

Antrag des Regierungsrates vom 18. Juli 2007

4422

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Schluss mit Steuer-
privilegien für ausländische Millionärinnen und
Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Juli 2007,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Unterzeichnenden, im Kanton Zürich Stimmberechtigten verlangen in einer Initiative in Form eines ausformulierten Entwurfs die folgende Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997:

«§ 13 Abs. 2 des Steuergesetzes wird gestrichen.»

Begründung:

Das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes erlaubt den Kantonen die Pauschalbesteuerung von vermögenden Ausländerinnen und Ausländern, die hier keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Den Pauschalbesteuerten wird in der Regel der fünffache Mietwert ihrer Wohnung oder ihres Hauses als steuerbares Einkommen angerechnet.

Etwa die Hälfte der Kantone macht von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gesamtschweizerisch werden zurzeit gut 3000 Personen pauschalbesteuert, vor allem in den Kantonen Waadt, Genf, Graubünden und Tessin. Keine Pauschalbesteuerung kennen die beiden Basel, die Kantone Solothurn, Aargau, Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen, Uri, Schwyz, Glarus.

§ 13 des Zürcher Steuergesetzes sieht die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung vor. Bis Ende der Neunziger Jahre spielte diese allerdings praktisch keine Rolle. Laut Steuerstatistik wurden 1997/1998 im Kanton sechs und 2001 13 Personen pauschalbesteuert, davon drei respektive zehn in der Stadt Zürich. In den letzten Jahren hat ihre Zahl rasch zugenommen: 2004 waren es – so der Regierungsrat in Beantwortung einer Interpellation – bereits 76, davon 43 in der Stadt Zürich.

Wer in den Genuss der Pauschalbesteuerung kommt, unterliegt dem Steuergeheimnis. In den Medien erwähnt worden sind namentlich Fälle wie der des 2004 in Zürich zugezogenen Victor Vekselberg, mit rund sechs Milliarden Dollar «Russlands zweitreichster Tycoon» (Weltwoche) und der deutsche Milchbaron Theo Müller («Alles Müller oder was?») in Erlenbach.

Im Gegensatz zum Regierungsrat sind die InitiantInnen der Ansicht, dass die Pauschalbesteuerung von reichen Ausländerinnen und Ausländern im Widerspruch zur verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht. Sie verletzt die Rechtsgleichheit, untergräbt die Steuermoral und begünstigt die Korruption. Alarmierend in dieser Hinsicht ist die aggressive Steuersparwerbung der Greater Zurich Area («Steuermodelle, wie Sie sie sonst selten auf der Welt finden»), an der Stadt und Kanton beteiligt sind. Zum kostenlosen Service von GZA gehört auch «gemeinsam mit Steuerfachleuten die Möglichkeiten von Steuereinsparungen zu evaluieren».

Noch spielt die Pauschalbesteuerung im Kanton Zürich – im Gegensatz etwa zu den Kantonen Waadt und Genf – eine finanziell vernachlässigbare Rolle. Mit der Streichung von § 13 Abs. 2 Steuergesetz, welcher die dauerhafte Pauschalbesteuerung von nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erlaubt, wird dem drohenden Steuer-Dumping von Anfang an ein Riegel geschoben.

**B. Beschluss des Kantonsrates
über die Behördeninitiative KR-Nr. 8/2006
des Gemeinderates Zürich betreffend Änderung
des Steuergesetzes**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Juli 2007,

beschliesst:

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 8/2006 des Gemeinderates Zürich vom 11. Januar 2006 wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Die Behördeninitiative des Gemeinderates Zürich hat folgenden Wortlaut:

Antrag:

§ 13 Abs. 2 des Steuergesetzes wird gestrichen.

Begründung:

Gemäss Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes können die Kantone die Pauschalbesteuerung von Ausländerinnen und Ausländern zulassen, die hier keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Den Pauschalbesteuerten wird in der Regel der fünffache Mietwert ihrer Wohnung oder ihres Hauses als steuerbares Einkommen angerechnet.

Etwa die Hälfte der Kantone macht von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gesamtschweizerisch werden zurzeit gut 3000 Personen pauschalbesteuert, vor allem in den Kantonen Waadt, Genf, Graubünden und Tessin. Keine Pauschalbesteuerung kennen z. B. die beiden Basel, die Kantone Solothurn, Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Uri, Schwyz und Glarus.

§ 13 des Zürcher Steuergesetzes sieht die Möglichkeit der Pauschalbesteuerung vor. Bis Ende der 90er-Jahre spielte diese praktisch keine Rolle. 1997/1998 wurden im Kanton Zürich 6, 2001 13 Personen pauschalbesteuert. Davon entfielen 3 respektive 10 auf die Stadt Zürich. Neuere Zahlen für den Kanton liegen keine vor. Brisant ist jedoch, dass im Jahr 2004 in der Stadt Zürich bereits 31 Personen eine Veranlagung auf Pauschalsteuerbasis in Anspruch nahmen, wovon 13 zurzeit rechtskräftig bewilligt sind.

Bekannt geworden sind namentlich Fälle wie der des 2004 in Zürich zugezogenen Victor Vekselberg, mit rund 6 Milliarden Dollar «Russlands zweitreichster Tycoon» (Weltwoche), der von Zürich aus über die Renova Management AG seine russischen Geschäfte leitet. Schlagzeilen machte auch der Umzug des deutschen Milchbarons Theo Müller («Alles Müller oder was?») nach Erlenbach. Der offenbar in Erlenbach pauschalbesteuerte Müller leitet von der Theo Müller Holding AG an der Seefeldstrasse aus sein deutsches Milch-Imperium.

Die Pauschalbesteuerung von reichen Ausländerinnen und Ausländern steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, verletzt die Rechtsgleichheit, untergräbt die Steuermoral und begünstigt die Korruption. Die laufende Administrativuntersuchung gegen den Chef des kantonalen Steueramtes wegen angeblicher Begünstigung von reichen Zuzüglern zeigt, dass sich hier eine Grauzone öffnet. Auch die aggressive Steuersparwerbung der Greater Zurich Area (GZA) («Steuermodelle, wie Sie sie sonst auf der Welt selten finden») – an der die Stadt beteiligt ist und in deren Verwaltungsrat Stadtrat Vollenwyder Einsitz hat – weckt ungute Gefühle. Zum kostenlosen Service von GZA gehört auch «gemeinsam mit Steuerfachleuten die Möglichkeiten von Steuereinsparungen zu evaluieren».

Mit der Streichung von § 13 Abs. 2 Steuergesetz, welcher die dauerhafte Pauschalbesteuerung von nicht erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern erlaubt, werden hier klare Verhältnisse geschaffen.

Weisung

I. Gemeinsame Stellungnahme zu Volksinitiative und Behördeninitiative

1. Volksinitiative

Am 20. Oktober 2006 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zur Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» eingereicht. Mit Verfügung vom 13. Dezember 2006 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zu Stande gekommen ist (ABl 2006, 1846).

Mit Beschluss vom 14. März 2007 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative rechtmässig ist.

Gegenstand der Volksinitiative bildet § 13 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1); darin wird die so genannte Besteuerung nach dem Aufwand geregelt (siehe Ziff. II). Mit der Volksinitiative, in Form eines ausformulierten Gesetzesvorschlags, wird die Streichung von § 13 Abs. 2 StG verlangt.

Die Volksinitiative ist als gültig zu beurteilen; sie wahrt die Einheit der Materie, verstösst nicht gegen übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar (Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, LS 101).

2. Behördeninitiative

Vor Einreichung der Volksinitiative hatte der Gemeinderat Zürich am 11. Januar 2006 die Behördeninitiative KR-Nr. 8/2006 eingereicht. Der Kantonsrat hat diese am 26. Juni 2006 vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Mit der Behördeninitiative wird ebenfalls die Streichung von § 13 Abs. 2 StG verlangt. Es rechtfertigt sich daher, die Stellungnahme zur Behördeninitiative mit jener zur Volksinitiative zu verbinden.

II. Besteuerung nach dem Aufwand

1. Gesetzliche Regeln

Die Besteuerung nach dem Aufwand wird häufig auch als Pauschalbesteuerung bezeichnet. Sie stellt – entgegen gängiger Vorwürfe – keine individuelle Steuervereinbarung dar, sondern ist eine gesetzlich geregelte Methode zur Bestimmung des steuerbaren Einkommens und Vermögens; bei dieser Methode werden steuerbares Einkommen und Vermögen nach dem Lebensaufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie berechnet.

Auf Bundesebene ist die Besteuerung nach dem Aufwand geregelt:

- für die kantonalen (und kommunalen) Steuern: in Art. 6 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14);
- für die direkte Bundessteuer: in Art. 14 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11).

Weiter kann auf die Verordnung des Bundesrates vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (SR 642.123) und das Kreisschreiben Nr. 9 der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 3. Dezember 1993 zur Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (www.estv.admin.ch) hingewiesen werden.

Im zürcherischen Steuergesetz sind die massgeblichen Bestimmungen zur Besteuerung nach dem Aufwand in § 13 enthalten; diese lehnen sich an Art. 6 StHG und Art. 14 DBG an und lauten wie folgt:

«¹ Natürliche 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 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 auf Grund 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 Abs. 1 und 2 erwähnten Steuerpflichtigen die Entlastung von den Steuern eines ausländischen Staates zu ermöglichen, mit dem die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat.»

Art. 14 DBG unterscheidet sich nur insoweit von § 13 StG, als er sich lediglich auf die Einkommenssteuer bezieht. Dies hängt damit zusammen, dass bei der direkten Bundessteuer nur eine Einkommenssteuer und keine zusätzliche Vermögenssteuer erhoben wird.

Weiter kann auf die Weisung des kantonalen Steueramtes über die Besteuerung nach dem Aufwand vom 28. Juli 1999 / 1. Juni 2005 hingewiesen werden (Zürcher Steuerbuch Nr. 11/701).

2. Gesetzliche Voraussetzungen, damit eine Besteuerung nach dem Aufwand verlangt werden kann (§ 13 Abs. 1 und 2 StG, Art. 14 Abs. 1 und 2 DBG, Art. 6 Abs. 1 und 2 StHG)

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand sind zwei Steuertatbestände zu unterscheiden:

Zunächst haben alle natürlichen Personen,

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

das Recht, bis zum Ende der laufenden Steuerperiode, d. h. der Steuerperiode, in der sie aus dem Ausland in die Schweiz zuziehen, eine Besteuerung nach dem Aufwand zu verlangen. Eine solche Regelung ist im Steuerharmonisierungsgesetz zwingend vorgesehen (Art. 6 Abs. 1 StHG). Eine entsprechende Bestimmung kennt denn, neben dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, auch das zürcherische Steuergesetz (§ 13 Abs. 1 StG, Art. 14 Abs. 1 DBG).

Wenn sodann die erwähnten Personen nicht Schweizer Bürger sind, kann nach dem Steuerharmonisierungsgesetz der kantonale Gesetzgeber das Recht, eine Besteuerung nach dem Aufwand zu verlangen, auch auf die dem Zuzug folgenden Steuerperioden ausdehnen (Art. 6 Abs. 2 StHG). Im zürcherischen Steuergesetz, wie auch in beinahe allen anderen kantonalen Steuergesetzen, wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (§ 13 Abs. 2 StG). Auch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer sieht eine solche Ausdehnung vor (Art. 14 Abs. 2 DBG).

Zusammenfassend kann aus der Sicht des Bundesrechts festgestellt werden: Natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in die Schweiz ziehen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, haben das Recht, eine Besteuerung nach dem Aufwand zu verlangen:

- in der Steuerperiode, in der sie zuziehen, unabhängig davon, ob sie Schweizer Bürger sind oder nicht: bei den kantonalen Steuern und der direkten Bundessteuer;
- in den folgenden Steuerperioden, wenn sie nicht Schweizer Bürger sind: bei den kantonalen Steuern, wenn das kantonale Steuergesetz – wie das zürcherische Steuergesetz – diese Möglichkeit vorsieht, und bei der direkten Bundessteuer.

3. Dem Aufwand entsprechendes Einkommen und Vermögen (§ 13 Abs. 3 Satz 1 StG, Art. 14 Abs. 3 Satz 1 DBG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 StHG)

Wenn die Voraussetzungen für eine Besteuerung nach dem Aufwand erfüllt sind, so wird «die Steuer ... nach dem Aufwand des Steuerpflichtigen und seiner Familie bemessen und nach den ordentlichen Steuertarifen berechnet» (§ 13 Abs. 3 Satz 1 StG, Art. 14 Abs. 3 Satz 1 DBG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 StHG). Dementsprechend ist bei der direkten Bundessteuer ein dem Aufwand entsprechendes Einkommen und bei den Staats- und Gemeindesteuern ein dem Aufwand entsprechendes Einkommen und Vermögen festzulegen. Auf die so ermittelten Steuerfaktoren sind die ordentlichen Steuertarife anzuwenden.

Bei der Festlegung des dem Aufwand entsprechenden Einkommens ist auf die gesamten, weltweiten Lebenshaltungskosten abzustellen, die in der Steuerperiode anfallen, wie Kosten für Verpflegung und Bekleidung, Kosten für Unterkunft, Bar- und Naturalleistungen für das Personal, Ausgaben für Bildung, Unterhaltung, Sport, Ausgaben für Reisen, Ferien, Kuraufenthalte, Kosten des Unterhalts und des Betriebs von Automobilen, Motorbooten, Jachten, Flugzeugen, Kosten der Haltung von aufwendigen Haustieren (Reitpferde usw.). Weiter sind die Lebenshaltungskosten für den Ehegatten und die Kinder zu berücksichtigen.

Als Mindestaufwand gilt das Fünffache des Mietzinses oder des Mietwertes des eigenen Hauses oder der eigenen Wohnung. Als Mietwert des eigenen Hauses oder der eigenen Wohnung ist der Betrag einzusetzen, den der Steuerpflichtige jährlich als Mietzins für ein gleichartiges Objekt an gleicher Wohnlage zu bezahlen hätte.

Bei der Festsetzung des dem Aufwand entsprechenden Vermögens ist in der Regel das dem Aufwand entsprechende Einkommen angemessen zu kapitalisieren.

4. Kontrollrechnung (§ 13 Abs. 3 Satz 2 StG, Art. 14 Abs. 3 Satz 2 DBG, Art. 6 Abs. 3 Satz 2 StHG)

Weiter ist nach dem Steuerharmonisierungsgesetz, dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und dem zürcherischen Steuergesetz eine so genannte Kontrollrechnung vorgesehen.

Für die Staats- und Gemeindesteuern muss die Steuer nach dem Aufwand mindestens gleich hoch angesetzt werden wie die nach den ordentlichen Tarifen berechneten Steuern vom gesamten Bruttobetrag: des in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögens und der Erträge daraus; der in der Schweiz gelegenen Fahrnis und der Erträge daraus; des in der Schweiz angelegten beweglichen Kapitalvermögens, mit Einschluss der grundpfändlich gesicherten Forderungen, und der Erträge daraus; der in der Schweiz verwerteten Urheberrechte, Patente und ähnlichen Rechte und der Erträge daraus; der Ruhegehälter, Renten und Pensionen aus schweizerischen Quellen; der Einkünfte, für die eine Entlastung gemäss einem Doppelbesteuerungsabkommen verlangt wird (§ 13 Abs. 3 Satz 2 StG).

Die Kontrollrechnung bei der direkten Bundessteuer weicht insoweit von jener im zürcherischen Steuergesetz ab, als sie sich ausschliesslich auf die Einkommenssteuer bezieht (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 DBG), da bei der direkten Bundessteuer keine Vermögenssteuer erhoben wird.

5. Inanspruchnahme von Doppelbesteuerungsabkommen bei einer Besteuerung nach dem Aufwand (§ 13 Abs. 4 StG, Art. 14 Abs. 4 DBG)

Die Vorteile der von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen können auch bei einer Besteuerung nach dem Aufwand in Anspruch genommen werden. Allerdings müssen sämtliche Vermögenswerte und deren Erträge, für die eine Entlastung nach einem Doppelbesteuerungsabkommen geltend gemacht wird, in der erwähnten Kontrollrechnung berücksichtigt werden (§ 13 Abs. 3 Satz 2 lit. f StG, Art. 14 Abs. 3 Satz 2 lit. f DBG, Art. 6 Abs. 3 Satz 2 lit. f StHG).

Gewisse Doppelbesteuerungsabkommen sehen jedoch vor, dass die Abkommensvorteile nur dann beansprucht werden können, wenn die steuerbaren Einkünfte aus dem jeweiligen anderen Vertragsstaat der üblichen Besteuerung unterliegen (so die Doppelbesteuerungsabkommen mit Belgien, Deutschland, Italien, Norwegen, Österreich und den USA). Damit auch in diesen Fällen bei einer Besteuerung nach dem Aufwand die Abkommensvorteile geltend gemacht werden können, räumt Art. 14 Abs. 4 DBG dem Bundesrat und, dieser Bestimmung folgend, § 13 Abs. 3 StG dem Regierungsrat das Recht ein, Vorschriften über eine so genannte modifizierte Aufwandbesteuerung zu erlassen.

Für die direkte Bundessteuer ist dabei auf die Verordnung des Bundesrates vom 15. März 1993 über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vom 15. März 1993 (SR 642.123) zu verweisen; diese Verordnung findet gemäss § 1 Abs. 2 der kantonalen Verordnung zum Steuergesetz vom 1. April 1998 (LS 631.11) auch auf die Besteuerung nach dem Aufwand bei den Staats- und Gemeindesteuern Anwendung.

Die so genannte modifizierte Aufwandbesteuerung bedeutet, dass für ausländische Einkünfte, bei denen nach den in Frage stehenden Doppelbesteuerungsabkommen die ausländischen Quellensteuern zurückerlangt werden, die Steuer zum Satz des gesamten Einkommens berechnet wird, das sich bei ordentlicher Besteuerung ergäbe; oder die ausländischen Einkünfte werden zum Höchstsatz des massgebenden Einkommenssteuertarifs besteuert.

III. Bedeutung der Besteuerung nach dem Aufwand

Gesamtschweizerisch werden zurzeit ungefähr 4150 Personen – mit einem Steueraufkommen von insgesamt rund 400 Mio. Franken (Kan-

tons-, Gemeinde- und direkte Bundessteuern) – nach dem Aufwand besteuert; davon entfallen gegen 90% auf die Kantone Graubünden, Waadt, Wallis und Genf. Gemäss einer neuesten Publikation wiesen im Jahre 2004, abgesehen von den Kantonen Glarus und Jura, sämtliche Kantone mindestens eine steuerpflichtige Person aus, die nach dem Aufwand besteuert wurde. Praktisch alle kantonalen Steuergesetze, einschliesslich des zürcherischen Steuergesetzes, sehen bei nicht erwerbstätigen ausländischen Steuerpflichtigen die Möglichkeit einer Besteuerung nach dem Aufwand auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden vor.

In der Begründung der Volksinitiative und der Behördeninitiative wird erwähnt, dass die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn, Aargau, Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen, Uri, Schwyz und Glarus in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden keine Besteuerung nach dem Aufwand kennen würden. Dies trifft nicht zu. Die Steuergesetze dieser Kantone sehen ebenfalls eine Besteuerung nach dem Aufwand vor. Rückfragen haben ergeben, dass es in der Mehrheit dieser Kantone auch nach dem Aufwand besteuerte Personen gibt.

Der Kanton Zürich kennt bei nicht erwerbstätigen ausländischen Steuerpflichtigen die Möglichkeit einer Besteuerung nach dem Aufwand in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden erst seit dem Inkrafttreten des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 am 1. Januar 1999. In der Steuerperiode 2004 wurden im Kanton Zürich 76 Steuerpflichtige nach dem Aufwand besteuert, die rund 10,6 Mio. Franken Steuern bezahlten (Bundes-, Staats- und Gemeindesteuern). In der Steuerperiode 2005 erhöhte sich die Zahl der nach dem Aufwand besteuerten Steuerpflichtigen auf 103, die rund 15,05 Mio. Franken Steuern bezahlten (Bundes-, Staats- und Gemeindesteuern).

IV. Besondere Steuerregime für Ausländerinnen und Ausländer auch in anderen Ländern

Bei einer Würdigung der schweizerischen Besteuerung nach dem Aufwand darf nicht übersehen werden, dass auch andere europäische Länder wie Grossbritannien, Belgien, Luxemburg und Liechtenstein besondere Steuerregime für ausländische Steuerpflichtige vorsehen. In diesem Zusammenhang kann auf den britischen Steuerstatus «resident but not domiciled» hingewiesen werden; dieser Status wird auch als «taxation on remittance basis» bezeichnet.

Personen gelten als «resident but not domiciled», wenn sie sich über einen längeren Zeitraum in Grossbritannien aufhalten, jedoch nicht die Absicht haben, sich dort auf Dauer niederzulassen. Solche

Personen haben ihr Einkommen, das sie aus einer Tätigkeit für einen Arbeitgeber in Grossbritannien oder für eine in Grossbritannien ausgeübte Tätigkeit erzielen, in Grossbritannien zu versteuern. Eine Erwerbstätigkeit in Grossbritannien steht demnach dem Steuerstatus «resident but not domiciled» nicht entgegen. Weiter sind auf Einkünften und Gewinnen aus dem Ausland nur dann Steuern zu entrichten, wenn diese nach Grossbritannien überwiesen oder dort bezogen werden (taxation on remittance basis).

Ein Vergleich mit der schweizerischen Besteuerung nach dem Aufwand zeigt, dass die Steuervorteile in Grossbritannien tendenziell weiter gehen. Personen mit dem Status «resident but not domiciled», die in Grossbritannien keiner Erwerbstätigkeit nachgehen und dort auch kein Einkommen aus britischer oder ausländischer Quelle beziehen, bezahlen in Grossbritannien keine Steuern. In der Schweiz wird in solchen Fällen eine Steuer nach dem Aufwand erhoben.

V. Ablehnung sowohl der Volksinitiative als auch der Behördeninitiative

Der Bundesrat hatte seinerzeit in der Botschaft zum Bundessteuer- und Steuerharmonisierungsgesetz von 1983 darauf hingewiesen, dass es in den Fällen, in denen eine Besteuerung nach dem Aufwand verlangt werden könne, erfahrungsgemäss oft erhebliche Mühe bereiten würde, Einkommen und Vermögen auf direktem Weg zu ermitteln. Die Aufwandbesteuerung könne daher die Veranlagung vereinfachen (BBl 1983 III 88).

Im Weiteren trifft es zu, dass die Besteuerung nach dem Aufwand für in der Schweiz nicht erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer vielfach eine vorteilhafte Lösung darstellt; sie können damit ihre Steuern auf internationaler Ebene günstig regeln.

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mag die Besteuerung nach dem Aufwand gewisse Bedenken wecken. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass dank der Möglichkeit dieser Besteuerungsform Personen hier Wohnsitz nehmen und Steuern entrichten, die ansonsten mehrheitlich nicht in den Kanton Zürich ziehen würden. Die von diesen Personen entrichteten Steuern kommen aber allen anderen Steuerpflichtigen zugute. Weiter ist zu berücksichtigen, dass diese Personen hier auch Dienstleistungen verschiedenster Art in Anspruch nehmen und Güter erwerben; auch dies wirkt sich positiv auf den Kanton Zürich aus.

Stünde die Besteuerung nach dem Aufwand im Kanton Zürich nicht zur Verfügung, würden die in Frage stehenden Personen in einem

anderen Kanton Wohnsitz nehmen, in dem diese Besteuerung möglich ist; oder sie kämen gar nicht erst in die Schweiz, sondern gingen in andere Länder mit besonderen Steuerregimen für Ausländerinnen und Ausländer. Mit der Aufgabe der Besteuerung nach dem Aufwand würde somit der Kanton Zürich, in der Regel zu Gunsten eines anderen Kantons oder Staates, einen Standortvorteil aufgeben.

Die vorliegende Volksinitiative sieht die Streichung von § 13 Abs. 2 StG vor. Gleiches verlangt die Behördeninitiative KR-Nr. 8/2006 des Gemeinderates Zürich. Wie dargelegt, wäre dies nach dem Steuerharmonisierungsgesetz zwar möglich und würde bedeuten, dass bei Personen, die aus dem Ausland zuziehen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, eine Besteuerung nach dem Aufwand für die Staats- und Gemeindesteuern nur noch in der Steuerperiode des Zuzugs zulässig wäre. Bei der direkten Bundessteuer wäre dagegen eine Besteuerung nach dem Aufwand weiterhin auch in den auf den Zuzug folgenden Steuerperioden möglich. Solche unterschiedlichen Lösungen für die Staats- und Gemeindesteuern sowie für die direkte Bundessteuer wären jedoch, im Hinblick auf die Steuerharmonisierung, kaum mehr verständlich.

Aus diesen Gründen sind Volksinitiative und Behördeninitiative abzulehnen.

VI. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat,

- die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre (Abschaffung der Pauschalsteuer)» abzulehnen und der Volksabstimmung zu unterstellen;
- die Behördeninitiative KR-Nr. 8/2006 abzulehnen.

Zürich, 18. Juli 2007

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Führer

Der Staatsschreiber:
Husi