

Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2014

5072

Steuergesetz

(Änderung vom; Aufhebung der Besteuerung nach dem Aufwand)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 5. März 2014,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 13 wird aufgehoben.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Bundesrechtliche Ausgangslage

Am 28. September 2012 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand verabschiedet (AS 2013 779; im Folgenden: Bundesgesetz vom 28. September 2012). Damit wurden die bisherigen Bestimmungen über die Besteuerung nach dem Aufwand im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und im gleich datierten Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) geändert. Die neu gefasste Bestimmung in Art. 14 DBG (im Folgenden: Art. 14 DBG neu) tritt am 1. Januar 2016 in Kraft. Die ebenfalls neu gefasste Bestimmung in

Art. 6 StHG wurde schon auf den 1. Januar 2014 in Kraft gesetzt (im Folgenden: Art. 6 StHG neu); die Kantone müssen ihre Steuergesetze innert zweier Jahre bis zum 1. Januar 2016 an Art. 6 StHG neu anpassen (Art. 72q StHG in der Fassung vom 28. September 2012).

Gemäss den früheren Bestimmungen über die Besteuerung nach dem Aufwand in Art. 14 DBG und Art. 6 StHG (im Folgenden: Art. 14 DBG alt und Art. 6 StHG alt) waren bis anhin zwei Steuertatbestände zu unterscheiden:

Zunächst hatten alle natürlichen Personen,

- die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nahmen
- und hier keine Erwerbstätigkeit ausübten,

das Recht, bis zum Ende der Zuzugsperiode, d. h. der Steuerperiode, in der sie aus dem Ausland in die Schweiz zuzogen, eine Besteuerung nach dem Aufwand zu verlangen. Die entsprechende Bestimmung in Art. 6 Abs. 1 StHG alt, übereinstimmend mit Art. 14 Abs. 1 DBG alt, war für die Kantone verbindlich. Mit anderen Worten hatten die Kantone kein Wahlrecht, ob sie für die Zuzugsperiode die Besteuerung nach dem Aufwand vorsehen wollten oder nicht; sie waren, von Bundesrechts wegen, gehalten, eine solche Besteuerung für die Zuzugsperiode vorzusehen.

Wenn die erwähnten natürlichen Personen zudem kein Schweizer Bürgerrecht hatten, konnte gemäss Art. 6 Abs. 2 StHG alt der kantonale Gesetzgeber das Recht auf eine Besteuerung nach dem Aufwand auch auf die dem Zuzug folgenden Steuerperioden ausdehnen. Den Kantonen kam hier, im Gegensatz zur Zuzugsperiode, für die kantonalen Steuern ein Wahlrecht zu. Bei der direkten Bundessteuer wiederum sah Art. 14 Abs. 2 DBG alt vor, dass die erwähnten natürlichen Personen ohne Schweizer Bürgerrecht eine Besteuerung nach dem Aufwand auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden verlangen konnten.

2. Volksabstimmung vom 8. Februar 2009: Aufhebung von § 13 Abs. 2 StG

In Übereinstimmung mit Art. 14 DBG alt und Art. 6 StHG alt sah das Zürcher Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) vor:

«§ 13. ¹Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz 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, steht ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zu.

³ Die Steuer wird nach dem Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet. Sie muss aber mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach dem ordentlichen Tarif berechneten Steuern vom gesamten Bruttobetrag:

- a. des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und von dessen Einkünften;
- b. der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und von deren Einkünften;
- c. des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und von dessen Einkünften;
- d. der in der Schweiz versteuerten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und von deren Einkünften;
- e. der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen;
- f. der Einkünfte, für die der Steuerpflichtige aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

⁴ Der Regierungsrat erlässt die zur Erhebung der Steuer nach dem Aufwand erforderlichen Vorschriften. Er kann eine von Abs. 3 abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um den in den Abs. 1 und 2 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staats zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat.»

Am 20. Oktober 2006 wurde dann die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» eingereicht. Mit dieser Initiative wurde die Aufhebung von § 13 Abs. 2 StG verlangt. Die Initiative gelangte am 8. Februar 2009 zur Volksabstimmung. In der Abstimmungszeitung wurde zum Inhalt der Initiative unter anderem festgehalten («Die Vorlage in Kürze»): «Mit der Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» soll im Zürcher Steuergesetz die Möglichkeit gestrichen werden, dass ausländische Personen, die in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben, auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden nach dem Aufwand besteuert werden können.»

In der Folge haben am 8. Februar 2009 die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit 52,9% Ja-Stimmen der erwähnten Volksinitiative und damit der Aufhebung von § 13 Abs. 2 StG zugestimmt. Die Aufhebung von § 13 Abs. 2 StG wurde schliesslich auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt. Seither kann bei den Staats- und Gemeindesteuern eine Besteuerung nach dem Aufwand nur noch in der Zuzugsperiode gewährt werden; bis anhin bestand jedoch das Recht auf eine solche Besteuerung in der Zuzugsperiode schon aufgrund von Art. 6 Abs. 1 StHG alt.

3. Neue Rahmenbedingungen im Bundesgesetz vom 28. September 2012

Mit dem erwähnten Bundesgesetz vom 28. September 2012 wurden die Vorgaben im DBG und StHG für die Besteuerung nach dem Aufwand teilweise neu geregelt:

- Im Gegensatz zu Art. 14 DBG alt und Art 6 StHG alt wird neu nicht mehr zwischen der Zuzugsperiode und den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden unterschieden.
- Bei der direkten Bundessteuer haben natürliche Personen gemäss Art. 14 Abs. 1 DBG neu sowohl in der Zuzugsperiode als auch den folgenden Perioden das Recht, anstelle der Einkommenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten, wenn sie nunmehr:
 - nicht das Schweizer Bürgerrecht haben;
 - erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Unterbrechung unbeschränkt steuerpflichtig sind; und
 - in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben.
- Ob unter diesen Voraussetzungen auch bei den kantonalen Steuern eine Besteuerung nach dem Aufwand zu gewähren ist, hat gemäss Art. 6 Abs. 1 StHG neu der kantonale Gesetzgeber zu entscheiden. Beim Wahlrecht der Kantone, ob sie die Besteuerung nach dem Aufwand einführen wollen oder nicht, ist nicht mehr, wie bis anhin, zwischen der Zuzugsperiode und den folgenden Steuerperioden zu unterscheiden. Das Wahlrecht gilt allgemein. Oder anders ausgedrückt: Wenn die Kantone keine Besteuerung nach dem Aufwand vorsehen, so gilt dies neu auch für die Zuzugsperiode.
- Zudem wird, in Anlehnung an Art. 14 Abs. 3 DBG neu, in Art. 6 Abs. 3 StHG neu vorgesehen, dass die Steuer, die, bei der Besteuerung nach dem Aufwand, an die Stelle der ordentlichen Einkommenssteuer tritt, nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen,

mindestens aber nach dem höchsten der folgenden Beträge zu bemessen ist:

- einem vom Kanton festgelegten Mindestbetrag;
- für Steuerpflichtige mit eigenem Haushalt: dem Siebenfachen des jährlichen Mietzinses oder des von den zuständigen Behörden festgelegten Mietwerts;
- für die übrigen Steuerpflichtigen: dem Dreifachen des jährlichen Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung am Ort des Aufenthalts.

Dem vom Kanton festzulegenden «Mindestbetrag» entspricht bei der direkten Bundessteuer ein Betrag von Fr. 400 000 (Art. 14 Abs. 3 Bst. a DBG neu).

Von diesen Neuerungen abgesehen, stimmen Art. 14 DBG neu und Art. 6 StHG neu mit der Ordnung überein, wie sie sich bis anhin aus Art. 14 DBG alt und Art. 6 StHG alt, aber auch aus der Verordnung vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (SR 642.123) und dem Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Dezember 1993 zur Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer ergab.

4. Aufhebung der übrig gebliebenen Abs. 1, 3 und 4 von § 13 StG

Mit der Annahme der Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 wurde zwar nur Abs. 2 von § 13 StG aufgehoben. Nach dem Gesagten liegt es jedoch auf der Hand, dass sich die Initiative nur deshalb auf die Aufhebung von § 13 Abs. 2 StG beschränkte, weil damals Art. 6 Abs. 1 StHG alt in der Zuzugsperiode einen bundesrechtlichen Anspruch auf eine Besteuerung nach dem Aufwand gewährte. Mit anderen Worten wäre, so muss angenommen werden, seinerzeit § 13 StG als Ganzes, mit Einschluss der Abs. 1, 3 und 4, aufgehoben worden, wenn nicht das Bundesrecht eine besondere Regelung für die Zuzugsperiode vorgesehen hätte. Nachdem Art. 6 StHG neu nunmehr keine solche besondere Regelung mehr vorsieht, drängt es sich nach dem Gesagten aber auf, auch die Abs. 1, 3 und 4 von § 13 StG ersatzlos aufzuheben. Damit wird dem damaligen Abstimmungsergebnis vom 8. Februar 2009, unter Beachtung der neuen Vorgaben des StHG, angemessen Rechnung getragen.

Für eine solche Aufhebung spricht umso mehr, als mit der Volksinitiative, schon vom Titel der Initiative her, die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand ausdrücklich «für ausländische Millionärinnen und Millionäre» verlangt wurde. Gemäss Art. 6 Abs. 1 StHG neu kann jedoch eine solche Besteuerung auch in der Zuzugsperiode nur noch ausländischen Personen gewährt werden.

Die Aufhebung von § 13 StG in der heutigen Fassung vom 8. Februar 2009, d. h. der verbliebenen Abs. 1, 3 und 4, hat andererseits lediglich noch zur Folge, dass bei den Staats- und Gemeindesteuern auch in der Zuzugsperiode – selbst bei ausländischen Personen – keine Besteuerung nach dem Aufwand mehr möglich sein wird.

5. Finanzielle Auswirkungen

Nachdem in den Steuerperioden 2011 und 2012 bei den Staats- und Gemeindesteuern gerade noch in je zwei Fällen eine Besteuerung nach dem Aufwand für die Zuzugsperiode verlangt wurde, dürfte die vorliegende Änderung des Steuergesetzes praktisch keine Auswirkungen auf die Steuereinnahmen mehr haben.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage für eine Änderung des Steuergesetzes zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Heiniger

Der Staatsschreiber:
Husi