

Eidgenössische Volksabstimmung vom 30. November 2014

Nein zur Volksinitiative "Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)" Argumente aus kantonaler Sicht

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) lehnt in Übereinstimmung mit Bundesrat und Parlament die Volksinitiative zur Abschaffung der Aufwandbesteuerung ab.

- Die am 28. September 2012 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Verschärfung der Aufwandbesteuerung dient dazu, dieses volkswirtschaftlich bedeutsame Instrument zielgerichteter einzusetzen und dessen Transparenz zu erhöhen. Mit der Aufwandbesteuerung sind schätzungsweise über 22'000 Arbeitsplätze verbunden.
- Die kantonal unterschiedliche Nutzung der Aufwandbesteuerung ist ein Zeichen eines funktionierenden Föderalismus, den es zu wahren gilt. Eine schweizweite Abschaffung der Aufwandbesteuerung, wie sie die Initiative fordert, missachtet den demokratischen Willen in der überwiegenden Mehrheit der Kantone und schützt das Kind mit dem Bade aus: jeder Kanton muss selber bestimmen können, ob er die Aufwandbesteuerung brauchen will.

Inhalt

1	VOLKSINITIATIVE "ABSCHAFFUNG DER PAUSCHALBESTEUERUNG"	2
1.1	Ausgangslage	2
1.2	Inhalt der Volksinitiative	2
1.3	Die Argumente der Befürworter	2
1.4	Finanzielle Auswirkungen der Initiative auf die öffentlichen Haushalte	3
2	WIESO DIE VOLKSINITIATIVE AUS SICHT DER FDK ABZULEHNEN IST	3
2.1	Griffige Form der Besteuerung und keine "Pauschal"-Steuer	3
2.2	Beispiel für den funktionierenden Föderalismus	4
2.3	Volkswirtschaftlich und regionalpolitisch bedeutendes Instrument	6
3	FAZIT	8
	ANHANG: INITIATIVTEXT	9

1 Volksinitiative "Abschaffung der Pauschalbesteuerung"

1.1 Ausgangslage

Die Volksinitiative "Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)" wurde am 19. Oktober 2012 von der Alternativen Liste und der SP eingereicht. In seiner Botschaft vom 26. Juni 2013¹ lehnte der **Bundesrat** die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand ab und betonte dabei in erster Linie die volkswirtschaftliche Bedeutung dieses standortpolitischen Instruments. In der Schlussabstimmung sprach sich der **Nationalrat** mit 135 zu 62 Stimmen bei 1 Enthaltung bzw. der **Ständerat** mit 30 zu 13 Stimmen bei 2 Enthaltungen für die **Ablehnung der Volksinitiative** aus.

Zusammen mit der Veröffentlichung der neuesten Zahlen zur Besteuerung nach dem Aufwand sprach sich die **FDK** bereits am 17. Mai 2013 ohne Gegenstimme **gegen die Volksinitiative** aus. Sie bestätigte ihre bereits in der Vergangenheit geäußerte Unterstützung der Besteuerung nach dem Aufwand.² Das Instrument ist anhand klarer Kriterien anzuwenden. Die von der FDK initiierte und am 28. September 2012 von den eidgenössischen Räten verabschiedete Verschärfung der Aufwandbesteuerung dient dazu, dieses volkswirtschaftlich bedeutsame Instrument zielgerichteter einzusetzen und dessen Transparenz zu erhöhen.

1.2 Inhalt der Volksinitiative³

Der Kern der Volksinitiative ist die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand gemäss Art. 14 DBG und Art. 6 StHG. Der Bundesrat verneint in seiner Botschaft ausdrücklich, dass dem ersten Satz des Initiativtextes "Steuerprivilegien für natürliche Personen sind unzulässig" eine über Art. 127 Abs. 2 BV bzw. Art. 8 BV hinausgehende Bedeutung zukomme.

1.3 Argumente der Befürworter

Die Befürworter der Initiative machen in erster Linie Steuergerechtigkeitsgründe für die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand geltend. Selbst der Bundesrat anerkennt in seiner Botschaft, dass bei einer Annahme der Volksinitiative das Prinzip der **horizontalen Steuergerechtigkeit** vollumfänglich eingehalten würde. Die **wirtschaftliche Bedeutung** des Instruments wird von den Initianten relativiert, insbesondere mit Verweis auf die Auswirkungen in Kantonen, die das Instrument in jüngerer Vergangenheit abschafften. Die **Einhaltung der Voraussetzungen** für die Besteuerung nach dem Aufwand in der Praxis, insbesondere dass nach dem Aufwand besteuerte Personen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, wird anhand von vermeintlich stossenden Einzelfällen in Frage gestellt. Die Aufwandbesteuerung wird ausserdem oft zu den Instrumenten der **aktiven Standortförderung** gezählt, welche vor dem aktuellen migrationspolitischen Hintergrund und der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative vom 9. Februar 2014 vermehrt kritisch beurteilt werden.

¹ Vgl. BBI 2013 5427, <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2013/5427.pdf>

² Vgl. Medienmitteilungen der FDK vom 29. Mai 2009 mit Reformpostulaten (http://www.fdk-cdf.ch/090529_mm_aufwbest_def_d.pdf), die ablehnende Stellungnahme zur Standesinitiative des Kantons St. Gallen, welche bereits eine Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand forderte (http://www.fdk-cdf.ch/100223_aufwbst_wak-s_ref_chw_def_d.pdf) oder das Votum des Präsidenten in der Kommissionsberatung zur Reform der Aufwandbesteuerung in 2012 (http://www.fdk-cdf.ch/120120_aufwbst_anhoerung_wak-s_ref_hegglin_def_d.pdf)

³ Wortlaut der Initiative vgl. Anhang

1.4 Finanzielle Auswirkungen der Initiative auf die öffentlichen Haushalte

Durch die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand sind tendenziell Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte zu erwarten. Allerdings machen erwartete Verhaltensanpassungen von betroffenen Steuerpflichtigen präzise Schätzungen schwierig. Ende 2012 wurden gemäss der neuesten Erhebung der FDK 5'634 Steuerpflichtige nach dem Aufwand besteuert. Es wurde ein Steuerertrag von CHF 695 Mio. für Gemeinde-, Kantons- und Bundessteuern erzielt. Die Entwicklung der Einnahmen hängt entscheidend davon ab, wie stark die betroffenen Steuerpflichtigen ins Ausland abwandern und wie hoch die ordentliche Besteuerung für die nach einer Abschaffung in der Schweiz verbleibenden Aufwandbesteuerten ausfällt. Eine Quantifizierung der Einnahmeausfälle ist vor diesem Hintergrund nicht möglich.

Ebenfalls mit Vorsicht sind die Erfahrungen jener Kantone zu beurteilen, die die Besteuerung nach dem Aufwand abgeschafft haben. In der Regel hatte das Instrument in diesen Kantonen auch finanziell nur eine untergeordnete Bedeutung. In zentralen Kantonen wie Zürich kann der Wegfall dieses Instruments und der Wegzug von Aufwandbesteuerten zudem eher kompensiert werden als in peripheren Regionen. Die finanziellen Auswirkungen sind zudem oft auf spezifische Regionen und Gemeinden konzentriert. In diesen ist es denkbar, dass Aufwandbesteuerte lediglich ihr Steuerdomizil ins Ausland verlegen, ihre Liegenschaften aber als Nebendomizil behalten und bloss noch deren Eigenmietwert und Liegenschaftssteuern versteuern bzw. entrichten.

2 Wieso die Volksinitiative aus Sicht der FDK abzulehnen ist

2.1 Griffige Form der Besteuerung und keine "Pauschal"-Steuer

Die Besteuerung nach dem Aufwand stützt sich auf eine klare gesetzliche Grundlage in Art. 14 DBG und in Art. 6 StHG. Das Gesetz nennt die Bedingungen für diese Form der Besteuerung, welche die Person gleichzeitig erfüllen muss:

- Wohnsitz in der Schweiz (Erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Abwesenheit)
- Ausländische Staatsangehörigkeit
- Keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 28. September 2012 eine Revision der Aufwandbesteuerung in DBG und StHG. Die Vorlage entsprach in den Kernpunkten den Vorschlägen der FDK und führte zu einer Verschärfung und Verbesserung dieses Instruments in der praktischen Anwendung. Aufgrund der beschlossenen Änderungen wird die Aufwandbesteuerung zielgerichtet zur Erfüllung des Fiskalziels der Besteuerung eingesetzt. Die Reform wird zudem die Transparenz im Bereich der Aufwandbesteuerung erhöhen.

Die Steuer wird nach dem Aufwand des Steuerpflichtigen, jedoch ab 2016 mindestens nach dem höchsten der folgenden Beträge bemessen. Anschliessend wird der ordentliche Steuertarif auf die so bestimmte Bemessungsgrundlage angewendet.

- Weltweiter Lebensaufwand pro Jahr (dieser darf nicht unter den Mindestbeträgen laut Bundesrecht – 400'000 Franken – und kantonalem Recht liegen).
- Das Siebenfache des Mietwerts oder der Jahresmiete der Unterkunft, oder das Dreifache des Pensionspreises (Unterkunft und Verpflegung).

- Die Summe der Bruttoerträge in der Schweiz und – bei Inanspruchnahme der Vorteile aus Doppelbesteuerungsabkommen – bestimmter Erträge im Ausland;

Diese inhaltlichen Verschärfungen sowie die transparentere Verankerung der Aufwandbesteuerung auf Gesetzesstufe tragen den volkswirtschaftlichen und fiskalischen Interessen so Rechnung, dass die **Forderung nach Steuergerechtigkeit erfüllt** wird. Der Kerngehalt der Rechtsgleichheit, die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, und das Verhältnismässigkeitsprinzip im Sinne der Abwägung des volkswirtschaftlichen Nutzens gegenüber der Zumutbarkeit der unterschiedlichen Behandlung von Schweizern und Ausländern in ähnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen werden nicht verletzt. Die Hürden für den Zugang zur Aufwandbesteuerung und die Voraussetzungen für ihre korrekte Anwendung werden deutlich erhöht bzw. verbessert.

Die Kantone haben die Wahl, ob sie die Aufwandbesteuerung zulassen wollen und müssen bejahendenfalls eine eigene Mindestgrenze festlegen. Die Besteuerung nach dem Aufwand muss vom Steuerpflichtigen beantragt werden. Auf Kantonebene ist zudem eine Berücksichtigung der Vermögenssteuer erforderlich. Die Besteuerung nach dem Aufwand wird anhand eines klaren und transparenten Vorgehens berechnet und ist **keine ad-hoc Abmachung** der Steuerpflichtigen mit den Steuerbehörden.

Die erst kürzlich reformierte Besteuerung nach dem Aufwand ist beizubehalten. Die nun seit längerem andauernde Diskussion im Parlament und in der Öffentlichkeit diene auch zur **Korrektur von Missverständnissen**, namentlich dass...

- Aufwandbesteuerte bei ordentlicher Veranlagung nicht zwingend höhere Steuern zahlen würden. Im Kanton Zürich bezahlte annähernd die Hälfte der früher Aufwandbesteuerten als ordentlich Veranlagte weniger Steuern als zuvor;
- es auch im Bereich der mobilen natürlichen Personen einen internationalen Standortwettbewerb gibt;
- nicht alle Aufwandbesteuerten dem Bild des schwerreichen Multimillionärs entsprechen.
- nach dem Aufwand besteuerte Personen oft im Ausland Steuern auf Vermögenserträgen und Einkommen bezahlen, namentlich auf Grundbesitz und Quellensteuern. Die in der Schweiz entrichteten Steuern stellen in vielen Fällen nicht die gesamte Steuerbelastung dieser Personen dar.

2.2 Beispiel für den funktionierenden Föderalismus

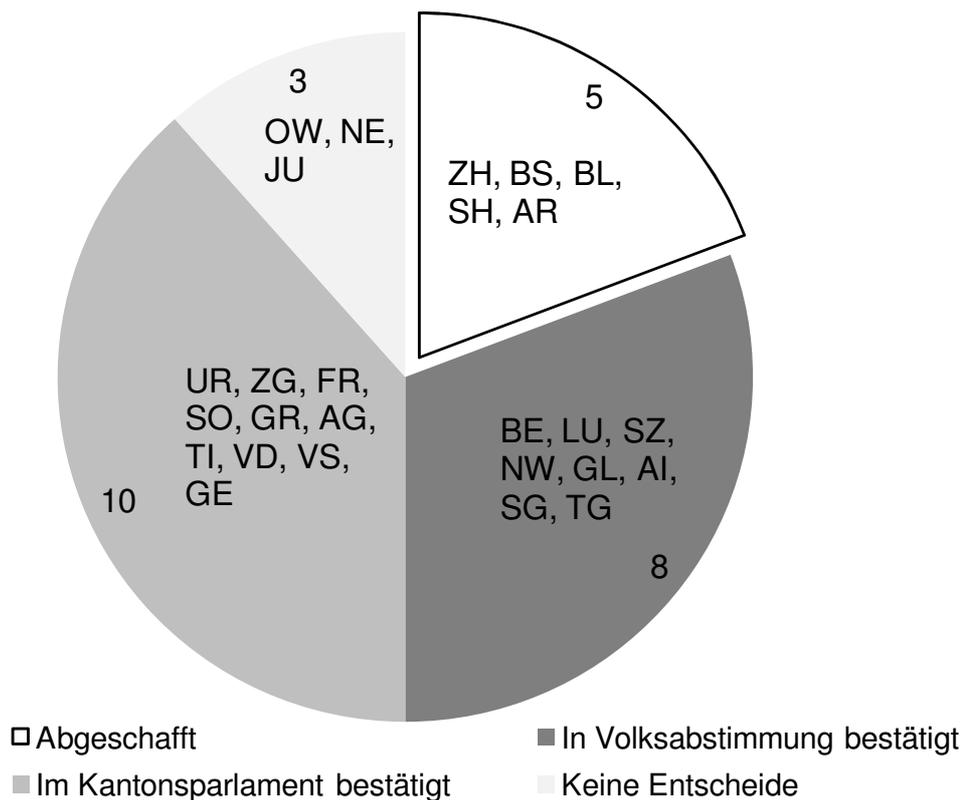
Lange Tradition

Die Aufwandbesteuerung hat in der Schweiz eine lange Tradition, die z.B. im Kanton Waadt bis 1862 und im Kanton Genf bis 1928 zurückreicht. 1990 wurde die Aufwandbesteuerung im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) geregelt. Seit je machen die Kantone sehr unterschiedlich von der Möglichkeit Gebrauch, Steuerpflichtige nach dem Aufwand zu besteuern. Vor der Abschaffung im Jahr 2009 in Zürich bestand dazu in sämtlichen Kantonen die Möglichkeit. Einige Kantone wie z.B. auch Glarus oder Solothurn, hatten allerdings immer nur eine Handvoll Aufwandbesteuerte, während in Kantonen der Westschweiz und in Tourismusregionen das Instrument jeweils häufiger zur Anwendung kam. Die Nutzung dieses Instruments war also schon immer sehr unterschiedlich in den Kantonen.

Kein Trend zur Abschaffung in den Kantonen

In der Volksabstimmung von 2009 stimmte der Kanton Zürich für die Abschaffung dieser Besteuerungsform auf Kantonsebene. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Schaffhausen und Basel-Landschaft beschlossen ebenfalls in Volksabstimmungen, dieses Instrument nicht mehr anzuwenden. Im Kanton Basel-Stadt erfolgte die Abschaffung durch das Kantonsparlament. In der gleichen Zeit hat sich aber eine noch grössere Zahl von Kantonen (Bern, Luzern, Nidwalden, Glarus, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Thurgau) in Volksabstimmungen für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung ausgesprochen. In den Kantonen Uri, Zug, Fribourg, Solothurn, Graubünden, Aargau, Schwyz, Tessin, Waadt, Wallis und Genf wurden Abschaffungsbestrebungen in den Kantonsparlamenten abgelehnt. **Es gibt also keinen allgemeinen Trend in Richtung Abschaffung der Aufwandbesteuerung, sondern eine individuelle Beurteilung jedes einzelnen Kantons.** Insofern sind diese kantonalen Entscheide ein ausgezeichnetes Beispiel für den funktionierenden Föderalismus der Schweiz. Das föderalistische Steuersystem lässt genügend Spielraum für die kantonale Umsetzung der Aufwandbesteuerung auch bei unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich Steuergerechtigkeit. Die gegenläufigen Ergebnisse von Volksabstimmungen in den Kantonen unterstreichen die Bedeutung dieser Flexibilität. Es ist angezeigt, dass der Souverän jedes Kantons selber entscheiden kann, ob er die Aufwandbesteuerung anwenden will und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen.

Abbildung 1: Entscheide zur Aufwandbesteuerung in den Kantonen



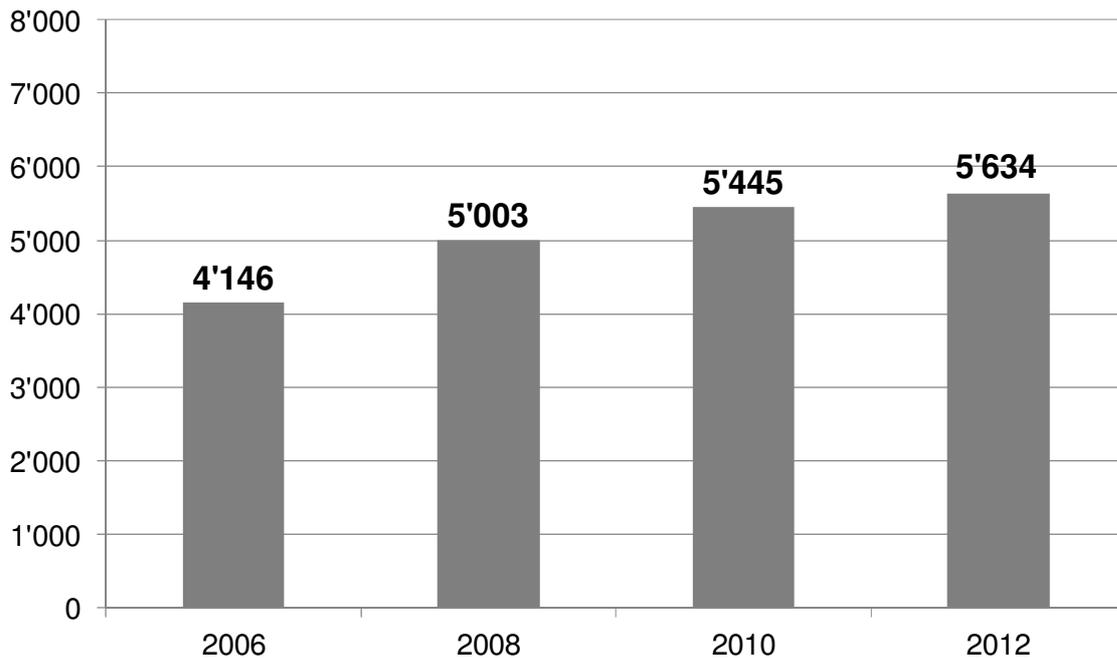
Quelle: Eigene Darstellung

2.3 Volkswirtschaftlich und regionalpolitisch bedeutendes Instrument

Nicht vernachlässigbare Steuereinnahmen⁴

Die Anzahl der Aufwandbesteuerten hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Die Zunahme hat aber an Dynamik eingebüsst. Per Ende 2012 wurden in der Schweiz insgesamt 5'634 Personen nach dem Aufwand besteuert. Während die Anzahl Aufwandbesteuerte zwischen 2006 und 2008 noch von 4'146 auf 5'003 Personen um 20.7% zunahm, schwächte sich die Zunahme zwischen 2010 und 2012 von 5'445 auf 5'634 Personen um 3.5% ab.

Abbildung 2: Anzahl Aufwandbesteuerte

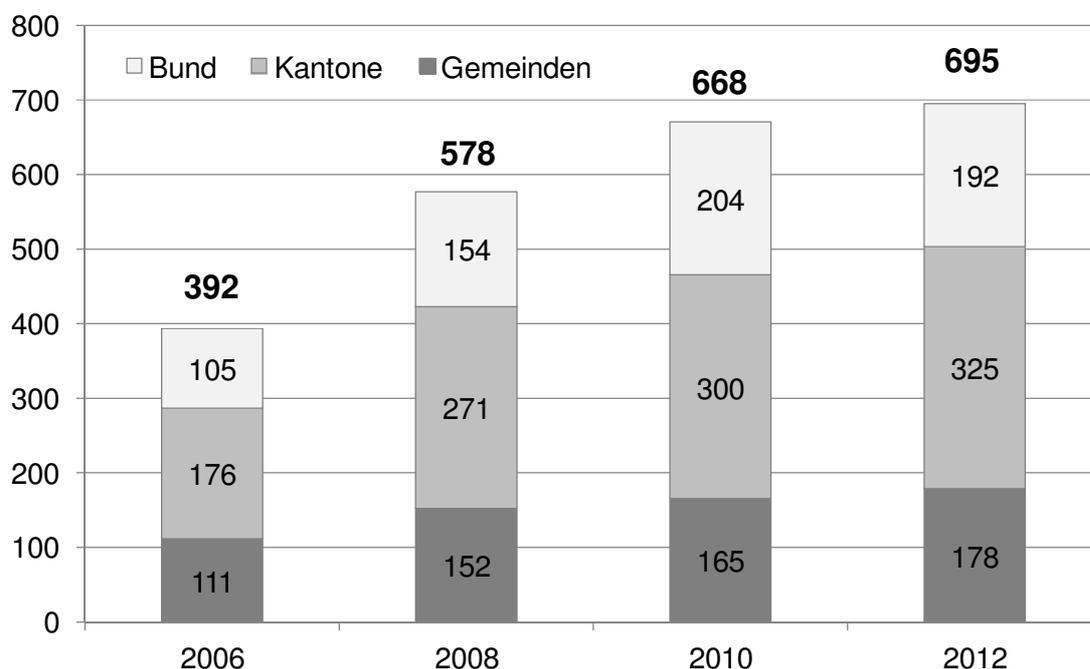


Quelle: vgl. Fussnote 4

Der Ertrag aus der Aufwandbesteuerung der drei Staatsebenen ist ebenfalls weiter angestiegen. Insgesamt wurden 2012 CHF 695 Mio. mit der Aufwandbesteuerung erhoben. Der Gesamtertrag, der zwischen 2006 und 2008 noch von CHF 392 Mio. auf CHF 578 Mio. um 47.4% zugenommen hatte, wuchs seit der letzten Umfrage 2010 mit CHF 668 Mio. noch um 4%. Der durchschnittliche Ertrag pro aufwandbesteuerte Person der drei Staatsebenen hat kontinuierlich von CHF 94'549 in 2006, über CHF 115'531 in 2008, über CHF 122'681 in 2010 auf CHF 123'358 im Jahr 2012 zugenommen.

⁴ Detaillierte Zahlen pro Kanton vgl. Medienmitteilung vom 17. Mai 2013 (http://www.fdk-cdf.ch/130517_mm_aufwbest_def_d.pdf)

Abbildung 3: Steuereinnahmen aus der Aufwandbesteuerung nach Staatsebene in Millionen Franken



Quelle: vgl. Fussnote 4

Aufwandbesteuerte Personen bezahlen nicht nur Einkommens- und Vermögenssteuern, sondern auch weitere Steuern und Abgaben, z.B. Liegenschaftssteuern, Erbschaftssteuern, Mehrwertsteuern und Sozialversicherungsbeiträge. Diese Steuereinnahmen von Aufwandbesteuerten sind besonders in Regionen des Berggebiets und in der lateinischen Schweiz von Bedeutung.

Volks- und regionalwirtschaftliche Bedeutung

Die Auswirkungen einer Abschaffung sind nicht zu unterschätzen. Zwar zeigt sich am Beispiel der Abschaffung der Aufwandbesteuerung im Kanton Zürich, dass nicht mit einer vollständigen Abwanderung der bisherigen Aufwandbesteuerten zu rechnen wäre. Es wird bestimmt auch Personen geben, die auch eine ordentliche Besteuerung akzeptieren würden. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass für einige Aufwandbesteuerte keine signifikanten Mehrbelastungen durch die ordentliche Besteuerung resultieren würden. Dies wäre dann der Fall, wenn der bis anhin errechnete weltweite Lebensaufwand gleich hoch ist wie das aufgrund der ordentlichen Veranlagung in der Schweiz steuerbare Einkommen und Vermögen. Bisher haben nur jene Kantone die Aufwandbesteuerung abgeschafft, in denen dieses Instrument bezüglich Anzahl Steuerpflichtige und Steuerertrag eine untergeordnete Bedeutung hatte. Am Beispiel des Kantons Zürich wurde zudem bekannt, dass rund die Hälfte der Aufwandbesteuerten abwanderten – und dies aus einem Kanton, der als wirtschaftliches Zentrum mit diversen anderen Standortvorteilen aufwarten kann. Würde die Aufwandbesteuerung, wie es die Initiative verlangt, schweizweit abgeschafft, ist deshalb mit erheblich stärkeren negativen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und die Volkswirtschaft zu rechnen. Die Erfahrungen jener Kantone, die bisher die Aufwandbesteuerung abgeschafft haben, können deshalb nicht auf die ganze Schweiz hochgerechnet werden.

Die Aufhebung der Aufwandbesteuerung hätte negative volkswirtschaftliche Auswirkungen und würde Berg- und Tourismusregionen ungleich stärker treffen. Es ist nicht überraschend, dass die Kantone Wallis, Tessin und Graubünden zu den Kantonen mit der grössten Zahl an Aufwandbesteuerten gehören. Bereits die fiskalische Bedeutung des Instruments ist in diesen Regionen, insbesondere auch für die Gemeinden, sehr gross. Noch bedeutender als die

Steuereinnahmen sind jedoch die Beschäftigungswirkungen, die in diesen Regionen von der Aufwandbesteuerung ausgehen: Es werden viele Arbeitsplätze in Regionen abseits der grossen Zentren und auch durch die Unterstützung von sozialen Institutionen und Kulturveranstaltungen durch Aufwandbesteuerte geschaffen. Es gilt, auch und gerade in diesen Regionen den Standort Schweiz attraktiv zu halten. Einem Bericht der ESTV zufolge sind bis zu über 22'000 Arbeitsplätze mit der Aufwandbesteuerung verbunden.⁵

Hausgemachte Infragestellung der steuerlichen Wettbewerbsfähigkeit

Das Instrument der Aufwandbesteuerung ist ein Standortvorteil im internationalen Steuerwettbewerb. Diesen Vorteil gilt es zu wahren. Im Gegensatz zu anderen finanz- und steuerpolitischen Fragen z.B. im Bereich der Unternehmensbesteuerung oder des Austauschs von Steuerinformationen stand und steht die Schweiz unter keinerlei internationalem Druck. Die Diskussion um die Besteuerung nach dem Aufwand ist rein innenpolitischer Art. Im Gegenteil: Zahlreiche Staaten in Europa kennen vergleichbare Arten besonderer Besteuerung für ausländische Staatsangehörige. Bekannt ist insbesondere der Status der *Non-Domiciled UK Resident* in **Grossbritannien**. Ansässige ohne Wohnsitz, die sich längere Zeit auf britischem Boden befinden werden nur für Einkünfte aus britischer Quelle oder nach Grossbritannien zurückgeführten ausländischen Einkommen besteuert. **Österreich** kennt beispielsweise eine steuerliche Begünstigung für Personen deren Zuzug im öffentlichen Interesse liegt. Die Steuerbelastung wird für diese Personen auf dem Niveau des Herkunftslandes belassen. **Portugal** gewährt für Personen, die fünf Jahre nicht ansässig waren, eine Steuerbefreiung für Einkommen aus dem Ausland und eine *Flat Rate* von 20% für alle Einkünfte in Portugal, insbesondere aus beruflicher Tätigkeit. Spezielle Regelungen kennen auch **Liechtenstein, Niederlande, Luxembourg, Belgien, Irland, Israel, China, Singapur oder Thailand**.

3 Fazit

- Die Aufwandbesteuerung ist ein volkswirtschaftlich und regionalpolitisch wichtiges Instrument des schweizerischen Steuersystems. Eine Abschaffung wäre ein unnötiges Risiko für die ganze Schweiz. Zur Attraktivität des Standorts Schweiz gilt es Sorge zu tragen.
- Die 2012 beschlossene Reform der Aufwandbesteuerung hat die Voraussetzungen erhöht und die Bedingungen für deren Anwendung verschärft. Damit wurde dem Anliegen nach Steuergerechtigkeit Rechnung getragen.
- Eine Abschaffung missachtet den demokratischen Willen in der überwiegenden Mehrheit der Kantone und schüttet das Kind mit dem Bade aus: jeder Kanton muss selber bestimmen können, ob er die Aufwandbesteuerung brauchen will.
- Die kantonal unterschiedliche Nutzung der Aufwandbesteuerung hat Geschichte und ist ein Zeichen eines funktionierenden Föderalismus, den es zu wahren gilt.

Die FDK empfiehlt die Volksinitiative am 30. November 2014 zur Ablehnung.

⁵ http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=de#sprungmarke0_107

4 Anhang: Initiativtext

Eidgenössische Volksinitiative "Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)"

I.

Die Bundesverfassung¹ wird wie folgt geändert:

Art. 127 Abs. 2^{bis} (neu)

^{2bis} Steuerprivilegien für natürliche Personen sind unzulässig. Die Besteuerung nach dem Aufwand ist untersagt.

II.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt geändert:

Art. 197 Ziff. 9 (neu)

9. Übergangsbestimmung zu Art. 127 Abs. 2^{bis} (Grundsätze der Besteuerung)

¹ Der Bund erlässt innert drei Jahren nach Annahme von Artikel 127 Absatz 2^{bis} die Ausführungsgesetzgebung.

² Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, findet Artikel 127 Absatz 2^{bis} direkt Anwendung.