



Postulat der SP-Fraktion

betreffend Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 1782.1 - 13002)

Interpellation der Alternativen Fraktion

betreffend Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zug
(Vorlage Nr. 1783.1 - 13003)

Bericht, Antrag und Antwort des Regierungsrates
vom 1. September 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 9. Februar 2009 reichte die SP-Fraktion folgendes **Postulat** ein (Vorlage Nr. 1782.1 - 13002):

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes mit der Streichung von § 14 (Besteuerung nach dem Aufwand) zu unterbreiten.

Zur Begründung führte die SP-Fraktion Folgendes aus:

«Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) und Art. 14 des Bundesgesetzes über die Direkte Bundessteuer (DBG) stipulieren, dass natürliche Personen, welche erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz nehmen und hier keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, das Recht haben, anstelle der Einkommens- und Vermögenssteuern eine Steuer nach dem Aufwand zu entrichten. Schweizerinnen und Schweizern steht dieses Privileg nur zu, wenn sie vor dem Zuzug in die Schweiz zehn Jahre im Ausland gelebt haben, und auch dann nur für ein Jahr.

Die Pauschalbesteuerung von reichen Ausländerinnen und Ausländern steht im Widerspruch zur verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zudem verletzt sie mit der Diskriminierung der Schweizer gegenüber den Ausländern die Rechtsgleichheit und untergräbt damit die Steuermoral. Und zu guter Letzt wird die Überprüfung der ursprünglichen Kriterien, welche für die Beantragung der Pauschalbesteuerung angeführt wurden, nicht routinemässig kontrolliert, was potenzielle Grauzonen ermöglicht.

Die Schweizer Bevölkerung ist – gerade auch im Angesicht der sich anbahnenden Rezession – immer weniger bereit, dieses Steuerprivileg für ausländische Superreiche zu akzeptieren, wie das Verdikt des Zürcher Souveräns vom vergangenen Sonntag auf eindrückliche Weise zeigt. Gemäss regierungsrätlicher Antwort auf eine entsprechende Interpellation von Martin B. Lehmann verzeichnete der Kanton Zug im Jahre 2007 78 pauschalbesteuerte Subjekte, welche ein Steueraufkommen von 4,6 Mio. Franken (Kantons- und Gemeindesteuern) generierten.

Mit der Abschaffung dieses Steuerprivilegs – sinnvollerweise natürlich im Verbund mit den anderen Kantonen – würde nicht nur mehr Steuergerechtigkeit erreicht, die Rechtsgleichheit wieder hergestellt und der zunehmenden Ablehnung in der Bevölkerung Rechnung getragen. Mit der ordentlichen Besteuerung von reichen Ausländerinnen und Ausländern würde auch Wind

aus dem Segel der EU genommen, welche immer prononcierter Anpassungen in unserem Steuerrecht fordert.

Zürich hat am vergangenen Wochenende einen Schritt in die Richtung von etwas mehr Steuergerechtigkeit getan. Zug würde dieser Schritt ebenfalls gut anstehen.»

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 26. Februar 2009 an den Regierungsrat zu Berichterstattung und Antragstellung.

Am 11. Februar 2009 reichte die Alternative Fraktion eine **Interpellation** ein zum Thema «Ab-schaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zug» (Vorlage Nr. 1783.1 - 13003). Die Interpellantin führt darin Folgendes aus:

«Unsere Steuererhebung basiert immer noch auf dem verfassungsrechtlichen Grundprinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Aus Sicht der Alternativen ist es deshalb inakzeptabel, dass wohlhabende ausländische Personen einzig durch ihre Wohnsitznahme bei uns von enormen Steuererleichterungen profitieren können. Wir finden es unsolidarisch, wenn der reiche Kanton Zug Pauschalbesteuerung offeriert, nur um ein Zubrot zu erhalten (Finanzdirektor P. Hegglin in der neuen Zuger Zeitung vom 11. Februar 2009). Es ist aus unserer Sicht unangebracht, anderen Kantonen und Ländern die Steuerzahler wegzulocken mit Dumpingangeboten, die hier arbeitende Steuerzahlerinnen und Steuerzahler benachteiligt. Es sollte im Gegenteil darum gehen, nach Möglichkeit faire Bedingungen und solidarische Haltungen zu entwickeln. Dies haben auch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Zürich in der Abstimmung vom 8. Februar 2009 zum Ausdruck gebracht. Die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für ausländische Millionärinnen und Millionäre» der Alternativen Liste wurde bei einer hohen Stimmbeteiligung von 50,4% mit 52,9% Ja angenommen.

Dieses Resultat setzt ein klares Signal, das auch von anderen Kantonen aufgenommen werden sollte und teils schon aufgenommen worden ist. Ausgerechnet der Wirtschaftskanton Zürich ist nun der erste, der in dieser Sparte den Steuerwettbewerb nicht mehr weiter treibt. In verschiedenen Kantonen sind Vorstösse zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung eingereicht worden, auch von bürgerlicher Seite. «Es ist nicht einzusehen, wieso ein Ausländer, der in die Schweiz kommt und nur vom Kapitaleinkommen lebt, steuerlich anders behandelt werden soll als ein Schweizer, der in der Schweiz arbeitet und ein gleiches Einkommen hat,» schreibt die Luzerner CVP-Motionärin Andrea Gmür-Schönenberger. Das zeigt immerhin, dass auch in bürgerlichen Kreisen die Sensibilisierung zu diesem Thema grösser geworden ist.»

Die Interpellantin stellt in diesem Zusammenhang dem Regierungsrat fünf Fragen.

Der Kantonsrat überwies die Interpellation am 26. Februar 2009 an den Regierungsrat zur schriftlichen Beantwortung.

Beide Vorstösse zielen auf die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand ab, weshalb der Regierungsrat sie zusammen beantwortet.

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Bericht zum Postulat der SP-Fraktion und die Antwort auf die Interpellation der Alternativen Fraktion, die wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	3
2.	Postulat der SP-Fraktion betreffend Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) im Kanton Zug	4
2.1.	Einleitendes	4
2.2.	Funktionsweise der Aufwandbesteuerung	5
2.3.	Rechtliche Grundlagen der Aufwandbesteuerung	5
2.4.	Aktuelle Diskussionen und Entwicklungen	6
2.5.	Standpunkt des Regierungsrates	7
3.	Beantwortung der Fragen der Interpellation der Alternativen Fraktion betreffend Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zug	9
4.	Anträge	12

1. In Kürze

Der Regierungsrat ist dem Grundsatz nach für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung als Hilfsmethode zur effizienten Veranlagung, jedoch für eine Überprüfung und allenfalls Anpassung der Voraussetzungen sowie gegebenenfalls für die Einführung sachgerechter Mindestlimiten beim Steuerbetrag oder der Steuerbemessungsgrundlage. Obwohl die Aufwandbesteuerung für den Kanton Zug im Gegensatz zu anderen eher peripher gelegenen Kantonen keine wesentliche Rolle für die Standortpolitik spielt, soll Zug – auch aus Gründen der interkantonalen Solidarität – die Bestrebungen zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung nicht unterstützen. Der Regierungsrat beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Gemäss den beiden Vorstössen steht die Aufwandbesteuerung im Widerspruch zur verfassungsrechtlich gebotenen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und verletzt die Rechtsgleichheit. Mit ihrer Abschaffung würde mehr Steuergerechtigkeit erreicht, die Rechtsgleichheit wieder hergestellt und der zunehmenden Ablehnung in der Bevölkerung Rechnung getragen.

Schweizweite Diskussion

Die Aufwandbesteuerung ist nicht das erste Mal Gegenstand eines politischen Vorstosses. So sprach sich der Regierungsrat bereits am 27. Februar 2007 in seiner Antwort auf die Interpellation von Martin B. Lehmann betreffend Pauschalbesteuerung im Kanton Zug (Vorlage 1504.2 - 12323) für deren Beibehaltung aus. Die Abstimmung vom 8. Februar 2009 im Kanton Zürich über die Abschaffung der Aufwandbesteuerung hat die Diskussion über diese Besteuerungsordnung jedoch schweizweit neu lanciert und beschäftigte weite Kreise der Bevölkerung. In der Folge wurden auf nationaler und auf kantonaler Ebene diverse Vorstösse eingereicht, die auf eine Abschaffung der Aufwandbesteuerung abzielen.

Abklärungsauftrag der Finanzdirektorenkonferenz

An der Jahresversammlung der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Finanzdirektorenkonferenz, FDK) vom 28./29. Mai 2009 votierte niemand a priori für die Abschaffung der Aufwandbesteuerung. Gleichzeitig beauftragte die FDK die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, in

der zweiten Hälfte des Jahres 2009 Vorschläge zur verbesserten Anwendung der Aufwandbesteuerung, zur allfälligen Änderung der Voraussetzungen für die Besteuerung nach Aufwand und für Übergangsbestimmungen zu unterbreiten. Dabei seien die fiskal- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen sowie die Auswirkungen auf Besonderheiten von Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen.

Beibehaltung der Aufwandbesteuerung – Koordiniertes Vorgehen

Der Regierungsrat ist dem Grundsatz nach weiterhin für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung. Er erachtet es als unklug, sie unkoordiniert und ohne Rücksicht auf die gesamtschweizerische Entwicklung abzuschaffen. Er ist aber auch davon überzeugt, dass die Voraussetzungen für die Besteuerung nach Aufwand überprüft werden müssen, um dem verbreiteten Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber der Aufwandbesteuerung Rechnung zu tragen. Dazu sollen aber vorerst die Vorschläge der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden abgewartet werden, die sie bis zum Herbst 2009 zuhanden der Finanzdirektorenkonferenz erarbeiten muss. Der Regierungsrat ist zuversichtlich und wird sich dafür einsetzen, dass den Bedenken betreffend Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Rechtsgleichheit im Rahmen der aktuellen Überprüfung der Voraussetzungen und Mindestbeträge Rechnung getragen wird.

2. Postulat der SP-Fraktion betreffend Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand (Pauschalbesteuerung) im Kanton Zug

Das Postulat lädt den Regierungsrat ein, dem Kantonsrat eine Änderung des Steuergesetzes mit der Streichung von § 14 (Besteuerung nach dem Aufwand) zu unterbreiten.

2.1. Einleitendes

Das Schweizerische Steuerrecht bietet unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, dass eine steuerpflichtige Person anstelle der ordentlichen Einkommens- und Vermögensbesteuerung die so genannte Besteuerung nach dem Aufwand wählen kann. Diese Art der Besteuerung wird in der Umgangssprache auch als Pauschalbesteuerung bezeichnet. Sie ist nicht das erste Mal Gegenstand eines politischen Vorstosses. Wir erinnern an unsere ausführliche Beantwortung der Interpellation von Martin B. Lehmann betreffend Pauschalbesteuerung im Kanton Zug (Vorlage 1504.2 - 12323) vom 27. Februar 2007. Die damaligen Ausführungen sind im Kern nach wie vor gültig.

Die Abstimmung vom 8. Februar 2009 im Kanton Zürich über die Abschaffung der Aufwandbesteuerung hat die Diskussion über diese Besteuerungsordnung schweizweit neu lanciert und beschäftigt weite Kreise der Bevölkerung. In der Folge wurden auf nationaler und auf kantonaler Ebene diverse Vorstösse eingereicht, die auf eine Abschaffung der Aufwandbesteuerung abzielen; im Kanton Zug sind es zwei.

Der Regierungsrat hat bereits in seiner Antwort vom 27. Februar 2007 auf die Interpellation Lehmann festgehalten, dass er sich bewusst ist, dass die Besteuerung von ausländischen Personen nach dem Lebensaufwand nicht unumstritten ist. Er beobachtet denn auch die aktuellen Diskussionen und Entwicklungen zu dieser Thematik intensiv. Sie werden nachfolgend unter Ziffer 2.4 dargestellt, nachdem die Funktionsweise der Aufwandbesteuerung (Ziffer 2.2) und deren rechtliche Grundlagen (Ziffer 2.3) kurz in Erinnerung gerufen werden.

2.2. Funktionsweise der Aufwandbesteuerung

Die Besteuerung nach dem Aufwand stellt eine besondere, gesetzlich geregelte Hilfsmethode zur Bestimmung des steuerbaren Einkommens und Vermögens dar. Bei der ordentlichen Besteuerung werden diese ermittelt, indem alle Einkünfte und Vermögenswerte erfasst und dann die möglichen Abzüge vorgenommen werden; der Saldo ist das steuerbare Einkommen bzw. das steuerbare Vermögen. Bei der Besteuerung nach dem Aufwand werden das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen dagegen nach dem Lebensaufwand der steuerpflichtigen Person und ihrer Familie berechnet. Das so bemessene Einkommen und Vermögen wird nach dem ordentlichen gesetzlichen Steuertarif besteuert, der auch für die anderen Steuerpflichtigen gilt. Der wesentliche Unterschied zur ordentlichen Besteuerung liegt also darin, wie das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen bestimmt werden. Als Mindestaufwand gilt dabei das Fünffache des bezahlten Mietzinses oder des Marktmietwertes bei Wohneigentum. Nach der Bestimmung des Lebensaufwandes ist noch die so genannte Kontrollrechnung gemäss § 14 Abs. 3 StG durchzuführen, die zu einem höheren (nicht aber tieferen) massgebenden Einkommen führen kann. Das steuerbare Vermögen entspricht in der Regel mindestens dem mit 5 Prozent kapitalisierten Lebensaufwand, d.h. dem 20-fachen Betrag des steuerbaren Einkommens. Um die Anerkennung als aufwandbesteuerte Person zu erreichen, muss aus den Berechnungen mindestens 420'000 Franken steuerbares Einkommen und 8.4 Mio. Franken steuerbares Vermögen resultieren, was einem jährlichen Steuerbetrag von 120'000 Franken an Kantons-, Gemeinde- und direkten Bundessteuern entspricht.

Mit diesen Bemessungsregeln wird der Steuerverwaltung und der steuerpflichtigen Person die Möglichkeit gegeben, auf vereinfachte Art und Weise die Bemessungsgrundlage in denjenigen Fällen festzusetzen, in denen die Erhebung und namentlich auch die internationale Abgrenzung mit grossen Schwierigkeiten verbunden wäre. Es darf nicht übersehen werden, dass auch bei einer ordentlichen Besteuerung nicht das weltweite Einkommen und auch nicht das weltweite Vermögen im Kanton Zug versteuert werden müssen. So unterliegen ausländische Einkommen in aller Regel der Besteuerung in dem Land, in dem sie erzielt werden. Das Gleiche gilt für bestimmte im Ausland liegende Vermögenswerte wie Liegenschaften. Im ordentlichen Bemessungsverfahren braucht es dazu eine internationale Steuerauscheidung. Hinzu kommt, dass es schwierig ist, ausländische Einkünfte und das Vermögen gesichert zu erfassen und einigermaßen gleichwertig zu bewerten.

Der Kanton Zug verfolgt bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens und Vermögens die Praxis, dass diese Faktoren eine Korrelation zu den effektiven Vermögensverhältnissen der aufwandbesteuerten Personen haben. Damit wird erreicht, dass die im Kanton Zug nach dem Aufwand besteuerten Personen im Vergleich untereinander plausible steuerbare Faktoren aufweisen.

2.3. Rechtliche Grundlagen der Aufwandbesteuerung

Für die Bundessteuer ist diese Besteuerungsart in Art. 14 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) geregelt. In allen Kantonen ist die Aufwandbesteuerung für die direkte Bundessteuer also zwingend vorgeschrieben; auch im Kanton Zürich wird sie trotz des Volksentscheides vom 8. Februar 2009 bei der direkten Bundessteuer weiterhin möglich sein.

Für die Kantons- und Gemeindesteuern regeln § 14 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) und § 4 der Verordnung zum Steuergesetz vom 30. Januar 2001 (BGS 632.11) die Voraussetzungen und die Bemessung der Besteuerung nach dem Aufwand. § 14

Abs. 1 StG setzt die zwingende Bestimmung von Art. 6 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) um: Beim erstmaligen Zuzug aus dem Ausland oder bei einem Zuzug nach mindestens 10-jähriger Landesabwesenheit besteht für die Aufwandbesteuerung bis zum Ende der laufenden Steuerperiode ein Rechtsanspruch, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Eine Aufwandbesteuerung bei den Kantons- und Gemeindesteuern muss also in allen Kantonen im Zuzugsjahr zwingend möglich sein; also auch in Kantonen, die die Aufwandbesteuerung ansonsten nicht kennen oder abgeschafft haben.

§ 14 Abs. 2 StG setzt den fakultativen Art. 6 Abs. 2 StHG um, der die Aufwandbesteuerung von Personen ohne schweizerisches Bürgerrecht über das Ende der laufenden Steuerperiode hinaus ermöglicht. Nur in diesem Bereich haben die Kantone eine eigene echte Gesetzgebungskompetenz.

2.4. Aktuelle Diskussionen und Entwicklungen

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (Finanzdirektorenkonferenz, FDK) hat sich schon verschiedentlich mit der Aufwandbesteuerung befasst. So führte sie Anfang 2007 bei den Kantonen eine Erhebung über die Aufwandbesteuerung durch, diskutierte gestützt darauf in der Plenarversammlung vom 31. Mai 2007 das Vorschreiben von Standards und empfahl am 28. September 2007 den Kantonen, im Sinne der vertikalen Steuerharmonisierung die Regelungen zur Aufwandbesteuerung nach DBG analog auch für die Kantons- und Gemeindesteuern heranzuziehen.

Anlässlich ihrer Jahresversammlung vom 28./29. Mai 2009 befasste sich die Finanzdirektorenkonferenz erneut intensiv mit der Besteuerung nach dem Aufwand und sprach sich für die Beibehaltung dieses Instruments der kantonalen Steuerpolitik aus: Die Aufwandbesteuerung verfüge über eine langjährige gesetzliche Grundlage im DBG und im StHG. Sie sei ein volks- und regionalwirtschaftlich nützlich Instrument der Steuerpolitik und Ausdruck der kantonalen Steuerhoheit. Eine übermässige Einschränkung der Aufwandbesteuerung oder gar deren Abschaffung würde die Steuereinnahmen nicht erhöhen, sondern senken. Sie könne insbesondere in strukturschwachen Regionen und Gemeinden schwerwiegende Auswirkungen auf die Steuererträge und die Wirtschaft haben. Die Schweiz würde an Attraktivität verlieren.

Dazu hebt die FDK Folgendes hervor:

- Die Aufwandbesteuerung stimmt mit dem internationalen Recht zur Vermeidung der Doppelbesteuerung überein.
- Einkünfte von Aufwandbesteuerten, die im Ausland erzielt werden, müssen in der Regel auch dort versteuert werden (z.B. Start- und Preisgelder für Sportlerinnen und Sportler, Honorare und Anerkennungspreise für Kunstschafter, ausländische Quellensteuern auf Dividenden- und Zinszahlungen etc.).
- Aufwandbesteuerte sind ein erheblicher Wirtschaftsfaktor: Sie lösen hohe Investitionen aus, tätigen in der Regel hohe Konsumausgaben, sichern Arbeitsplätze. Dadurch werden indirekt und direkt weitere Einnahmen generiert (z.B. MwSt, Grundstückgewinnsteuern).
- Die Besteuerung nach dem Aufwand ist ein Instrument zur Förderung des Steuerstandortes Schweiz. Auch das Ausland kennt ähnliche und z.T. weitergehende Regelungen (z.B. Österreich, Grossbritannien, Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern, Liechtenstein, Monaco, Andorra).
- Mit der Aufwandbesteuerung können Steuersubjekte und –objekte erfasst werden, die ansonsten in der Schweiz steuerlich nicht erfasst würden.

Gleichzeitig sieht die FDK aber einen Handlungsbedarf. Sie beauftragte deshalb im Mai 2009 die Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (KHSt), in der zweiten Hälfte des Jahres 2009 Vorschläge zur verbesserten Anwendung der Aufwandbesteuerung, zur allfälligen Änderung der Voraussetzungen für die Besteuerung nach Aufwand und für Übergangsbestimmungen zu unterbreiten. Dabei ist fiskal- und volkswirtschaftlichen Auswirkungen sowie den Auswirkungen auf Besonderheiten von Kantonen und Gemeinden Rechnung zu tragen.

Bei der KHSt handelt es sich um eine vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Kommission. Sie hat das Ziel, die verfassungsrechtlich vorgesehene Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen bei der Harmonisierung der Steuergesetzgebung sicherzustellen. Die Kommission steht unter der Leitung des Urner Regierungsrates Markus Stadler und setzt sich aus Vertretern der FDK, der Eidgenössischen Steuerverwaltung, kantonaler Steuerverwaltungen, der Eidgenössischen Finanzverwaltung und der Steuerrechtswissenschaft zusammen.

2.5. Standpunkt des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, das Postulat betreffend die Streichung von § 14 des Steuergesetzes nicht erheblich zu erklären. Wie unter Ziffer 2.3 dargelegt, könnte nur § 14 Abs. 2 StG aufgehoben werden, nämlich die Aufwandbesteuerung von Personen ohne schweizerisches Bürgerrecht über das Ende der laufenden Steuerperiode hinaus. Selbst wenn der Kanton Zug – wie gewünscht – den ganzen § 14 StG aufheben würde, wäre die Aufwandbesteuerung in der ersten Steuerperiode aufgrund des StHG trotzdem weiterhin möglich und die Steuerpflichtigen hätten für die Direkten Bundessteuern weiterhin einen Anspruch auf diese Veranlagungsmethode.

Aber auch § 14 Abs. 2 StG soll im Grundsatz beibehalten werden. Einerseits wäre es nach Ansicht des Regierungsrates unklug, die bestehende Möglichkeit der Aufwandbesteuerung auf Kantonsebene unkoordiniert und ohne Rücksicht auf die gesamtschweizerische Entwicklung abzuschaffen. Zug verlöre an Attraktivität gegenüber anderen Kantonen und anderen attraktiven Wohnorten im Ausland. Eine Abschaffung der Aufwandbesteuerung im als wirtschaftsfreundlicher Standort bekannten Kanton Zug hätte auch eine nicht zu unterschätzende negative nationale und internationale Signalwirkung. Letztlich würde ein Flickenteppich mit vielen kantonal unterschiedlichen Regelungen bei der Aufwandbesteuerung dem gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz schaden. Die Aufwandbesteuerung ist, obwohl nicht prioritär für unsere Standortpolitik, doch eine bewährte Hilfsmethode zur effizienten Veranlagung von komplexen Einkommens- und Vermögensverhältnissen. In anderen, eher peripher gelegenen Kantonen, Tälern und Gemeinden gehört sie zu den wichtigsten Instrumenten der Wirtschaftspolitik. Mit der Forderung nach Abschaffung dieses Instrumentes, würde der Kanton Zug unnötigerweise, Regionen mit weniger guten Rahmenbedingungen zusätzlich beeinträchtigen, was der freundeidgenössischen Solidarität abträglich wäre.

Die Möglichkeit, nach dem Lebensaufwand besteuert zu werden, ist für eine nicht unerhebliche Anzahl von wohlhabenden Ausländerinnen und Ausländern Grund genug, ihren Wohnsitz in die Schweiz zu verlegen. Davon profitieren auch das lokale Gewerbe, Detailhandel, Tourismus und verschiedenste Dienstleistungsunternehmen. Es verwundert deshalb nicht, dass auch das Ausland ähnliche und z.T. weitergehende Regelungen kennt (z.B. Österreich, Grossbritannien, Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern, Liechtenstein, Monaco, Andorra). Abschaffungstendenzen sind in diesen Ländern nicht erkennbar.

Was würde passieren, wenn die Aufwandbesteuerung in der ganzen Schweiz abgeschafft würde? Ein Grossteil der rund 5'000 Aufwandbesteuerten in der Schweiz (im Kanton Zug zurzeit 92

Personen; Stand 2008) erhalte bei einem Umzug in ein anderes Land wohl einen vergleichbaren Status, beispielsweise in Grossbritannien den Steuerstatus «resident but not domiciled». Bei diesem Status müssen in England (und dort vor allem in London) wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer nur jene Geldflüsse als Einkommen versteuern, die effektiv nach England fliessen. Unberücksichtigt und damit unbesteuert bleiben somit unter anderem alle Einkünfte, die auf Bankkonti und andere Vermögenswerte ausserhalb Englands übertragen werden. Auch verbietet der Status «resident but not domiciled» eine Erwerbstätigkeit in England nicht – ganz im Gegensatz zur schweizerischen Regelung, die zwingend verlangt, dass in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Auch der jährliche Mindeststeuerbetrag ist in Grossbritannien mit 30'000 britischen Pfund, was ungefähr 50'000 Franken entspricht, wesentlich tiefer als in Zug bzw. in der Schweiz.

Wie würde sich konkret die Steuersituation einer bisher im Kanton Zug wohnhaften, nach dem Aufwand besteuerten wohlhabenden ausländischen Person verändern, wenn sie von Zug nach London umziehen würde? Gehen wir dabei von der Erfahrung aus, dass Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, typischerweise international orientiert sind und sich durch das Jahr an verschiedenen Orten aufhalten. Nehmen wir weiter an, dass es der aus Zug wegziehenden ehemaligen aufwandbesteuerten Person am Zugersee so gut gefallen hat, dass sie sich hier weiterhin jedes Jahr knapp drei Monate in einer luxuriösen gemieteten Villa aufhält, in London aber den Steuerstatus «resident but not domiciled» hat. Der wohlhabenden Ausländerin und dem wohlhabenden Ausländer wird es im Kanton Zug auch nach einer allfälligen Abschaffung der Aufwandbesteuerung sehr gut gefallen, denn sie bzw. er wird hier neu überhaupt keine Steuern mehr bezahlen müssen, denn ohne Erwerbstätigkeit und Wohneigentum begründet erst eine Aufenthaltsdauer von 90 Tagen eine Steuerpflicht in der Schweiz. Als Aufwandbesteuerte mit Wohnsitz (nicht bloss Aufenthalt) und Lebensmittelpunkt in Zug muss die gleiche Person dagegen mindestens 420'000 Franken steuerbares Einkommen und 8.4 Mio. Franken steuerbares Vermögen versteuern, was einem jährlichen Steuerbetrag von 120'000 Franken an Kantons-, Gemeinde- und direkten Bundessteuern entspricht.

Der Regierungsrat ist aber auch überzeugt, dass die Voraussetzungen für die Besteuerung nach Aufwand überprüft werden müssen, um dem verbreiteten Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber der Aufwandbesteuerung Rechnung zu tragen. Dazu sollen aber vorerst die Vorschläge der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden abgewartet werden, die sie bis zum Herbst 2009 zuhanden der Finanzdirektorenkonferenz erarbeiten muss. Auch die Entwicklung auf Bundesebene sollte im Auge behalten werden, ist doch noch eine Standesinitiative des Kantons St. Gallen vom April 2008 hängig.

Je nach Entwicklung können die entsprechenden Anpassungen bei der Aufwandbesteuerung durch eine Änderung des Steuergesetzes oder der Verordnung zum Steuergesetz umgesetzt werden.

Zusammenfassend ist der Regierungsrat dem Grundsatz nach für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung, jedoch für eine Überprüfung und allenfalls Anpassung der Voraussetzungen sowie gegebenenfalls für die Einführung sachgerechter Mindestlimiten beim Steuerbetrag oder bei der Steuerbemessungsgrundlage.

3. Beantwortung der Fragen der Interpellation der Alternativen Fraktion betreffend Abschaffung der Pauschalsteuer im Kanton Zug

1. Wie viele Personen profitieren im Kanton Zug aktuell von der Pauschalbesteuerung, und wie hoch sind die Pauschalsteuereinnahmen?

Der Regierungsrat veröffentlicht seit mehreren Jahren in seinem Rechenschaftsbericht sowohl die Anzahl der nach Aufwand besteuerten Personen als auch die entsprechenden Steuereinnahmen.

Dem aktuellen Rechenschaftsbericht für das Jahr 2008 kann entnommen werden, dass per 31. Dezember 2008 92 Steuersubjekte nach dem Aufwand besteuert wurden. Als Steuersubjekt gilt eine alleinstehende Person oder ein gemeinsam veranlagtes Ehepaar, allenfalls zusammen mit minderjährigen Kindern. Die Aufwandbesteuerten entrichteten im Jahr 2008 insgesamt 6,5 Mio. Franken Kantons- und Gemeindesteuern und 3,6 Mio. Franken direkte Bundessteuern. Seit Ende letzten Jahres sind einige Aufwandbesteuerte aus dem Kanton Zug weggezogen bzw. in unseren Kanton zugezogen, wobei sich gegenüber den Vorjahren keine wesentlichen Änderungen ergeben.

2. Wie hat sich im Kanton Zug die Pauschalbesteuerung entwickelt und welches ist die Motivation, diese Steuerprivilegierung anzubieten?

Zu den ersten gesetzlichen Bestimmungen über die Besteuerung nach dem Aufwand gehört das interkantonale Konkordat über den Ausschluss von Steuerabkommen vom 10. Dezember 1948. Dieses Konkordat sollte in erster Linie dem immer stärker gewordenen Konkurrenzkampf unter den Kantonen und Gemeinden um die Gewinnung zahlungskräftiger Steuerpflichtiger ein Ende setzen. Mit ihrem Beitritt zum Konkordat verpflichteten sich die Kantone, keine Steuerabkommen mit Steuerzahlenden mehr abzuschliessen und von einer allfälligen durch Gesetz oder Verordnung eingeräumten Kompetenz zum Abschluss solcher Abkommen fortan keinen Gebrauch mehr zu machen. Diesem Konkordat traten alle Kantone bei, der Kanton Zug am 14. Juli 1949 (GS 17, 535). Das Konkordat erlaubte den Kantonen aber unter anderem, für natürliche Personen, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Landesabwesenheit in der Schweiz Wohnsitz oder Aufenthalt begründen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben, gesetzlich geregelte besondere Besteuerungsregeln anzuwenden. Die Kantone führten gestützt darauf im Anschluss an den Beitritt zum Konkordat in ihren Gesetzgebungen Bestimmungen über die Aufwandbesteuerung ein. Auch der Bund besass eine entsprechende Regelung für die direkte Bundessteuer. Es bestanden aber beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen, insbesondere in Bezug auf Bemessung, maximale Dauer usw. Dieser gesetzlichen Vielfalt wurde mit den beiden Bundesgesetzen vom 14. Dezember 1990, dem DBG einerseits und dem StHG andererseits, Abhilfe geschaffen (vgl. dazu oben unter Ziffer 2.3 Rechtliche Grundlagen der Aufwandbesteuerung).

Die Aufwandbesteuerung kann also auf eine lange Tradition zurückblicken, sie hat sich seit Jahrzehnten bewährt und wurde durch die Bundesgesetzgebung 1990 für die ganze Schweiz harmonisiert.

Die nachstehende Tabelle zeigt, wie sich die Anzahl der Steuersubjekte, deren gesamtes Steueraufkommen in Millionen Franken und der durchschnittliche Steuerbetrag in Franken pro Steuersubjekt in den Jahren 2002 bis 2008 im Kanton Zug entwickelt haben.

Jahr	Anzahl Subjekte	Kantons- und Gemeindesteuern	Direkte Bundessteuern	Total Steuer-aufkommen	Durchschnitt pro Subjekt ²⁾
2002	40	2.5	1.2	3.7	92'500
2003	45	2.8	1.5	4.3	95'500
2004	51	3.3	1.7	5	98'000
2005	61	8.8	4.4	13.2 ¹⁾	216'400 ¹⁾
2006	78	4.6	2.5	7.1	91'000
2007	87	6.2	3.5	9.7	111'500
2008	92	6.5	3.6	10.1	109'800

- 1) Darin enthalten sind ausserordentliche Steuererträge von Aufwandbesteuerten. Zu solchen ausserordentlichen Erträgen kann es vor allem dann kommen, wenn Aufwandbesteuerte Dividenden aus ausländischen Staaten beziehen und dafür ein Doppelbesteuerungsabkommen in Anspruch nehmen, welches die ordentliche Versteuerung der Dividenden in der Schweiz voraussetzt. Auch wenn die gleichen Aufwandbesteuerten anschliessend weiter im Kanton Zug wohnen, können wegen tieferer Dividendenbezüge bei sonst unveränderten Lebensumständen in den Folgejahren wieder tiefere Steuerbeträge resultieren.
- 2) Grundlage bilden die jeweils Ende des Kalenderjahres bekannten, zumeist provisorischen Zahlen. Die definitiven «normalisierten» Zahlen dürften etwa 20'000 Franken höher liegen, weil bei den definitiven Veranlagungen oft höhere als die ursprünglich bekannten Einkünfte (z.B. Dividendenzahlungen) in Rechnung gestellt werden können und weil bei den Neuzuziehenden im Zuzugsjahr noch keine volle Jahressteuer erhoben werden kann.

Die Kantonale Steuerverwaltung hat die Mindeststeuerfaktoren für Neuzuziehende in den letzten Jahren aufgrund des lokalen Preisniveaus und des allgemeinen Lebensstandards vermögiger Personen kontinuierlich nachgeführt: Bis 2006 betrug die Mindeststeuerfaktoren 200'000 Franken steuerbares Einkommen und 4 Millionen Franken steuerbares Vermögen. Per 1. Januar 2007 wurde diese Limiten auf mindestens 300'000 Franken steuerbares Einkommen und mindestens 6 Millionen Franken steuerbares Vermögen erhöht, per 1. Januar 2009 – noch vor der Abstimmung im Kanton Zürich – auf mindestens 420'000 Franken steuerbares Einkommen und mindestens 8.4 Millionen Franken steuerbares Vermögen. Die faktische Verdoppelung der Mindestbeträge für Neuzuziehende innerhalb von nur gerade vier Jahren belegt, dass der Kanton Zug die Aufwandbesteuerung zurückhaltend und massvoll anwendet. Es ist dem Kanton nie darum gegangen, Wachstum um jeden Preis zu generieren. Auch für die Zukunft ist eine regelmässige Überprüfung und allenfalls Anpassung der Mindestbeträge geplant.

3. Wie beurteilt der Regierungsrat den Aspekt der Steuergerechtigkeit im Instrument der Pauschalbesteuerung?

Soweit die Frage auf die Verfassungsmässigkeit, also auf die Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Bundes- und Kantonsverfassung abzielt, ist festzuhalten, dass die speziellen Regeln der Aufwandbesteuerung ausdrücklich in zwei Bundesgesetzen geregelt sind, also vom Eidgenössischen Parlament nach eingehender Abwägung aller Argumente für und gegen ein

Abweichen von den sonst üblichen Besteuerungsregeln so beschlossen wurden. Eine juristische Überprüfung von Bundesgesetzen und von auf diesen beruhenden kantonalen Gesetzen auf deren Verfassungsmässigkeit ist bekanntlich nicht möglich.

Der Regierungsrat hat schon verschiedentlich festgehalten, dass die Aufwandbesteuerung unter dem Aspekt der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Rechtsgleichheit nicht ganz unproblematisch ist. Er ist daher zuversichtlich und wird sich dafür einsetzen, dass diesen Bedenken im Rahmen der aktuellen Überprüfung der Voraussetzungen und Mindestbeträge Rechnung getragen wird. Der Regierungsrat ist aber auch der Überzeugung, dass die überdurchschnittlichen und teils sehr erheblichen Steuereinnahmen von Aufwandbesteuerten sachgerecht und sinnvoll verwendet werden können, um gerade jene Bevölkerungsgruppen zusätzlich zu unterstützen und entlasten, welche selbst finanziell gar nichts oder nur wenig an die öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur und Dienstleistungen des Kantons und der Gemeinden beitragen.

4. Ist der Regierungsrat bereit, nach dem Volksentscheid im Kanton Zürich auch in unserem Kanton die gleichen Voraussetzungen zu schaffen, damit reiche Ausländerinnen und Ausländer gleich besteuert werden wie Schweizerinnen und Schweizer?

Der Regierungsrat ist – wie oben dargestellt – der Meinung, dass die Aufwandbesteuerung im Grundsatz beibehalten werden soll, dass aber Anpassungen bei deren Voraussetzungen und bei den Mindestbeträgen in Absprache mit den anderen Kantonen sinnvoll sind.

5. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, innerhalb der Zentralschweizer Kantone eine einheitliche Haltung gegen die Pauschalbesteuerung zu fördern?

Die Ausgangslage bei den Zentralschweizer Kantonen ist sehr unterschiedlich. Geografisch eher abgelegene und oft strukturschwache Dörfer und Täler in ländlichen Kantonen kämpfen nicht selten gegen eine Abwanderung ihrer Bevölkerung und gegen einen langsamen, aber kontinuierlichen wirtschaftlichen Abstieg. Solche Regionen sind dringend auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und finanzielle Impulse angewiesen, wobei diese auch von Aufwandbesteuerten ausgehen können. Die betroffenen Gemeinden würden es zu Recht nicht verstehen, wenn sich Kantone wie Zug, welche solche Probleme nur vom Hörensagen kennen, in ihre kantonsinternen Meinungsbildungsprozesse einmischen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat im Gegenteil grosses Verständnis für die Sorgen und Nöte von strukturschwachen Regionen und wird versuchen, diese Anliegen auch auf gesamtschweizerischer Ebene in die Diskussionen einzubringen, obwohl der Kanton Zug davon nicht unmittelbar betroffen ist.

In diesem Sinne wird sich der Regierungsrat bei den anderen Zentralschweizer Kantonen nicht für eine Abschaffung der Aufwandbesteuerung einsetzen, sondern für eine sachgerechte Diskussion über eine Anpassung der Voraussetzungen und Mindestbeträge für Aufwandbesteuerte, dies unter Berücksichtigung der oftmals sehr unterschiedlichen Interessen und Anliegen von städtischen und ländlichen Regionen.

4. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen stellen wir Ihnen folgende Anträge:

1. Das Postulat der SP-Fraktion (Vorlage Nr. 1782.1 - 13002) sei nicht erheblich zu erklären.
2. Von der Beantwortung der Interpellation der Alternativen Fraktion (Vorlage Nr. 1783.1 - 13003) sei Kenntnis zu nehmen.

Zug, 1. September 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio