

# Schluss mit den Steuerprivilegien für Millionäre - die Pauschalbesteuerung gehört abgeschafft

Von Niklaus Scherr

**Am 8. Februar 2009 kam es zur Sensation: Zürcherinnen und Zürcher sagten mit einem Stimmenanteil von 52.9% Ja zu einer Volksinitiative der Alternativen Liste (AL) und schafften die Pauschalbesteuerung, ein spezifisches Steuerprivileg für ausländische Millionärinnen und Millionäre, ab. Seither wird die Pauschalbesteuerung auch in der übrigen Schweiz zur Disposition gestellt. Linksrüne Parteien lancierten in zahlreichen Kantonen Initiativen zur Abschaffung. Bundesrat und Finanzdirektorenkonferenz schlagen gesetzgeberische Verschärfungen vor. Im April 2011 hat die „Alternative Linke – La Gauche – La Sinistra“ die Unterschriftensammlung für eine eidgenössische Initiative zur landesweiten Abschaffung gestartet.**

## Was ist die Pauschalbesteuerung?

Ausländische Millionärinnen und Millionäre, die in der Schweiz Wohnsitz nehmen, können auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene von der Pauschalbesteuerung profitieren. Zwingende Voraussetzung dafür ist, dass sie in der Schweiz keine Erwerbstätigkeit ausüben. Statt auf der Basis der 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 ordentliche kantonale resp. eidgenössische Steuersatz verrechnet.

## Konkordat 1948: Kein individuelles Steuerabkommen

1948 vereinbarten die Kantone ein Konkordat zum Ausschluss von Steuerabkommen, mit dem 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.“*

Diese spitzfindige Definition erinnert an die subtile CH-Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. 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. Fazit: Von den gesetzlichen Steuer-

sätzen wird nicht abgewichen, die Höhe des pauschal veranlagten Einkommens ist jedoch 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 Gesetzebene eingeführt. Einzig der Kanton Zürich hat sie mit Volksentscheid vom Februar 2009 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 erst eine Minderheit welscher und Tourismus-Kantone dieses Steuer-Regime. Auch 2005 verzeichneten 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. In diesen Kantonen macht der Steuerertrag der Pauschalbesteuerten auch über 1% der kantonalen Steuereinnahmen aus.

### **Was bringt die Pauschalbesteuerung ein?**

Im Schnitt versteuerte ein Pauschalbesteuertes 2008 ein Aufwandeinkommen von 317'000.- und zahlte darauf rund 85'000 Franken Steuern an Kanton und Gemeinden und 31'000 Franken an den Bund. Zum Teil deutlich unter diesen Werten liegen Wallis und Tessin sowie eine Mehrzahl der Deutschschweizer Kantone. Die Pauschalbesteuerung erbrachte 2008 für Bund, Kanton und Gemeinden gemäss Finanzdirektorenkonferenz (FDK) total 577.1 Mio Franken. Gemessen an den 118.2 Milliarden Franken Steuereinnahmen von Bund, Kanton und Gemeinden sind das nach eigenen Berechnungen 0.49%.

### **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. Prominente Beispiele: Viktor Vekselberg (Renova-Management AG und Beteiligungen an Sulzer, OC Oerlikon und Züblin), Ingvar Kamprad (IKEA), Milch-Mogul Theo 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. Re-

nova 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 – präsierte 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: Ausnahmegewilligungen im Ausländergesetz**

Grundsätzlich können in der Schweiz nach dem alten und dem neuen, seit Anfang 2008 geltenden Ausländergesetz (ANAG resp. AuG) nur erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer eine Aufenthaltsbewilligung erhalten. 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, wirtschaftliche 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).

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. Sie sind - Blocher sei dank - 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).

### **Zürich beweist: es geht auch ohne**

Nach der Annahme der AL-Initiative im Februar 2009 setzte der Zürcher Regierungsrat allen Pauschalbesteuerten eine Frist bis Ende 2010. Zum allgemeinen Erstaunen beschloss mehr als die Hälfte der Pauschalbesteuerten - 109 von 201 -, den Wohnsitz im Kanton Zürich zu behalten. 92 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 den Villen der Weggezogenen wohnen jetzt regulär Steuerzahlende, die in der Regel mehr einbringen als vormals die Pauschalbesteuerten. Die Verbliebenen zahlen jetzt nach ordentlichem Steuertarif. Laut Medienberichten sind die Finanzvorstände der betroffenen Gemeinden mit der Entwicklung überwiegend zufrieden. Detaillierte Zahlen wird man erst 2012 haben, wenn die Steuererklärungen für 2011 vorliegen.

### **AL, SP und Grüne lancieren Initiativen in den Kantonen**

Seit dem Erfolg der AL in Zürich sind in knapp einem Dutzend Kantonen Initiativen zur Abschaffung der Pauschalbesteuerung eingereicht worden (GL, TG, SG, SH, LU, BE, AI, BS; BL, ZG). Bisher ist es zu zwei Abstimmungen gekommen, die die Befürworter der Abschaffung sehr knapp verloren haben:

- Im Kanton Glarus hat die Landsgemeinde am 1. Mai 2011 einen Memorialantrag der Grünen zur Abschaffung nur hauchdünn abgelehnt, es musste dreimal ausgezählt werden;
- In der SVP-Hochburg Thurgau erhielt die Abschaffungs-Initiative von SP und Grünen am 15. Mai 2011 47% Ja-Stimmen; angenommen wurde mit über 60% Ja-Stimmen ein Gegenvorschlag, der eine deutliche Verschärfung vorsieht (10-facher statt 5-facher Mietwert als Bemessungsgrundlage, Mindeststeuerzahlung von 150'000 Franken an Kanton und Gemeinden statt bisher 67'000 Franken).

Im September und November 2011 wird in Schaffhausen und St. Gallen abgestimmt. Dort kommen die Initiativen jeweils mit einem Gegenvorschlag gemäss Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz (siehe unten) zur Abstimmung. Auch in Bern und Luzern beantragen die Regierungen Gegenvorschläge.

### **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, was von einigen kantonalen Finanzdirektionen offen gefördert wird. Mit ihrer Initiative zur landesweiten Abschaffung der Pauschalbesteuerung will die Alternative Linke diesem Steuer-Tourismus einen Riegel schieben.

### **Auf Bundesebene: bloss kosmetische Retuschen geplant**

In der April-Sondersession 2011 hat der Nationalrat die Abschaffung des Steuerprivilegs verworfen. Die von der CVP initiierte Standesinitiative des Kantons St. Gallen zur Abschaffung der Pauschalsteuer wurde mit 92 zu 61 Stimmen abgeschmettert. Bundesrat und Finanzdirektorenkonferenz planen 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“ abgelehnt. Die FDP ist zwar grundsätzlich einverstanden, verlangt aber eine Uebergangsfrist von zehn Jahren. Es ist damit zu rechnen, dass noch im Jahr 2011 eine Botschaft an das Parlament kommt.

Mehr Infos zum Thema und zur AL-Initiative: [www.pauschalsteuer-nein.ch](http://www.pauschalsteuer-nein.ch)

Artikel für das Denknetz-Jahrbuch 2011