

# **Weshalb muss die Volksinitiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» abgelehnt werden?**

von

Dr. iur. Philippe Kenel, Rechtsanwalt in der Schweiz und in Belgien, Partner der Kanzlei Python & Peter

## **I. Einleitung**

Ziel dieses Dokuments ist es, die Gründe darzustellen, aus denen die Initiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» (im Folgenden: die Initiative) abgelehnt werden muss.

Zu diesem Zweck werde ich nach einer Präsentation des Inhalts der Initiative (II) das Problem darlegen, das sich aus der Rechtswidrigkeit der «Steuerprivilegien» für natürliche Personen ergibt (III). Im Anschluss daran präsentiere ich den aktuellen und zukünftigen Stand der Gesetzgebung bezüglich der Steuer nach dem Aufwand (IV), widerlege vor den Schlussfolgerungen (VI) die hauptsächlichen Argumente der Initianten und erläutere die Gründe, aufgrund derer die Initiative abzulehnen ist (V).

## **II. Der Inhalt der Initiative**

Der Inhalt der Initiative, die die Einführung der Art. 127 Abs. 2bis und 197 Ziff. 9 in die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (im Folgenden: BV) vorschlägt, kann in drei Punkten zusammengefasst werden.

Die Initianten wünschen in erster Linie, dass die «Steuerprivilegien» für natürliche Personen rechtswidrig sein sollen (Art. 127 Abs. 2bis BV). Zweitens möchten sie, dass die Besteuerung nach dem Aufwand verboten wird (Art. 127 Abs. 2bis BV). Schliesslich sehen sie vor, dass die Eidgenossenschaft für den Fall der Annahme der Initiative innerhalb einer Frist von drei Jahren ab dem Datum der Abstimmung ein Ausführungsgesetz erlassen soll. Wird innerhalb dieser Frist kein Ausführungsgesetz in Kraft gesetzt, würden die beiden vorstehend genannten und in Art. 127 Abs. 2bis BV enthaltenen Vorschriften direkte Anwendung finden (Art. 197 Ziff. 9 BV).

Aus dem Vorstehenden geht klar hervor, dass der Gegenstand der Initiative wesentlich weiter gefasst ist als das Verbot der Aufwandbesteuerung. Die Initianten möchten jegliche «Steuerprivilegien» für natürliche Personen verbieten lassen, wobei die Steuer nach dem Aufwand ihrer Ansicht nach nur einen Anwendungsfall dieses Prinzips darstellt.

## **III. Die Rechtswidrigkeit von «Steuerprivilegien» für natürliche Personen**

Der erste Satz von Art. 127 Abs. 2bis BV, den die Initianten in der Bundesverfassung festschreiben möchten, bestimmt Folgendes: «Steuerprivilegien für natürliche Personen sind unzulässig.»

In seiner Botschaft hält der Bundesrat fest, dass sich die Frage nach dem Anwendungsbereich dieser Bestimmung stellt. Trotzdem kommt er zum Schluss, dass der erste Satz des Textes der Initiative nicht über den Anwendungsbereich des Artikels 127 Abs. 2 BV oder des Gleichbehandlungsprinzips hinausgeht.

Persönlich kann ich diese Auffassung aus folgenden Gründen nicht teilen:

- a) Wenn dies der Fall wäre, hätten die Initianten diesen Punkt nicht in ihren Initiativtext aufgenommen.
- b) Art. 127 Abs. 2 BV sieht Folgendes vor: «Soweit es die Art der Steuer zulässt, sind dabei insbesondere die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten.» Es muss daran erinnert werden, dass der Artikel 127 Abs. 2 BV nicht im durch den Bundesrat ausgearbeiteten Verfassungsentwurf enthalten war. Nachdem er durch den Bundesrat eingefügt worden war, hat der Ständerat sich diesem unter der Bedingung angeschlossen, dass die Worte «Soweit es die Art der Steuer zulässt» hinzugefügt werden. Absatz 2bis in der von den Initianten aufgesetzten Fassung übernimmt diese Einschränkung nicht und hätte demzufolge auf jeden Fall einen weiteren Anwendungsbereich als Absatz 2.
- c) Den Beweis dafür, dass es das Ziel der Initianten ist, über den gegenwärtigen Art. 127 Abs. 2 BV und das Verbot der Steuer nach dem Aufwand hinauszugehen, erbringt die ausdrückliche Vorschrift, dass die Eidgenossenschaft innerhalb einer Frist von drei Jahren ab dem Datum der Abstimmung eine Ausführungsgesetzgebung erlassen muss. Wenn jedoch der neue Art. 127 Abs. 2 nicht über den aktuellen Art. 127 Abs. 2 BV hinausginge und sich auf ein Verbot der Steuer nach dem Aufwand beschränkte, so erübrigte es sich, eine Ausführungsgesetzgebung vorzusehen.

Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der erste Satz von Art. 127 Abs. 2bis BV eine weitreichende Rechtsunsicherheit in das schweizerische Steuersystem einführen würde. Auf der einen Seite dürften die Initianten und ihre Anhänger während der Ausarbeitung der Ausführungsgesetzgebung versuchen, zahlreiche weitere Regeln einzubringen. Dies würde auf gesetzgeberischer Ebene zu einer Schwächung des schweizerischen Steuersystems führen. Auf der anderen Seite dürfte der Begriff «Steuerprivileg» Anlass zu zahlreichen Beschwerden ans Bundesgericht geben. Dabei ist zu betonen, dass, wie es für den gegenwärtigen Art. 127 Abs. 2 BV der Fall ist, Absatz 2 nicht nur auf die Bundesgesetzgebung, sondern auch auf die kantonale Gesetzgebung Anwendung finden würde.

Die Anhänger der Initiative werden während der Kampagne versuchen, die Reichweite des ersten Satzes von Art. 127 Abs. 2bis BV so eng wie möglich zu fassen. Wie wir bei der Annahme von Initiativen in der letzten Zeit beobachten konnten, unterscheiden sich jedoch die Aussagen von Initianten jeweils vor und nach der Abstimmung. Im Übrigen haben wir auch feststellen können, dass die Entscheide des Bundesgerichts über die Auslegung des Anwendungsbereichs einer Initiative für Überraschungen sorgen können und nicht notwendigerweise den Aussagen während der Kampagne entsprechen.

## **IV. Gegenwärtiger und zukünftiger Stand der Gesetzgebung hinsichtlich der Aufwandbesteuerung**

### **A. Allgemeines**

Im Rahmen der Aufwandbesteuerung können Steuerzahler, die eine bestimmte Anzahl von Bedingungen erfüllen, anstelle der Einkommens- und der Vermögenssteuer basierend auf dem Betrag ihrer Ausgaben besteuert werden.

Viele Jahre lang wurde diese Art der Besteuerung durch Art. 1 des Konkordats zwischen den Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Ausschluss von Steuerabkommen vom 10. Dezember 1948 geregelt.

Seit dem 14. Dezember 1990 wird die Steuer nach dem Aufwand im Bereich der direkten Bundessteuer durch Art. 14 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG) geregelt. Ab gleichem Datum legt Art. 6 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) die Bedingungen fest, denen die Kantone in ihren Gesetzgebungen diese Form der Besteuerung unterstellen müssen.

Insbesondere als Folge der Abstimmung vom 8. Februar 2009, mit der die Bürger des Kantons Zürich entschieden haben, die Aufwandbesteuerung in ihrem Kanton abzuschaffen, hat der Bundesrat am 29. Juni 2011 den eidgenössischen Räten einen Gesetzesentwurf vorgelegt, dessen Ziel darin besteht, die Voraussetzungen dieser Form der Besteuerung zu verschärfen. Dieser Entwurf wurde vom National- und vom Ständerat angenommen und wurde nicht Gegenstand eines Referendums.

### **B. Das gegenwärtig anwendbare Recht**

Gemäss dem gegenwärtig anwendbaren Recht kann eine Person nach dem Aufwand besteuert werden, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllt:

- a) Sie muss eine ausländische Staatsangehörigkeit haben.  
Jemand mit doppelter, zum Beispiel schweizerischer und französischer, Staatsangehörigkeit erfüllt diese Bedingung nicht. Hingegen kann ein Paar, von dem ein Teil eine ausländische Staatsangehörigkeit aufweist, nach dem Aufwand besteuert werden.
- b) Sie muss ihren Wohnsitz in der Schweiz haben.  
Zu diesem Zweck muss der Steuerzahler über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen. In ihrem Kreisschreiben Nr. 9 vom 3. Dezember 1993 betreffend die Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer (Ziff. 1.1) hat die Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV ausdrücklich vorgeschrieben, dass «die Begründung eines Scheinwohnsitzes in der Schweiz die Besteuerung nach dem Aufwand ausschliesst. Auch die freiwillige Entrichtung von Steuern nach dem Aufwand, ohne dass die notwendigen Bedingungen erfüllt sind, ist unzulässig». Auf jeden Fall würde ein Steuerzahler, der vorgeben würde, einen Wohnsitz in der Schweiz zu haben, ohne dort zu leben, in dem Staat besteuert, in dem er tatsächlich lebt.

- c) Sie darf im Lauf der letzten zehn Jahren keinen Wohnsitz in der Schweiz gehabt haben.
- d) Sie darf in der Schweiz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.  
Diese Anforderung hindert den Steuerzahler nicht daran, in eine Schweizer Gesellschaft zu investieren. In diesem Fall fällt diese Investition, wie wir nachstehend noch sehen werden, in den Rahmen der Kontrollrechnung, weil es sich um einen Vermögenswert handelt und, im Fall von Dividendenzahlungen oder Zinsen, um ein Einkommen schweizerischer Konvenienz.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die kantonalen Steuerverwaltungen, wie es im Übrigen bereits in zahlreichen Kantonen der Fall ist, streng kontrollieren, dass die für die Aufwandbesteuerung bestehenden, gesetzlich festgelegten Bedingungen eingehalten werden.

Wie der Name bereits vermuten lässt, bezahlt der Steuerzahler, der nach dem Aufwand besteuert wird, eine auf der Grundlage des Betrags seiner Ausgaben berechnete Steuer. Darunter sind die während des Berechnungszeitraums durch den Lebensstandard des Steuerzahlers und der in der Schweiz lebenden von ihm abhängigen Personen anfallenden jährlichen Ausgaben zu verstehen. Für eine Person, die Mieterin oder Eigentümerin ihrer Wohnung ist, darf der Betrag dieser Ausgaben nicht geringer sein als jeweils das Fünffache der Miete oder des Mietwerts dieser Wohnung. Zum Beispiel kann ein Steuerzahler, der eine Wohnung für CHF 5000.– pro Monat mietet, nicht für einen geringeren Betrag als CHF 300 000.– ( $\text{CHF } 5000 \times 12 \times 5$ ) besteuert werden. Die Berechnung der Steuer wird aufgrund der üblichen Steuersätze vorgenommen.

Weder das StHG noch das DBG legt einen Mindestbetrag für die Ausgaben fest. Dennoch wenden die Steuerverwaltungen, abgesehen von der Tatsache, dass bestimmte kantonale Gesetzgebungen einen Mindestwert für die anwendbaren zu steuernden Ausgaben sowohl für die Steuerzahler, die bereits in der Schweiz wohnen, als auch für Neuankommlinge festlegen, in allen Kantonen eine Mindestschwelle für neue Anträge an. Gegenwärtig beläuft sich diese im Kanton Waadt auf CHF 400 000.– und im Kanton Genf auf CHF 450 000.–.

Im Gegensatz zur weitverbreiteten Ansicht, beschränken sich die Steuern, die von einem nach aufwandbesteuerten Steuerzahler zu zahlen sind, nicht notwendigerweise auf die gemäss seinen Ausgaben berechneten Steuern. Tatsächlich wird eine nach dem Aufwand besteuerte Person, neben den Steuern, die sie im Ausland zahlen muss und die sie nicht in der Schweiz zurückholen kann, einer Kontrollrechnung unterzogen. Im Rahmen dieser Kontrollrechnung vergleicht die Verwaltung den Betrag der nach dem Aufwand des Steuerzahlers berechneten Steuer mit demjenigen, der anhand einer bestimmten Anzahl von Elementen berechnet wird, wobei der Steuerzahler den höheren der beiden Beträge zu zahlen hat. Zu den im Rahmen der Kontrollrechnung berücksichtigten Elementen sind das in der Schweiz belegene Immobilienvermögen sowie dessen Erträge zu erwähnen, die beweglichen Vermögenswerte und das in der Schweiz angelegte Kapital sowie die dadurch erwirtschafteten Erträge und die Erträge, für die der Steuerzahler eine teilweise oder vollständige Steuerbefreiung bezüglich der ausländischen Steuern in Anwendung eines durch die Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens beantragt. Die Kontrollrechnung hat zwei wesentliche Folgen. Einerseits wird der Steuerzahler, wenn er in eine Schweizer Gesellschaft investiert, möglicherweise bezüglich dieser Anlage Vermögenssteuer und Einkommensteuer zahlen müssen. Andererseits kann sich ein Steuerzahler auf Doppelbesteuerungsabkommen berufen.

Tut er dies, so riskiert er jedoch, in der Schweiz wie ein gewöhnlicher Steuerzahler besteuert zu werden. Wenn zum Beispiel ein in der Schweiz für einen Aufwand in Höhe von CHF 600 000.– besteuert französischer Staatsangehöriger Dividenden einer französischen Gesellschaft in Höhe eines Betrags von CHF 1 000 000.– bezieht und er die Anwendung des Doppelbesteuerungsabkommens beantragt, um die in Frankreich geschuldete Quellensteuer von 30 auf 15 % zu verringern, so wird er in der Schweiz nicht mehr auf der Grundlage von CHF 600 000.–, sondern von CHF 1 000 000 sowie der anderen allfälligen Elemente besteuert, die bei der Kontrollrechnung zu berücksichtigen sind.

Schliesslich ist es für einen Steuerzahler mit Wohnsitz in der Schweiz sehr wichtig, von dem Doppelbesteuerungsabkommen profitieren zu können, das unser Land mit seinem früheren Wohnsitzstaat unterzeichnet hat. Das massgebliche Interesse daran, von einem solchen Abkommen zu profitieren, liegt darin begründet, dass die sich aus dem Doppelbesteuerungsabkommen ergebenden Kriterien zur Bestimmung des steuerlichen Wohnsitzes eines Steuerzahlers meistens weniger streng sind als diejenigen des internen Rechts des Staates, den der Betroffene verlassen hat. So besteht zum Beispiel das massgebliche Kriterium des Doppelbesteuerungsabkommens zur Bestimmung, ob ein französischer Steuerzahler seinen steuerlichen Wohnsitz in der Schweiz oder in Frankreich hat, im Zentrum seiner Lebensinteressen, während gemäss dem internen französischen Recht davon ausgegangen wird, dass eine Person ihren steuerlichen Wohnsitz in Frankreich hat, wenn dort das Zentrum ihrer wirtschaftlichen Interessen liegt oder wenn sie dort eine berufliche Tätigkeit ausübt, bei der es sich nicht lediglich um eine Nebentätigkeit handelt. Um jedoch von den Doppelbesteuerungsabkommen profitieren zu können, muss die grosse Mehrheit der aufwandbesteuerten Steuerzahler einen Betrag zahlen, der wesentlich höher ist, als derjenige, der in Anwendung der Art. 14 DBG und 6 StHG geschuldet wird. Tatsächlich müssen die französischen Steuerzahler eine um 30 % erhöhte Steuer (erhöhter Pauschalbetrag) zahlen, um in den Genuss des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Frankreich zu kommen, und die deutschen, österreichischen, belgischen, kanadischen, italienischen, norwegischen und amerikanischen Staatsangehörigen müssen akzeptieren, dass die aus diesen Staaten stammenden Einkünfte zum ordentlichen Steuersatz in der Schweiz besteuert werden (modifizierter Pauschalbetrag). Zum Beispiel muss ein belgischer Staatsangehöriger, der von dem belgisch-schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen zu profitieren wünscht, akzeptieren, dass die Gesamtheit seiner aus Belgien stammenden Einkünfte zum ordentlichen Steuersatz in der Schweiz besteuert wird.

### C. Die Gesetzesrevision

Die Regeln des StHG und des DBG in ihrer durch die eidgenössischen Räte revidierten Form werden für Neuankömmlinge am 1. Januar 2016 in Kraft treten und am 1. Januar 2021 für die Personen, die bereits vor dem 1. Januar 2016 nach dem Aufwand in der Schweiz besteuert werden.

Die hauptsächlichen Änderungen sind die Folgenden:

- a) Damit sie nach dem Aufwand besteuert werden können, müssen beide Teile eines Paares eine ausländische Staatsangehörigkeit aufweisen. Folglich wird ein Schweizer,

der eine ausländische Staatsangehörige geheiratet hat, nicht mehr nach dem Aufwand besteuert werden können.

- b) Zur Vermeidung jeglicher Auslegungsprobleme bestimmt das Gesetz ausdrücklich, dass die Gesamtheit der allgemeinen Ausgaben bei der Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden muss.
- c) Während es den Kantonen gemäss dem vorher geltenden Recht freigestellt war, entweder gesetzlich oder in der Praxis einen Mindestwert für die zu besteuern den Ausgaben festzulegen, bestimmt der neue Art. 14 DBG, dass die direkte Bundessteuer nicht auf einen Aufwandsbetrag von weniger als CHF 400 000.– berechnet werden darf. Der neue Art. 6 StHG bestimmt seinerseits keinen Mindestbetrag für alle Kantone, verpflichtet sie jedoch, einen solchen in ihrer Gesetzgebung festzulegen.
- d) Für die Steuerzahler, die Mieter oder Eigentümer ihrer Wohnung sind, wird die Mindestschwelle der Ausgaben nicht mehr das Fünffache der Jahresmiete beziehungsweise des Mietwerts betragen, sondern das Siebenfache.
- e) Gemäss dem neuen Art. 6 StHG obliegt es den Kantonen, das nach dem Aufwand besteuerte Vermögen des Steuerzahlers auf die eine oder andere Weise zu besteuern.

Unmittelbar nach der Abstimmung, mit der die Besteuerung nach dem Aufwand im Kanton Zürich abgeschafft wurde, habe ich vorgeschlagen, diese Besteuerungsform zu reformieren. In der Folge habe ich die seitens des Bundesrats vorgeschlagenen Änderungen des StHG und des DBG stets verteidigt. Ebenso wichtig wie die Erhaltung der Aufwandbesteuerung ist es auch, dass der Betrag der Ausgaben, auf dessen Grundlage der Steuerzahler besteuert wird, nicht zu niedrig ist.

Das Recht in der reformierten Form erreicht dieses Ziel insofern, als der von den aufwandbesteuerten Personen gezahlte Betrag aus folgenden Gründen stark ansteigen wird:

- a) Die Mindestschwelle wird vom Fünffachen des Mietwerts auf das Siebenfache angehoben. Für einen Steuerzahler, der zum Beispiel eine Wohnung für CHF 5000.– pro Monat mietet, wird der mindestens anzusetzende Wert seiner Ausgaben von CHF 300 000.– ( $\text{CHF } 5000 \times 12 \times 5$ ) auf CHF 420 000.– ( $\text{CHF } 5000 \times 12 \times 7$ ) steigen.
- b) Abgesehen von der Tatsache, dass der Mindestbetrag für die Berechnung der Ausgaben bezüglich der direkten Bundessteuer auf CHF 400 000.– festgelegt werden wird, wird es den Kantonen obliegen, gleichfalls einen Mindestbetrag für die Berechnung der kommunalen und kantonalen Steuer festzulegen. Dieser Betrag wird in der überwiegenden Mehrheit der Kantone CHF 400 000.– oder mehr betragen. Zum Beispiel wurde in den Kantonen Thurgau und St. Gallen, wo die Bürger die Abschaffung der Steuer nach dem Aufwand abgelehnt, jedoch den Gegenvorschlag angenommen haben, die Schwelle auf CHF 600 000.– festgelegt. Dasselbe gilt für den Gegenvorschlag, über den am 10. April 2014 der Grand Conseil des Kantons Genf abgestimmt hat und der demnächst den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden wird. In den Kantonen, in denen die kantonale Schwelle über derjenigen liegt, die im DBG vorgesehen ist, wird Ersterer in der Praxis auch auf die direkte Bundessteuer anwendbar sein.

- c) Die Kantone werden verpflichtet sein, das Vermögen des Steuerzahlers auf die eine oder die andere Weise zu besteuern. In den Kantonen Thurgau und St. Gallen sehen die von den Bürgern angenommenen Gegenvorschläge vor, dass das zu versteuernde Vermögen nicht geringer als das Zwanzigfache des Betrags der Besteuerungsgrundlage sein darf. In Genf sieht der Gegenvorschlag vor, dass dem Betrag des Aufwands zur Berücksichtigung der Vermögenssteuer ein Aufschlag von 10 % hinzuzurechnen ist. Diese unterschiedliche Behandlung ist insofern gerechtfertigt, als der Vermögenssteuersatz in Genf sehr hoch ist.
- d) Zu bedenken ist, dass die vorstehend genannten Regeln sowohl auf Neuankömmlinge Anwendung finden als auch, nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren, auf nach dem Aufwand besteuerte Personen, die bereits ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Dies wird zur Folge haben, dass die Steuern der Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, bereits seit sehr vielen Jahren in der Schweiz sind und, je nach Kanton, von geringen Besteuerungen profitieren, in sehr beträchtlichem Umfang steigen werden.

Nach meiner Ansicht wird diese Reform die Attraktivität der Schweiz nicht verringern, sie wird sie aber auf sehr vermögende Personen beschränken. Diese sind es jedoch, die in unserem Land viel Geld ausgeben und dazu beitragen, hier eine maximale Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen. Von den Personen, die in der Schweiz bereits nach dem Aufwand besteuert werden, werden vielleicht manche von ihnen entscheiden, in die ordentliche Besteuerung zu wechseln, und die übrigen werden ihre Steuern nach dem Aufwand in Anwendung der neuen Regeln bezahlen.

Es ist schwierig, den Betrag der zusätzlichen Steuern, von denen die Allgemeinheit profitieren wird, genau zu beziffern. Man kann jedoch ohne Weiteres davon ausgehen, dass, wenn alle nach dem Aufwand besteuerten Personen ihre Steuer gemäss den neuen Regelungen bezahlen, die Steuereinnahmen in Verbindung mit der Aufwandbesteuerung mehr als CHF 1 000 000 000 betragen werden.

## **V. Gründe für die Ablehnung der Initiative**

Die hauptsächlichen Gründe zur Ablehnung der Initiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» sind die Folgenden:

1. Diese Initiative bildet den Teil einer allgemeinen Politik einer linken Partei, deren Ziel der Angriff auf, wie sie es nennt, «die Reichen» ist. Zu den anderen Initiativen, die dasselbe Ziel verfolgen, zählt insbesondere auch die Initiative, die die Besteuerung von Erbschaften über CHF 2 000 000 mit einem einheitlichen Steuersatz von 20 % in der Schweiz beabsichtigt. Wenn eine dieser Initiativen angenommen wird, wird dies ihren Initianten Flügel verleihen, und es werden weitere Initiativen zu ähnlichen Themen lanciert werden. Selbst wenn einige der Bürger des rechten Flügels, vielleicht aus Neid, die Aufwandbesteuerung infrage stellen, so sollten sie unbedingt bedenken, dass sie im Fall der Abschaffung dieser Steuer selber die nächste Zielscheibe sein werden. Es ist von grundlegender Bedeutung, zu berücksichtigen, dass die Ablehnung dieser Initiative nicht links, sondern rechts gewonnen werden wird. Die gesamte Rechte muss sich unbedingt dagegen mobilisieren, insbesondere, um diese Tendenz von Initiativen zu verhindern, die sich gegen die in der Schweiz lebenden

vermögenden Personen richten, bei denen es sich um die grössten Steuerzahler in unserem Land handelt.

2. Wie ich bereits unter den vorstehenden Ziffern II und III erwähnt habe, besteht das hauptsächliche Ziel dieser Initiative nicht darin, die Steuer nach dem Aufwand abzuschaffen. Wie sich im Übrigen bereits aus ihrem Titel ergibt, besteht ihr hauptsächliches Ziel darin, Steuerprivilegien für natürliche Personen zu verbieten. Allerdings würde die Einführung dieses Konzepts in das Schweizer Recht, wie bereits unter der vorstehenden Ziffer III erwähnt, zu einer Destabilisierung des Schweizer Steuersystems führen.
3. Angesichts des Gegenstands der Initiative wäre es ein schwerer Irrtum, davon auszugehen, dass sie nur die Kantone der französischen Schweiz und das Tessin betrifft, wo sich die grosse Mehrheit der aufwandbesteuerten Personen befindet. Die Einführung des Begriffs des «Steuerprivilegs» in das Schweizer Steuersystem würde sich sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantonsebene destabilisierend auswirken.
4. Die Steuer nach dem Aufwand muss aus folgenden Gründen bewahrt werden:
  - a) Ziel der Wirtschaftsförderung aller Staaten ist es, rentable Unternehmen und vermögende natürliche Personen anzuziehen. Die Steuer nach dem Aufwand, die im Kanton Waadt im Jahr 1862 eingeführt wurde, im Kanton Genf im Jahr 1928 und in der Schweiz im Allgemeinen seit 1934 existiert, ist ein Werkzeug zur Wirtschaftsförderung, das sich, wie ich vorstehend bereits erklärt habe, bewährt hat und gleichzeitig weder ungerecht noch unbillig gegenüber der Schweizer Bevölkerung ist.

Es muss betont werden, dass fast alle europäischen Staaten versuchen, vermögende Personen anzuziehen. Am häufigsten genannt werden in diesem Zusammenhang Belgien, das Grossherzogtum Luxemburg, Grossbritannien und Portugal. Dieser Liste hinzuzufügen sind auch alle osteuropäischen Staaten, die ebenfalls Mitglieder der Europäischen Union sind, ein Pauschalsteuersystem («Flat Tax») kennen und dabei einen Steuersatz anwenden, der sich je nach Staat zwischen 10 und 25 % bewegt. Grossbritannien verfügt seit sehr vielen Jahren über ein System, das sich «resident non domiciled» nennt und das ausländischen Staatsangehörigen ermöglicht, ausschliesslich hinsichtlich ihrer britischen Einkünfte und ihres britischen Vermögens besteuert zu werden. Sie profitieren ausserdem während der ersten sieben Jahre von erbrechtlichen Vorteilen in der Form, dass bei ihrem Tod nur die sich in Grossbritannien befindenden Vermögenswerte der Erbschaftsteuer unterliegen. Portugal hat seinerseits am 1. Januar 2013 ein System eingeführt, wonach nur Einkünfte portugiesischer Herkunft besteuert werden, und zwar mit einem Steuersatz von 20 %. Es muss besonders betont werden, dass die Personen in diesen beiden Staaten selbst dann von dieser Form der Besteuerung profitieren können – und zwar im Gegensatz zu den Begünstigten der Steuer nach dem Aufwand –, wenn sie in Grossbritannien oder Portugal einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Es ist weiter hervorzuheben, dass eine Person, die in der Schweiz nach dem Aufwand besteuert wird, zusätzlich zur Tatsache, dass sie dort keine Erwerbstätigkeit ausüben darf, einen insbesondere nach den neuen Regelungen wesentlich höheren Betrag



zahlt als den Betrag, den sie in einem der vorstehend genannten Staaten zahlen müsste.

- b) Die Besteuerung nach dem Aufwand ist ein System, das den Anforderungen des Schweizer Föderalismus entspricht, wobei es den Kantonen freigestellt ist, diese in ihrer Gesetzgebung vorzusehen oder nicht. Interessanterweise ist festzustellen, dass die Kantone der Deutschschweiz mit den geringsten Steuersätzen weniger auf die Aufwandbesteuerung angewiesen sind, um vermögende ausländische Personen anzuziehen. Anstatt zu versuchen, sie auf Bundesebene abzuschaffen, müssten die Personen, die gegen diese Form der Besteuerung sind, im Wege von kantonalen Initiativen handeln, wie sie es auch in manchen Kantonen tun. Nur diese Vorgehensweise respektiert den Schweizer Föderalismus.
- c) Die Steuer nach dem Aufwand erzeugt drei hauptsächliche Arten von Steuern.
  - 1) Die nach dem Aufwand besteuerten Steuerzahler, deren Anzahl sich Ende des Jahres 2012 auf 5634 belief, haben Steuern in Höhe von CHF 695 000 000 gezahlt, davon CHF 192 000 000 an die Eidgenossenschaft, CHF 325 000 000 zugunsten der Kantone und CHF 178 000 000 an die Gemeinden. Wie ich unter Ziffer IV C erwähnt habe, wird dieser Betrag auf über CHF 1 000 000 000 steigen, sobald das neue Recht in Kraft getreten sein wird.
  - 2) Wenn eine nach dem Aufwand besteuerte Person verstirbt, während sie ihren Wohnsitz in der Schweiz hat, bezahlen ihre Erben dort die Erbschaftssteuer. Angesichts der Tatsache, dass die nach dem Aufwand besteuerten Steuerzahler per se vermögend sind, können diese Beträge sehr bedeutend sein. So sind beispielsweise im Lauf des Jahres 2008 vierzehn Erbschaften von nach dem Aufwand besteuerten Steuerzahlern im Kanton Genf eröffnet worden, was zu Erbschaftssteuerzahlungen in Höhe von CHF 195 000 000 geführt hat.
  - 3) Die nach dem Aufwand besteuerten Personen bezahlen auch die Mehrwertsteuer auf all ihre in der Schweiz getätigten Ausgaben. Da sie viel ausgeben, handelt es sich um einen hohen Betrag.
- d) Im Übrigen geben die nach dem Aufwand besteuerten Steuerzahler enorm viel Geld in der Schweiz aus. Gemäss einer Studie des Bundesrats werden die jährlichen Ausgaben der Steuerzahler für Konsumgüter auf CHF 1 400 000 000 geschätzt, zu denen noch CHF 900 000 000 für Immobilien hinzukommen.
- e) Die Steuer nach dem Aufwand spielt auch eine sehr wichtige Rolle auf dem Arbeitsmarkt. Studien haben ergeben, dass sie zwischen 22 000 und 30 000 Arbeitsplätze pro Jahr schafft.
- f) Die Schweiz ist ein Land, in dem das Vereinswesen und die Kultur nicht nur von definierten Beiträgen, sondern auch von Spenden leben. Zahlreiche nach dem Aufwand besteuerte Steuerzahler verfügen entweder über Stiftungen oder tätigen auf andere Weise Spenden an soziale oder kulturelle Institutionen.
- g) Die Steuer nach dem Aufwand weist zwei nicht zu vernachlässigende Merkmale auf, die ganz im Interesse der Schweiz sind:

- 1) Die Besteuerung der aufwandbesteuerten Steuerzahler ist sehr einfach und erfordert demnach keinen grossen Kostenaufwand, insbesondere im Hinblick auf die Personalkosten. Zur Einnahme von ungefähr CHF 700 000 000 an Steuern reichen einige Personen in den betreffenden Kantonen.
  - 2) Im Übrigen hängt der Steuerbetrag bei einer gewöhnlich nach ihrem Vermögen und ihren Einkünften besteuerten Person zu einem grossen Teil von der weltweiten Finanzsituation und ihren Aktienerträgen ab. Die nach dem Aufwand besteuerten Personen bezahlen im Gegenteil eine festgelegte Steuer, unabhängig von ihren Einkünften. Während der letzten Jahre, in denen die Börse eher negativ als positiv war, haben diese Steuerzahler weiterhin dieselben Steuerbeträge gezahlt. Mit anderen Worten handelt es sich bei den von der Schweiz eingenommenen CHF 700 000 000 um feste Beträge, auf die sowohl Bund als auch Kantone und Gemeinden unabhängig von der Konjunktur zählen können.
- h) Wie ich unter Ziffer IV C erklärt habe, sind die Bedingungen für die Besteuerung nach dem Aufwand stark verschärft worden, was einem bereits von den Räten angenommenen faktischen Gegenvorschlag entspricht.
- i) Die Abschaffung der Aufwandbesteuerung würde zum Wegzug der grossen Mehrheit der nach diesem System besteuerten Steuerzahler führen. Im Übrigen würden keine neuen Personen in die Schweiz ziehen, um davon zu profitieren. Dies hätte einen grossen Verlust an Steuersubstrat zur Folge, der durch den Mittelstand aufgefangen werden müsste.
- j) Die Schweiz erlebt insofern eine schwierige Zeit, als mehrere ihrer Rahmenbedingungen aufgrund von internationalem Druck infrage gestellt werden. Ich denke insbesondere an das Bankgeheimnis und die Unternehmensbesteuerung. Es wäre daher ein fataler Fehler, die Besteuerung nach dem Aufwand abzuschaffen, obwohl diesbezüglich seitens der OECD oder der Europäischen Union kein Druck ausgeübt wird. Zahlreiche Schweizer unterliegen der Fehleinschätzung, zu glauben, dass unser Land ohne unsere günstigen Rahmenbedingungen immer noch attraktiv sein wird. Dies wird jedoch im Fall ihrer Abschaffung, und spätestens zum Zeitpunkt der Verbesserung der internationalen wirtschaftlichen Situation, nicht zutreffen. Zu diesem Zeitpunkt wird es zu spät sein, zurückzurudern, weil das Spiel dann bereits verloren ist.
- k) Einige Tage nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014, mit der das Schweizer Volk die «Initiative gegen die Massenzuwanderung» angenommen hat, hat Christian Levrat die Ansicht geäussert, dass als Folge dieser Abstimmung die Steuer nach dem Aufwand mit sofortiger Wirkung abgeschafft werden müsste. Persönlich habe ich grosse Zweifel, dass zwischen besagter Abstimmung und der Besteuerung nach dem Aufwand ein Zusammenhang besteht. Wenn allerdings eine Verbindung bestehen sollte, so ist es nicht diejenige, die der Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei hergestellt hat. Vielmehr wäre es für den Fall, dass die Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen kontingentiert würden, entscheidend, diejenigen ausländischen Staatsangehörigen zu privilegieren, die einen hohen Mehrwert erbringen, was für die 5500 Steuerzahler der Fall ist, die schliesslich mehr als CHF 1 000 000 000 an das Gemeinwesen bezahlen werden.

5. Folgende sind die Hauptargumente der Personen, die die Steuer nach Aufwand abschaffen möchten:

- a) Sie sind der Auffassung, dass dieses System der Besteuerung ungerecht ist, weil es den Grundsätzen der Gleichheit und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit widerspreche. Dies ist insofern eine irrige Auffassung, als der Eckpfeiler der Besteuerung nach dem Aufwand darin besteht, dass der Steuerzahler nicht berechtigt ist, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Vor dem Hintergrund dieser Anforderung kann die Situation einer vermögenden Person mit Schweizer Staatsangehörigkeit nicht mit derjenigen einer Person verglichen werden, die nach dem Aufwand besteuert wird, weil Erstere im Gegensatz zu der zweiten Person auf Schweizer Staatsgebiet arbeiten darf. Es liegt insofern kein Verstoss gegen den Gleichheitsgrundsatz vor, als aufgrund von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, um von der Steuer nach Aufwand profitieren zu können, die Situationen nicht miteinander vergleichbar sind. Aus dem gleichen Grund ist es falsch, zu behaupten, dass das System der Besteuerung nach dem Aufwand der Regel widerspricht, wonach eine Person ihre Steuern in Abhängigkeit ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zahlen muss. Es ist vielmehr normal, dass die Person, die nicht über das Recht verfügt, in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit auszuüben, anders besteuert wird, da sie auf Einkommensmöglichkeiten verzichtet. Ich treffe häufig auf Personen, die sich eher in Belgien, Grossbritannien oder dem Grossherzogtum Luxemburg niederlassen und nicht in der Schweiz, weil sie arbeiten möchten, um weiterhin Geld zu verdienen.
- b) Die Kritiker dieses Systems behaupten, dass es nicht Euro-kompatibel ist. Hierbei handelt es sich aus zwei Gründen um ein Scheinargument. Einerseits verfügt die Europäische Union im Gegenteil zur Besteuerung von juristischen Personen über keinerlei Kompetenz im Bereich der Besteuerung von natürlichen Personen. Noch nie hat die Kommission im Rahmen unserer bilateralen Beziehungen mit der Europäischen Union an die Schweiz ein Gesuch gerichtet, das sich auf diese Form der Besteuerung bezog. Andererseits wäre eine Kritik der Schweiz durch die europäischen Staaten insofern völlig unangebracht, als, wie ich unter Ziffer V 4. A) erwähnt habe, die grosse Mehrheit unter ihnen über Steuersysteme verfügt, deren Ziel es ist, vermögende natürliche Personen anzuziehen.
- c) Eine bestimmte Anzahl von Personen, die der Schweizer Linken zuzurechnen sind, stossen in das gleiche Horn wie die französischen Sozialisten. Sie sind der Ansicht, dass die Personen, die Frankreich aus steuerlichen Gründen verlassen, Verräter an ihrem Vaterland sind. Diese reisserischen Reden verdienen die folgenden Bemerkungen. Erstens gehen die Personen, die solche Reden schwingen, sowieso davon aus, dass die Reichen Diebe sind, unabhängig davon, ob sie in Frankreich bleiben oder nicht. Zweitens entspricht es gängiger Praxis, dass ein Staat, der sich mit dem Wegzug seiner Staatsangehörigen konfrontiert sieht, die Staaten beschuldigt, in die diese Personen ziehen. Wie man jedoch weiss, besteht das Problem nicht in dem Staat, in den die Personen ziehen, sondern in dem Staat, den sie verlassen. Wenn vermögende Franzosen Frankreich verlassen, so geschieht dies, weil dieses Land sich zu einer steuerlichen Hölle entwickelt hat und folglich die Schuld bei der französischen Regierung und nicht auf Seiten der Schweiz liegt.


d) Manche behaupten, dass aufwandbesteuerte Steuerzahler auf jeden Fall in die Schweiz kommen würden, selbst wenn sie die normale Steuer entrichten müssten, und dass sie dann wesentlich mehr einbringen würden als bei einer Besteuerung nach dem Aufwand. Dies ist aus mehreren Gründen eine völlig irriige Annahme. Einerseits ist die Schweiz, jedenfalls was die Kantone der französischen Schweiz angeht, ohne die Steuer nach dem Aufwand absolut nicht attraktiv. Auf der anderen Seite stimmt es zwar, dass die Schweiz über gute Infrastrukturen verfügt, und es stimmt, dass die Schweiz schöne Landschaften vorzuweisen hat, aber diese Kriterien finden nur Berücksichtigung, wenn die Schweiz ihre steuerliche Attraktivität bewahrt, indem sie die Aufwandbesteuerung beibehält. In der Praxis erstellt eine Person, die sich räumlich verändern möchte, mit ihrem Rechtsanwalt eine Liste der steuerlich interessanten Länder. Sobald diese Shortlist erstellt ist, vergleicht der Steuerzahler die darauf aufgeführten Länder, indem er nicht steuerliche Kriterien erwägt. Belgien hat zum Beispiel den Vorteil, nur eine Stunde und zwanzig Minuten Zugfahrt von Paris entfernt zu sein und über einen Immobilienmarkt mit sehr günstigen Preisen zu verfügen. Die Schweiz ihrerseits bietet Qualität hinsichtlich der Infrastruktur und die Schönheit bestimmter Landschaften. Dennoch finden diese Kriterien, wie zum Beispiel die Entfernung zwischen Brüssel und Paris und die Schönheit des Genfersees, nur Berücksichtigung, um eine Wahl zwischen den Ländern zu treffen, die über attraktive Steuergesetze verfügen. Wenn ein Land nicht auf der Shortlist steht, spielen diese Kriterien keine Rolle.

## **VI. Schlussfolgerung**

Aus allen vorstehend genannten Gründen muss die Initiative «Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre (Abschaffung der Pauschalbesteuerung)» unbedingt abgelehnt werden.

Es ist wichtig, dass sich alle Gruppen mobilisieren, die entweder durch die Destabilisierung des schweizerischen Steuersystems oder durch den Verlust von Steuern und von in der Schweiz getätigten Ausgaben durch Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, betroffen sind. Die linken Parteien müssen sich auch darüber bewusst werden, dass die nach dem Aufwand besteuerten Personen beträchtliche Steuerbeträge in der Schweiz bezahlen und dass sie folglich eine beachtliche Anzahl von sozialen Projekten finanzieren. Ihr Wegzug hätte eine höhere steuerliche Belastung für den Mittelstand zur Folge.

Pully, 30. April 2014

  
Philippe KENEL

Kontakt: Tel. : 021 / 721 04 40 (Büro)  
Mobil: 079 / 250 63 34  
Email: pkenel@pplex.ch