

13.057

**Botschaft
zur Volksinitiative
«Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre
(Abschaffung der Pauschalbesteuerung)»**

vom 26. Juni 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

26. Juni 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» fordert die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand. Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative ab. Er will an diesem standortpolitischen Instrument mit volkswirtschaftlicher Bedeutung festhalten.

Inhalt der Volksinitiative

Die eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» wurde am 19. Oktober 2012 mit 103 012 gültigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative fordert die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand. Bei der Besteuerung nach dem Aufwand handelt es sich um eine besondere Art der Einkommens- und Vermögensbemessung. Die Steuern werden nicht auf Basis des tatsächlichen Einkommens und Vermögens, sondern nach den im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen bemessen. Die Besteuerung nach dem Aufwand ist möglich für ausländische Staatsangehörige, die erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Abwesenheit in der Schweiz (steuerrechtlichen) Wohnsitz nehmen und hier keine Erwerbstätigkeit ausüben.

Vorzüge und Mängel der Volksinitiative

Bei Annahme der Volksinitiative wird das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit vollumfänglich eingehalten. Die Volksinitiative berücksichtigt jedoch weder die Bedeutung, welche die Aufwandbesteuerung in einigen Kantonen für die Fiskaleinnahmen und die Volkswirtschaft hat, noch die damit einhergehende Verminderung der Standortattraktivität.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt deshalb den eidgenössischen Räten mit dieser Botschaft, die eidgenössische Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» zur Ablehnung zu empfehlen.

Botschaft

1 Formelle Aspekte und Gültigkeit der Initiative

1.1 Wortlaut der Initiative

Die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» hat den folgenden Wortlaut:

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.

1.2 Zustandekommen und Behandlungsfristen

Die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung) » wurde am 5. April 2011 von der Bundeskanzlei vorgeprüft² und am 19. Oktober 2012 mit den nötigen Unterschriften eingereicht.

Mit Verfügung vom 20. November 2012 stellte die Bundeskanzlei fest, dass die Initiative mit 103 012 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist³.

Die Initiative hat die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Der Bundesrat unterbreitet dazu weder einen direkten Gegenentwurf noch einen indirekten Gegenvorschlag. Nach Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ (ParlG) hat der Bundesrat somit spätestens bis zum 19. Oktober 2013 einen Beschlussentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten. Die Bundesversammlung hat

¹ SR 101

² BBl 2011 3551

³ BBl 2012 9228

⁴ SR 171.10

nach Artikel 100 ParlG bis zum 19. April 2015 über die Abstimmungsempfehlung zu beschliessen.

1.3 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Anforderungen an die Gültigkeit nach Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung⁵ (BV):

- a. Sie ist als vollständig ausgearbeiteter Entwurf formuliert und erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Form.
- b. Zwischen den einzelnen Teilen der Initiative besteht ein sachlicher Zusammenhang. Die Initiative erfüllt somit die Anforderungen an die Einheit der Materie.
- c. Die Initiative verletzt keine zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts. Sie erfüllt somit die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht.

Die Volksinitiative ist deshalb gültig.

2 Ausgangslage

2.1 Regelung im DBG und StHG

Bei der Besteuerung nach dem Aufwand handelt es sich um eine besondere Art der Einkommens- und Vermögensbemessung. Die Steuern werden nicht auf Basis des tatsächlichen Einkommens und Vermögens, sondern nach den im In- und Ausland entstandenen Lebenshaltungskosten (d.h. dem Aufwand) der steuerpflichtigen Person und der von ihr unterhaltenen Personen bemessen. Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁶ über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁷ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sehen die Besteuerung nach dem Aufwand vor, wenn folgende kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 14 DBG und Art. 6 StHG):

- Wohnsitz in der Schweiz: erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Abwesenheit
- ausländische Staatsangehörigkeit
- keine Erwerbstätigkeit in der Schweiz.

Schweizer Bürgerinnen und Schweizer Bürger können in dem Jahr, in dem sie erstmals oder nach mindestens zehnjähriger Abwesenheit in der Schweiz Wohnsitz nehmen, nach dem Aufwand besteuert werden. Im Folgejahr findet dann zwingend eine ordentliche Veranlagung statt.

⁵ SR 101

⁶ SR 642.11

⁷ SR 642.14

Die im Steuerjahr entstandenen Lebenshaltungskosten stellen die Bemessungsgrundlage dar. Bund und Kantone sehen aber eine Mindesthöhe der Bemessungsgrundlage vor (z.B. das Fünffache der Wohnkosten; zur Revision der Aufwandbesteuerung vom 28. September 2012 siehe Ziff. 2.3). Zudem wird die nach dem Aufwand berechnete Steuer dem Steuerbetrag gegenübergestellt, der sich bei ordentlicher Besteuerung der inländischen Einkommens- und (in den Kantonen) Vermögenswerte sowie – bei Inanspruchnahme der Vorteile aus Doppelbesteuerungsabkommen – gewisser ausländischer Einkünfte ergeben würde (sog. Kontrollrechnung). Massgebend für die Bemessungsgrundlage ist der höchste Betrag, der sich aus den Lebenshaltungskosten, den Mindestanforderungen und der Kontrollrechnung ergibt. Die Steuer nach dem Aufwand berechnet sich nach dem ordentlichen Tarif. Den Kantonen steht es frei, die Besteuerung nach dem Aufwand vorzusehen. Wenn sie es tun, sind sie an die Vorgaben des StHG gebunden. Sieht ein Kanton die Besteuerung nach dem Aufwand in seinem kantonalen Recht nicht vor, findet sie für die direkte Bundessteuer dennoch Anwendung.

2.2 Regelung in Doppelbesteuerungsabkommen

Doppelbesteuerungsabkommen auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (DBA) können von Personen beansprucht werden, die in einem der beiden Vertragsstaaten oder in beiden ansässig sind. Bei der Besteuerung nach dem Aufwand stellt sich die Frage der Ansässigkeit und damit der Berechtigung zur Inanspruchnahme der Schweizer DBA ganz besonders.

Im Bestand der von der Schweiz abgeschlossenen DBA finden sich drei Kategorien: Die umfangreichste Kategorie setzt sich aus den DBA zusammen, die eine in der Schweiz wohnhafte Person trotz Besteuerung nach dem Aufwand ohne Weiteres als ansässig betrachten (sogenannte ordentliche Besteuerung nach dem Aufwand). Demgegenüber verlangen andere Staaten die sogenannte modifizierte Besteuerung nach dem Aufwand. Bei dieser zweiten Kategorie handelt sich um Belgien, Deutschland, Italien, Kanada, Norwegen, Österreich und die Vereinigten Staaten. Aus Sicht dieser Staaten liegt Ansässigkeit und damit Abkommensberechtigung nur dann vor, wenn die natürliche Person in der Schweiz mit allen aus diesem Vertragsstaat stammenden Einkünften der Einkommenssteuer unterliegt. Verlangt wird eine Besteuerung zum Satz des in der Schweiz steuerbaren Gesamteinkommens. Eine Besonderheit enthält schliesslich das DBA mit Frankreich, welches die dritte Kategorie bildet. Dieses DBA erachtet die Ansässigkeit einer Person in einem Vertragsstaat als nicht gegeben, wenn sie dort auf einer pauschalen Grundlage besteuert wird, die nach dem Mietwert ihrer Wohnstätte bemessen wird. Frankreich betrachtet seit dem 1. Januar 2013 Personen, die in der Schweiz nach dem Aufwand besteuert werden, neu als Personen, die auf einer derartigen Grundlage pauschal besteuert werden, und verweigert ihnen deshalb die Vorteile aus dem DBA mit der Schweiz. Die Schweiz vertritt demgegenüber weiterhin die Auffassung, dass nach dem Aufwand besteuerte Personen in der Schweiz als ansässig im Sinne des DBA gelten.

2.3

Revision der Aufwandbesteuerung

Die Besteuerung nach dem Aufwand ist in den letzten Jahren zunehmend kontrovers diskutiert worden, insbesondere seit der Kanton Zürich 2009 die Aufwandbesteuerung mittels Volksentscheid abgeschafft hat. Der Bundesrat hat sich immer für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung ausgesprochen. Er hielt jedoch eine Reform für notwendig und hat daher den eidgenössischen Räten mit der Botschaft vom 29. Juni 2011⁸ Vorschläge zur Verschärfung der Aufwandbesteuerung unterbreitet. Die Reform wurde in enger Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren ausgearbeitet und von den Kantonen mitgetragen.

Die eidgenössischen Räte haben den Gesetzesentwurf inhaltlich unverändert am 28. September 2012 verabschiedet⁹. Die Referendumsfrist ist am 17. Januar 2013 unbenutzt abgelaufen. Der Bundesrat hat daher am 20. Februar 2013 den Inkrafttrensbeschluss gefällt: Die Änderung des StHG wird am 1. Januar 2014 und diejenige des DBG am 1. Januar 2016 in Kraft treten¹⁰ (Grund für die unterschiedlichen Daten ist die Anpassungsfrist von 2 Jahren für das kantonale Recht nach Artikel 72q StHG in Verbindung mit der Absicht, dass die neuen Regeln für Bund und Kantone gleichzeitig wirksam werden).

Im Wesentlichen wurden folgende Änderungen beschlossen:

- Als Mindestlimite für den weltweiten Aufwand werden bei der direkten Bundessteuer und bei der kantonalen Steuer das Siebenfache des Mietzinses bzw. des Mietwerts oder das Dreifache des Pensionspreises für Unterkunft und Verpflegung festgelegt.
- Bei der direkten Bundessteuer gilt zusätzlich eine minimale Bemessungsgrundlage von 400 000 Franken. Die Kantone müssen ebenfalls eine minimale Bemessungsgrundlage bestimmen, sind bei der Festlegung der Höhe aber frei.
- Es wird klargestellt, dass der weltweite Aufwand massgebend ist.
- Die Kantone werden explizit verpflichtet, bei der Aufwandbesteuerung die Vermögenssteuer zu berücksichtigen.
- Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, müssen beide alle Voraussetzungen erfüllen, damit eine Besteuerung nach dem Aufwand möglich ist.
- Für Schweizerinnen und Schweizer gibt es im Zuzugsjahr keine Aufwandbesteuerung mehr.
- Für Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen des DBG nach dem Aufwand besteuert wurden, gilt während fünf Jahren das bisherige Recht, d.h. also bis zum 31. Dezember 2020.

⁸ BBl 2011 6021

⁹ BBl 2012 8251

¹⁰ AS 2013 779, hier 782

2.4 Aufwandbesteuerung in den Kantonen

Aufwandbesteuerung im Kanton abgeschafft	ZH, AR, SH, BL, BS
Volksinitiative zur Abschaffung abgelehnt, aber Gesetzgebung verschärft	TG, SG, LU, BE, NW
Volksinitiative zustandegekommen, Abstimmung noch nicht erfolgt	GE (Abstimmung frühestens 2014), TI
Volksinitiative lanciert	ZG, OW
Volksinitiative nicht zustandegekommen	VD, AG

3 Ziele und Inhalt der Volksinitiative

Nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten stellt die Besteuerung nach dem Aufwand ein unzulässiges Steuerprivileg dar. Folgerichtig fordern sie die Abschaffung der Besteuerung nach dem Aufwand.

Es stellt sich die Frage nach der Bedeutung des ersten Satzes des neuen Artikels 127 Absatz 2^{bis} BV: «Steuerprivilegien für natürliche Personen sind unzulässig».

Artikel 127 Absatz 2 BV regelt die Grundsätze der Besteuerung. Es sind dies die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es handelt sich dabei um Konkretisierungen des Rechtsgleichheitsgebots im Steuerrecht. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung soll sicherstellen, dass möglichst alle Einwohnerinnen und Einwohner für den Finanzaufwand des Staates aufkommen. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung zielt darauf ab, dass Personen, die sich in gleichen Verhältnissen befinden, in derselben Weise mit Steuern belastet werden und dass wesentliche Ungleichheiten in den tatsächlichen Verhältnissen zu entsprechend unterschiedlicher Steuerbelastung führen. Den zentralen Grundsatz bildet das Leistungsfähigkeitsprinzip, das besagt, dass die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden müssen; die Steuerbelastung der einzelnen Steuerpflichtigen muss sich nach den ihnen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten.¹¹

Dem ersten Satz des Initiativtextes kommt demnach keine über Artikel 127 Absatz 2 BV bzw. das Gleichbehandlungsgebot gemäss Artikel 8 BV hinausgehende Bedeutung zu.

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass der Bund innert drei Jahren nach Annahme der Volksinitiative die Ausführungsgesetzgebung erlässt. Falls innert dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt wird, findet die Verfassungsbestimmung direkt Anwendung.

Aus dieser Übergangsbestimmung folgt, dass der Initiativtext am Tag seiner allfälligen Annahme durch Volk und Stände nach Artikel 195 BV zwar sofort in Kraft träte; doch würde Artikel 127 Absatz 2^{bis} BV nicht unmittelbar angewendet. Innert drei Jahren müsste aber die Ausführungsgesetzgebung erfolgen. Bis zum Inkraft-

¹¹ Kurt Vallender/René Wiederkehr, St. Galler Kommentar, St. Gallen, 2008, zu Art. 127 Abs. 2 BV, Rz. 9 ff. mit weiteren Hinweisen

treten der Ausführungsgesetzgebung würde weiterhin die Besteuerung nach dem Aufwand gemäss geltendem Recht zur Anwendung gelangen.

4 Würdigung der Volksinitiative

4.1 Würdigung der Anliegen der Volksinitiative

4.1.1 Zwischen Standortattraktivität und Steuergerechtigkeit

Die Aufwandbesteuerung steht in einem Spannungsfeld zwischen Standortattraktivität und Steuergerechtigkeit. Folglich ist für eine gesamthafte Beurteilung der Vor- und Nachteile dieses Instruments eine Güterabwägung notwendig.

Bezüglich Steuergerechtigkeit verlangt Artikel 127 Absatz 2 BV, dass bei der Steuererhebung insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten sind. Beim sogenannten Leistungsfähigkeitsprinzip ist zwischen horizontaler und vertikaler Steuergerechtigkeit zu unterscheiden. Horizontale Steuergerechtigkeit bedingt, dass vergleichbare Sachverhalte vergleichbar besteuert werden («gleiche Behandlung Gleicher»). Der Grundsatz der vertikalen Steuergerechtigkeit fordert, dass Individuen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuert werden («Ungleichbehandlung Ungleicher») – und zwar so, dass leistungsfähige Personen mehr Steuern zu entrichten haben als weniger leistungsfähige Personen.

Der Bundesrat stellt in Bezug auf die Steuergerechtigkeit fest, dass Steuerpflichtige, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in etwa gleich ist, aufgrund der Aufwandbesteuerung unterschiedlich besteuert werden, wodurch das Prinzip der horizontalen Steuergerechtigkeit tangiert wird.¹²

Die Besteuerung nach dem Aufwand hat jedoch positive volkswirtschaftliche Auswirkungen. Sie stärkt die Standortattraktivität der Schweiz im internationalen Steuerwettbewerb um vermögende und international sehr mobile Haushalte, die einen positiven Beschäftigungseffekt ausüben und überdurchschnittlich hohe Einkommensteuern entrichten:

- In einem Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung¹³ wird geschätzt, dass mit der Aufwandbesteuerung bis zu 22 497 Arbeitsplätze verbunden sind. Allerdings ist die Schätzung betreffend die Höhe der Beschäftigungseffekte mit erheblichen Unsicherheiten verbunden; die in dem Bericht genannten Beschäftigungseffekte sind als Maximalwerte zu verstehen. Insbesondere ist anzunehmen, dass die in den betroffenen Sektoren (vor allem in der Bau- und Immobilienwirtschaft) tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Zuzug der nach dem Aufwand besteuerten Personen

¹² Vgl. Botschaft vom 29. Juni 2011 zum Bundesgesetz über die Aufwandbesteuerung, BBl 2011 6021, hier 6045

¹³ Bericht der ESTV vom 25.1.2010 «Die Besteuerung nach dem Aufwand aus ökonomischer Sicht»; einsehbar unter: www.estv.admin.ch/dokumentation/Berichte

teilweise in einem anderen Bereich eine Beschäftigung gefunden hätten.¹⁴ Der Aufwandbesteuerung dürfte vor diesem Hintergrund eher in strukturschwachen (Rand-)Regionen volkswirtschaftliche Relevanz zukommen.

- Im Jahr 2012 wurden 5634 Personen nach dem Aufwand besteuert. Diese Steuerpflichtigen entrichteten an Bund, Kantone und Gemeinden insgesamt 695 Millionen Franken Einkommenssteuern. Der durchschnittliche Ertrag pro Person, die nach dem Aufwand besteuert wurde, betrug auf den drei Staatsebenen damit 123 358 Franken.¹⁵

4.1.2 Vergleich mit anderen Staaten

Im internationalen Vergleich nimmt die Schweiz mit der Möglichkeit einer besonderen Besteuerung für bestimmte Gruppen von natürlichen Personen keine Sonderrolle ein.

Hongkong und Singapur wenden beispielsweise ein sogenanntes territoriales Steuersystem an. Bei einem solchen System sind Einkünfte aus dem Ausland generell steuerfrei; nur die Einkünfte aus inländischen Quellen werden besteuert. Andere Staaten kennen das territoriale Steuersystem ebenfalls. In manchen Fällen kommt dieses System jedoch nicht für alle Steuerpflichtigen zur Anwendung, sondern nur für Personen, die gewisse Voraussetzungen erfüllen und die während einer begrenzten Zeit, oft fünf oder zehn Jahre, im entsprechenden Staat steuerlich ansässig sind. Staaten mit einem solchen Steuersystem sind unter anderem China, Belgien, Spanien und Portugal.

Daneben gibt es Staaten, die bei gewissen Steuerpflichtigen die Einkünfte aus dem Ausland nicht besteuern, solange diese Einkünfte nicht in diesen Staat überwiesen (auf Englisch: «remitted») werden. Bekanntestes Beispiel ist das Vereinigte Königreich. Aber auch in Japan, Irland oder Malta steht diese Art von Besteuerung in bestimmten Fällen zur Auswahl.¹⁶

4.1.3 Fazit

Der Bundesrat anerkennt die Bedeutung, welche die Aufwandbesteuerung für die Standortattraktivität und damit die Fiskaleinnahmen und die Volkswirtschaft hat.

Die anlässlich der kürzlichen Reform der Aufwandbesteuerung beschlossenen Verschärfungen tragen wesentlich dazu bei, dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung zu tragen. Der Bundesrat sieht in diesem Beschluss einen ausgewogenen Kompromiss zwischen dem Anliegen der Steuergerechtigkeit und jenem der Standortattraktivität, der insbesondere auch von den Kantonen mitgetragen wird.

¹⁴ Vgl. Rentsch, Hans (2012), Pauschalbesteuerung – eine Lanze für den Steuerföderalismus. In: G. Schwarz und M. Salvi (Avenir Suisse, Hrsg.), Steuerpolitische Baustellen. Zürich 2012, S. 239

¹⁵ *Quelle:* Medienmitteilung der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) vom 17.5.2013

¹⁶ www.ibfd.org/IBFD-Tax-Portal/About-Tax-Research-Platform

Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass das Institut der Aufwandbesteuerung beibehalten werden soll.

4.2 Auswirkungen der Volksinitiative bei einer Annahme

4.2.1 Rechtliche Auswirkungen

Wird die Volksinitiative von Volk und Ständen angenommen, entfällt die Möglichkeit, Personen, die erstmals in der Schweiz Wohnsitz nehmen und hier nicht erwerbstätig sind, nach ihrem Aufwand statt nach ihrem Einkommen zu besteuern. Die bisher nach dem Aufwand besteuerten Personen würden dann – sofern sie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz beibehalten – ordentlich besteuert. Zögen diese Personen aus der Schweiz weg, würde die unbeschränkte Steuerpflicht in der Schweiz entfallen. Allenfalls bestände aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit weiterhin eine beschränkte Steuerpflicht (z.B. Liegenschaft in der Schweiz). Neu zuziehende Personen würden der ordentlichen Besteuerung unterliegen.

4.2.2 Finanzielle Auswirkungen

Die Abschaffung der Aufwandbesteuerung hätte Auswirkungen auf die Fiskaleinnahmen. Präzise Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen sind aber schwierig, da letztere davon abhängen, wie die betroffenen Personen auf die Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen reagieren. Allfällige Minder- oder Mehreinnahmen hängen davon ab,

- wie viele Steuerpflichtige (und insbesondere welche) die Schweiz verlassen würden;
- wie viele in einen anderen Kanton mit einer niedrigeren Einkommensteuerbelastung ziehen würden;
- wie viele ganz oder teilweise im Wohnkanton steuerpflichtig blieben; und
- wie hoch die von den in der Schweiz verbleibenden Steuerpflichtigen zu entrichtenden ordentlichen Steuern ausfallen würden.

Gewisse Aufschlüsse über mögliche finanzielle Auswirkungen geben die Zahlen des Kantons Zürich. Als Reaktion auf die Abschaffung der Aufwandbesteuerung per 1. Januar 2010 sind bis Ende 2010 insgesamt 97 der 201 nach dem Aufwand besteuerten Personen aus dem Kanton Zürich weggezogen, wovon 67 in einen anderen Kanton gezogen sind und 30 die Schweiz verlassen haben¹⁷. Dies entspricht einer Abwanderungsquote von rund 48 Prozent.

Es stellt sich die Frage, ob es bei einer schweizweiten Abschaffung der Aufwandbesteuerung zu einer ähnlich hohen Abwanderungsquote kommen würde:

- Für eine niedrigere Abwanderungsquote spricht, dass sich der Grossteil der aus dem Kanton Zürich weggezogenen nach dem Aufwand besteuerten Personen in anderen Kantonen niedergelassen hat und dort möglicherweise

¹⁷ *Quelle:* Finanzdirektion des Kantons Zürich; vgl. insbesondere Medienmitteilung vom 16.3.2012; abrufbar unter: www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2012/063_steuernbelastungsmonitor.html

weiterhin für die Aufwandbesteuerung optieren kann. Im Falle einer schweizweiten Abschaffung steht hingegen nur noch die ordentliche Besteuerung in einem Kanton mit niedrigerer Steuerlast oder der Wegzug ins Ausland offen.

- Für eine höhere Abwanderungsquote spricht hingegen, dass der Kanton Zürich mit seiner Grossstadt und der damit verbundenen Wohnattraktivität und Internationalität möglicherweise einige nach dem Aufwand besteuerte Personen zu einem Verbleib bewogen hat, während nach dem Aufwand besteuerte Personen aus anderen Kantonen im Falle einer Abschaffung der Steuer ins Ausland emigrieren würden.

Einzelne Gemeinden oder Kantone könnten bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung zusätzliche Steuereinnahmen verbuchen, wenn die Immobilien, die durch den Wegzug von nach dem Aufwand besteuerten Personen freigeworden sind, von vermögenden Haushalten übernommen werden, die von anderen Gemeinden bzw. Kantonen zuziehen. Von diesem fiskalischen Vorteil würden jedoch nur einzelne Gemeinden bzw. Kantone profitieren und kaum der Bund oder die Schweiz insgesamt, da dem Zuzug von wohlhabenden Haushalten in einer Gemeinde (und den damit verbundenen Mehreinnahmen) der Wegzug aus einer anderen Gemeinde (und die dort anfallenden Steuerausfälle) gegenüberstünden. Allerdings ist es auch möglich, dass einige freigewordene Immobilien von zuziehenden Personen aus dem Ausland erworben würden, die neues Steuersubstrat mitbringen.

Wie sich aus diesen Überlegungen zeigt, ist es schwierig, anhand der Erfahrungen aus dem Kanton Zürich auf die fiskalischen Auswirkungen einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung auf gesamtschweizerischer Ebene zu schliessen. Insgesamt ist davon auszugehen, dass von Abwanderungen insbesondere Gemeinden und Kantone betroffen wären, welche eine vergleichsweise hohe Steuerbelastung aufweisen und/oder keine anderweitigen Standortvorteile vorweisen können. Die Zahlen des Kantons Zürich lassen immerhin vermuten, dass sich gesamtschweizerisch die Steuerausfälle bei einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung in Grenzen halten dürften: Die Finanzdirektion des Kantons Zürich¹⁸ konstatiert, dass sich die Mehr- und Mindereinnahmen gemäss den provisorischen Zahlen des Steueramtes für 2010 in etwa die Waage hielten – dies allerdings dank der Steuern einer einzigen Person in der Höhe von mehreren Millionen Franken. Diese habe in der Zwischenzeit den Kanton Zürich ebenfalls verlassen.

4.2.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Bedeutung der Aufwandbesteuerung in den Kantonen ist sehr unterschiedlich. Die Aufwandbesteuerung ist vor allem in der Westschweiz stark verankert, wo sie auch zuerst eingeführt wurde (Mitte des 19. Jahrhunderts). Ende 2012¹⁹ lebten denn auch die meisten nach dem Aufwand besteuerten Personen in den Kantonen Waadt (1396), Wallis (1300) und Genf (710). Das entspricht 60 Prozent aller schweizweit nach dem Aufwand besteuerten Personen (5634). In der Deutschschweiz verzeich-

¹⁸ *Quelle:* Finanzdirektion des Kantons Zürich; vgl. insbesondere Medienmitteilung vom 16.3.2012; abrufbar unter: www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2012/063_steuernbelastungsmonitor.html

¹⁹ *Quelle:* Medienmitteilung der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) vom 17.5.2013

neten die Kantone Graubünden mit 268 und Bern mit 211 am meisten nach dem Aufwand besteuerte Personen. Im Tessin waren es 877 Personen. Die restlichen 20 Kantone vereinten somit lediglich 15 Prozent der nach dem Aufwand besteuerten Personen. Diese ungleiche Verteilung hat zur Folge, dass die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Abschaffung der Aufwandbesteuerung insgesamt zwar als gering angesehen werden können, für einzelne Kantone und Gemeinden aber durchaus ins Gewicht fallen dürften. Wie die finanziellen Auswirkungen (vgl. Ziff. 4.2.2) sind auch die volkswirtschaftlichen Effekte schwierig zu quantifizieren. Negativ betroffen dürften hier insbesondere strukturschwache (Rand-)Regionen sein, welche die Arbeitsplatzverluste, die mit einem Wegzug von nach dem Aufwand besteuerten Personen verbunden sind, nicht anderweitig kompensieren können.

4.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die internationalen Verpflichtungen der Schweiz werden durch die Initiative nicht berührt.

5 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat hat sich immer für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung ausgesprochen, zuletzt anlässlich der parlamentarischen Beratung der Revision der Aufwandbesteuerung.²⁰ An den Argumenten, die aus Sicht des Bundesrates für die Beibehaltung der Aufwandbesteuerung sprechen (volkswirtschaftliche und fiskalische Bedeutung) hat sich nichts geändert. Der Bundesrat lehnt daher die Volksinitiative ab.

Die eidgenössischen Räte haben in der Herbstsession 2012 eine Revision der Aufwandbesteuerung verabschiedet. Ziel dieser Revision ist es, durch einheitliche Regelung und Verschärfung der Mindestanforderungen das Institut der Aufwandbesteuerung zu verbessern und so dessen Akzeptanz zu erhöhen. Dies in einem unbestrittenen Spannungsfeld zwischen Steuergerechtigkeit und Standortüberlegungen. Die Revision wurde nach ausführlicher Debatte in beiden Räten mit grosser Mehrheit verabschiedet. Diese Revision der Aufwandbesteuerung stellt einen politischen Kompromiss dar. Ein Kompromiss, der insbesondere auch von den Kantonen getragen wird. Weitere Anpassungen im Sinne von Verschärfungen sind ohne Aushöhlung des Instituts kaum denkbar. Entsprechende Anträge (z. B. höhere Mindestanforderungen, Verbot der Erwerbstätigkeit auch im Ausland, Einführung einer Alterslimite) wurden im Parlament klar abgelehnt. Vor diesem Hintergrund erübrigt es sich nach Ansicht des Bundesrates, der Volksinitiative einen direkten Gegenentwurf oder einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

²⁰ Vgl. dazu Botschaft vom 29. Juni 2011 zum Bundesgesetz über die Aufwandbesteuerung, BBl 2011 6021