

Interpellation SVP-Fraktion vom 26. September 2011

Erhöhung der Quellensteuer für Grenzgänger

Schriftliche Antwort der Regierung vom 15. November 2011

Die SVP-Fraktion leitet in ihrer Interpellation vom 26. September 2011 aus der Entwicklung des Wechselkurses von Schweizer Franken gegenüber dem Euro ab, dass die Kaufkraft der in Schweizer Franken entlöhnten Arbeitnehmenden mit Wohnsitz im Ausland massiv zugenommen habe. Die Quellensteuertarife für Grenzgänger seien deshalb den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen anzupassen.

Die Regierung beantwortet die Fragen wie folgt:

1. Zunächst ist der Grenzgänger als quellensteuerpflichtige Person zu definieren. Unter dem Grenzgänger versteht man im Allgemeinen jede in einem Staat ansässige Person, die in einem angrenzenden Staat eine bezahlte Tätigkeit bei einem dort ansässigen Arbeitgeber ausübt und die in der Regel jeden Tag in ihren Wohnsitzstaat zurückkehrt. Nach dem Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen; SR 0.142.112.681) fallen aber zudem unter den Begriff des (abhängig beschäftigten und selbständigen) Grenzgängers auch Personen, die zwar nicht täglich, aber mindestens einmal in der Woche an ihren Wohnsitz zurückkehren (Anhang I Art. 7 und 13). Wochenaufenthalter mit Grenzgängerausweis EU/EFTA (Ausweis G EU/EFTA, Grenzgängerbewilligung) werden demnach im Geltungsbereich des Freizügigkeitsabkommens ebenfalls als Grenzgänger bezeichnet. Von diesem weit gefassten Grenzgängerbegriff weicht das Steuerrecht ab. Massgebend für die steuerrechtliche Qualifikation als Grenzgänger ist nebst der konkreten Ausgestaltung des Einzelfalls vor allem die Anwendbarkeit eines allfällig bestehenden Doppelbesteuerungsabkommens (abgekürzt DBA).

Während der in der Schweiz arbeitende Grenzgänger, der täglich zurückkehrt, im Ausland seinen steuerlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat (echter Grenzgänger im Sinn des Steuerrechts), wird der Steuerstatus von Wochenaufhaltern in den DBA nicht speziell geregelt. Somit gelten alleinstehende Wochenaufhalter mit der Bewilligung Grenzgänger EU/EFTA steuerrechtlich in aller Regel nicht als Grenzgänger. Ihr Lebensmittelpunkt bzw. ihr doppelbesteuerungsrechtlicher Wohnsitz oder Aufenthalt liegt in der Schweiz, weshalb sie hier unbeschränkt steuerpflichtig sind. Entsprechend unterliegen sie als ausländische Arbeitnehmer ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung der ordentlichen Quellensteuer nach Art. 105 ff. des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) und Art. 83 ff. des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) und nicht der auf die Grenzgänger im engeren Sinn anzuwendenden Besteuerung nach Art. 115 Abs. 1 StG bzw. Art. 91 DBG. Verheiratete Wochenaufhalter, die nach dem Freizügigkeitsabkommen wie erwähnt auch zu den Grenzgängern zählen, haben dagegen in der Regel ihren Lebensmittelpunkt am (ausländischen) Wohnort der Familie und unterliegen der (beschränkten) Quellensteuerpflicht als Grenzgänger nach Art. 115 ff. StG bzw. Art. 91 ff. DBG.

Die im Sinn dieses engeren steuerlichen Grenzgängerbegriffes quellensteuerpflichtigen «Grenzgänger» haben dem Kanton St.Gallen in den letzten fünf Jahren folgende Steuererträge beschert (Bund, Kanton und Gemeinden; netto nach Abzug Fiskalausgleich Österreich):

| 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Fr. 38'953'000 | Fr. 47'457'000 | Fr. 50'512'000 | Fr. 46'979'000 | Fr. 43'723'000 |

Die Grenzgängersteuern erbringen rund einen Drittel der gesamten Quellensteuereinnahmen. Der Kanton St.Gallen besteuert etwa 6500 Grenzgänger aus Österreich, etwa 1'200 aus Deutschland und rund 500 öffentlich-rechtlich Angestellte mit besonderem Steuerstatus, u.a. auch aus dem Fürstentum Liechtenstein.

2. Die Regierung teilt die in der Frage zum Ausdruck kommende Meinung nicht. Die Quellensteuertarife dürfen nicht nach oben angepasst werden.

Nach Art. 36 Abs. 1 des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14; abgekürzt StHG) ist die Quellensteuer von Grenzgängern nach Art. 35 Abs. 1 Bst. a StHG zu den Tarifen für ausländische Arbeitnehmer mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton (ordentliche Quellensteuer von ansässigen Personen ohne Niederlassungsbewilligung; Art. 32 und 33 StHG) zu erheben. Auch bei der direkten Bundessteuer gilt der gleiche Tarif für Grenzgänger wie für ortsansässige ausländische Arbeitnehmer ohne fremdenpolizeiliche Niederlassungsbewilligung (Art. 91 und 83 bis 86 DBG). Das kantonale Quellensteuerrecht folgt demnach den zwingenden Harmonisierungsvorgaben, wenn für die Besteuerung der Grenzgänger auf die Tarife der ordentlich besteuerten ausländischen Arbeitnehmer mit Wohnsitz im Kanton abgestellt wird (Art. 115 Abs. 2 und Art. 107 bis 109 StG). Sondertarife für Grenzgänger sind aus Gründen der Gleichbehandlung nicht zulässig.

Die Quellensteuertarife werden entsprechend den für die Einkommenssteuern natürlicher Personen geltenden Steuersätzen festgesetzt und umfassen die direkte Bundessteuer sowie die kantonalen und kommunalen Steuern (Art. 33 StHG; Art. 107 StG). Die Regierung bestimmt die Tarife für jede Steuerperiode nach den geltenden Einkommenssteuersätzen, Abzügen und Sozialabzügen (Art. 56 der Steuerverordnung, sGS 811.11; Regierungsbeschluss über die Tarife der Quellensteuer für die Steuerperiode 2011, sGS 811.15).

Ausländische Arbeitnehmer mit Wohnsitz in der Schweiz bestreiten ihren Lebensunterhalt den Inländern vergleichbar in Schweizer Franken. Das Wechselkursverhältnis – etwa zum Euro – hat für ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit keinen signifikanten Einfluss. Müssen aber die ausländischen Arbeitnehmer mit Wohnsitz in der Schweiz und die Grenzgänger wie erwähnt tariflich gleich behandelt werden, würde ein dem Wechselkurs folgender Steuersatz für Grenzgänger diese in unzulässiger Weise diskriminieren oder unter Umständen privilegieren. Für einen vom Wechselkurs gesteuerten, volatilen Grenzgängertarif müsste die Kaufkraftparität zunächst festgelegt und in der Folge immer wieder nachjustiert werden. Das wäre nicht praktikabel und könnte auch dem Einzelfall nicht gerecht werden, decken doch auch Grenzgänger und namentlich Wochenaufenthalter mit Grenzgängerausweis EU/EFTA einen Teil ihrer Lebenshaltungskosten mit Schweizer Franken.

Grenzgänger aus Deutschland, die in der Schweiz ihren Arbeitsort haben und von hier regelmässig, d.h. täglich, an ihren deutschen Wohnsitz zurückkehren, entrichten in der Schweiz eine auf 4,5 Prozent des Bruttolohns begrenzte Quellensteuer. Diese Steuer wird bei der ordentlichen Veranlagung in Deutschland angerechnet [Art. 15a des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.913.62; abgekürzt DBA-D)]. Dieser proportional konstante Steuersatz könnte nur auf Bundesebene mit Deutschland neu verhandelt werden. Die Schweiz kann die Erwerbseinkünfte eines Grenzgängers nur dann nach den Quellensteuertarifen besteuern, wenn er an mehr als 60 Arbeitstagen pro Kalenderjahr nicht an seinen Wohnsitz in Deutschland zurückkehrt

(Art. 15a Abs. 2 DBA-D). In den allermeisten Fällen (regelmässige Rückkehrer) kommen jedoch die Quellensteuertarife gar nicht zum Tragen. Eine Anpassung der Tarife an die Wechselkurse SFR/Euro bliebe hier daher wirkungslos.

Im Verhältnis zu Österreich regelt das DBA, dass Personen, die für ihr weltweites Einkommen und Vermögen in Österreich unbeschränkt steuerpflichtig sind, für ihr in der Schweiz erzieltetes Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit auch in der Schweiz an der Quelle besteuert werden können [Art. 15 Abs. 1 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.916.31; abgekürzt DBA-A)]. Das gilt insbesondere auch für Grenzgänger. Sie unterliegen der Quellensteuer nach Art. 115 StG bzw. Art. 91 DBG zu den ordentlichen Quellensteuertarifen. Die Schweiz überweist Österreich im Gegenzug 12,5 Prozent der vereinnahmten Quellensteuern als so genannter Fiskalausgleich [Art. VIII Ziff. 4 des Protokolls zur Abänderung des am 30. Januar 1974 in Wien unterzeichneten Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Österreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (AS 2007, 1253)]. Österreich besteuert die in der Schweiz quellenbesteuerten Erwerbseinkünfte der Grenzgänger nach eigenem Steuerrecht und rechnet die in der Schweiz erhobene Quellensteuer an die österreichischen Steuern an (Art. 23 Abs. 2 DBA-A). Die Wechselkurse SFR/Euro werden dabei berücksichtigt.

Für Grenzgänger aus dem Fürstentum Liechtenstein spielen die Wechselkurse des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro aufgrund der Währungsunion Schweiz - Liechtenstein von vornherein keine Rolle.