

Volksinitiative „Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)“

Was ist die Pauschalbesteuerung?

Ausländische Millionärinnen und Millionäre können auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene von der Pauschalbesteuerung profitieren. Voraussetzung dafür ist, dass sie in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben. Statt dem effektiven Einkommen und Vermögen werden sie pauschal aufgrund ihrer mutmasslichen Lebenshaltungskosten besteuert (Aufwandbesteuerung). Konkret müssen sie bloss einen Pauschalbetrag - in der Regel den fünffachen Mietwert ihrer Wohnung oder den doppelten Pensionspreis - als Einkommen versteuern. Auf diesem Betrag wird ihnen der jeweilige ordentliche Steuersatz verrechnet.

Konkordat 1948: Kein individuelles Steuerabkommen

1948 vereinbarten die Kantone ein Konkordat zum Ausschluss von Steuerabkommen, mit dem jedoch die damals praktisch nur von den welschen Kantonen praktizierte Pauschalbesteuerung ausdrücklich als zulässig erklärt wird. Der Kommentar der Interkantonalen Konferenz für Steueraufklärung vermerkt dazu:

- *„Unter Steuerabkommen versteht man Verfügungen, welche die zuständige Behörde im Einverständnis mit dem Steuerpflichtigen trifft und die den Bestand, den Umfang oder die Art seiner Steuerpflicht in einer von den gesetzlichen Bestimmungen abweichenden Weise regeln.*
- *Das charakteristische Merkmal von Steuerabkommen besteht somit darin, dass ein Steuerpflichtiger nicht mehr nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften veranlagt und besteuert wird, sondern dass Behörde und Steuerpflichtiger gemeinsam eine spezielle, nur für den jeweiligen Einzelfall geltende Ordnung vereinbaren.“*

Eine äusserst spitzfindige Definition, die verdächtig an die subtile CH-Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug erinnert. Fakt ist, dass die Ansiedelung von Pauschalbesteuerten in der Regel von spezialisierten Anwaltskanzleien oder Treuhandfirmen in die Wege geleitet wird und diese bei den Steuerbehörden auch mit konkreten „Angeboten“ über das mögliche Steuersubstrat aufkreuzen. Verschiedene Kantone haben auch – formell oder informell – als Eintrittsschwelle gewisse steuerbare Mindesteinkommen oder Mindeststeuerbeträge fixiert. Vereinfacht gesagt: von den gesetzlichen Steuersätzen wird nicht abgewichen, die Höhe des pauschal veranlagten Einkommens ist aber durchaus Ermessens- und Verhandlungssache...

Wer profitiert von der Pauschalbesteuerung?

2008 profitierten gemäss einer Zusammenstellung der Finanzdirektorenkonferenz 5'003 Millionäre von diesem Steuerprivileg. In den letzten fünf Jahren hat sich ihre Zahl mehr als verdoppelt, 2003 wurden erst 2'394 Pauschalbesteuerte gezählt. Grundsätzlich stellt es das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) den Kantonen frei, ob sie die Pauschalbesteuerung gesetzlich zulassen oder nicht. Seit dem Erlass des StHG im Jahr 1990 haben alle Kantone diese Steuerform zumindest auf Gesetzesebene eingeführt. Einziger der Kanton Zürich hat sie – gestützt auf eine Volksinitiative der Alternativen Liste, die im Februar 2009 mit 52.9% Ja angenommen wurde – wieder abgeschafft.

Hochburgen der Pauschalbesteuerung in der Welschschweiz und im Tessin

Als erster Kanton hat die Waadt schon 1862 die Pauschalbesteuerung als Tourismus-Fördermassnahme eingeführt, 1928 folgte Genf, 1934 der Bund. 1990, beim Erlass des StHG, kannte jedoch nur eine Minderheit welcher und Tourismus-Kantone dieses Steuer-Regime. Auch 2005 verzeich-

neten gemäss Bundesstatistik 11 von 23 Kantonen keine(n) einzige(n) Pauschalbesteuerte(n). Hochburgen der Pauschalbesteuerung sind Wallis, Waadt, Genf und Tessin, auf sie entfielen 2008 fast drei Viertel aller Begünstigten (detaillierte Daten s. Beiblatt 1). In diesen Kantonen macht der Steuerertrag der Pauschalbesteuerten auch über 1% der Steuereinnahmen aus.

Was bringt die Pauschalbesteuerung ein?

Im Schnitt versteuerte ein Pauschalbesteuerter 2008 ein Aufwandeinkommen von 317'000.- und zahlte darauf rund 85'000 Franken Steuern. Zum Teil deutlich unter diesen Werten liegen Wallis und Tessin sowie eine Mehrzahl der Deutschschweizer Kantone. Die Pauschalbesteuerung erbrachte 2008 gemäss Finanzdirektorenkonferenz (FDK) total 577.1 Mio Franken. Gemessen an den 118.2 Milliarden Franken Steuereinnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden sind das nach unseren Berechnungen 0.49% (s. Beiblatt 2).

Von Charlie Chaplin zu den Schein-Erwerbslosen

Ursprünglich war die Pauschalbesteuerung vor allem vermögenden Rentnerinnen und Rentnern vorbehalten, die ihren Lebensabend in der Schweiz verbrachten („Lex Chaplin“). Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit wurden die Altersgrenzen fallengelassen. 2005 waren im Kanton Zürich über zwei Drittel jünger als 65 Jahre. Statt pensionierter Grössen aus Film, Musik und Sport machen immer mehr Business-Nomaden und „Schein-Erwerbslose“ vom Pauschalsteuer-Privileg Gebrauch. Bei ihnen ist es mehr als zweifelhaft, dass sie in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, managen sie doch offensichtlich über hiesige Holding- und Verwaltungsgesellschaften ihre weltweiten Konzerne. Beispiele: Vekselberg (Renova-Holding und Beteiligungen an Sulzer und OC Oerlikon), Kamprad (IKEA), Müller (Alles Müller oder was?) etc.

Die Vekselberg-Connection

Ein Schein-Erwerbsloser aus dem Bilderbuch ist der mittlerweile von Zürich nach Zug gezügelte russische Oligarch Viktor Vekselberg. Der „nicht-erwerbstätige“ Vekselberg präsidiert die Renova Management AG, die im Zürcher Hochhaus zur Palme drei Etagen gemietet hat und gut 20 Leute beschäftigt. Die 31.2%-Beteiligung an Sulzer wird durch die in Zürich bei der Renova domizilierte Liwet Holding AG gehalten. Diese wird ihrerseits zu 100% von zwei Unter-Holdings in Larnaca/Zypern kontrolliert, die wiederum als Filialen der Renova Innovation Technologies resp. Renova Holding Ltd. in Nassau/Bahamas fungieren; die Renova Holding auf den Bahamas ist zu 100% im Besitz eines Trusts in Tortola auf den British Virgin Islands, der nach dem Recht der Cayman Islands zugunsten von Viktor Vekselberg errichtet worden ist. Ähnlich verschachtelt ist die Besitz-Konstruktion bei OC Oerlikon und Züblin, dort tritt zusätzlich die Lamesa Holding SA in Panama in Erscheinung. Da die CH-Beteiligungen nicht über die von Vekselberg – seinen Angaben nach ohne Entschädigung – präsidierte Renova Management AG, sondern über ein Konglomerat ausländischer Holdings, Stiftungen und Trusts gehalten werden, gilt der Oligarch im Inland formell nicht als erwerbstätig...

Blocher sei Dank: Ausnahmbewilligungen im Ausländergesetz

Ausländerinnen und Ausländer können in der Schweiz nach dem alten und dem neuen, seit Anfang 2008 geltenden Ausländergesetz (ANAG resp. AuG) grundsätzlich nur eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, wenn sie erwerbstätig sind. Erleichterungen gab und gibt es u.a. für Personen in Ausbildung, Familienangehörige und Rentnerinnen und Rentner mit einem persönlichen Bezug zur Schweiz. Gemäss altem Recht konnten Nichterwerbstätigen auch Bewilligungen erteilt werden, „wenn wichtige Gründe es gebieten“ (Art. 36 Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, BVO). Darunter fielen gemäss alter Praxis wichtige kantonale, namentlich kulturelle, wirt-

schaftliche oder steuerliche Interessen, allerdings nur, wenn bereits Beziehungen zur Schweiz bestehen (BFA-Weisungen Ziff. 555).

Nach dem neuen, im Dezember 2005 verabschiedeten AuG kann Nicht-Erwerbstätigen eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden, „um wichtigen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen“ (AuG, Art. 30, Abs. 1 lit.b). Vordergründig scheint die Formulierung enger gefasst als im alten Recht. Die zugehörige Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) – am 24. Oktober 2007 auf Antrag von Bundesrat Blocher erlassen – nennt jedoch als wichtige öffentliche Interessen in Art. 32 neben „bedeutenden kulturellen Anliegen“ und „staatspolitischen Gründen“ ausdrücklich „erhebliche kantonale fiskalische Interessen“ (Art. 32, Abs. 1 lit. c).

Liberalisierung dank EU-Personenfreizügigkeit

Aufgrund der aufenthaltsrechtlichen Vorgaben kam die Pauschalbesteuerung bis vor einigen Jahren praktisch nur für sog. Pensionäre ab Mindestalter 55 in Frage. Das hat sich mit den bilateralen Abkommen für Personen aus dem EU-Raum grundlegend verändert. Diese können heute ungeachtet ihres Alters auch ohne Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine, zunächst auf fünf Jahre begrenzte, Aufenthaltsbewilligung erlangen. Voraussetzung ist, dass die Person über genügend finanzielle Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes verfügt und ausreichend gegen Krankheit und Unfall versichert ist.

Gegen verlogene Migrationspolitik der Bürgerlichen

In jüngster Zeit gaben im Kanton Genf Liegenschaftenkäufe zu exorbitanten Preisen durch kasachische und usbekische Multimillionäre und andere Angehörige und Freunde korrupter Autokraten aus der ehemaligen Sowjetunion zu reden. Bei etlichen von ihnen besteht ein handfester Verdacht, dass mit den Immobilienkäufen auch Geld gewaschen wurde. Praktisch alle werden pauschalbesteuert und sind damit via Art. 32 VZAE zu ihrer Aufenthaltsgenehmigung gekommen. Kein Wunder, kommt es auch dem Wirtschaftsanwalt Olivier Mach so vor, „als könnte man die Daueraufenthaltsbewilligung kaufen“ (Preisexplosion für Genfer Villen, TA vom 30. Mai 2011).

Der Kampf gegen die Pauschalbesteuerung ist damit auch eine klare Kampfansage an die verlogene Migrationspolitik der bürgerlichen Parteien, namentlich der SVP, die Steuerflüchtlingen mit dem grossen Portemonnaie die Türen weit öffnen und Menschen, die vor dem Elend flüchten, mit harter Hand die Tür weisen.

Zürich beweist: es geht auch ohne

Nach der Annahme der AL-Initiative im Februar 2009 setzte der Regierungsrat allen Pauschalbesteuerten eine Frist bis Ende 2010. Der lauthals angedrohte Massen-Exodus ist ausgeblieben. Weniger als die Hälfte - 92 von 201 - Pauschalbesteuerten sind weggezogen, davon 26 ins Ausland. Über 70 Prozent zogen in andere Kantone, davon 22 in den Kanton Schwyz, 13 nach Graubünden, 6 in den Kanton Zug und 5 nach St.Gallen.

In ihren Villen wohnen jetzt regulär Steuerzahlende, die in der Regel mehr einbringen, und die Verbliebenen zahlen jetzt nach ordentlichem Steuertarif. Wie Medienberichte belegen, weinen ihnen die Finanzvorstände der betroffenen Gemeinden keine Träne nach. Detaillierte Zahlen wird man erst 2012 haben, wenn die Steuererklärungen für 2011 vorliegen.

Kantonale Initiativen zur Abschaffung

Nach dem Erfolg der AL in Zürich sind in mehreren Kantonen Initiativen zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung lanciert oder eingereicht worden:

- Glarus: Memorialantrag an Landsgemeinde (Grüne, abgelehnt vom Landrat, ganz knapp abgelehnt an Landsgemeinde am 1. Mai 2011, es musste dreimal ausgezählt werden)

- Thurgau: eingereicht April 2010 (SP und Grüne; Ablehnung mit Gegenvorschlag; dieser sieht neu den 10- statt den 5-fachen Mietwert als Bemessungsgrundlage und eine Mindeststeuerzahlung von 150'000 Franken vor; die Initiative erhält am 15. Mai 2011 47% Ja-Stimmen, der Gegenvorschlag wird angenommen)
- Schaffhausen: eingereicht Oktober 2010 (AL und SP; gegen die Stimmen von AL, SP, Ökoliberalen und EVP am 9. Mai 2011 im Kantonsrat abgelehnt mit Gegenvorschlag gemäss Empfehlung Finanzdirektorenkonferenz; am 25. September 2011 mit 55.1% Ja-Stimmen angenommen, setzt sich auch mit 53.9% Ja gegenüber dem Gegenvorschlag durch)
- St. Gallen: eingereicht Januar 2010 (SP; die Initiative wird zwar am 27. November 2011 mit 51.9% Ja angenommen, der Gegenvorschlag erhält jedoch mehr Stimmen und setzt sich in der Stichfrage mit 54.1% gegenüber der Initiative durch)
- Luzern: eingereicht April 2010 (Grüne, Kantonsrat beschliesst Ablehnung mit Gegenvorschlag, Volksabstimmung 11. März 2012)
- Appenzell-Ausserrhoden: eingereicht April 2010 (SP; Kantonsrat beschliesst Ablehnung mit Gegenvorschlag, Volksabstimmung 11. März 2012)
- Bern: Initiative eingereicht (Gewerkschaftsbund; Antrag auf Ablehnung mit Gegenvorschlag April 2011, Rückweisung im Grossen Rat durch die bürgerliche Mehrheit im November 2011, Volksabstimmung voraussichtlich Juni 2012)
- Basel-Stadt: SP-Motion überwiesen September 2009 (Frist zur Erledigung bis September 2013)
- Baselland: Initiative eingereicht März 2011 (SP; Antrag der Regierung auf Ablehnung mit Gegenvorschlag im November 2011, Abstimmung 2012)
- Zug: Initiative lanciert (Alternative und SP)
- Aargau: Initiative beschlossen (SP, September 2011)
- Genf: Initiative lanciert (SP, September 2011)
- Waadt: Initiative gescheitert, zu wenig gültige Unterschriften (POP, SolidaritéS, SP, Grüne)

Gegen den interkantonalen Steuer-Tourismus

Bei der Abschaffung der Pauschalbesteuerung in einzelnen Kantonen besteht wenigstens teilweise – wenn auch weniger dramatisch als angedroht – das Risiko einer Abwanderung in andere Kantone, die von gewissen Finanzdirektoren offen gefördert wird. Mit ihrer Initiative zur landesweiten Abschaffung will die Alternative Linke diesem Steuer-Tourismus ein für allemal einen Riegel schieben.

Auf Bundesebene: bloss kosmetische Retuschen geplant

In der April-Sondersession 2011 hat es der Nationalrat einmal mehr verpasst, das ungerechte Steuerprivileg abzuschaffen. Die von der CVP initiierte Standesinitiative des Kantons St. Gallen zur Abschaffung der Pauschalsteuer wurde am 14. April mit 92 zu 61 Stimmen abgeschmettert. Stattdessen planen Bundesrat und Finanzdirektorenkonferenz bloss eine geringfügige Verschärfung des Tarifs. Auf Bundesebene ist am 17. Dezember 2010 die Vernehmlassung bei Kantonen und Parteien zu einer Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes abgelaufen. Gestützt auf einen Vorschlag der Finanzdirektoren-Konferenz (FDK) sollen die Regelungen zur Pauschalbesteuerung verschärft werden:

- das steuerbare Einkommen soll neu das 7-fache des Mietwerts (bisher: das 5-fache) resp. das 3-fache des Pensionspreises (bisher das Doppelte) betragen;
- Kantone und Bund sollen ein Mindesteinkommen festlegen, das auf jeden Fall versteuert werden muss (beim Bund sind 400'000 Franken vorgesehen);

- vorgesehen ist eine Uebergangsfrist von fünf Jahren.

In der Vernehmlassung hat die SVP die Vorlage „als völlig verfehlt und unnötig“ vollständig abgelehnt. Die FDP ist zwar grundsätzlich einverstanden, verlangt aber eine Uebergangsfrist von zehn Jahren. Am 29. Juni 2011 hat der Bundesrat die Botschaft für die Gesetzesänderung zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die meisten Gegenvorschläge zu den kantonalen Initiativen orientieren sich am FDK-Modell.

pauschalsteuer-Initiative-argumentarium-111227.doc

Anhang:

Erträge aus der Aufwandbesteuerung 2008 nach Kantonen

Pauschalsteuer und Steuererträge 2008 insgesamt

Tabelle 1: Erträge aus der Aufwandbesteuerung 2008

	Anzahl Pauschalbesteuerte	Einnahmen Bund (Mio Fr.)	Einnahmen Kanton (Mio Fr.)	Einnahmen Gemeinden (Mio Fr.)	Einnahmen Total (Mio Fr.)	Bevölkerung	Total je Aufwandbesteuerten (in Fr.) 5)	je Einwohner (in Fr.)	in % der gesamten Steuereinnahmen
VS	1'005	10.0	18.2	17.0	45.2	303'241	35'025.-	116.-	1.90%
VD	1'197	45.0	86.0	38.0	169.0	688'245	103'592.-	180.-	1.80%
GE 1)	639	40.0	85.6	28.8	155.3	446'106	179'030.-	256.-	1.60%
TI	717	16.6	22.4	17.9	56.8	332'736	56'109.-	121.-	1.60%
AI 2)	24	0.6	0.6	0.6	1.7	15'549	47'500.-	73.-	1.60%
NW 1)	94	2.0	1.9	1.7	5.6	40'737	38'298.-	88.-	1.40%
GR	258	7.9	11.1	9.3	28.3	190'459	79'186.-	107.-	1.40%
OW	18	0.5	0.6	0.4	1.5	34'429	55'556.-	29.-	0.60%
ZG	92	3.6	3.5	3.0	10.1	110'384	70'652.-	59.-	0.60%
SZ 2)	58	4.3	2.3	2.3	8.9	143'719	80'000.-	32.-	0.50%
TG 2)	115	3.4	3.4	3.4	10.3	241'811	59'652.-	28.-	0.50%
LU	134	4.0	5.0	6.0	15.0	368'742	82'090.-	30.-	0.50%
AR	18	0.3	0.5	0.6	1.4	53'054	57'222.-	19.-	0.30%
ZH 3)	201	7.6	11.8	12.7	32.2	1'332'727	122'289.-	18.-	0.20%
BE	208	4.7	9.7	5.1	19.6	969'299	71'346.-	15.-	0.20%
JU	16	0.2	0.5	0.3	1.0	69'822	50'000.-	11.-	0.20%
SG	78	1.5	2.5	3.0	7.0	471'152	70'769.-	12.-	0.20%
NE	31	0.6	1.7	0.8	3.1	170'924	80'645.-	15.-	0.20%
FR	58	0.5	1.2	0.8	2.5	268'537	34'483.-	7.-	0.10%
BS	15	0.4	1.6	0.1	2.0	186'672	112'667.-	9.-	0.10%
UR/GL/SH/SO	12	0.2	0.4	0.1	0.7	400'665	41'667.-	1.-	0.00%
BL	6	0.1	0.2	0.1	0.4	271'214	48'333.-	1.-	0.00%
AG	9	0.1	0.2	0.2	0.5	591'632	44'444.-	1.-	0.00%
CH	5'003	153.8	270.9	152.3	577.0	7'701'856	84'579.-	55.-	0.70%

Quellen: Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2009), BFS (2009a) und EFV (2009)

1) Zahlen 2007

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

3) Geschätzte Werte

4) Dieser Wert ist lediglich als ungefährender Wert zu verstehen, da die Steuererträge 2007 (aktuellste Zahlen) mit den Erträgen aus der Aufwandbesteuerung 2008 in Beziehung gesetzt sind.

5) Pro-Kopf-Ertrag Kantone und Gemeinden (ohne Bund)

Tabelle 1 ist nach Wichtigkeit der Aufwandbesteuerung im Verhältnis zu den gesamten Steuereinnahmen und in absteigender Reihenfolge geordnet (letzte Spalte).

Pauschalsteuer und Steuererträge 2008	
Direkte Steuern natürliche Personen	54'503'101'000
Direkte Steuern juristische Personen	19'307'615'000
Uebrige direkte Steuern	11'249'820'000
Besitz- und Aufwandsteuern	2'127'566'000
Verbrauchssteuern	31'093'054'000
Gesamte Steuereinnahmen Bund, Kantone und Gemeinden	118'281'156'000
Einnahmen Pauschalbesteuerung Bund ,Kantone und Gemeinden	577'100'000
In % aller Steuereinnahmen Bund, Kantone und Gemeinden	0.49%
Quellen:	
Eidg. Finanzverwaltung: Finanzstatistik Schweiz 2008, S. 72	
Pauschalsteuern: Finanzdirektorenkonferenz	