

Pauschalbesteuerung: Nutzen und Reformbedarf

dossierpolitik

3. September 2012 Nummer 17

Pauschalbesteuerung Im föderalistischen Steuersystem der Schweiz hat die Pauschalbesteuerung ausländischer Personen eine langjährige Tradition. Für verschiedene Regionen der Schweiz hat sie eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung. Das gilt vor allem für Berggebiete, wo Tausende von Arbeitsplätzen von der Anwesenheit von Pauschalbesteuerten abhängen. Trotzdem ist dieses System der Besteuerung in jüngster Zeit – hauptsächlich aus innenpolitischen Gründen – in die Kritik geraten. So fordern auf eidgenössischer und kantonaler Ebene mehrere Vorstösse die Abschaffung der Pauschalbesteuerung. Einzelne Kantone haben die Pauschalbesteuerung bereits abgeschafft, während sich die Stimmbürger anderer Kantone für eine Beibehaltung ausgesprochen haben. Mit Reformen versuchen Bund und Kantone, die Akzeptanz der Pauschalbesteuerung in der Bevölkerung zu stärken. Denn diese soll als Grundlage für Arbeitsplätze und Steuereinnahmen erhalten bleiben.

Position economiessuisse

- ▶ Das Schweizer Steuersystem muss in allen Bereichen wettbewerbsfähig bleiben. Das gilt auch im Bereich der Besteuerung sehr mobiler ausländischer Personen.
- ▶ Bei Aufhebung der Pauschalbesteuerung droht der Wegzug guter Steuerzahler und wichtiger Arbeitgeber. Vor allem Berggebiete würden wirtschaftlich geschwächt.
- ▶ Die Pauschalbesteuerung soll beibehalten werden. Die Akzeptanz der Pauschalbesteuerung in der Bevölkerung ist dafür wichtig. Reformen zur Erhöhung der Akzeptanz werden unterstützt, müssen aber dem Aspekt des Standortwettbewerbs Rechnung tragen.

Besteuerung nach dem Aufwand

► Historische Bedeutung der Pauschalbesteuerung.

Historische Bedeutung

Die Besteuerung nach dem Aufwand («Pauschal-» oder «Aufwandbesteuerung») blickt auf eine lange Tradition im föderalistischen Steuersystem der Schweiz zurück. Bereits 1862 wurde diese besondere Besteuerungsart im Kanton Waadt für nichterwerbstätige Ausländer angeboten. 1928 führte Genf die Pauschalbesteuerung ein und sechs Jahre später folgte der Bund. Mit dem Abschluss des «interkantonalen Konkordats über den Ausschluss von Steuerabkommen» Ende 1948 einigten sich die Kantone über einheitliche Regelungen in der Anwendung der Pauschalbesteuerung. Diese übernahm ein Jahr später auch der Bund. Seither wurden die Bestimmungen zur Aufwandbesteuerung weiter angepasst. Sie sind seit dem 14. Dezember 1990 im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG Art. 14) und dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG Art. 6) verankert.

► Pauschalbesteuerte dürfen in der Schweiz nicht erwerbstätig sein.

Rechtliche Grundlagen

Sowohl das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer als auch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sehen vor, dass ausländische Staatsangehörige, die ihren Wohnsitz in der Schweiz haben, hier aber nicht erwerbstätig sind, auf der Grundlage ihres Lebensaufwands besteuert werden können. Entsprechend sind ein Grossteil der Pauschalbesteuerten Rentner oder Frührentner. Unter den restlichen Pauschalbesteuerten befinden sich vor allem Künstler und Sportler, die ihre Tätigkeiten im Ausland ausüben.

► Lebensaufwand als Bemessungsgrundlage.

Als Bemessungsgrundlage der Pauschalbesteuerung gilt nicht das Einkommen und/oder Vermögen, sondern der Lebensaufwand. Da diese Personen in der Schweiz zuvor nicht steuerpflichtig waren, wäre es für die Behörden sehr schwierig oder gar unmöglich herauszufinden, wie hoch ihr Einkommen respektive das Vermögen im Ausland effektiv ist. Aus Vereinfachungsgründen wird die Besteuerung nach dem Aufwand deshalb aufgrund der nach den jährlichen, in der Bemessungsperiode entstandenen Lebenshaltungskosten des Steuerpflichtigen und seinen in der Schweiz lebenden Angehörigen berechnet.

Bei der Berechnung werden sämtliche in der Schweiz getätigten Aufwendungen berücksichtigt:

- Kosten für Verpflegung und Bekleidung;
- Kosten für Unterkunft (einschliesslich Nebenkosten, Ausgaben für Heizung, Reinigung usw.);
- die gesamten Aufwendungen (Bar- und Naturalleistungen) für das Personal, das dem Steuerpflichtigen dient;
- Auslagen für Bildung, Kultur und Unterhaltung;
- Kosten der Haltung von aufwendigen Haustieren (Reitpferde usw.);
- Aufwendungen für Reisen, Ferien, Kuraufenthalte usw.;
- Kosten für den Unterhalt und den Betrieb von Automobilen, Motorbooten, Flugzeugen usw.;
- alle andern Kosten der Lebenshaltung.

Alle diese Ausgaben werden addiert und dienen als Bemessungsgrundlage. Sie muss jedoch mindestens dem Fünffachen des Mietzinses bzw. des Eigenmietwerts der Wohnung oder des Hauses entsprechen. Für Steuerpflichtige ohne Wohnung oder Haus muss dieser Betrag mindestens dem doppelten Preis für Unterkunft und Verpflegung in Hotels, Pensionen oder Ähnlichem entsprechen.

► Die Steuersätze der Pauschalbesteuerten sind gleich hoch wie jene der ordentlich Besteuerten.

Der aus dem berechneten Aufwand resultierende Steuerertrag wird einer Kontrollrechnung gegenübergestellt. Sie gewährleistet, dass die Pauschalbesteuerung nicht zu einem tieferen Steuerertrag führt als eine vergleichbare ordentliche Besteuerung.

Beispiel: Ein Pauschalbesteueter besitzt ein Haus, dessen Eigenmietwert 60'000 Franken pro Jahr beträgt. Gemäss der zur Anwendung gelangenden Berechnungsweise betragen seine Ausgaben mindestens 300'000 Franken pro Jahr (sofern die Berechnung des Aufwandes oder der Kontrollrechnung nicht auf einen höheren Betrag kommt). Der anwendbare Steuersatz für den Pauschalbesteuerten ist der gleiche, wie jener bei der ordentlichen Besteuerung eines Einkommens in derselben Höhe. Im Gegensatz zu einem normal Besteuerten können Pauschalbesteuerte jedoch keine Sozialabzüge geltend machen.

Regionale und fiskalische Bedeutung der Pauschalbesteuerung

► Zahl der Pauschalbesteuerten steigt.

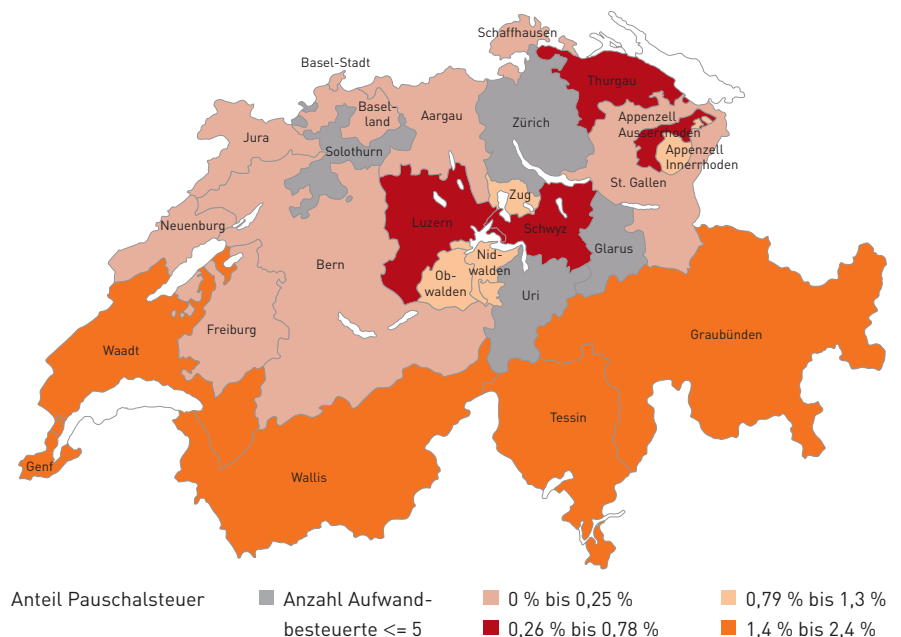
Zwischen 1999 und 2010 hat die Anzahl der Pauschalbesteuerten um über 75 Prozent zugenommen respektive von 3106 auf 5445 Personen. Von diesen 5445 Personen leben etwa drei Viertel in lateinsprachigen Regionen (Genf, Wallis, Waadt und im Tessin). Entsprechend ist der Anteil der Einnahmen aus der Pauschalbesteuerung am Fiskalertrag höher (siehe orange Markierung in Grafik 1).

Grafik 1

► Starke Konzentration der Pauschalbesteuerten in der lateinischen Schweiz.

Regionale Verteilung der Pauschalbesteuerten in der Schweiz

Anteil der kantonalen Pauschalsteuer am Fiskalertrag (in Prozent)



Quelle: Kantonaler Steuerwettbewerb: Keine Abschwächung in Sicht, Credit Suisse (2012).

► Wachsende Bedeutung der Fiskaleinnahmen aus der Pauschalbesteuerung.

Im Jahr 2010 haben die 5445 Pauschalbesteuerten auf allen drei staatlichen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) einen Steuerertrag von insgesamt 668 Millionen Franken generiert. Insbesondere in den Bergregionen hat die Pauschalbesteuerung eine grosse Bedeutung. In den Kantonen Wallis und Graubünden generierten die Pauschalbesteuerten 2,4 Prozent bzw. 2,2 Prozent der Fiskalerträge. Im Kanton Wallis ist der Anteil der Pauschalbesteuerten am Fiskalertrag seit 2008 um 0,5 Prozentpunkte gestiegen (siehe Tabelle 1). Im schweizerischen Durchschnitt hat sich der Anteil am Fiskalertrag von 0,7 Prozent auf 0,9 Prozent erhöht. Da die Bedeutung der Pauschalsteuer vor allem in der lateinischen Schweiz gross ist, dürften allzu einschneidende Reformen in diesen Gebieten auf Widerstand stossen.

Tabelle 1

► Die fiskalische Bedeutung der Pauschalbesteuerung unterscheidet sich kantonal stark.

Regionale Bedeutung und Entwicklung der Pauschalbesteuerung 2008/2010

	Fiskalertrag Kantone und Gemeinden (in Mio. CHF)	Ertrag Pauschal- steuerung auf Staats- und Gemeindeebene (in Mio. CHF)	Pauschalsteuer- ertrag in % des Fiskalertrags (2008)	Pauschalsteuer- ertrag in % des Fiskalertrags (2010) ³⁾
Wallis	1'908	46.2	1.9	2.4
Graubünden	1'315	28.3	1.4	2.2
Tessin	2'648	52.0	1.5	2.0
Waadt	7'608	147.0	1.8	1.9
Nidwalden	243	4.0	1.4	1.6
Genf ¹⁾	7'275	116.4	1.6	1.6
Appenzell I. Rh. ²⁾	76	1.2	1.5	1.5
Obwalden	166	2.3	0.6	1.4
Zug	1'133	10.1	0.6	0.9
Thurgau	1'390	7.5	0.5	0.5
Schwyz ¹⁾	894	4.8	0.5	0.5
Luzern	2'192	10.0	0.5	0.5
Appenzell A. Rh.	317	1.1	0.3	0.3
Bern	7'104	17.9	0.2	0.3
St. Gallen	2'953	5.9	0.2	0.2
Neuenburg	1'472	2.5	0.2	0.2
Jura	466	0.7	0.2	0.2
Freiburg	1'812	2.0	0.1	0.1
Basel-Stadt	2'395	2.4	0.1	0.1
UR /GL/SH/SO ⁵⁾	2'523	1.0	0.0	0.0
Basel-Landschaft	2'044	0.4	0.0	0.0
Aargau	3'655	0.6	0.0	0.0
Zürich	11'609	-	0.2	-
Total	63'197	464.2	0.7	0.9 ⁴⁾

1) Zahlen 2009.

2) Zusammengefasste Erträge für die staatlichen Ebenen werden zu gleichen Teilen aufgeteilt.

3) Dieser Wert ist als Approximation zu interpretieren, da die Erträge der Pauschalbesteuerung 2010 im Verhältnis zu den Fiskalerträgen 2009 (aktuellste Zahlen) berechnet wurden.

4) Annahme, dass im Kanton Zürich keine Erträge auf Staats- und Gemeindeebene erzielt wurden, da die Pauschalbesteuerung gemäss der Volksabstimmung vom 8. Februar 2010 ab dem 1. Januar 2010 nicht mehr zulässig ist. Daher wird der Fiskalertrag von Zürich in der Berechnung nicht berücksichtigt.

5) Kantone mit weniger oder gleich fünf Aufwandbesteuerten.

► Steuereinnahmen der Pauschalbesteuerten gewinnen an Bedeutung.

In absoluten Zahlen betrachtet, generierten die Pauschalbesteuerten 2010 in den Kantonen Waadt (147 Millionen Franken) und Genf (116,4 Millionen Franken) die höchsten Steuereinnahmen. Im Vergleich zu den Vorjahren hat nicht nur die Anzahl der Pauschalbesteuerten zugenommen, sondern auch der durchschnittlich entrichtete Betrag pro aufwandbesteuerte Person. Im Jahr 2006 bezahlte ein Pauschalsteuerter im Durchschnitt 94'549 Franken Steuern, 2008 bereits 115'531 Franken und 2010 122'681 Franken. Das entspricht einer Zunahme von 25,5 Prozent.¹ Im Vergleich zu einem durchschnittlichen schweizerischen Haushalt bezahlt ein Pauschalsteuerter über neun Mal mehr Steuern.²

Während die Gesamterträge aus der Pauschalbesteuerung zwischen 2008 und 2010 um über 15 Prozent gestiegen sind, haben die Fiskaleinnahmen aller Kantone real abgenommen. Diese Zahlen zeigen, dass die Pauschalbesteuerung trotz Finanzkrise und wachsender Kritik an Bedeutung gewonnen hat.³

► Viele Pauschalbesteuerte haben Zürich seit der Abschaffung der Steuer verlassen.

Wie erste Erfahrungen aus dem Kanton Zürich zeigen, geht die Aufhebung der Pauschalbesteuerung nicht spurlos an den betroffenen Kantonen vorbei. Seit der Abschaffung im Kanton Zürich (1. Januar 2010) verliessen innerhalb eines Jahres knapp die Hälfte (97 von 201) der Pauschalbesteuerten den Kanton. Ein Drittel der Personen ist ins Ausland abgewandert, zwei Drittel haben ihren Wohnsitz in einen anderen Kanton mit Pauschalbesteuerung verlegt. Laut Auskunft der Finanzdirektion des Kantons Zürich führte die ordentliche Besteuerung der verbliebenen 102 Personen zunächst zu Mehreinnahmen. Allerdings sei die Bilanz nur dank der Steuern einer einzigen Person positiv ausgefallen. Diese hat den Kanton in der Zwischenzeit ebenfalls verlassen. Damit werde die Bilanz nun negativ ausfallen. 47 der verbliebenen 101 Personen entrichten heute sogar weniger Steuern, als sie zuvor als Pauschalbesteuerte bezahlten.⁴

► Abschaffung der Pauschalbesteuerung trifft vor allem Randregionen.

Die Mobilität der Pauschalbesteuerten ist hoch. Gemäss einer Umfrage besitzen rund 98 Prozent von ihnen mindestens ein weiteres Domizil ausserhalb der Schweiz.⁵ Betrachtet man die Erkenntnisse aus dem Kanton Zürich, so besteht bei einer schweizweiten Abschaffung der Aufwandbesteuerung also die Gefahr, dass bis zur Hälfte der heute pauschalbesteuerten Personen die Schweiz verlassen würden. Die damit verbundenen Steuerausfälle lägen im dreistelligen Millionenbereich. Genaue Schätzungen sind jedoch schwierig. Insbesondere die Randregionen wären von den Folgen der Aufhebung der Pauschalbesteuerung stark betroffen.

¹ Der Wert wurde inflationsbereinigt. Die Teuerung betrug zwischen 2006 und 2010 3,4 Prozent. Bundesamt für Statistik (2012).

² Bundesamt für Statistik (2012). Haushaltsbudgeterhebung 2009.

³ Bei Berücksichtigung der Inflation (3,4 Prozent) sind die Fiskaleinnahmen der Kantone 2010 gegenüber 2008 real um 2,7 Prozent geschrumpft.

⁴ Bis jetzt auch ohne Pauschalsteuer gute Erträge, NZZ 17. März 2012.

⁵ Blankart, Charles/Margraf, Simon (2010), Taxing Expats. Instrumental versus Expressive Voting Compared, CESifo Working Paper No. 3627.

Makroökonomische Bedeutung der Pauschalbesteuerung

Im Auftrag des Vereins «Mehrwert Schweiz» haben zwei Ökonomen (Blankart und Margraf) erste Schätzungen zu den makroökonomischen Effekten im Zusammenhang mit der Pauschalbesteuerung vorgenommen. Ihre Untersuchung fusst auf den Ergebnissen einer Umfrage von 126 Pauschalbesteuerten. Ihren Berechnungen zufolge ist mit der Pauschalbesteuerung ein positiver Beschäftigungseffekt von 33'000 Vollzeitstellen verbunden.⁶ Demgegenüber weist eine Berechnung der eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV), die teilweise auf den Umfrageergebnissen von Blankart und Margraf abstützt, mit 22'497 Vollzeitstellen einen tieferen Effekt aus.⁷ Im Folgenden wird ein Vergleich der beiden Berechnungen gemacht. Zudem werden die Effekte nach Bau- und Immobilienbranche, Konsum und Dienstpersonal aufgeschlüsselt.

► Hohe Investitionen in Immobilien.

Bau- und Immobilienbranche

Beide Untersuchungen gehen von der Ansiedlung von jährlich 400 pauschalbesteuerten Personen aus. Die ESTV kommt in ihrer Hochrechnung zu Investitionen in Immobilien von 933 Millionen Franken. Dabei entfallen rund 280 Millionen Franken auf den Erwerb der Grundstücke. Durch den Handel und die Vermittlung der Grundstücke profitiert die Immobilienbranche mit schätzungsweise 24 Millionen Franken. Werden die direkten und indirekten Effekte, die im Zusammenhang mit dem Erwerb von Immobilien stehen, zusammengefasst, kommt die ESTV zu einem Gesamteffekt von 677,4 Millionen Franken. Umgerechnet entspricht dieser Effekt etwa 5467 Vollzeitstellen. Im Gegensatz dazu kommen Blankart und Margraf in ihren Schätzungen auf rund 16'800 Vollzeitstellen.

Konsumausgaben

Die ESTV stützt sich bei ihrer Schätzung der Beschäftigungseffekte der Konsumausgaben auf die Daten von Blankart und Margraf. Gemäss deren Umfrage betragen die Konsumausgaben der befragten Haushalte im Durchschnitt 346'000 Franken. Da jedoch nicht bekannt ist, wie viele von diesen Konsumausgaben in der Schweiz und wie viele im Ausland getätigt wurden, sind die daraus folgenden Schätzungen mit Vorsicht zu interpretieren. Gemäss Schätzung der ESTV betrug die Wertschöpfung der Konsumausgaben aller Pauschalbesteuerten für das Jahr 2008 1,353 Milliarden Franken. Das entspricht einem Effekt von 11'030 Stellen. Blankart und Margraf gehen von 10'400 Stellen aus.

Dienstpersonal

Weiter haben Blankart und Margraf die Auswirkungen der Pauschalbesteuerten als direkte Arbeitgeber untersucht. Gemäss ihren Berechnungen werden in Haushalt, Garten und anderen Bereichen 6000 Vollzeitbeschäftigte nachgefragt.

► Grosser Beschäftigungseffekt im Zusammenhang mit der Pauschalbesteuerung.

Werden nun sämtliche Beschäftigungseffekte zusammengezählt, kommt die Schätzung der ESTV auf über 22'000 Vollzeitstellen (siehe Tabelle 2, Seite 6). Im Vergleich dazu schätzen Blankart und Margraf den Effekt auf 33'000 Arbeitsplätze. Die ESTV räumt ein, dass die Schätzung schwierig ist, geht aber in jedem Fall von einer fünfstelligen Beschäftigungszahl aus.⁸

⁶ «Mehrwert Schweiz» (2009), Aufwandbesteuerung als wichtiges Element im Steuerwettbewerbs-Mix.

⁷ Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, S. 11–15.

⁸ Eidgenössische Steuerverwaltung (2011), Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, S. 15.

Tabelle 2

► Beschäftigungseffekt der Pauschalbesteuerten auf die verschiedenen Branchen.

Geschätzter Effekt der Pauschalbesteuerten auf die Beschäftigung in Anzahl Stellen

	ESTV	Blankart & Margraf
Baubranche	3'006	
Immobilienbranche	287	16'800
Indirekte Beschäftigungseffekte	2'174	
Effekte Konsum	11'030	10'000
Effekte Dienstpersonal	6'000	6'000
Gesamter Beschäftigungseffekt	22'497	32'800

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung (2011). Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht, S. 15, Aufwandbesteuerung in der Schweiz – Bewahren und optimieren: Fakten und Argumente, «Mehrwert Schweiz».

► Pauschalbesteuerung ist verfassungsmässig.

Pauschalbesteuerung aus verfassungsrechtlicher Sicht

Die Meinungen über die Verfassungsmässigkeit der Pauschalbesteuerung sind geteilt. Laut Prof. Ulrich Cavelti, Leiter der Koordinations- und Beratungsstelle der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, erfüllt die Pauschalbesteuerung die Kriterien der Bundesverfassung. Insbesondere sprechen die klare gesetzliche Grundlage und das grundsätzliche öffentliche Interesse aufgrund des allgemeinen volkswirtschaftlichen Nutzens für die Verfassungsmässigkeit der Pauschalbesteuerung. Die Rechtsgleichheit und der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei ordnungsgemässer Durchführung der Kontrollrechnung werden nicht verletzt.⁹ Zu beachten ist auch, dass die Pauschalbesteuerten in der Schweiz keiner Arbeitstätigkeit nachgehen dürfen. Bei sehr wohlhabenden Ausländern liegt in der Regel ein beträchtlicher Teil der Vermögensbestandteile und Einkommensquellen im Ausland. Die ausländischen Einkünfte werden dort bereits an der Quelle besteuert. Aus Gründen der Steuererhebungswirtschaftlichkeit ist es sinnvoll, dass solche Personen in der Schweiz pauschal besteuert werden. Es ist schwer bis gar nicht möglich, Einkommen und Vermögen ausländischer Steuerpflichtiger im Ausland ordnungsgemäss zu erfassen. Deshalb stellt die Besteuerung nach dem Aufwand unter dem Aspekt der Erhebungswirtschaftlichkeit seit 150 Jahren eine pragmatische Lösung dar. Mit der Reform, die derzeit im Parlament behandelt wird, wird die Verfassungsmässigkeit der Pauschalbesteuerung weiter gestärkt.

► Schweizweite Abschaffung der Pauschalbesteuerung bisher im Parlament chancenlos.

Kantonale und nationale Abstimmungen

Die Pauschalbesteuerung wird seit einigen Jahren kritisiert. Motionen haben immer wieder die Aufhebung der Pauschalbesteuerung verlangt. Sämtliche einschlägigen Motionen wurden vom Parlament abgewiesen. Auch der Bundesrat hat die Aufhebung der Pauschalbesteuerung nie unterstützt. In den Kantonen ist das Bild differenzierter. In einer Volksabstimmung sprach sich der Kanton Zürich für eine Aufhebung der Pauschalbesteuerung per 1. Januar 2010 aus.

In weiteren Abstimmungen sind die Kantone Schaffhausen und Appenzell Ausserrhoden dem Beispiel von Zürich gefolgt und haben die Pauschalbesteuerung abgeschafft. Im Gegensatz dazu haben sich die Kantone Glarus, Thurgau, St. Gallen und Luzern für die Beibehaltung der Pauschalbesteuerung entschieden, allerdings mit einer Verschärfung der Regeln. Thurgau hat den Multiplikator auf das Zehnfache des Eigenmietwerts erhöht. Luzern und St. Gallen erhöhten den Multiplikator auf das Siebenfache sowie die minimale Bemessungsgrundlage auf 600'000 Franken. Der Kanton Glarus wird seine Verschärfung am Vorschlag des Bundesrats orientieren.

⁹ Prof. U. Cavelti (2012), Besteuerung nach dem Aufwand, Referat vor der WAK-S, abrufbar unter: http://www.fdk-cdf.ch/120120_aufwbst_anhoerung_wak-s_ref_uc_def_d.pdf

In verschiedenen Kantonen stehen demnächst weitere Abstimmungen bevor. Die nächste Abstimmung findet am 23. September 2012 im Kanton Bern statt. Regierung und Parlament schlagen dabei eine Verschärfung gemäss dem Modell des Bundesrats vor. Auch im Kanton Genf wurde von der SP eine Initiative zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung eingereicht. Der Staatsrat lehnt die Initiative ab und wird dieser Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

Auf Bundesebene hat die Alternative Linke schliesslich eine Volksinitiative lanciert, die eine schweizweite Abschaffung der Pauschalbesteuerung beabsichtigt. Die Unterschriftensammlung läuft noch bis Ende Oktober 2012.

► Bundesrat will Pauschalbesteuerung behalten, jedoch verschärfen.

Vorschlag des Bundesrats

Aufgrund der Standesinitiative des Kantons St. Gallen (08.309) zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung (wurde vom Stände- und Nationalrat abgelehnt) hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) Anfang 2010 beschlossen, eine Reform auszuarbeiten. Der Bundesrat hat die Kernpunkte dieser Reform übernommen und schlägt folgende Anpassungen vor:

- Der weltweite Aufwand soll mindestens dem Siebenfachen (heute dem Fünffachen) der Wohnkosten entsprechen oder beim Dreifachen (heute dem Zweifachen) des Preises für Unterkunft und Verpflegung festgelegt werden.
- Neu soll bei der direkten Bundessteuer zusätzlich eine Mindestbemessungsgrundlage von 400'000 Franken gelten. Die Kantone müssen ebenfalls einen Mindestbetrag für die Bemessungsgrundlage festsetzen. Diesen können sie frei wählen.
- Die Kantone sollen verpflichtet werden, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen.
- Für bereits in der Schweiz wohnhafte Personen soll eine Übergangsfrist von fünf Jahren festgelegt werden.

In der vergangenen Frühjahrssession stimmte der Ständerat als Erstrat der Vorlage des Bundesrats zu. In der kommenden Herbstsession gelangt die Vorlage in den Nationalrat. Die vorberatende Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) hat sich in allen Punkten dem Beschluss des Ständerats angeschlossen.

► Verschärfung der Bemessungsgrundlage betrifft rund 80 Prozent der Pauschalbesteuerten.

Die Auswirkungen der Reform sind aufgrund der Mobilität der Pauschalbesteuerten schwer abschätzbar. Die Erhöhung der Bemessungsgrundlage wird 80 Prozent der Pauschalbesteuerten betreffen und für sie eine höhere Steuerbelastung zur Folge haben. Für gewisse Pauschalbesteuerte kann allein die Erhöhung des massgeblichen Mietwerts eine Zunahme der Steuerbelastung von bis zu 40 Prozent bewirken. Allgemein können die verschärfte Mindestbemessungsgrundlagen von Bund und/oder Kantonen so zu einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Steuerbelastung führen. Für den Fiskus führt – je nach Szenario des Bundes – die Reform zu Mehr- oder zu Mindereinnahmen. Bezogen auf die Einnahmen aus der Pauschalbesteuerung können die Steuererträge aus der direkten Bundessteuer um etwa 30 Prozent abnehmen oder um rund 21 Prozent zunehmen. Auf Kantonsebene bewegen sich die Minder- respektive Mehreinnahmen zwischen minus 29 Prozent und plus 21 Prozent.¹⁰

¹⁰ Eidgenössische Steuerverwaltung (2010), Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Besteuerung nach dem Aufwand – Erläuternder Bericht.

► Andere Länder bieten ähnliche Besteuerungsmöglichkeiten an.

► Vorteilhaftes Besteuerungsmodell in Grossbritannien.

► Trotz Anpassungen bleibt das britische Modell weiterhin sehr attraktiv.

Internationaler Vergleich

Neben der Schweiz bieten verschiedene andere Staaten wie die Niederlande, Belgien, Österreich oder Grossbritannien eine vorteilhafte Besteuerung für mobile, wohlhabende Personen an. In Österreich wird eine «Zuzugsbegünstigung» für eingewanderte ausländische Spitzenkräfte aus den Bereichen Wissenschaft und Forschung sowie für Künstler und Sportler angewendet. Die zugezogenen Personen bezahlen höchstens gleich hohe Steuern wie im letzten Wohnsitzstaat. So kann beispielsweise durch einen Umweg über Monaco eine sehr tiefe Besteuerung erreicht werden. Anders als in Grossbritannien können diese Personen alle ihre ausländischen Einkünfte nach Österreich transferieren.¹¹

Grossbritannien: «Resident but not domiciled»

Bereits seit über 200 Jahren besteht in Grossbritannien eine spezielle Form der Besteuerung für Personen, die sich in Grossbritannien aufhalten («resident»), aber dort nicht ihren Lebensmittelpunkt («not domiciled») haben. Im Gegensatz zum Schweizer System ist die ausländische Staatsangehörigkeit keine Bedingung, um diesen Status zu erhalten. Sofern sich der Lebensmittelpunkt dieser Person nicht in Grossbritannien befindet, kann theoretisch sogar ein britischer Staatsangehöriger in diese Kategorie als «resident but not domiciled» eingeteilt werden. Personen mit diesem Status bezahlen auf ihr Einkommen und Vermögen im Ausland nur dann Steuern, wenn ihre Einkünfte nach Grossbritannien überwiesen werden.¹² Gemäss Schätzung der britischen Treuhand- und Immobiliengesellschaft Society of Trust and Estate Practitioners hielten sich im Jahr 2007 etwa 116'000 steuerprivilegierte Personen in Grossbritannien auf. Ihr Vermögen im Ausland wird auf 75 bis 125 Milliarden Pfund geschätzt.¹³

Aufgrund der wachsenden inländischen Kritik am Steuerstatus «Resident but not domiciled» wurden die Regeln verschärft. Ab dem Steuerjahr 2012/2013 müssen die im Ausland erzielten Erträge mit einer jährlichen Pauschale von 30'000 respektive 50'000 Pfund versteuert werden, sofern sich die betroffenen Personen in den letzten neun Jahre während mindestens sieben Jahren (30'000 Pfund) bzw. während den letzten 14 Jahren mehr als zwölf Jahre (50'000 Pfund) in Grossbritannien aufgehalten haben. Neuzuzüger sowie Personen, die sich noch nicht so lange in Grossbritannien aufhalten, müssen diesen jährlichen Abgeltungssteuerbetrag – er wird auf dem Teil des Einkommens entrichtet, der nicht nach Grossbritannien überwiesen wurde – nicht bezahlen. Ausländische Einkünfte, die die Grenze von 2000 Pfund nicht überschreiten und nicht nach Grossbritannien überwiesen werden, bleiben weiterhin steuerfrei.¹⁴ Trotz dieser neuen Bestimmungen bleibt das britische System sehr attraktiv. Insbesondere auf Neuzuzüger haben die vorgenommenen Änderungen praktisch keine Auswirkungen.

¹¹ Schwarz, Gerhard/Salvi, Marco (2012), in *Avenir Suisse: Steuerpolitische Baustellen: Fiskalische Irrwege und Herausforderungen*, S. 227–228.

¹² Diese Besteuerungsart wird als «Taxation on Remittance Basis» bezeichnet. Bauer-Balmelli, Maja/Maas, Sanna (2006), Aufwandbesteuerung und englisches Konzept des Steuerstatus «resident but not domiciled» – ein Vergleich. *Zeitschrift für schweizerisches und internationales Steuerrecht ZSIS*, Ausgabe 06/06.

¹³ Society of Trust and Estate Practitioners (2008), *STEP Survey UK Resident Non-Domicile*.

¹⁴ Her Majesty's Revenue and Customs (2012), *Information Note: Changes to the Remittance Basis*.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

► Pauschalbesteuerung als wichtiger Standortfaktor.

Die Besteuerung nach dem Aufwand ist ein in der Praxis erprobtes steuerpolitisches Instrument mit volkswirtschaftlicher Bedeutung. Sie stärkt die Standortattraktivität der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb, indem sie vermögende und international sehr mobile Personen anzieht. Zahlreiche andere europäische Länder sehen ebenfalls vereinfachte Bemessungsgrundlagen im Bereich der Einkommenssteuer vor – so Holland, Belgien, Luxemburg, Österreich, Liechtenstein und insbesondere Grossbritannien.

► Grosse fiskalische und volkswirtschaftliche Bedeutung.

In der Schweiz generierten die 5445 Pauschalbesteuerten im Jahr 2010 Steuereinnahmen von über 668 Millionen Franken. Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) zufolge sind mit der Pauschalbesteuerung sodann direkt und indirekt über 22'000 Arbeitsplätze verbunden. Zudem entrichtet ein Pauschalbesteuertes im Durchschnitt über neun Mal mehr direkte Steuern als ein durchschnittlicher Schweizer Haushalt. Trotz der wirtschaftlichen Bedeutung ist das System der Aufwandbesteuerung in jüngster Zeit vermehrt zum Gegenstand von Kritik geworden. Die Kritik stammt weniger aus dem Ausland, wo es vergleichbare Modelle gibt, als aus dem Inland. So fordern auf eidgenössischer und kantonaler Ebene mehrere Vorstösse die Abschaffung der Pauschalbesteuerung. In Zürich hat das Stimmvolk die Abschaffung im Jahr 2009 bereits beschlossen. Das Beispiel Zürich veranschaulicht die Mobilität der pauschalbesteuerten Personen: Nach der Aufhebung der Pauschalsteuer ist rund die Hälfte der zuvor pauschalbesteuerten Personen weggezogen. Im Zürcher Fall zog ein Teil dieser Personen in benachbarte Kantone. Bei einer schweizweiten Aufhebung der Pauschalbesteuerung ist möglicherweise mit dem vollständigen Wegzug dieser Personen aus der Schweiz zu rechnen. Für gewisse Regionen wären damit hohe Steuermindereinnahmen und der Verlust von Arbeitsplätzen verbunden. Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben des Bundesrats zu begrüßen, die Akzeptanz der Pauschalbesteuerung zu stärken und dabei aber auch Standortüberlegungen zu berücksichtigen.

► Den Kantonen muss bei der Umsetzung der Revision die notwendige Flexibilität gewährt werden.

economiesuisse lehnt aus den dargelegten Gründen eine Abschaffung der Pauschalbesteuerung ab, begrüsst aber die vom Bundesrat vorgeschlagene Revision in ihrer Stossrichtung. Die Bestimmung, dass die Bemessungsgrundlage mindestens das Siebenfache der Wohnkosten betragen soll, stösst bei gewissen Handelskammern auf Vorbehalte. Allgemein muss den Kantonen bei der Umsetzung der Revision die notwendige Flexibilität gewährt werden. Die Korrekturen sind so zu gestalten, dass die Aufwandbesteuerung insgesamt attraktiv bleibt. Eine überschüssige Korrektur würde das Risiko des Wegzugs von wohlhabenden Personen erhöhen, was im Ergebnis im Widerspruch zum Ziel der Aufrechterhaltung der Aufwandbesteuerung stünde.

Rückfragen:

frederic.pittet@economiesuisse.ch
vincent.simon@economiesuisse.ch

Impressum

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich
www.economiesuisse.ch