

Besteuerung nach dem Aufwand

- **Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»**
- **VIII. Nachtrag zum Steuergesetz (Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre» [Abschaffung der Pauschalsteuer])**

Bericht und Antrag der Regierung zum Inhalt der Gesetzesinitiative sowie Botschaft und Entwurf der Regierung zum VIII. Nachtrag zum Steuergesetz vom 10. August 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	2
1. Initiativbegehren.....	3
1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens.....	3
1.2 Begründung.....	3
1.3 Feststellung der Zulässigkeit.....	4
1.4 Zustandekommen.....	4
1.5 Volksabstimmung.....	4
2. Besteuerung nach dem Aufwand.....	4
2.1 Geltende Regelung.....	4
2.1.1 Bundesrecht.....	4
2.1.2 Kantonales Recht.....	5
2.2 Funktionsweise der Aufwandbesteuerung.....	5
2.2.1 Subjektive Voraussetzungen.....	5
2.2.2 Objektive Voraussetzungen.....	6
2.2.3 Modifizierte Besteuerung nach dem Aufwand.....	8
2.3 Entstehungsgeschichte.....	9
2.4 Anzahl der Aufwandbesteuerten in der Schweiz und in den Kantonen.....	11
2.5 Ertrag der Aufwandbesteuerung.....	12
2.6 Pauschalbesteuerung im Ausland.....	14
2.7 Argumente für die Besteuerung nach dem Aufwand.....	14
2.8 Argumente gegen die Besteuerung nach dem Aufwand.....	15
2.9 Vorstösse im Kanton St.Gallen.....	15
2.9.1 Standesinitiative.....	15
2.9.2 Motion.....	15
2.9.3 Interpellation.....	16
2.10 Vorstösse in anderen Kantonen.....	17
2.11 Vorstösse auf Bundesebene.....	17
3. Wertung der Initiative.....	18
3.1 Folgen der Abschaffung der Aufwandbesteuerung im Kanton St.Gallen.....	18
3.2 Ablehnung der Initiative und Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags.....	19
3.2.1 Überlegungen der Finanzdirektorenkonferenz.....	19
3.2.2 Verhältnis zur Personenfreizügigkeit: mögliche Auswirkungen.....	19
3.2.3 Eckwerte des Gegenvorschlags.....	20
3.3 Verfahren.....	21
4. Anträge.....	21

Entwürfe:

- Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» 22
- VIII. Nachtrag zum Steuergesetz 23

Zusammenfassung

Die Initiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)», die als Gesetzesinitiative in Form des ausformulierten Entwurfs abgefasst ist, will das Recht auf Besteuerung nach dem Aufwand für Ausländer nach dem Zuzugsjahr abschaffen. Die Aufwandbesteuerung ist ein Instrument, das sowohl im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer als auch im Steuerharmonisierungsgesetz geregelt ist. Die Kantone sind allerdings frei im Entscheid, ob sie den Ausländern das Recht auf Besteuerung nach dem Aufwand auch über das Zuzugsjahr hinaus gewähren wollen. Heute gewähren alle Kantone den Ausländern dieses Recht, mit Ausnahme des Kantons Zürich, der es in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 abgeschafft hat.

Die Aufwandbesteuerung stellt ein attraktives Steuermodell dar, das wohlhabenden Ausländern einen Anreiz schafft, sich in der Schweiz niederzulassen. Die nach dem Aufwand besteuerten Personen zahlen in der Schweiz erhebliche Steuern, tätigen hier oft hohe Investitionen in Wohneigentum und sichern durch ihre hohen Konsumausgaben Arbeitsplätze. Es besteht deshalb ein volkswirtschaftliches Interesse an diesem Besteuerungsmodell. Auch im Ausland existieren ähnliche Systeme der Pauschalbesteuerung. Wegen des internationalen Steuerwettbewerbs ist folglich die Aufwandbesteuerung für die Schweiz wichtig. Der Kanton St.Gallen hat zwar im Jahr 2008 der Bundesversammlung eine Standesinitiative zur gesamtschweizerischen Abschaffung der Aufwandbesteuerung eingereicht, doch sehen deren Chancen gegenwärtig schlecht aus. Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) hat Anfangs 2010 bekräftigt, dass sie die Aufwandbesteuerung beibehalten möchte. Allerdings sieht sie einen Handlungsbedarf und schlägt eine Verschärfung der Voraussetzungen vor. Auf Bundesebene plant der Bundesrat eine Reform der Aufwandbesteuerung, bei der er sich voraussichtlich auf den Vorschlag der FDK abstützen wird. Unter diesen Umständen wäre es verfehlt und für den Kanton St.Gallen nachteilig, wenn er die Aufwandbesteuerung abschaffen würde. Sinnvoll erscheint jedoch, die Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung zu verschärfen. Die Regierung lehnt deshalb die Gesetzesinitiative ab und unterbreitet einen Gegenvorschlag. Dieser sieht vor, dass bei der Aufwandbesteuerung das steuerbare Einkommen neu wenigstens dem Siebenfachen des (jährlichen) Mietzinses oder des Eigenmietwertes bzw. dem Dreifachen des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung entsprechen muss, wenigstens aber Fr. 600 000.–. Das steuerbare Vermögen soll auf das Zwanzigfache des steuerbaren Einkommens festgelegt werden, muss also neu wenigstens 12 Mio. Franken betragen. Damit wird sowohl dem Anliegen der Initianten nach mehr Steuergerechtigkeit als auch der Entwicklung auf Bundesebene ausreichend Rechnung getragen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» sowie Botschaft und Entwurf zum VIII. Nachtrag zum Steuergesetz.

1. Initiativbegehren

1.1 Wortlaut des Initiativbegehrens

Am 19. März 2009 unterbreitete das Komitee «Abschaffung der Pauschalsteuer», c/o Sekretariat SP Kanton St.Gallen, hintere Poststrasse 18, 9001 St.Gallen, der Regierung eine Gesetzesinitiative in der Form des ausformulierten Entwurfs unter dem Titel «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» mit folgendem, im Zulassungsverfahren ergänzten Wortlaut:

«I. Das Steuergesetz vom 9. April 1998 wird wie folgt geändert:

Art. 26 Abs. 2 wird aufgehoben.

II. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.»

Das Initiativkomitee, bestehend aus 23 Personen, ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen (ABI 2009, 2260).

1.2 Begründung

Zur Begründung bringen die Initianten vor, dass reiche Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz nicht erwerbstätig seien, auf der Basis der Lebenshaltungskosten pauschal besteuert werden können. Die Bemessungsgrundlage betrage mindestens das Fünffache des jährlichen Mietzinses oder des Mietwertes des Eigenheims. Einkommen aus einer Tätigkeit im Ausland, der Vermögensertrag sowie das Vermögen würden nicht berücksichtigt und müssen somit nicht versteuert werden. Das sei ungerecht gegenüber allen anderen Steuerpflichtigen.

Im Kanton St.Gallen würden 65 Personen (Stand 2006) von der Pauschalbesteuerung profitieren. Die gesamten Steuererträge für Kanton und Gemeinden würden – so die Initianten – 3,4 Mio. Franken betragen. Dies entspreche einem minimalen Beitrag von 0,15 Prozent an den gesamten Steuererträgen von Kanton und Gemeinden (2,1 Mrd. Franken). Nach Annahme der Initiative würden die Steuererträge nicht zurückgehen, im Gegenteil: Der Ausfall werde kompensiert, wenn nur ein kleiner Teil der 65 Personen weiterhin im Kanton St.Gallen wohnhaft bleibe und die effektiven Erträge versteuere. Würden einige den Kanton verlassen, könne davon ausgegangen werden, dass neue Personen zuziehen würden, die nach den gleichen Prinzipien besteuert werden wie alle anderen auch.

Auf eidgenössischer Ebene sei eine Standesinitiative des Kantons St.Gallen hängig. Diese wolle die Pauschalsteuer in der ganzen Schweiz abschaffen. Ob und wann dieses Anliegen mehrheitsfähig werde, stehe in den Sternen. Deshalb wolle die SP St.Gallen dem Zürcher Beispiel folgen und die Pauschalsteuer auf kantonaler Ebene abschaffen.

1.3 Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» nach Art. 36 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) mit ergänztem Wortlaut am 9. Juni 2009 fest (ABI 2009, 2260). Es handelt sich um eine Gesetzesinitiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs nach den Bestimmungen von Art. 32 ff. RIG.

1.4 Zustandekommen

Für das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative in der Form eines ausformulierten Entwurfs sind die Unterschriften von 6000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 42 der Kantonsverfassung, sGS 111.1). Diese Zahl wurde mit 6129 gültigen Unterschriften überschritten. Die Unterschriftenbogen erfüllen die in Art. 39 RIG festgelegten Vorschriften. Das Departement des Innern stellte deshalb mit Verfügung vom 29. Januar 2010 (ABI 2010, 395) fest, dass die Initiative zustande gekommen ist.

Nach Art. 43 RIG hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Die am 8. Februar 2010 im Amtsblatt veröffentlichte Verfügung über das Zustandekommen der Initiative wurde am 22. Februar 2010 rechtsgültig. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 23. August 2010 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

1.5 Volksabstimmung

Der Kantonsrat beschliesst, ob er dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will (Art. 44 Abs. 1 RIG). Stimmt der Kantonsrat einem Initiativbegehren zu, untersteht der Erlass dem Gesetzesreferendum oder dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 47 RIG). Lehnt er das Initiativbegehren ab, hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will (Art. 48 Abs. 1 RIG). Der Gegenvorschlag ist nach Art. 49 Abs. 2 RIG in Form eines ausformulierten Entwurfs zu beschliessen. Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 44 Abs. 2 RIG). Dies ist auch dann der Fall, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, das heisst bis 24. Januar 2011, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 RIG).

2. Besteuerung nach dem Aufwand

2.1 Geltende Regelung

2.1.1 Bundesrecht

Die gesetzliche Grundlage für die Besteuerung nach dem Aufwand findet sich in Art. 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG). Konkretisiert wird Art. 14 DBG durch die bundesrätliche Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vom 15. März 1993 (SR 642.123; abgekürzt VO Bundesrat). Erläutert werden diese Rechtsgrundlagen im Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) vom 3. Dezember 1993.

Rechtliche Basis für die Besteuerung nach dem Aufwand auf kantonaler Ebene ist die materiell gleich wie Art. 14 DBG lautende Bestimmung von Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG).

Art. 6 Abs. 1 StHG räumt natürlichen Personen, die erstmals oder nach mindestens 10-jähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, das Recht ein, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuer eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Hierbei handelt es sich um Bundesrecht, das von den Kantonen zwingend umzusetzen ist.

Sind die in Art. 6 Abs. 1 StHG bezeichneten Personen nicht Schweizer Bürger, so *kann* ihnen das Recht auf Entrichtung der Steuer nach dem Aufwand auch weiterhin zugestanden werden (Art. 6 Abs. 2 StHG). In dieser Bestimmung steckt für die Kantone kein Nachvollzugsgebot. Die Kann-Vorschrift lässt ihnen den gesetzgeberischen Handlungsspielraum, die erweiterte Aufwandbesteuerung in ihrem Hoheitsgebiet (nach den harmonisierungsrechtlichen Bemessungsvorschriften; Art. 6 Abs. 3 StHG) zu gewähren oder nicht.

2.1.2 *Kantonales Recht*

Im Kanton St.Gallen besteht seit dem 1. Januar 1999 die Möglichkeit, eine Besteuerung nach dem Aufwand vorzunehmen. Der Kanton St.Gallen hat die Vorschrift von Art. 6 StHG in Art. 26 f. des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) umgesetzt.

Den Personen ohne Schweizer Bürgerrecht steht das Recht zu, über das Zuzugsjahr hinaus nach dem Aufwand besteuert zu werden (Art. 26 Abs. 2 StG). Diese Bestimmung in Abs. 2 könnte folglich ohne Verletzung von Bundesrecht auf kantonaler Ebene wieder aufgehoben werden.

Während Art. 26 StG den Kreis der Personen normiert, die das Recht zur Besteuerung nach dem Aufwand haben, regelt Art. 27 StG die Bemessung und die Berechnung der Steuer. Art. 27 StG wird dabei konkretisiert durch Art. 9 der Steuerverordnung (sGS 811.11; abgekürzt StV), wo insbesondere festgehalten ist, dass die Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vom 15. März 1993 (SR 642.123) sachgemäss angewendet wird. Ebenfalls sinngemässe Anwendung findet auf die Kantons- und Gemeindesteuern das erwähnte Kreisschreiben Nr. 9 der ESTV vom 3. Dezember 1993. Ausserdem hat das Kantonale Steueramt seine Praxis in der St.Galler Steuerbuch-Weisung (abgekürzt StB) 26 Nr. 1 publiziert.

2.2 **Funktionsweise der Aufwandbesteuerung**

2.2.1 *Subjektive Voraussetzungen*

Das Recht, nach dem Aufwand besteuert zu werden, haben nur natürliche Personen, die erstmals oder nach wenigstens 10-jähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben. Keinen Anspruch auf Besteuerung nach dem Aufwand haben jedoch Ausländer, die in der Schweiz bzw. im Kanton St.Gallen einen bloss fiktiven Wohnsitz zu errichten suchen (StB 26 Nr. 1 Ziff. 3.1).

Eine die Besteuerung nach dem Aufwand ausschliessende Erwerbstätigkeit übt aus, wer in der Schweiz einem auf Erwerb ausgerichteten Haupt- oder Nebenberuf nachgeht. Dies trifft insbesondere auch zu auf Künstler, Wissenschaftler, Erfinder, Sportler und Verwaltungsräte, die in der Schweiz persönlich zu Erwerbszwecken tätig sind und dabei Lohn, Spesen oder Honorare beziehen. Mit der Aufnahme einer Tätigkeit ausserhalb der Schweiz verliert der Steuerpflichtige hingegen das Recht auf Besteuerung nach dem Aufwand nicht (StB 26 Nr. 1 Ziff. 3.2).

Die Besteuerung nach dem Aufwand können – sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind – sowohl Ausländer als auch Schweizer Bürger beanspruchen, wenn auch von unterschiedlicher Dauer. Während den Schweizer Bürgern die Besteuerung nach dem Aufwand nach dem Zuzug aus dem Ausland lediglich bis zum Ende der laufenden Steuerperiode zusteht (Art. 26 Abs. 1 StG), können Personen, die das Schweizer Bürgerrecht nicht besitzen, auch in den Folgeperioden nach ihrem Aufwand besteuert werden. Letztere haben für jede Steuerperiode ein Wahlrecht zwischen der Besteuerung nach dem Aufwand und der ordentlichen Besteuerung.

Schweizer Bürger, die zusätzlich das Bürgerrecht eines anderen Staates besitzen, gelten als Schweizer Bürger im Sinn von Art. 26 Abs. 2 StG.

Besitzt nur einer der Ehegatten oder besitzen nur ihre Kinder das Schweizer Bürgerrecht, so haben beide Ehegatten Anspruch auf zeitlich unbeschränkte Besteuerung nach dem Aufwand, sofern beide Ehegatten alle übrigen Voraussetzungen zur Erlangung der Besteuerung nach dem Aufwand erfüllen, insbesondere beide keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausüben (StB 26 Nr. 1 Ziff. 4).

Wenn die subjektiven Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, weil z.B. der Steuerpflichtige das Schweizer Bürgerrecht erhält oder weil er in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufnimmt, erlischt auch das Recht auf Besteuerung nach dem Aufwand (StB 26 Nr. 1 Ziff. 5).

2.2.2 Objektive Voraussetzungen

2.2.2.1 Allgemeines

Die Steuer nach dem Aufwand wird nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode entstandenen effektiven Lebenshaltungskosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen berechnet. Diese Summe muss mindestens das Fünffache des Mietzinses oder des Mietwertes der Wohnung im eigenen Haus und für die übrigen Steuerpflichtigen das Doppelte des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung betragen (Art. 1 VO Bundesrat).

Im Sinn einer Kontrollrechnung und zur Gewährleistung einer Minimalbesteuerung bestimmt Art. 27 Abs. 1 StG, dass die auf der Grundlage des Lebensaufwandes berechnete Steuer vom Einkommen und Vermögen gewisse Mindestwerte nicht unterschreiten darf.

Zur Ermittlung des für die Steuereinschätzung massgeblichen Einkommens und Vermögens ist daher für jede Steuerperiode die Einkommens- und Vermögenssteuer nach den Lebenshaltungskosten mit der sich aus der Kontrollrechnung ergebenden Einkommens- und Vermögenssteuer zu vergleichen. Für die Steuerfestsetzung ist sodann der höhere Gesamtbetrag massgebend.

Beispiel:

Effektive Lebenshaltungskosten	Fr. 210 000.–
Vergleichsrechnung: 5 x Eigenmietwert des EFH von Fr. 60 000.– / Jahr	Fr. 300 000.–
es gilt der höhere Betrag, somit beträgt das steuerbare Einkommen	Fr. 300 000.–
Steuerbares Vermögen: Kapitalisierung des steuerbaren Einkommens mit 5 Prozent	Fr. 6 000 000.–
Kontrollrechnung:	
Einkünfte aus in- und ausländischen Quellen, abzügl. Kosten für Unterhalt und Verwaltung des unbeweglichen Vermögens in der Schweiz und Vermögensverwaltungskosten in der Schweiz	Fr. 250 000.–
Vermögen in der Schweiz	Fr. 4 000 000.–
die Steuer gemäss Kontrollrechnung ist tiefer, es gilt der höhere Betrag	
Ergebnis:	
Steuerbares Einkommen	Fr. 300 000.–
Steuerbares Vermögen	Fr. 6 000 000.–

Sozialabzüge werden nicht gewährt (Art. 3 VO Bundesrat). Bei der Festlegung der Steuer nach dem Aufwand gelangen die ordentlichen Steuertarife zur Anwendung (Art. 27 Abs. 1 StG). Der

massgebende Aufwand wird zum Satz besteuert, der einem steuerbaren Einkommen in der Höhe des Lebensaufwandes entspricht. Ausländische Einkünfte inkl. Erwerbseinkünfte für Tätigkeiten ausserhalb der Schweiz werden für die Satzbestimmung berücksichtigt, wenn sie in der Kontrollrechnung als Bemessungsgrundlage dienen (StB 26 Nr. 1 Ziff. 6.1).

2.2.2.2 Lebenshaltungskosten

Als steuerbarer Aufwand gilt der Gesamtbetrag der jährlichen Kosten der Lebenshaltung, die der Steuerpflichtige im In- und Ausland für sich und für die von ihm unterhaltenen, in der Schweiz lebenden Personen aufwendet. Darunter fallen insbesondere die Kosten für:

- Verpflegung und Kleidung;
- Unterkunft, einschliesslich Ausgaben für Heizung, Reinigung, Gartenunterhalt usw.;
- Bar- und Naturalleistungen an das Personal im Haushalt des Steuerpflichtigen;
- Bildung, Unterhaltung, Sport usw.;
- Reisen, Ferien, Kuraufenthalte usw.;
- die Haltung von aufwendigen Haustieren (Reitpferde usw.);
- den Unterhalt von Autos, Booten, Flugzeugen usw.

Zum steuerbaren Aufwand gehören auch die Lebenshaltungskosten, die der Ehegatte und die Kinder unter elterlicher Sorge aus eigenen Mitteln bestreiten, sofern sie in der Schweiz leben.

Die Summe dieser tatsächlichen jährlichen Lebenshaltungskosten muss für die einen eigenen Haushalt führenden Steuerpflichtigen mindestens das Fünffache des Mietzinses oder des Mietwertes des Eigenheimes und für die übrigen Steuerpflichtigen ohne Mietwohnung oder Eigenheim das Doppelte des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung betragen (sog. Vergleichsrechnung).

Dabei ist folgendes zu beachten:

- Als jährlicher Mietzins gilt die tatsächliche, für ein Jahr bezahlte Miete ohne Heizungskosten. Steht die gemietete Wohnung oder das gemietete Haus im Eigentum einer dem Steuerpflichtigen nahestehenden natürlichen oder juristischen Person, ist jener Betrag anzurechnen, den ein aussenstehender Dritter für die Miete bezahlen müsste, mindestens aber der Mietwert nach Art. 34 Abs. 2 StG.
- Als Mietwert des Eigenheims (Haus oder Eigentumswohnung) gilt der Betrag, den der Steuerpflichtige bei dessen Vermietung als Miete erzielen könnte. Art. 34 Abs. 2 StG wird sachgemäss angewendet. Die Ermässigung nach Art. 34 Abs. 3 StG kann nicht geltend gemacht werden. Ist der Steuerpflichtige Eigentümer mehrerer Liegenschaften im Kanton, gilt der höchste Mietwert als Bemessungsgrundlage.
- Als jährlicher Pensionspreis sind die gesamten Auslagen für Unterkunft und Verpflegung in Hotels, Pensionen und dergleichen, einschliesslich der Kosten für Getränke, Heizung, Bedienung usw. zu berücksichtigen.

2.2.2.3 Steuerbares Vermögen

Nach Art. 9 Abs. 1 StV wird bei der Besteuerung nach dem Aufwand im Unterschied zur direkten Bundessteuer, die keine Vermögenssteuer kennt, auch das steuerbare Vermögen nach Massgabe des Aufwandes berechnet und festgelegt.

Zur Finanzierung der unter Ziff. 2.2.2.2 aufgeführten Lebenshaltungskosten ist grundsätzlich in- oder ausländisches Vermögen notwendig. Daraus ergibt sich, dass das zur Finanzierung der Lebenshaltungskosten notwendige Vermögen durch Kapitalisierung des Totals der effektiv oder gemäss Vergleichsrechnung pauschal festgelegten Lebenshaltungskosten bestimmt wird. Dabei ist der zu kapitalisierende Betrag um die nicht aus Vermögenswerten stammenden Einkünfte, wie beispielsweise in- oder ausländische Renten zu reduzieren.

Der Kapitalisierungssatz beträgt in der Praxis 5 Prozent.

2.2.2.4 *Kontrollrechnung anhand bestimmter Einkünfte und Vermögenswerte (Mindeststeuer)*

Die Steuer wird nach dem effektiven oder pauschalen (gemäss Vergleichsrechnung) Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie bemessen und zusammen mit dem anteiligen Vermögen nach den ordentlichen Steuersätzen berechnet. Diese Steuer wird aber gemäss Art. 27 Abs. 1 StG und Art. 9 Abs. 3 StV wenigstens gleich hoch angesetzt wie die nach ordentlichen Steuersätzen berechneten Steuern auf der Gesamtheit folgender Bruttobeträge sämtlicher Familienmitglieder (sog. Kontrollrechnung):

Aus inländischen Quellen:

- des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und dessen Erträgen;
- der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und deren Erträgen;
- des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und deren Erträgen;
- der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und deren Erträgen;
- der Ruhegehälter, Renten und Pensionen, die aus schweizerischen Quellen fliessen.

Die Kosten für den Unterhalt und die Verwaltung des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens sowie die Kosten für die allgemein übliche Verwaltung von Wertschriften und Guthaben können, soweit deren Erträge in der Kontrollrechnung berücksichtigt werden, abgezogen werden.

Aus ausländischen Quellen:

- Der Einkünfte, für die der Steuerpflichtige aufgrund eines von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

Für die Berücksichtigung ausländischer Einkünfte genügt es, dass dafür irgendwelche Steuern des Quellenstaates (sowohl solche, die an der Quelle, wie auch jene, die im ordentlichen Verfahren erhoben werden) kraft Abkommens gänzlich oder teilweise entfallen. Details dazu finden sich im Kreisschreiben Nr. 9 der ESTV vom 3. Dezember 1993.

2.2.3 *Modifizierte Besteuerung nach dem Aufwand*

Aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen mit Belgien, Deutschland, Italien, Kanada, Norwegen, Österreich und den USA können in der Schweiz ansässige natürliche Personen die Abkommensvorteile, insbesondere die darin vorgesehenen Entlastungen von ausländischen Quellensteuern, nur beanspruchen, wenn sie für alle nach schweizerischem bzw. st.gallischem Recht steuerbaren Einkünfte aus diesen Vertragsstaaten den direkten Steuern des Bundes und des Kantons unterliegen. Eine der Besteuerung nach dem Aufwand unterworfenen natürlichen Person, die aufgrund der erwähnten Doppelbesteuerungsabkommen eine Entlastung von den Steuern dieser Vertragsstaaten beansprucht, wird bezüglich aller aus diesen Staaten stammenden Einkünften so behandelt, wie wenn sie ordentlich besteuert würde (sog. modifizierte Besteuerung nach dem Aufwand, vgl. Art. 27 Abs. 2 StG). Als für die Besteuerung massgebende Einkünfte sind deshalb nicht nur jene aus inländischen Quellen, sondern auch alle anderen aus den angeführten Vertragsstaaten stammenden Einkünfte zu berücksichtigen, soweit sie nach dem internen schweizerischen bzw. st.gallischen Recht steuerbar und nicht aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen von den schweizerischen Steuern befreit sind. Die Steuern auf allen aus diesen Vertragsstaaten stammenden Einkünften sind zusammen mit den Einkünften gemäss Art. 27 Abs. 1 StG (Kontrollrechnung; Ziff. 2.2.2.4) zum Satz für das gesamte Einkommen zu erheben. Dies bedeutet, dass für die Satzbestimmung z.B. auch Schuldzinsen in Abzug gebracht werden können, obschon diese die Bemessungsgrundlage nicht vermindern. Verzichtet der Steuerpflichtige auf die ordnungsgemässe Angabe der Gesamtfaktoren, so wird die modifizierte Besteuerung nach dem Aufwand zum Maximalsatz vorgenommen.

Personen, die anstelle der ordentlichen Einkommenssteuern eine Steuer nach dem Aufwand entrichten, haben grundsätzlich keinen Anspruch auf die pauschale Anrechnung der im Ausland verbleibenden Sockelsteuern. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz besteht hinsichtlich der oben erwähnten Doppelbesteuerungsabkommen. Natürliche Personen, die im Genuss einer Pauschalsteuer stehen, aber auf allen Einkünften aus diesen Vertragsstaaten die vollen Steuern zum Satz des Gesamteinkommens entrichten, können für die aus diesen Staaten stammenden Erträge die pauschale Steueranrechnung beanspruchen.

Verzichtet der Steuerpflichtige trotz modifizierter Besteuerung nach dem Aufwand auf jegliche Steueranrechnung, muss er nur die Bruttoeinkünfte aus den genannten Vertragsstaaten abzüglich der im Ausland zurückbehaltenen Sockelsteuer deklarieren.

2.3 Entstehungsgeschichte

Die Aufwandbesteuerung existiert in gewissen Kantonen schon seit langer Zeit. So kennt der Kanton Waadt diese Besteuerungsart seit 1862, bereits seit einer Zeit also, als die direkten Steuern im Wesentlichen auf der Vermögenssteuer beruhten. Auch im Kanton Tessin bezahlten Ausländer mit Wohnsitz im Kanton, aber ohne Erwerbseinkommen, eine Erwerbssteuer entsprechend ihrem Aufwand, und nach dem Steuergesetz des Kantons Zürich galt für neu in den Kanton einziehende Personen, die sich nicht des Erwerbs wegen in demselben aufhalten, während der ersten drei Jahre ihres erstmaligen Aufenthalts ihr Aufwand als steuerpflichtiges Einkommen.

Ernst Blumenstein beschreibt die Aufwandbesteuerung bereits im Jahr 1926 als rechtlich problematisch. «Deren Objekt bilden Tatsachen, die den Schluss auf einen bestimmten Grad der Lebenshaltung einer Person zulassen. Wie bei der Besitzsteuer wird auch hier niemals eine bestimmte Sache, sondern ein Vorgang oder Zustand zum Objekt der Besteuerung gemacht. Die hieraus auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer bestimmten Person zu ziehenden Schlüsse sind in der Regel sehr unsichere, weshalb der steuerpolitische Wert der Aufwandsteuern vom Standpunkt der Steuergerechtigkeit aus nicht hoch anzuschlagen ist» (Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht, S. 194), und weiter: «Begrifflich ist sie (die Aufwandbesteuerung) nur mit der allgemeinen Einkommenssteuer vereinbar und beruht auf der Vorschrift, dass das Einkommen eines Steuerpflichtigen mindestens so hoch eingeschätzt werden muss, dass es nicht weniger beträgt als der Aufwand der Person, die aus dem Einkommen lebt. Diese Berechnungsart lässt sich juristisch nur schwer rechtfertigen. Ihr Grundgedanke ist eher moralischer Art und besteht darin, dass auch Individuen, denen bestimmte Einkommensquellen nicht nachgewiesen werden können, deren Lebensführung aber auf das Vorhandensein solcher Quellen schliessen lässt, nicht steuerfrei ausgehen sollen» (Ernst Blumenstein, Schweizerisches Steuerrecht, S. 234).

Der Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer (WStB) hält in Art. 18 Abs. 3 fest, dass für Personen, die sich in der Schweiz nur zu Erholungszwecken aufhalten, anstelle der Steuer vom Einkommen und der Ergänzungssteuer vom Vermögen eine Pauschalsteuer erhoben werde, wobei von den Bestimmungen des Wehrsteuerbeschlusses (WStB) abgewichen werden könne. Betroffen waren natürliche Personen, deren steuerpflichtige Zugehörigkeit auf blosser Aufenthalt beruhte, der nicht mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit verbunden war. Die Verfügung über die Pauschalierung der allgemeinen Wehrsteuer für Ausländer beschränkte die Pauschalierung ausdrücklich auf Ausländer, die nicht in der Schweiz geboren wurden. Dabei durfte sich der Ausländer nur zu Erholungszwecken in der Schweiz aufhalten. Ein in diesem Sinn qualifizierter Aufenthalt wurde dann angenommen, wenn der Ausländer nicht in der Schweiz geboren wurde und sich hier aufhielt, ohne eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder je ausgeübt zu haben. Trafen diese Voraussetzungen zu, wurde der Erholungszweck angenommen; ein besonderer Nachweis einer ärztlichen Behandlung war nicht

verlangt. Dem Steuerpflichtigen wurde ein Wahlrecht auf die Pauschalsteuer eingeräumt. Daraus folgt, dass die Pauschalbesteuerung nicht von Amtes wegen, sondern auf Antrag vorgenommen wurde.

Für die Steuerbemessung wurde die Vermutung aufgestellt, dass das Einkommen des Steuerpflichtigen seinem Aufwand für seinen Unterhalt und denjenigen der mit ihm lebenden Personen entspreche. Aufgabe des Steuerpflichtigen war es sodann, die notwendigen Unterlagen für die Bestimmung dieses Aufwands beizubringen. Das Steuermass wurde durch einen Tarif bestimmt. Dieser teilte die Steuerpflichtigen nach ihren am Aufwand gemessenen Einkünften in Klassen ein. Irene Blumenstein stellte also wie Ernst Blumenstein fest, dass «unter normalen Verhältnissen die Pauschalsteuer für den Steuerpflichtigen eine Begünstigung zur Folge haben (sollte). Ihr steuerlicher Zweck beruht einerseits auf einem Entgegenkommen gegenüber der Hotelindustrie und andererseits in einer Vereinfachung der Veranlagung» (vgl. dazu Ernst Blumenstein, Die allgemeine eidgenössische Wehrsteuer, 159 ff., 163).

Im Jahr 1950 kannten erst sieben Kantone eine derartige Pauschalbesteuerung, wobei verschiedene Systeme zur Anwendung gelangten. Der Kanton Waadt besass bereits zu dieser Zeit rund 2000 pauschalbesteuerte Steuerpflichtige.

Merkmal dieser Regelungen war, dass die Pauschalbesteuerung oder diese Steuererleichterungen für natürliche Personen galten, nicht aber für juristische Personen. Im Jahr 1948 schlossen die Kantone ein Interkantoniales Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen ab, welches seit dem 6. Oktober 1949 in Kraft stand. Dieses übernahm bezüglich der natürlichen Personen die Idee der Besteuerung nach dem Aufwand unter Berücksichtigung von Grundeigentum und Vermögenswerten, die in der Schweiz gelegen sind, dehnte aber den Geltungsbereich auf Industrieunternehmen aus, welche neu eröffnet wurden und im wirtschaftlichen Interesse des Kantons gefördert werden sollten. Die Wirtschaftsförderung war auf 10 Jahre beschränkt. Was die Steuererleichterungen für Unternehmen anbetrifft, so ist die konkordatäre Bestimmung durch Art. 5 und 23 Abs. 3 bzw. Art. 6 StHG und Art. 14 DBG überholt. Das Konkordat hat heute keine rechtliche Bedeutung mehr und findet sich auch nicht mehr in der amtlichen oder der systematischen Sammlung des Bundesrechts. Für die Aufwandbesteuerung natürlicher Personen sind somit ausschliesslich Art. 6 StHG bzw. Art. 14 DBG massgebend. In terminologischer Hinsicht spricht das geltende Recht von der «Besteuerung nach dem Aufwand», während im Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer (BdBSt) noch von der «Pauschalsteuer» gesprochen wurde. (vgl. dazu Ulrich Cavelti, in: IFF Forum für Steuerrecht 2010/2, S. 145 f.)

2.4 Anzahl der Aufwandbesteuerten in der Schweiz und in den Kantonen

Tab. 1

Anzahl Aufwandbesteuerte	1999 ¹⁾	2006 ¹⁾	2008 ¹⁾
CH	3'106	4'146	5'003
ZH ²⁾	6	104	201 ³⁾
BE	100	117 ⁴⁾	208
LU	49	111	134
UR	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾
SZ	31	41	58 ⁶⁾
OW	-. ⁵⁾	11	18
NW	37	67	94 ⁶⁾
GL	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾
ZG	30	78	92
FR	40	50	58
SO	6	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾
BS	-. ⁵⁾	14 ⁴⁾	15 ⁶⁾
BL	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾	6
SH	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾
AR	-. ⁵⁾	12	18
AI	-. ⁵⁾	16	24
SG	-. ⁵⁾	77	78
GR	214	232	258
AG	-. ⁵⁾	-. ⁵⁾	9
TG	-. ⁵⁾	75	115
TI	440	523	717
VD	1'123	1'105 ⁴⁾	1'197
VS	500	860	1'005
NE	-. ⁵⁾	24	31
GE	514	602	639 ⁶⁾
JU	8	10	16
Summe der Kantone ⁵⁾	8	17	12

Quelle: Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung, Anhang: Ergebnisse der Umfragen in den Kantonen zur Aufwandbesteuerung. Medienmitteilung vom 29. Mai 2009 (www.fdk-cdf.ch).

- 1) Stand Ende Jahr.
- 2) Als Ergebnis der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 ist ab 1. Januar 2010 im Kanton Zürich die Besteuerung nach dem Aufwand bei der Staats- und Gemeindesteuer nur noch für die Zuzugsperiode zulässig. Eine Besteuerung nach dem Aufwand über die Zuzugsperiode hinaus ist nicht mehr möglich.
- 3) Daten geschätzt.
- 4) Daten aus dem Jahr 2005.
- 5) Kantone mit 5 oder weniger Aufwandbesteuerten.
- 6) Daten aus dem Jahr 2007.

Aufwandbesteuerte im Kanton St.Gallen per Ende Juli 2010:

Tab. 2

Anzahl:	89
davon seit mehr als 5 Jahren:	44
davon verheiratet:	46

Quelle: Kantonales Steueramt St.Gallen

2.5 Ertrag der Aufwandbesteuerung

Ertrag der Aufwandbesteuerung insgesamt (in Mio. Fr.)

Tab. 3

	2006	2008
Bundessteuer	105	154
Kantonssteuern	176	271
Gemeindesteuern	111	152
Schweiz	392	578

Quelle: Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung, Anhang: Ergebnisse der Umfragen in den Kantonen zur Aufwandbesteuerung. Medienmitteilung vom 29. Mai 2009 (www.fdk-cdf.ch).

Minimalbeträge der Aufwandbesteuerung (alle 3 Fiskalebenen, in Fr.)

Tab. 4

	2006	2008
Anzahl Kantone mit Minimalbetrag	22	22
Mindesthöhe des Minimalbetrags	24'000	24'000
Häufigste Minimalbeträge	70'000 - 75'000	70'000 - 75'000
Maximale Höhe des Minimalbetrags	150'000	109'300

Quelle: Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung, Anhang: Ergebnisse der Umfragen in den Kantonen zur Aufwandbesteuerung. Medienmitteilung vom 29. Mai 2009 (www.fdk-cdf.ch).

Bandbreite der einkassierten Aufwandsteuern (in Fr.)

Tab. 5

	2006	2008
Tiefste einkassierte Aufwandsteuer	2'000	10'046
Höchste einkassierte Aufwandsteuer	2'713'400	23'210'876

Quelle: Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) zur Aufwandbesteuerung, Anhang: Ergebnisse der Umfragen in den Kantonen zur Aufwandbesteuerung. Medienmitteilung vom 29. Mai 2009 (www.fdk-cdf.ch).

Ertrag der Aufwandbesteuerung nach Kantonen 2008

(Die Tabelle ist nach Wichtigkeit der Aufwandbesteuerung im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen und in absteigender Reihenfolge geordnet, siehe letzte Spalte)

Tab. 6

	Anzahl Pauschal- besteuerte	Einnahmen in Mio. Franken				Bevölkerung	Einnahmen Kanton und Gemeinden		
		Bund	Kanton	Gemeinden	Total		je Aufwand- besteuerten (in Fr.)	je Einw. (in Fr.)	in % der gesamt- ten Steuerein- nahmen 4)
VS	1'005	10.0	18.2	17.0	45.2	303'241	35'025.–	116.–	1.9%
VD	1'197	45.0	86.0	38.0	169.0	688'245	103'592.–	180.–	1.8%
GE 1)	639	40.0	85.6	28.8	155.3	446'106	179'030.–	256.–	1.6%
TI	717	16.6	22.4	17.9	56.8	332'736	56'109.–	121.–	1.6%
AI 2)	24	0.6	0.6	0.6	1.7	15'549	47'500.–	73.–	1.6%
NW 1)	94	2.0	1.9	1.7	5.6	40'737	38'298.–	88.–	1.4%
GR	258	7.9	11.1	9.3	28.3	190'459	79'186.–	107.–	1.4%
OW	18	0.5	0.6	0.4	1.5	34'429	55'556.–	29.–	0.6%
ZG	92	3.6	3.5	3.0	10.1	110'384	70'652.–	59.–	0.6%
SZ 2)	58	4.3	2.3	2.3	8.9	143'719	80'000.–	32.–	0.5%
TG 2)	115	3.4	3.4	3.4	10.3	241'811	59'652.–	28.–	0.5%
LU	134	4.0	5.0	6.0	15.0	368'742	82'090.–	30.–	0.5%
AR	18	0.3	0.5	0.6	1.4	53'054	57'222.–	19.–	0.3%
ZH 3)	201	7.6	11.8	12.7	32.2	1'332'727	122'289.–	18.–	0.2%
BE	208	4.7	9.7	5.1	19.6	969'299	71'346.–	15.–	0.2%
JU	16	0.2	0.5	0.3	1.0	69'822	50'000.–	11.–	0.2%
SG	78	1.5	2.5	3.0	7.0	471'152	70'769.–	12.–	0.2%
NE	31	0.6	1.7	0.8	3.1	170'924	80'645.–	15.–	0.2%
FR	58	0.5	1.2	0.8	2.5	268'537	34'483.–	7.–	0.1%
BS	15	0.4	1.6	0.1	2.0	186'672	112'667.–	9.–	0.1%
UR / G L / S H / SO	12	0.2	0.4	0.1	0.7	400'665	41'667.–	1.–	0.0%
BL	6	0.1	0.2	0.1	0.4	271'214	48'333.–	1.–	0.0%
AG	9	0.1	0.2	0.2	0.5	591'632	44'444.–	1.–	0.0%
CH	5'003	153.8	270.9	152.3	577.0	7'701'856	84'579.–	55.–	0.7%

Quellen: ESTV, Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, Studie von Mario Morger vom 25. Januar 2010, S. 6, mit Zahlenmaterial der FDK (2009), des BFS (2009a) und der EFV (2009).

- 1) Zahlen 2007.
- 2) Zusammengefasste Erträge für die staatlichen Ebenen werden zu gleichen Teilen aufgeteilt.
- 3) Geschätzte Werte.
- 4) Dieser Wert ist lediglich als ungefährender Wert zu verstehen, da die Steuererträge 2007 (aktuellste Zahlen) mit den Erträgen aus der Aufwandbesteuerung 2008 in Beziehung gesetzt sind.

Aktuelle Zahlen der Aufwandbesteuerten im Kanton St.Gallen per Ende Juli 2010:

Tab. 7

Steuerjahr 2009 (viele Veranlagungen noch prov.)	
Ø steuerbares Einkommen (von 87 Steuerpflichtigen)	Fr. 229 000
Ø steuerbares Vermögen (von 87 Steuerpflichtigen)	Fr. 4 689 000
Ø Steuerbetrag Bund, Kanton und Gemeinde (von 87 Steuerpflichtigen)	Fr. 82 470
Total Steuerbetrag Bund, Kanton und Gemeinde (von 87 Steuerpflichtigen)	Fr. 7 175 000

Quelle: Kantonales Steueramt St.Gallen

2.6 Pauschalbesteuerung im Ausland

Im EU-Raum kennen verschiedene Staaten vereinfachte Bemessungsregeln im Bereich der Einkommenssteuern, so Grossbritannien, die Niederlande, Belgien, Luxemburg, Österreich oder Liechtenstein. Teilweise gehen diese Regelungen weiter als diejenigen der Schweiz. So kennt Grossbritannien eine spezielle Besteuerung von Personen, die in Grossbritannien «resident», aber nicht «domiciled» sind, d.h. länger anwesend, aber ohne dass der Mittelpunkt des Lebensinteresses in Grossbritannien liegt. Österreich kennt eine Art Meistbegünstigung, wonach der Bundesminister für Finanzen die Kompetenz besitzt, einer natürlichen Person, die vom Ausland herzieht, zu garantieren, dass sie in Österreich keine höhere Steuerbelastung hat als im letzten Wohnsitzstaat. Besondere Regelungen kennen auch z.B. Singapur, Thailand oder China (vgl. dazu Ulrich Cavelti, in: IFF Forum für Steuerrecht 2010/2, S. 148).

2.7 Argumente für die Besteuerung nach dem Aufwand

- Die ordentliche Besteuerung international vernetzter Personen ist oft administrativ aufwendig. Mit der Besteuerung nach dem Aufwand wird die Veranlagungsarbeit vereinfacht. Für die Besteuerung nach dem Aufwand sprechen somit Praktikabilitätsüberlegungen.
- Die Aufwandbesteuerung ist wichtig, um im internationalen und interkantonalen Steuerwettbewerb bestehen zu können.
- Das aus der Aufwandbesteuerung generierte Steuersubstrat ist vor allem für die ländlichen Kantone und Gemeinden zum Teil substanziell. Ohne Aufwandbesteuerung würden viele vermögende Ausländer nicht in der Schweiz wohnen.

Vermögende Ausländer, die in der Schweiz leben, bezahlen nicht bloss wichtige Steuern, sondern investieren oft erheblich in Wohnimmobilien und fördern dadurch den Umsatz in der Bau- und Immobilienbranche. Durch ihren Konsum leisten sie ausserdem einen bedeutenden Beitrag zur Einkommensbildung verschiedenster KMU. Volkswirtschaftlich ergeben sich durch die Aufwandbesteuerung somit positive Beschäftigungseffekte. Und schliesslich zeichnen sich die Aufwandbesteuerten oft durch eine hohe Spendenbereitschaft für gemeinnützige Stiftungen und Organisationen aus. Es ist wichtig, diese Leute in der Schweiz zu behalten. Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Aufwandbesteuerung sind in jüngster Vergangenheit zwei Studien erschienen: eine Dokumentation des Vereins «Mehrwert Schweiz» vom November 2009 (insbes. die Studie Blankart / Margraf, siehe auch die Unterlagen zur Aufwandbesteuerung unter www.mehrwertschweiz.ch) sowie eine Untersuchung der ESTV vom 25. Januar 2010 über die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht. Während die Studie Blankart / Margraf davon spricht, dass die Aufwandbesteuerung rund 33'000 Arbeitsplätze und direkte Zusatzereinnahmen (Investitionen, Konsum und Spenden) von rund 5 Mrd. Franken generiert, relativiert der Bericht der ESTV diese Ergebnisse. Aber auch der Bericht der ESTV billigt der Aufwandbesteuerung positive volkswirtschaftliche Effekte in Milliardenhöhe mit einer Beschäftigungswirkung von bis zu 22'000 Arbeitsplätzen zu.

2.8 Argumente gegen die Besteuerung nach dem Aufwand

- Die ordentliche Besteuerung zuziehender vermögender Ausländer verursacht gegenüber der Aufwandbesteuerung keinen grossen Mehraufwand für die Steuerbehörde, denn auch die Aufwandbesteuerung ist aufgrund der rechtlichen Vorgaben nicht einfach in der Handhabung. Ausserdem sind je länger je mehr auch bei Schweizern internationale Sachverhalte vorhanden. Das Argument der Praktikabilitätsüberlegungen, das für die Begründung der Aufwandbesteuerung geltend gemacht wird, tritt deshalb in den Hintergrund.
- Die Verfassungsmässigkeit der Aufwandbesteuerung (Rechtsgleichheitsgebot) wird teilweise angezweifelt. Zudem orten die Gegner eine Verletzung des Prinzips der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 BV).
- Die heutige Ausgestaltung der Aufwandbesteuerung stellt eine Schlechterbehandlung schweizerischer Staatsangehöriger gegenüber Ausländern und damit eine Inländerdiskriminierung dar. Die Aufwandbesteuerung kann zu gesellschaftlichen Konflikten führen, da die steuerliche Ungleichbehandlung von vermögenden Ausländern und vermögenden Schweizern zum Teil erheblich ist. Sie kann sich daher negativ auf die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger bezüglich des gesamten Steuersystems auswirken.
- Die heutigen Bestimmungen zur Aufwandbesteuerung bewirken einen in diesem Ausmass unerwünschten zusätzlichen Steuerwettbewerb unter den Kantonen.
- Seit 2006 beträgt der jährliche Zuwachs an aufwandbesteuerten Personen in der Schweiz rund 400 (Tendenz steigend). Die Personen kommen mehrheitlich aus europäischen Ländern. Bestimmte Staaten, so z.B. Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien oder Schweden betrachten die Besteuerung nach dem Aufwand als schädlichen Steuerwettbewerb, weil mit dieser Besteuerungsart vermögende Steuerzahler aus diesen Staaten angeblich in die Schweiz gelockt werden. Eine erhebliche Zunahme der Zahl der Aufwandbesteuerten in der Schweiz könnte die Schweiz vom Ausland her politisch in Bedrängnis bringen.
- Die Aufwandbesteuerung kann bewirken, dass das Angebot von Grundstücken im obersten Segment für zahlungskräftige Schweizer reduziert wird.

2.9 Vorstösse im Kanton St.Gallen

2.9.1 *Standesinitiative*

Die CVP-Fraktion reichte am 26. November 2007 die Motion 42.07.52 «Standesinitiative: Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer – Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen» ein. Diese Motion wurde – entgegen dem Antrag der Regierung – vom Kantonsrat in der Februarsession 2008 mit geändertem Wortlaut, aber gleicher Zielsetzung gutgeheissen. Die Regierung hat die Standesinitiative am 2. April 2008 der Bundesversammlung eingereicht. (Zur Behandlung der Standesinitiative im Bundesparlament vgl. Ziff. 2.11.)

2.9.2 *Motion*

Am 17. Februar 2009 reichte die SP-Fraktion die Motion 42.09.09 «Pauschalbesteuerung jetzt abschaffen» ein. Darin machte sie geltend, dass breite Kreise der Bevölkerung die Besteuerung nach dem Aufwand für ausländische Personen als massiven und nicht mehr akzeptierbaren Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit empfinden. Zudem unterlaufe sie den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die aus der Aufwandbesteuerung resultierenden Steuererträge seien im Verhältnis zum gesamten Steuerertrag eine vernachlässigbare Grösse. Nachdem der Kanton Zürich die Abschaffung auf kantonaler Ebene in einer Volksabstimmung beschlossen habe, solle auch der Kanton St.Gallen nachziehen.

Die Regierung beantragte am 31. März 2009, auf die Motion nicht einzutreten, und zwar mit folgender Begründung: Die Standesinitiative des Kantons St.Gallen «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer – Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen» werde demnächst auf Bundesebene behandelt. Sie erhalte zusätzlichen Sukkurs aus anderen Kantonen, namentlich aus dem Kanton Zürich, wo das Volk der Streichung der Pauschalbesteuerung im kantonalen Steuergesetz zugestimmt habe. Es sei damit zu rechnen, dass die Pauschalbe-

steuerung im Bundesrecht überprüft werde. Der Kanton habe diese Änderungen zu gegebener Zeit wie alle anderen Kantone zu vollziehen. Eine vorausseilende Abschaffung der Pauschalbesteuerung auf bloss kantonaler Ebene brächte kaum ein Mehr an Steuergerechtigkeit. Die betroffenen Steuerpflichtigen würden wohl einfach ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegen. Auch müsste die Pauschalbesteuerung für die direkte Bundessteuer weiterhin gewährt werden. Ein solches Vorgehen wäre auch mit Blick auf den interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb ungeschickt und für den Kanton St.Gallen schädlich. Es sei darauf zu verzichten, ein solches Abhaltesignal überhaupt auszusenden.

Die SP-Fraktion zog die Motion 42.09.09 in der Session am 21. April 2009 zurück.

2.9.3 *Interpellation*

Am 30. November 2009 reichte die SVP-Fraktion die Interpellation 51.09.81 «Revision der Pauschalbesteuerung?» ein. Sie machte geltend, dass die Besteuerung nach dem Aufwand für vermögende Ausländer, die in der Schweiz wohnhaft, jedoch nicht erwerbstätig sind, zunehmend in Frage gestellt werde. Die Stimmberechtigten des Kantons Zürich hätten im letzten Frühling beschlossen, die Pauschalbesteuerung abzuschaffen und im Kanton St.Gallen laufe gegenwärtig eine Unterschriftensammlung für ein Initiativbegehren mit dem gleichen Ziel. Auch auf Bundesebene seien ähnliche Bestrebungen im Gang. Im Interesse der Standortattraktivität unseres Kantons sei es fragwürdig, die Besteuerung nach dem Aufwand abzuschaffen, umso mehr als es sich der Kanton gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht leisten könne, auf die Steuern von vermögenden Ausländern zu verzichten. Gleichzeitig bestehe eine gewisse Unzufriedenheit in Bezug auf die Bemessungsgrundlagen für die Pauschalbesteuerung, die im Allgemeinen als zu tief angesehen würden.

Die Regierung werde gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist die Regierung der Meinung, die heutige Bemessungsgrundlage für die Pauschalbesteuerung sei angemessen, oder sollte sie nach oben korrigiert werden?
2. Wenn eine Erhöhung erfolgen soll, gedenkt die Regierung sich auf Bundesebene oder im Rahmen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren für die entsprechenden Korrekturen einzusetzen?
3. Wird die Regierung im Falle einer Volksabstimmung über die Initiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung einen Gegenvorschlag vorlegen, der beispielsweise eine Erhöhung der Bemessungsgrundlagen enthält?

Die Regierung wies in ihrer schriftlichen Antwort vom 30. März 2010 auf die hängige Standesinitiative des Kantons St.Gallen «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer – Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen» hin und dass sich der Ständerat am 16. März 2010 gegen die Initiative ausgesprochen habe. Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) habe am 29. Mai 2009 entschieden, sich für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung einzusetzen. Gemäss der FDK sollen die Modalitäten der Aufwandbesteuerung jedoch verschärft werden. Für den Fall, dass die Besteuerung nach dem Aufwand sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene weiterhin Bestand haben soll, erachtet die Regierung die Vorschläge der FDK als eine taugliche Grundlage für eine strengere Ausgestaltung der Besteuerung nach dem Aufwand. Die Regierung könne sich sogar noch etwas schärfere Regeln vorstellen. Ob die Regierung mit ihrem Bericht im Zusammenhang mit der (kantonalen) Initiative der SP zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung einen Gegenvorschlag unterbreiten werde, hänge wesentlich von der Entwicklung der Pauschalbesteuerungsfrage auf Bundesebene ab.

2.10 Vorstösse in anderen Kantonen

Im Kanton Zürich nahmen die Stimmberechtigten am 8. Februar 2009 die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» an. Die Gesetzesänderung trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Eine Besteuerung nach dem Aufwand über die Zuzugsperiode hinaus ist im Kanton Zürich seit diesem Zeitpunkt bei den Staats- und Gemeindesteuern nicht mehr möglich.

In diversen anderen Kantonen sind Vorstösse im Zusammenhang mit der Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand hängig:

Kanton	Art des Vorstosses
AR	Volksinitiative ist zustande gekommen; Volksabstimmung voraussichtlich im 2011
BL	Volksinitiative lanciert; Unterschriftensammlung läuft
BS	Motion überwiesen; Regierung muss bis 16. September 2013 Vorlage zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung ausarbeiten
BE	Volksinitiative lanciert; Unterschriftensammlung läuft
FR	Motion hängig
GL	Memorialsantrag; Landsgemeinde entscheidet im Jahr 2011 oder 2012
LU	Volksinitiative ist zustande gekommen
SH	Volksinitiative ist lanciert; Unterschriftensammlung läuft
TI	Volksinitiative ist hängig
TG	Volksinitiative ist zustande gekommen

2.11 Vorstösse auf Bundesebene

In den vergangenen Jahren wurden auf Bundesebene diverse parlamentarische Vorstösse eingereicht, die eine schweizweite Abschaffung oder Anpassung der Besteuerung nach dem Aufwand verlangten. Diese wurden bisher allerdings alle abgelehnt.

Wie oben unter Ziff. 2.9.1 erwähnt, reichte die Regierung des Kantons St.Gallen am 2. April 2008 der Bundesversammlung die Standesinitiative «Abschaffung der Pauschalbesteuerung für Ausländer – Gleichbehandlung mit Schweizer Steuerpflichtigen» ein. Der Ständerat gab der Initiative (08.309) am 16. März 2010 mit 22:13 Stimmen keine Folge. Insbesondere wurde argumentiert, dass volkswirtschaftliche Gründe die Aufwandbesteuerung zu rechtfertigen vermögen. Ausserdem sei der föderalistische Aufbau unseres Landes zu beachten. Der Bund solle nicht Kantonen, für welche die Aufwandbesteuerung bedeutsam sei, aus nicht zwingenden Gründen Fesseln anlegen. Das Geschäft wurde an den Nationalrat überwiesen.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) hat am 26. April 2010 die Standesinitiative des Kantons St.Gallen beraten und beantragt mit 16:9 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Die Kommission will grundsätzlich an der Pauschalbesteuerung festhalten und hält sie für ein wichtiges Element des Föderalismus und des Steuerwettbewerbs zwischen den Kantonen. Auch weist die WAK-N darauf hin, dass eine Abschaffung empfindliche finanzielle Konsequenzen hätte, auf der einen Seite bei den Steuereinnahmen der Kantone, auf der anderen Seite für die Volkswirtschaft. Denn durch die Konsumausgaben und Investitionen würden die Pauschalbesteuerten eine nicht zu vernachlässigende Wertschöpfung und damit Arbeitsplätze generieren.

Ebenfalls am 26. April 2010 hat die WAK-N eine von Susanne Leutenegger Oberholzer am 11. Juni 2009 eingereichte parlamentarische Initiative (09.455) beraten. Diese Initiative verlangt

eine Änderung von DBG und StHG dahingehend, dass zusätzliche Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung verankert werden und damit das Ermessen der Veranlagungsbehörden verringert wird. Konkret wird verlangt, dass:

- für pauschalbesteuerte Steuerpflichtige untere Alterslimiten festgelegt werden;
- pauschalbesteuerte Steuerpflichtige weder im In- noch im Ausland eine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen;
- die Pauschalbesteuerung erst ab einem minimalen Steuerbetrag gewährt wird;
- die Kriterien zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage (Aufwand des oder der Steuerpflichtigen samt Familie) im DBG und im StHG verankert werden;
- periodische Kontrollrechnungen durch die ESTV die rechtmässige Anwendung der Pauschalbesteuerung durch die Kantone sicherstellen. Dem Parlament sei darüber jährlich Bericht zu erstatten.

Die WAK-N beantragt mit 12:9 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer keine Folge zu geben. Zwar ortet die Kommissionmehrheit bei der Pauschalbesteuerung einen Handlungsbedarf. Allerdings gehen ihr die vorgeschlagenen Regelungen, wie z.B. die untere Alterslimite, zu weit. Stattdessen sieht sie in den Anpassungen, wie sie die FDK vorschlägt (vgl. Ziff. 3.2), einen möglichen Lösungsweg. Zudem sei der Bundesrat in dieser Frage bereits tätig und arbeite an einer Vernehmlassungsvorlage.

Die Beratung dieser Geschäfte im Nationalrat steht noch an.

Für die vom Bundesrat eingeleitete Reform der Aufwandbesteuerung soll in der zweiten Jahreshälfte 2010 das Vernehmlassungsverfahren stattfinden. Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat ist im Frühling 2011 vorgesehen.

3. Wertung der Initiative

3.1 Folgen der Abschaffung der Aufwandbesteuerung im Kanton St.Gallen

Ein Teil der Aufwandbesteuerten würde wohl aus dem Kanton St.Gallen wegziehen, was Steuerausfälle und volkswirtschaftliche Nachteile (wegfallender Konsum, wegfallende Investitionen und Arbeitsplätze) bewirken würde. Da die finanziellen Auswirkungen völlig ungewiss sind, können in quantitativer Hinsicht keine Aussagen gemacht werden. Wenn die Aufwandbesteuerung bloss im Kanton St.Gallen, nicht aber in der ganzen Schweiz abgeschafft würde, so brächte dies kaum ein Mehr an Steuergerechtigkeit. Denn einzelne Betroffene würden wohl ihren Wohnsitz einfach in einen anderen Kanton oder ins Ausland verlegen. Der Kanton St.Gallen hätte künftig einen Nachteil im Steuerwettbewerb, wenn er – im Gegensatz zu anderen Kantonen und zum Ausland – das Instrument der Aufwandbesteuerung nicht mehr zur Verfügung hätte.

Würde die kantonale Initiative gutgeheissen, hätte dies zur Folge, dass lediglich bei den Kantons- und Gemeindesteuern eine Besteuerung nach dem Aufwand für die Zeit nach dem Zuzugsjahr nicht mehr möglich wäre. Bei der direkten Bundessteuer stünde den Ausländern jedoch nach wie vor das Recht auf Aufwandbesteuerung zu (Art. 14 Abs. 2 DBG). Folglich müsste man solche Ausländer im Bund und Kanton unterschiedlich besteuern (Aufwandbesteuerung einerseits, ordentliche Besteuerung andererseits). Dies würde sowohl für die Veranlagungsbehörde als auch für die Steuerpflichtigen eine Verkomplizierung und einen grösseren administrativen Aufwand bewirken. Die Steuerordnungen von Bund (DBG) und Kanton St.Gallen (StG) wären in diesem Bereich somit nicht mehr vertikal harmonisiert, was einen steuerpolitischen Rückschritt darstellen würde.

3.2 Ablehnung der Initiative und Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags

3.2.1 Überlegungen der Finanzdirektorenkonferenz

Wie oben erwähnt, stiess die Standesinitiative des Kantons St.Gallen, die das Streichen der Aufwandbesteuerung in StHG und DBG anstrebt, vom Ständerat und der WAK-N auf Ablehnung. Die Chancen der Standesinitiative sind sehr ungewiss und stehen eher schlecht. Auch die bisherigen parlamentarischen Vorstösse in diesem Bereich blieben in der Bundesversammlung erfolglos.

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) bekräftigte am 29. Januar 2010 ihre Position bezüglich Beibehaltung der Aufwandbesteuerung erneut und lehnte eine Abschaffung ab. Das Instrument der Aufwandbesteuerung müsse angesichts ihres volkswirtschaftlichen Nutzens (Arbeitsplätze) und ihrer Beiträge an die Steuererträge weiterhin zur Verfügung stehen. Die Aufwandbesteuerung sei ein strategisches Instrument zur Sicherung der Attraktivität des Standorts Schweiz für natürliche Personen. Die innenpolitische Akzeptanz der Aufwandbesteuerung könne aber nicht als gesichert gelten. Es bestehe Handlungsbedarf. Dem sei mit einer Verschärfung der Regulierung der Aufwandbesteuerung auf Ebene DBG und StHG Rechnung zu tragen.

Die FDK arbeitete einen Vorschlag für die Reform der Aufwandbesteuerung aus. Dieser sieht 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. Die Kantone sollen, ebenso unverändert, die Wahl haben, ob sie die Aufwandbesteuerung über das Zuzugsjahr hinaus zulassen wollen. Die Besteuerung nach dem Aufwand müsse vom Steuerpflichtigen beantragt werden. Die Steuer werde nach dem Aufwand des Steuerpflichtigen bemessen und nach dem ordentlichen Tarif berechnet. Es werde weiterhin eine Kontrollrechnung durchgeführt. Geschuldet sei der höhere Betrag.

Beantrage ein Steuerpflichtiger die Besteuerung nach dem Aufwand, sollen deren Modalitäten wie folgt verschärft werden:

1. Als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand soll bei der direkten Bundessteuer und der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietzinses bzw. des Eigenmietwertes (Verkehrswert) oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung festgelegt werden.
2. Bei der direkten Bundessteuer soll zudem eine minimale Bemessungsgrundlage von Fr. 400 000.– festgelegt werden; die Kantone müssten ebenfalls einen Mindestbetrag festlegen, seien aber bei dessen Höhe frei.
3. Die Kantone sollen verpflichtet werden, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen. Die Umsetzung werde den Kantonen überlassen.
4. Für Altfälle soll eine Übergangsfrist von fünf Jahren festgelegt werden.

Diese Vorschläge setzen eine Änderung des DBG und des StHG sowie der kantonalen Steuergesetze voraus.

Aufgrund dieser Situation und des Umstandes, dass der Bundesrat ebenfalls nicht eine Abschaffung, sondern eine Reform der Aufwandbesteuerung in Aussicht nimmt, wäre es verfehlt, wenn der Kanton St.Gallen das Instrument der Aufwandbesteuerung über das Zuzugsjahr hinaus aufgibt. Der Kanton St.Gallen würde sich damit selbst schaden und interkantonal und international an Attraktivität für wohlhabende Ausländer verlieren. Aus diesen Gründen ist die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» abzulehnen.

3.2.2 Verhältnis zur Personenfreizügigkeit: mögliche Auswirkungen

Dass bei der jetzigen gesetzlichen Regelung der Aufwandbesteuerung ein Handlungsbedarf besteht, ist jedoch nicht zu bestreiten. Dieser Handlungsbedarf wird noch durch die Rechtslage aufgrund der Personenfreizügigkeit verstärkt: Früher bestand kein Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz. Diese wurde allenfalls erteilt, nachdem der betreffende Ge-

suchsteller einer bestimmten Pauschalbesteuerung zugestimmt hat. Dies spielt auch heute noch bei Zuzüglern aus Drittstaaten (vgl. Art. 32 der eidgenössischen Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE], SR 142.201). Heute haben nichterwerbstätige EU-Bürger aber Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, wenn sie über genügend finanzielle Mittel verfügen, um ihren Aufenthalt in der Schweiz finanzieren zu können und über einen Kranken- und Unfallversicherungsschutz verfügen (vgl. Art. 24 Abs. 1 des Anhangs I zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681).¹ In einem solchen Fall haben EU-Bürger – sofern die übrigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind – auch Anspruch auf die Aufwandbesteuerung. Diese bemisst sich nach dem tatsächlichen Aufwand und kann nicht in beliebiger Höhe festgelegt werden. Daraus folgt, dass gegenüber früher somit viel mehr Personen für eine Aufwandbesteuerung in Frage kommen. Das Institut der Aufwandbesteuerung rechtfertigt sich jedoch von seiner Natur her nur für sehr wohlhabende Ausländer.

3.2.3 Eckwerte des Gegenvorschlags

Die Auffassung der FDK, die Voraussetzungen für die Anwendung der Aufwandbesteuerung zu verschärfen, erscheint sinnvoll und ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie steht im Einklang mit den gesetzgeberischen Vorhaben auf Bundesebene. Die Regierung stellt der vorliegenden Gesetzesinitiative deshalb einen Gegenvorschlag gegenüber, der eine Änderung von Art. 27 StG vorsieht und folgende Punkte umfasst:

1. Die Steuer vom Einkommen soll nach dem (jährlichen) weltweiten Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuersätzen berechnet werden. Der massgebliche Aufwand für die Festsetzung der Einkommenssteuer soll aber wenigstens dem Siebenfachen des Mietzinses oder des Eigenmietwertes bzw. dem Dreifachen des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung entsprechen und wenigstens Fr. 600 000.– betragen. Es soll der höhere Betrag gelten.
2. Für die Steuer vom Vermögen soll ein Vermögen festgelegt werden, das dem Zwanzigfachen Aufwand nach Ziff. 1 entspricht. Dahinter steht die Überlegung, dass für die Berechnung des Vermögens das Einkommen mit einem Kapitalisierungssatz von 5 Prozent zu kapitalisieren ist. Das bedeutet, dass das steuerbare Vermögen wenigstens 12 Mio. Franken betragen soll. Anwendbar soll der ordentliche Vermögenssteuersatz sein.
3. Es soll weiterhin die sog. Kontrollrechnung vorgenommen werden (siehe oben Ziff. 2.2.2.4).

Mit diesen Kriterien wird die Schwelle für die Berechtigung zur Aufwandbesteuerung relativ hoch angesetzt. Damit wird dem Aspekt der Steuergerechtigkeit stärker Rechnung getragen. Nur wenige der derzeitigen Aufwandbesteuerten erreichen schon heute die erhöhten Mindestgrenzen (Einkommen Fr. 600 000.– / Vermögen Fr. 12 Mio.). Die übrigen der bisher nach dem Aufwand besteuerten Personen hätten die Wahl, künftig die höheren Mindestgrenzen beim steuerbaren Einkommen und Vermögen zu akzeptieren oder neu ordentlich veranlagt zu werden. Einige Aufwandbesteuerte würden allenfalls aus dem Kanton wegziehen, doch dürfte diese Zahl gering sein, da auf Bundesebene ebenfalls eine Verschärfung der Voraussetzungen für die Aufwandbesteuerung geplant ist und somit ein Kantonswechsel in absehbarer Zeit, wenn überhaupt, nur noch sehr beschränkt steuerliche Vorteile bringen könnte.

Eine Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen des Gegenvorschlages ist aufgrund der zahlreichen Unbekannten nicht möglich. Mit der Neuregelung bei der Aufwandbesteuerung würde der Steuerbetrag einer nach dem Aufwand besteuerten Person für Kantons- und Gemeindesteuern von bisher durchschnittlich rund 71 000 Franken auf mindestens Fr. 181 000.– (gewogenes Mittel der Gemeindesteuerfüsse) erhöht. Unter Berücksichtigung aller Umstände ist gesamthaft mit grösseren Steuereinnahmen zu rechnen.

¹ Vgl. dazu Fact Sheet des Bundesamtes für Migration zum Thema «Nichterwerbstätige (Rentner, Studenten, andere Nichterwerbstätige...)», einsehbar unter: www.bfm.admin.ch/bfm/de/themen/fza_schweiz-eu-efta/eu-efta_buerger_schweiz.html.

Der Gegenvorschlag (VIII. Nachtrag zum Steuergesetz) soll am 1. Januar 2012 in Kraft treten. Die von der FDK vorgeschlagene Übergangsfrist von fünf Jahren erscheint als zu lang. Angemessen ist nach Auffassung der Regierung eine Frist von lediglich drei Jahren. Das bedeutet, dass für Personen, die bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gegenvorschlags nach dem Aufwand besteuert wurden, noch während drei Jahren die Regelung nach Art. 27 StG in der Fassung vom 9. April 1998 gelten soll. Anschliessend kommt die verschärfte Regelung zur Anwendung.

Indem die Regierung dem Kantonsrat einen ausformulierten Gegenvorschlag in Form eines VIII. Nachtrags zum Steuergesetz unterbreitet, empfiehlt sie ihm implizit die Ablehnung des Initiativbegehrens (Art. 48 Abs. 1 RIG). Sie legt aus formellen Gründen Gegenvorschlag und Initiative zur Beschlussfassung vor.

3.3 Verfahren

Lehnt der Kantonsrat – wie von der Regierung beantragt – die Initiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» ab und unterbreitet dem Volk einen Gegenvorschlag, hat das Volk gleichzeitig über die Initiative und den Gegenvorschlag abzustimmen, es sei denn, das Initiativkomitee zieht die Initiative zurück. In diesem Fall verbleibt der Gegenvorschlag (VIII. Nachtrag zum Steuergesetz). Dieser untersteht nach Art. 5 und 58 RIG dem fakultativen Gesetzesreferendum.

4. Anträge

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren:

1. die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» gemäss Entwurf des Kantonsratsbeschlusses abzulehnen;
2. auf den VIII. Nachtrag zum Steuergesetz als Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» einzutreten.

Im Namen der Regierung
Der Präsident:
Willi Haag

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

**Kantonsratsbeschluss
über die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»**

Entwurf der Regierung vom 10. August 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. August 2010 Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 44 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²

als Beschluss:

1. Die Gesetzesinitiative «Schluss mit den Steuervorteilen für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»³ wird abgelehnt.
2. Dem Volk wird ein Gegenvorschlag in Form eines VIII. Nachtrags zum Steuergesetz unterbreitet.

² sGS 125.1.

³ ABI 2009, 2260 und ABI 2010, 395.

VIII. Nachtrag zum Steuergesetz

Entwurf der Regierung vom 10. August 2010

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 10. August 2010⁴ Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Steuergesetz vom 9. April 1998⁵ wird wie folgt geändert:

b) Bemessung und Berechnung

Art. 27. Die Steuer vom Einkommen wird nach dem weltweiten Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuersätzen berechnet.

Der massgebliche Aufwand entspricht wenigstens dem siebenfachen Betrag des Mietzinses oder des Eigenmietwertes beziehungsweise dem dreifachen Betrag des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung, wenigstens jedoch Fr. 600 000.–.

Die Steuer vom Vermögen wird nach einem Vermögen bemessen, das dem zwanzigfachen Aufwand nach Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung entspricht, und nach dem ordentlichen Vermögenssteuersatz berechnet.

Die Steuer nach dem Aufwand wird insgesamt wenigstens gleich hoch angesetzt wie die nach den ordentlichen Steuersätzen 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 verwerteten 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 von der Schweiz abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gänzliche oder teilweise Entlastung von ausländischen Steuern beansprucht.

Die Regierung erlässt die zur Erhebung der Steuer nach dem Aufwand erforderlichen Vorschriften. Sie kann eine von Abs. 1 **bis 4** dieser Bestimmung abweichende Steuerbemessung und Steuerberechnung vorsehen, wenn dies erforderlich ist, um dem in Art. 26 dieses Geset-

⁴ ABI 2010, ...

⁵ sGS 811.1.

zes erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat.

II.

Für Personen, die bei Vollzugsbeginn dieses Nachtrags nach dem Aufwand besteuert werden, wird noch während drei Jahren Art. 27 des Steuergesetzes vom 9. April 1998⁶ in der Fassung vor Erlass dieses Nachtrags angewendet.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2012 angewendet.

⁶ sGS 811.1.