalls bei der Bevölkerung in den übrigen Kantonen zu erhöhen.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 24. November 2009 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – mit 6:9 beschlossen, die PI Bütikofer KR-Nr. 41/2009 nicht zu unterstützen.

2.3 Begründung

Die Kommission verzichtete im Rahmen ihrer Beratungen darauf, die Argumente für und gegen die Aufwandbesteuerung nochmals vertieft zu diskutieren, da sie hinlänglich bekannt sind. Sie beschränkte sich darauf, die Situation nach der Annahme der Volksinitiative zur Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zürich zu analysieren und die Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.

Die Kommissionsmehrheit spricht sich gegen die PI für eine Standesinitiative aus. Ihr erscheint es wenig sinnvoll zu sein, dass die Aufwandbesteuerung im Rahmen des StHG für die kantonalen Steuern in der Steuerperiode, in welcher Steuerpflichtige aus dem Ausland zuziehen, weiterhin möglich wäre. Bei der Bundessteuer wäre hingegen die Besteuerung nach dem Aufwand sowohl in der Zuzugsperiode als auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden weiterhin möglich.

Hinzu kommt, dass sich die eidgenössischen Räte ohnehin mit der Thematik zu befassen haben, nachdem bereits eine Standesinitiative aus dem Kanton St. Gallen vorliegt, die eine generelle Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand verlangt.

Die Kommissionsminderheit teilt die Überlegungen der Initianten. Ihrer Ansicht nach beziehen sich die Argumente gegen eine Standesinitiative nicht primär auf ihren Inhalt und sind somit nicht stichhaltig. Im Übrigen bedeutet die St. Galler Standesinitiative nicht, dass eine solche aus dem Kanton Zürich von vornherein überflüssig ist. Auch wird der Bundesgesetzgeber nach Auffassung der Minderheit gegebenenfalls die Regelung für die Bundessteuer analog anpassen, um Unterschiede zwischen Bund und Kantonen zu vermeiden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 9. Dezember 2009 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 41/2009 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

Mit der parlamentarischen Initiative wird die Einreichung einer Standesinitiative verlangt; mit dieser soll die Streichung von Abs. 2 in Art. 6 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) verlangt werden.

Würde Art. 6 Abs. 2 StHG gestrichen, so bedeutete dies für die kantonalen Steuern:

- Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, könnten gemäss unverändertem Art. 6 Abs. 1 StHG für die Steuerperiode, in der sie zuziehen, weiterhin nach dem Aufwand besteuert werden.
- Demgegenüber wäre, auch für Personen, die nicht Schweizer Bürger sind, in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden eine Besteuerung nach dem Aufwand nicht mehr möglich. Mit anderen Worten könnten die Kantone nicht mehr, wie gemäss geltendem Art. 6 Abs. 2 StHG, darüber entscheiden, ob sie für die auf den Zuzug folgenden Steuerperioden eine Besteuerung nach dem Aufwand vorsehen wollen; eine solche wäre ihnen von vornherein verwehrt.

Die Streichung von Art. 6 Abs. 2 StHG führte jedoch, bei der Besteuerung nach dem Aufwand, zu gewichtigen Differenzen zwischen den kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer. Denn nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.14) wäre auch für die auf den Zuzug folgenden Steuerperioden weiterhin eine Besteuerung nach dem Aufwand zulässig (Art. 14 DBG). Solche unterschiedlichen Regelungen für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer, ohne Möglichkeit für die Kantone, wie im geltenden Art. 6 Abs. 2 StHG vorgesehen, wahlweise ebenfalls für die auf den Zuzug folgenden Steuerperioden die Besteuerung nach dem Aufwand vorsehen zu können, lassen sich mit der Steuerharmonisierung kaum mehr vereinbaren; diese ist gemäss Art. 129 Abs. 1 und 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) auch als sogenannte vertikale Harmonisierung im Verhältnis zwischen der direkten Bundessteuer und den kantonalen Steuern zu beachten.

Weiter kann darauf hingewiesen werden, dass inzwischen neue Vorschläge der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FdK) für eine Reform der Besteuerung nach dem Aufwand vorliegen. Gemäss diesen Vorschlägen, welche die FdK anlässlich ihrer Plenarversammlung vom 29. Januar 2010 verabschiedet hat, soll im DBG das Recht, eine Besteuerung nach dem Aufwand über die Zuzugsperiode hinaus zu verlangen, weiterhin erhalten bleiben. Ebenso sollen die Kantone weiterhin in eigener Zuständigkeit darüber entscheiden können, ob sie die Besteuerung nach dem Aufwand auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden zulassen wollen. Somit besteht für den Kanton Zürich, auch nach den Vorschlägen der FdK, keine Verpflichtung zu einer Wiedereinführung der Besteuerung nach dem Aufwand, nachdem diese (für die auf den Zuzug folgenden Steuerperioden) in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 abgeschafft wurde.

Gemäss den Vorschlägen der FdK soll jedoch die Besteuerung nach dem Aufwand sowohl im DBG als auch im StHG verschärft werden:

- Als Mindestgrösse für den weltweiten Aufwand soll sowohl für die direkte Bundessteuer als auch die kantonalen Steuern das Siebenfache der Miete oder des Eigenmietwerts oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung gelten.
- Bei der direkten Bundessteuer soll darüber hinaus eine Mindestbemessungsgrundlage von Fr. 400 000 gesetzlich festgelegt werden. Die Kantone müssen ebenfalls einen solchen zusätzlichen Mindestbetrag vorsehen; sie sind jedoch bei der Festlegung von dessen Höhe frei.
- Sodann sollen die Kantone im StHG ausdrücklich verpflichtet werden, bei der Besteuerung nach dem Aufwand auch die Vermögenssteuer zu berücksichtigen.
- Für Altfälle wird schliesslich eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorgeschlagen.

Sodann kann erwähnt werden, dass zurzeit eine Standesinitiative aus dem Kanton St. Gallen vor den eidgenössischen Räten hängig ist; mit dieser Standesinitiative wird eine allgemeine Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand verlangt. Inzwischen hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates über die Standesinitiative beraten und sich, auch unter dem Eindruck der Vorschläge der FdK, mit neun gegen drei Stimmen gegen die Standesinitiative ausgesprochen. Für die Kommissionsmehrheit bietet die Besteuerung nach dem Aufwand «bedeutsame Vorteile»; nach Meinung der Kommission des Ständerates fällt «insbesondere die durch Konsumausgaben der pauschal besteuerten Ausländerinnen und Ausländer generierte volkswirtschaftliche Wertschöpfung» positiv ins Gewicht («NZZ» vom 25. Februar 2010, S. 12). Nach dem Ständerat wird sich der Nationalrat als Zweitrat mit der Standesinitiative befassen.

Aus all diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen den Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 41/2009 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 27. April 2010 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt dem Kantonsrat übereinstimmend mit dem Regierungsrat, die parlamentarische Initiative Kantonsrat-Nr. 41/2009 abzulehnen. Die Kommissionsminderheit beantragt nach wie vor, die parlamentarische Initiative betreffend Standesinitiative zur Abschaffung der Pauschalsteuer im Steuerharmonisierungsgesetz definitiv zu unterstützen.